

Direction générale “Études”

**Division “Affaires budgétaires, libertés publiques et affaires intérieures,
règlement, pétitions, droit comparé”**

Document de travail

**RÉFORME DES RESSOURCES PROPRES ET POSITIONS NETTES DU
BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE**

SÉRIE BUDGET-100

FR

DA DE LE EN ES FR IT NL PT FI SV

FdR 362460

PE228.586

La présente publication est disponible en français, anglais, allemand et espagnol.

Il existe un résumé dans toutes les autres langues officielles.

**AUTEUR: M. Klaus GRETSCHMANN, professeur à la
Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule d'Aix-la-Chapelle**

Collaborateurs: M. Stefan Flüchter, diplômé d'études commerciales supérieures.

Mme Heike Spaderna, diplômée d'études commerciales supérieures

Responsable: M. Thomas BÖHNE

Direction B - SCH 6/66

Tél. +352-4300-22470

Fax +352-4300-27718

Courrier électronique: TBOEHNE@EUROPARL.EU.INT

ÉDITEUR: Parlement européen

Direction générale "Études" - Direction B

**Division "Affaires budgétaires, libertés publiques et affaires intérieures,
règlement, pétitions, droit comparé"**

L-2929 Luxembourg

**Les opinions énoncées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement celles du
Parlement européen en tant qu'institution.**

**Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, avec citation de la
source et information préalable de l'éditeur.**

Manuscrit achevé en octobre 1998.

Direction générale “Études”

Division “Affaires budgétaires, libertés publiques et affaires intérieures, règlement, pétitions, droit comparé”

Document de travail

RÉFORME DES RESSOURCES PROPRES ET POSITIONS NETTES DU
BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

SÉRIE BUDGET-100

FR

DA DE LE EN ES FR IT NL PT FI SV

Liste des abréviations
Liste des tableaux
Liste des illustrations

0. Quelques remarques en guise d'introduction

0.1 Les problèmes initiaux du moment

0.2 Exigences posées à un système communautaire rationnel et performant de recettes et de financement

0.3 Structure et questions abordées dans la présente étude

1. Inventaire des questions ouvertes, des problèmes et des solutions proposées du point de vue de la science financière et de la politique européenne

1.1 Le point de départ d'une future planification financière européenne : l'Agenda 2000

1.2 Consensus réformateur ou intérêts divergents: le débat sur les charges

1.3 Signification, limitation et efficacité des piliers des ressources propres précédents

2. Discussion critique des calculs des positions nettes

2.1 Objections systématiques I: problèmes d'imputation statistique

2.2 Objections systématiques II: la valeur significative limitée des soldes nets au regard des avantages retirés de l'adhésion à l'Union européenne

2.3 Soldes nets et puis?

3. Calcul des positions nettes en tenant particulièrement compte des effets fiscaux induits par les échanges commerciaux

4. Analyse et évaluation comparée des principales approches en matière de réformes et de corrections

4.1 Evolution des dépenses de l'UE

4.2 Description et appréciation des potentiels d'économies envisageables

4.3 Digression: Arguments qui plaident en faveur d'une radicalisation à plus long terme des réflexions sur les réformes à réaliser dans le domaine des fonds structurels

5. Analyse du modèle des ministres allemands des Finances des Länder et du modèle d'écrêtement du ministère fédéral allemand des Finances

5.1 Description des modèles

5.2 Analyse et évaluation

6. Analyse des propositions de réformes en matière de recettes

6.1 Le statu quo

6.2 Objectifs, méthodes, limites

6.3 Nouveau terrain I: L'acceptation

6.4 L'évolution de la partie des revenus des États membres versée sous forme d'impôts et de taxes comme point de départ de la discussion et la consensualité politique

6.5 Evaluation qualitative et quantitative des propositions de réformes des ressources propres

7. Résultats, conclusions, recommandations

Annexe

Bibliographie

Les auteurs

LISTE DES ABRÉVIATIONS

PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
CE	Communautés européennes
SEBC	Système européen des banques centrales
BCE	Banque centrale européenne
UE	Union européenne
PAC	Politique agricole commune
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
PPA	Parités de pouvoir d'achat
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
RPT	Ressources propres traditionnelles
OMC	Organisation mondiale du commerce

LISTE DES TABLEAUX

- Tabl. 1 :** Agenda 2000: Nouveau cadre financier 2000-2006
- Tabl. 2 :** Évaluations du coût de l'élargissement de l'UE aux États d'Europe centrale et orientale
- Tabl. 3 :** PNB par tête au prix du marché, corrigé de l'économie souterraine
- Tabl. 4 :** Part des États membres dans les piliers des ressources propres et leur corrélation avec le PIB par tête (indice de prospérité)
- Tabl. 5 :** Positions nettes des États membres de 1992 à 1997 (en millions d'écus)
- Tabl. 6 :** Niveau et structure des recettes totales pour l'exercice 1997
- Tabl. 7 :** Ventilation des recettes de l'UE selon les États membres pour l'ensemble de l'exercice 1997
- Tabl. 8 :** Montant et structure de l'ensemble des dépenses pour l'exercice 1997 par rapport à l'exercice précédent
- Tabl. 9 :** Exportations des États membres avant et après l'adhésion à l'UE
- Tabl. 10 :** Part relative des exportations intracommunautaires dans les exportations mondiales avant et après l'adhésion à l'UE
- Tabl. 11 :** Rapport entre le total des exportations après l'adhésion à l'UE et les exportations totales fictives en cas de non-adhésion
- Tabl. 12 :** Augmentation (diminution) des exportations et des recettes fiscales imputables à l'adhésion à l'UE
- Tabl. 13 :** Positions nettes "corrigées"
- Tabl. 14 :** Plafond des ressources propres et évolution réelle
- Tabl. 15 :** L'évolution des dépenses du budget UE
- Tabl. 16 :** Répercussions d'un remboursement* partiel (75%) des subventions directes de la PAC (année 2006, en millions d'euros et en pourcentages du PNB aux prix respectifs)
- Tabl. 17 :** Répercussions du modèle des ministres des Finances des Länder sur les soldes nets (en millions d'écus)
- Tabl. 18 :** Répercussions du modèle d'écêtement du ministère fédéral des Finances sur les soldes nets (en millions d'écus)
- Tabl. 19 :** Préférence pour les différentes catégories d'impôt
- Tabl. 20 :** Part des impôts dans le PIB de l'UE 1980-1996 (en %)
- Tabl. 21 :** Structure et quotes-parts fiscales dans les États membres de l'UE (en % du PIB)
- Tabl. 22 :** Comparaison des impôts sur les sociétés des 15 pays de l'UE au niveau de la taxation
- Tabl. 23 :** Redistribution des bénéfices
- Tabl. 24 :** Comparaison des accises sur le tabac et l'alcool des 15 États de l'Union au niveau de la taxation
- Tabl. 25 :** Comparaison des impôts sur le produit de l'intérêt et le revenu du capital des 15 pays de l'UE au niveau de la taxation
- Tabl. 26 :** Classement des États membres sur la base des quotes-parts à l'assiette de TVA du PIB
- Tabl. 27 :** Comparaison de la taxe CO₂ / énergie des 15 États de l'UE au niveau de la taxation
- Tabl. 28 :** Classement des États membres de l'UE sur la base des impôts sur le revenu et la fortune dans le PIB

- Tabl. 29 :** Comparaison de la taxation des services de transport et de communication des 15 États membres de l'UE
- Tabl. 30 :** Classement des sources possibles de ressources propres: résultats de quatre études
- Tabl. 31 :** Taux d'intérêt étrangers annualisés qui, en vertu de la taxe Tobin, sont nécessaires pour équivaloir à un produit d'intérêt de 4 % en monnaie du pays d'origine

- Illustr. 1 :** **Structure des dépenses du budget 1998 de l'UE (en milliards d'écus)**
- Illustr. 2 :** **Structure et développement des ressources propres de l'UE (en milliards d'écus)**
- Illustr. 3 :** **Part des impôts dans le PIB de l'UE 1980-1996 (en %) (Source: Eurostat 1997)**
- Illustr. 4 :** **Composition des recettes fiscales et du PIB (1996)**
- Illustr. 5 :** **Structure fiscale des États membres de l'UE en 1996**

0. Quelques remarques en guise d'introduction

0.1 Les problèmes initiaux du moment

Le débat autour des finances de la Communauté européenne ou de l'Union européenne mobilise les esprits depuis l'amorce de l'intégration européenne. Premièrement, l'accomplissement des véritables missions européennes requiert des moyens financiers adéquats; deuxièmement, les démocraties modernes se caractérisent par le droit conféré aux parlements d'approuver le budget; troisièmement, les transactions ("deals") financières (paiements compensatoires) permettent de résoudre des conflits liés à la défense d'intérêts nationaux; quatrièmement, il faut souvent verser des compensations à ceux qui sortent perdants du processus d'intégration et, cinquièmement, l'approfondissement et l'élargissement requièrent des moyens supplémentaires.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que, au fil des ans, l'Union européenne (UE) ait vu se développer un labyrinthe complexe de missions, de dépenses, de recettes et de postes de péréquation qui se sont fréquemment traduits par des effets secondaires indésirables de décisions planifiées et internationales dans le cadre de la recherche d'une constitution financière rationnelle. Des "deals" et non pas des "ideals" ont marqué de leur empreinte les structures financières naissantes de l'UE. Résultat: un assemblage hétéroclite de "patchworks" et de "groundworks".

Même si - contrairement à ce que la Commission européenne¹ a déclaré - cela ne peut pour l'heure en aucune manière être jugé tout à fait satisfaisant, les réformes sont devenues impératives à l'aube du prochain millénaire: nous avons besoin d'une constitution financière communautaire - réforme des ressources propres et des dépenses - pour le XXI^e siècle. Les défis sont légion: élargissement à l'Est, PESC, sécurité intérieure, union économique et monétaire², compétitivité à l'échelon mondial, besoins de convergence et de cohésion, nécessité d'une orientation macroéconomique, imposent d'augmenter les dépenses. En conséquence, il faut disposer de ressources propres supplémentaires. Si aucun consensus ne peut être trouvé sur ce point et que, tout en plafonnant l'offre, les marges de manœuvre en matière de dépenses et de financements dégagées par la croissance économique s'avèrent insuffisantes, il importe de mobiliser des réserves de rendement en restructurant les dépenses et les recettes.

Compte tenu de la baisse de popularité de l'unification européenne dans de nombreux États membres, il convient dans le même temps de s'interroger sur le niveau approprié du budget communautaire, d'une part, et de la répartition des charges lors du financement, d'autre part, surtout en appréhendant les *aspects d'acceptabilité nets* (par les citoyens européens). Il importe de minimiser les coûts éventuels liés aux frustrations - en raison de charges nettes trop élevées ou de gains (avantages) trop faibles; il faut mettre en place des structures de redistribution optimales dépourvues de tout caractère national.

¹ La Commission européenne (1998) estime que le système actuel des ressources propres est satisfaisant. Point n'est besoin de procéder à sa révision immédiate. "Les lacunes examinées (...) du système (des ressources propres) ne justifient *pas* à elles seules une modification immédiate de la décision relative aux ressources propres."

² Voir le rapport de la Commission européenne de 1992: *Stable Money: Sound finances*.

Il apparaît à l'évidence - pour reprendre la thèse d'E. Blochs - que cela ne sera pas simple à réaliser vu les imbrications étroites entre les finances nationales et les finances communautaires dans des périodes de pénurie financière, d'économies et de marges fiscales étriquées. En d'autres termes: tout transfert de moyens supplémentaires à l'UE creuse des trous dans les budgets nationaux. Ceci équivaut à la perte ou à la privation d'une masse de manœuvre fiscale nationale. Cette situation rend la question de l'équivalence fiscale des domaines de compétences et des moyens financiers plus ardue aux niveaux fiscaux et entre ces différents niveaux. Pour l'heure, cette question n'est pas résolue!

0.2 Exigences posées à un système communautaire rationnel et performant de recettes et de financement

Il est difficile - voire impossible - de répondre à la question fondamentale de savoir quelle constitution financière convient à un édifice tel que l'UE. Étant donné que la "fiscalité" de l'intégration européenne oscille entre une démarche supranationale et intergouvernementale - certains utilisent une autre terminologie et qualifient cette indétermination d'*ambivalence productive* parce que des tolérances d'interprétation permettent de prévenir des conflits relatifs au "bon" modèle - il n'est pas évident d'apporter une réponse à des questions telles que "quelles sont les missions à accomplir par l'UE - en complétant les tâches des États membres ou en s'y substituant - ou de décider s'il faut conférer à l'Union un droit de souveraineté en matière fiscale et le droit de percevoir un impôt.

Il s'ensuit que, plutôt que d'élaborer des systèmes rationnels et d'en débattre, les protagonistes avancent en général des arguments consécutifs - à savoir quelles sont les répercussions des différentes modifications sur le système existant et celles-ci sont-elles acceptables à la lumière des différents intérêts en cause.

Il nous appartient toutefois, pour formuler en quelque sorte un programme contrasté et tout en étant tenus d'être brefs, (a) de s'interroger sur quelques problèmes systématiques de la constitution actuelle des finances communautaires et (b) de présenter un ensemble de critères susceptibles de sous-tendre un système rationnel de recettes.

a. Quelques problèmes clés de la constitution financière communautaire

1. L'attribution des missions est floue, présente des chevauchements et est sans apprêt. Le principe de subsidiarité équivaut à une formule vide.
2. Les ressources financières ne sont pas allouées en fonction des missions, mais souffrent plutôt de la disette financière et de la méfiance générale (absence de droit d'approbation du budget par un Parlement européen autonome). Il n'existe pas d'instruments de crédit, le budget des droits, taxes et contributions est limité et les ressources propres financées par les impôts et taxes sont pour ainsi dire "unilatérales" (uniquement la TVA).
3. Le principe de correspondance est violé vu le découplage entre les responsabilités en matière de recettes et les décisions relatives aux dépenses. Les dépenses ne sont pas contrôlées par les électeurs ou les contribuables. D'où une tendance aux "dépenses excessives".
4. Un déséquilibre s'est installé entre les chiffres et la position de bénéficiaire et un transfert de ressources entre le Nord et le Sud, qui est ressenti comme inéquitable, prédomine.
5. Le niveau d'acceptation du système de moyens budgétaires et financiers de l'UE chute sensiblement.

Face à ces insuffisances, Henke (1997) a formulé les exigences suivantes auxquelles un système communautaire de ressources propres devrait satisfaire:

(b) *Critères rationnels applicables à un système de recettes*

1. Critères économiques
 - a) • Prise en compte de la capacité nationale (proportionnalité)
 - b) • Applicabilité à la redistribution interrégionale (progressivité)
 - c) • Possibilité de mise en œuvre pour réaliser des objectifs de la politique de stabilité
 - d) • Prévention de distorsions de concurrence (effets externes transfrontière)

2. Critères juridiques
 - a) • Système des ressources propres en vertu de l'article 201 du traité CE
 - b) • Application aussi au sein de l'UE du principe de garantie de l'État central (Bund) tel qu'il existe en RFA?

3. Critères liés à la politique d'intégration
 - a) • Renforcement de l'autonomie (des recettes) de l'UE
 - b) • Renforcement de la solidarité intracommunautaire
 - c) • Consensualité (absence de controverse politique)

4. Critères techniques
 - Rentabilité suffisante et durable (volume des recettes correspondantes)
 - Perception équitable (simplicité de la perception)
 - Besoins d'harmonisation réduits
 - Altération mineure de la souplesse nationale en matière fiscale
 - Visibilité/sensibilité
 - Transparence et simplicité (visibilité politique)

Ces critères ne fournissent qu'une matrice brute qui doit permettre d'évaluer les structures financières existantes ainsi que les réformes proposées.

0.3 Structure et questions abordées dans la présente étude

Après avoir dressé l'inventaire des questions en suspens, des problèmes et des solutions proposées, sous l'angle des sciences financières et de la politique européenne, inspiré avant tout par le programme Agenda 2000 de la Commission européenne et le débat sur les charges qui forme l'assise initiale de réformes susceptibles de faire progresser le système (chapitre 1), nous abordons un premier axe consacré en substance à la discussion critique des calculs des positions nettes des États membres. Nous y opérons une distinction entre des réflexions de nature systématique liées aux problèmes d'imputations statistiques, d'une part, en accordant une attention particulière à l'effet dit de Rotterdam, et des problèmes fondamentaux sur la valeur significative des soldes nets pour l'*avantage* que présente l'adhésion à l'UE, d'autre part (chapitre 2).

Un premier élément marquant de l'étude réside dans le calcul, effectué pour la première fois, des

positions nettes des États membres de l'UE en tenant particulièrement compte de l'impact fiscal de l'appartenance à l'UE retiré des gains engrangés grâce au commerce extérieur au-delà des flux de paiements directs (chapitre 3). En appliquant cette démarche novatrice, nous créons un *facteur d'intégration* en fonction duquel nous calculons les exportations supplémentaires nées de la participation à l'UE et, après multiplication par le taux d'imposition moyen des différents États membres de l'Union, le supplément de recettes fiscales. Dans une dernière étape, cette variation des recettes fiscales nationales, induite par l'intégration, est incorporée dans deux variantes de calcul des débiteurs nets ("payeurs nets").

Au chapitre 4, nous nous livrons à une analyse et à une évaluation comparée des principales approches en matière de réformes et de corrections qui affectent le volet dépenses. Outre une description et une appréciation des potentiels d'économies envisageables, nous abordons, dans une digression, aussi les arguments qui plaident en faveur d'une radicalisation à plus long terme des réflexions sur les réformes à réaliser dans le domaine des fonds structurels.

Le chapitre 5 est consacré à l'analyse et à l'examen approfondis du modèle dit d'écrêtement ("Kappungsmodell") du ministère fédéral des Finances et du modèle des ministres des Finances des Länder. Les avantages et les points faibles de ces deux modèles font l'objet d'une analyse détaillée.

L'analyse des propositions de réformes sous l'angle des recettes, notamment dans une perspective de taxation, effectuée au chapitre 6, constitue un deuxième élément marquant de l'étude. Une réflexion sur le statu quo ainsi que sur des fondements théoriques et empiriques - objectifs, méthodes, limitations, acceptation, évolution de la partie des revenus nationaux versée sous forme d'impôts et de taxes - nous mène au cœur du chapitre: celui-ci fournit une évaluation *spécifique quantitative et qualitative* des propositions de réformes des ressources propres. Les sources potentielles suivantes de ressources propres sont examinées: (a) (supplément d')impôt sur le revenu, (b) imposition à la source des produits d'intérêts, (c) impôt sur les sociétés, (d) TVA (quotes-parts), (e) droits d'accises sur le tabac et l'alcool, (f) bénéfices des banques centrales, (g) écotaxes, (h) taxation des services de communication et de transport. L'analyse que nous avons menée repose sur le travail de Begg (1997), mais elle va plus loin en soulignant entre autres des aspects et arguments qui ne sont pas du tout abordés dans cette étude ou qui ne le sont que de manière insuffisante. Contrairement aux études réalisées jusqu'à présent, notre travail se singularise par une *évaluation explicite des incidences des diverses propositions sur la répartition relative des charges entre les États membres*. Il s'agit en l'espèce d'un élément impératif étant donné qu'il est quasi impossible de réaliser un débat politique et économique sur les arguments pour et contre des différentes propositions sans procéder à une analyse comparative des charges et, en fin de compte, des gains et des pertes liés aux positions nettes. À la fin de ce chapitre, nous abordons, dans le contexte des évolutions politiques et économiques actuelles, les avantages et les inconvénients de l'instauration de la taxe Tobin.

Le dernier chapitre de notre étude résume les principaux résultats, en tire les conclusions et livre quelques recommandations prudentes.

1. Inventaire des questions ouvertes, des problèmes et des solutions proposées du point de vue de la science financière et de la politique européenne

La discussion actuelle sur l'enveloppe financière future de l'UE est essentiellement guidée par deux aspects liés l'un à l'autre. Il s'agit à cet égard, d'une part, de déterminer le *niveau des moyens financiers* dont l'Union a besoin au cours des années à venir pour accomplir les missions qui lui sont confiées. À l'heure actuelle, le volume nécessaire de moyens financiers est surtout tributaire des coûts éventuels de l'élargissement à l'Est projeté. L'élargissement de l'UE à un total de onze États d'Europe centrale et orientale est essentiellement influencé par les volumes assignés au moyen des domaines de la politique budgétaire de l'UE dans les nouveaux États membres.

D'autre part, la *question de la péréquation*, c'est-à-dire de la répartition financière des charges entre les États membres, est au centre des débats. Les débiteurs nets exigent des exonérations financières qui suscitent l'opposition directe des bénéficiaires nets. Ces derniers redoutent déjà une réduction de leurs afflux nets dans le cadre de l'élargissement à l'Est projeté et se montrent donc très hostiles à des redistributions supplémentaires. Il sera extrêmement difficile de concilier les intérêts divergents (Walter, 1996).

Les conventions actuelles sur les recettes et les dépenses de l'Union européenne viennent à échéance à la fin de l'année 1999, une raison suffisante de s'atteler d'ores et déjà le plus intensément possible à l'élaboration *du futur cadre financier pour la période 2000-2006* en recourant aux aspects du niveau futur des moyens financiers ainsi que de la question de la péréquation. Les conceptions de la Commission européenne en matière de financement futur de l'UE ont été récemment présentées dans le cadre de l'"Agenda 2000" (Commission européenne, 1997). Toutefois, la décision relative au cadre financier futur ne sera prise par le Conseil européen qu'après avoir entendu le Parlement européen et les prémisses de l'adoption à l'unanimité par les États membres. La discussion tient compte d'autres éléments:

le rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes de juin 1998

le rapport de la Commission évaluant le système des ressources propres d'octobre 1998

le rapport de la commission des budgets du Parlement européen sur le système des recettes propres (Haug, 1998)

une multitude d'études, d'arguments et de pistes de réflexion émanant des États membres dans le but d'améliorer les positions nettes actuelles

1.1 ***Le point de départ d'une future planification financière européenne : l'Agenda 2000***

Après les prévisions financières pour la période 1988-1992 et les années 1993 à 1999, la Commission européenne a présenté, dans l'Agenda 2000, ses propositions de planification financière à moyen terme pour la période 2000-2006 en relation avec les coûts de l'élargissement à l'Est, de la réforme de la PAC et de celle des fonds structurels.

Dans l'Agenda 2000, la Commission européenne recommande le maintien du *plafond des ressources*

propres, valable en vertu des prévisions financières actuelles, c'est-à-dire une limitation des recettes à un maximum de 1,27 pour cent du produit national brut et, par conséquent, des dépenses également³. D'après la Commission, ce dimensionnement des moyens financiers suffit à financer de manière appropriée les missions qui lui ont été confiées jusqu'à présent de même que l'élargissement à l'Est projeté. Le cadre financier 2000-2006 présenté par la Commission européenne se fonde sur les prémisses suivantes:

Validité des prévisions économiques de mai 1997.

Exactitude du déflateur de PNB, implicitement accepté (exprimé en écus), après 1998, s'élevant à une moyenne annuelle de 2%.

Persistance de croissances relativement faibles du budget de l'Union, garantissant que le plafond des ressources propres ne soit pas atteint et laissant ainsi des marges de croissance.

Taux de croissance annuels de 2,5% du PNB (pour les 15 États membres de l'UE) voire de 4% (pour les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion). C'est la seule manière d'escompter des moyens financiers supplémentaires de 20 milliards de DM.

Adhésion de cinq pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et de Chypre en l'an 2002.

Des réformes substantielles de la politique agricole et de cohésion permettent de limiter l'augmentation des dépenses engagées dans ces domaines politiques lors de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

³ Le traité CE interdit toujours le financement par voie de crédit.

Tabl. 1:

Agenda 2000: Nouveau cadre financier 2000-2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
en milliards d'écus, en prix de 1997								
Ligne directrice agricole	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
Moyens politico-structurels	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
- Fonds structurels (UE-15)	31,4	31,3	21,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
- Fonds de cohésion (UE-15)	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
- Nouveaux États membres	0,0	0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
- Aides préparatoires	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Domaines politiques internes	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
Domaines politiques externes	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Administration	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Réserves	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Crédits pour engagements	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
Crédits pour paiements	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
PNB	7.400	7.589	7.790	8.287	8.516	8.730	8.926	9.131
Crédits pour paiements (en% du PNB)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Plafond des ressources propres (en% du PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Source: Commission européenne, 1997: 104.

Comparativement aux crédits pour engagements, l'ensemble des dépenses connaîtra, d'après le tableau ci avant, une augmentation de 17% par rapport à 1999 et passera à 114,5 milliards d'écus d'ici 2006. La Commission présuppose en revanche un accroissement nettement plus rapide des crédits pour paiements, en l'occurrence de 20,5% (passant ainsi à 111,4 milliards d'écus) (Commission européenne, 1997).

Pour ce qui est de l'évolution des *différentes catégories de dépenses*, on sait que les objectifs suivants sont poursuivis:

Dépenses agricoles : Sur la base de la ligne directrice agricole convenue en 1988, les dépenses agricoles de l'UE ne devraient connaître qu'une croissance inférieure à la moyenne, c'est-à-dire inférieure au PNB européen. En 2006, la ligne directrice agricole ne serait donc supérieure que d'environ 15,5% à celle de l'année 1999. Ceci correspondrait à une réduction à environ 66% de la croissance supposée du PNB. Pour la période après 2003, la Commission prévoit une marge de manœuvre inférieure à la ligne directrice agricole, ce qui explique l'évolution divergente du plafond et des dépenses agricoles réelles (Commission européenne, 1997). Les dépenses agricoles des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion sont morcelées en aides préparatoires à l'adhésion (environ 0,5 à 0,6 milliard d'écus par an), en dépenses supplémentaires d'organisation du marché (1,1 à 1,4 milliard d'écus) ainsi qu'en aides à la modernisation (0,6 à 2,5 milliards d'écus) visant à remplacer les aides préparatoires qui doivent diminuer à l'arrivée du terme et dont quelques États seulement doivent bénéficier. Aucun versement compensatoire n'est prévu pour les candidats à l'adhésion.

Politique structurelle : Les dépenses de politique structurelle doivent être maintenues à 0,46% du PNB communautaire dans les prévisions financières, ce qui signifie un respect des prévisions en vigueur. Ceci veut dire que l'on envisage une augmentation de 18,6% par rapport à 1999 pour la période 2000-2006. Des moyens cumulés de 275 milliards d'écus sont donc disponibles pour la période allant jusqu'à l'an 2006. Ils sont répartis en 210 milliards d'écus pour les dépenses de politique structurelle et 20 milliards pour la politique de cohésion. Cette évolution correspond à une diminution des moyens des fonds structurels de 13% par rapport à 1999. Des aides préparatoires

s'élevant à 45 milliards d'écus sont donc disponibles pour les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion.

Domaines politiques internes : L'évolution des dépenses consacrées aux domaines politiques internes est caractérisée par deux motivations différentes. D'une part, il faut aspirer à une concentration des moyens. D'autre part, il faut accorder la priorité à des programmes de politique économique, de politique de l'emploi et de politique technologique (Commission européenne, 1997). Sur la base du nouveau cadre financier, les dépenses consacrées aux domaines politiques internes augmentent ainsi de 29,5% en 2006 par rapport à 1999.

Domaines politiques externes : La Commission a envisagé une augmentation des dépenses consacrées à ces domaines de l'ordre de 7,6 milliards d'écus (environ 15,2%), soit près d'un milliard d'écus de moyens supplémentaires.

Administration : Les frais administratifs, qui augmenteront bien entendu à l'avenir en raison notamment de l'engagement de collaborateurs issus des pays d'Europe centrale et orientale et de l'emploi d'interprètes et de traducteurs supplémentaires, sont estimés à environ 22% (Commission européenne, 1997).

On peut considérer que les propositions de la Commission relatives à la limitation des ressources propres à 1,27% du PNB communautaire ne seront réalisables que très difficilement et uniquement si des réformes des politiques agricole et structurelle peuvent être mises en œuvre.

En comparant directement l'Agenda 2000 aux différentes autres analyses des coûts de l'élargissement à l'Est, on constate que la majorité des études envisagent des dépenses plus élevées générées par l'élargissement à l'Est et considèrent, partant, que le cadre financier envisagé par la Commission n'est pas supportable sans restriction (Axt, 1997; Friedmann, 1996; Gretschnann, Heitzer-Suša, Buchegger 1998). Le tableau ci-après le montre:

Tabl. 2: Évaluations du coût de l'élargissement de l'UE aux États d'Europe centrale et orientale

Politique agricole en milliards d'écus	Politique structurelle en milliards d'écus	Groupe de pays	Source	Remarques
6,6	45	4 États de Visegrad ¹⁾	Guhl/Marty, 1996	(par an) par rapport à l'an 2000
6,7-7,9	33,0-34,2	4 États de Visegrad, Slovaquie	Weise, 1996	(par an) période 2000-2010, scénario du statu quo (les coûts nets d'adhésion oscillent entre 30 et 37% du budget UE)
1,0-1,2	14,9-21,3			(par an) période 2000-2010, scénario de réforme "Compromis" (les coûts nets d'adhésion oscillent entre 10% et 14% du budget UE)
9,0 (2000) 11,7 (2005) 12,2 (2010)		10 États associés ²⁾	Commission européenne, 1995	Scénario du statu quo, pour des dépenses agricoles estimées à 42 milliards d'écus (2010) pour les 15 Etats membres de l'UE
3,7	11,6	4 États de Visegrad, Bulgarie, Roumanie	Centre for Economic Policy Research, 1992	Année de base 1989, doublement du revenu par tête par rapport à l'année de base
7,4	11,3			
5,6	10,0	4 États de Visegrad, Bulgarie, Roumanie	Stehn, 1994	Évaluation du CEPR avec croissance et changement structurel
10	13	4 États de Visegrad	Baldwin et al., 1997	diminué de 4 milliards d'écus de versements au budget UE (ce qui correspond à 19 milliards d'écus de " coûts nets ", soit 19% du budget prévu pour 1999 hormis l'élargissement)
37		4 États de Visegrad	Anderson/Tyers, 1995	citation extraite de Baldwin et al., 1997: 155.
34			Tyers, 1994	
4-31			Brenton/Gros, 1993	
6-16			Mahé, 1995	
9-14			Tangermann/Josling, 1994	
5-15			Slater/Atkinson, 1995	
13-15			Tangermann, 1996	
32-55		10 États associés	Brenton/Gros, 1993	
9-23			Slater/Atkinson, 1995	
	7,2	4 États de Visegrad	Begg, 1992	citation de Axt, 1997: 16.
	14,5		Eser/Hallet, 1993	
	26,0	10 États associés	Courchene et al., 1993	
	42,2		Grabbe/Hughes	

Tableau d'après Busch, Berthold (1998).

¹⁾ États de Visegrad: Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie. ²⁾ et ¹⁾ plus Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovaquie.

Il est clair que les projections de la Commission européenne sont très incertaines au niveau des prémisses et impliquent, par conséquent, des risques au niveau du financement. Si des réformes devaient s'avérer irréalisables, il faudrait envisager des coûts globaux supplémentaires d'au moins 60 milliards d'écus - pour la politique agricole *et* structurelle - (Baldwin et al, 1997; Laffan, 1997).

1.2 Consensus réformateur ou intérêts divergents: le débat sur les charges

Tout le monde ignore jusqu'ici comment on pourrait concilier les différents intérêts des États membres en ce qui concerne les exigences financières de l'intégration ultérieure (Berschens, 1997).

En effet, les exigences des États membres de l'UE en matière d'évolution future du budget UE diffèrent largement. A ce propos, il existe des différences générales, plus particulièrement entre ce qu'on appelle les *débiteurs nets*, c'est-à-dire les États membres qui contribuent plus au budget qu'ils ne récupèrent de reflux, et les *bénéficiaires nets*, des pays qui affichent des afflux nets par solde. La péréquation des charges financières est de plus en plus ressentie comme inéquitable par les débiteurs nets et, plus particulièrement, par les principaux contributeurs, à savoir l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède. La Commission européenne (1998) ne conteste pas non plus l'existence de déséquilibres budgétaires. Dans son récent rapport sur le financement de la Communauté, elle a d'ailleurs reconnu la nécessité de correction. L'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche s'étaient plaints depuis longtemps des charges élevées par rapport au niveau relatif de prospérité économique. Dans la cas de la République fédérale, cette situation s'est avérée particulièrement claire à la suite de la réunification qui a fait chuter considérablement le niveau de vie du pays dans son ensemble par rapport à la moyenne européenne.

Bien que Bruxelles semble capituler partiellement sous la pression de l'Allemagne et de ses alliés d'intérêt, la Commission continue de se montrer réservée quant aux exigences élevées. Elle confirme que le pur calcul des soldes nets ne peut pas davantage tenir pleinement compte des conséquences des recettes et des dépenses de l'UE que des avantages et des inconvénients économiques et politiques de l'appartenance à l'UE. Le traité CE prévoit également l'obligation de contribuer de manière solidaire à l'harmonisation des conditions de vie au sein de la Communauté. La mission de redistribution est ainsi expressément mise en évidence. Les exigences allemandes d'exonération sont également relativisées par le fait que, d'après les calculs de la Commission, la part de l'Allemagne dans le transfert net vers l'UE devrait passer à moyen terme de deux tiers à 40%.

Bruxelles se rallie néanmoins à une position modérée. La Commission a été précédée par les députés du Parlement européen et rencontre également les sympathies du nouveau gouvernement fédéral allemand. Par conséquent, les subventions directes issues du budget agricole de l'UE, qui s'élèvent à l'heure actuelle à 60% des dépenses agricoles de l'UE, devraient, à l'avenir, être financées par les États membres eux-mêmes à concurrence d'un quart. Cela ne changerait rien pour les agriculteurs étant donné que les versements se poursuivraient en vertu des décisions communautaires. Des États aisés, comme l'Allemagne, dont la quote-part agricole est relativement réduite et qui récupèrent peu de reflux du budget UE, en seraient les bénéficiaires.

A présent, ce sont précisément les bénéficiaires nets qui redoutent des pertes financières dans le cas d'une redistribution. Ils argumentent que les soldes nets sont peu révélateurs pour divers motifs, plus particulièrement en raison de la valeur significative limitée des avantages des soldes nets et de l'imputabilité statistique (voir chapitre 2).

La critique des taux de croissance utilisés par la Commission européenne comme base de ses prévisions financières qui, vu la crise économique mondiale (Russie, Asie, Amérique Latine), sont souvent considérées comme trop optimistes, a donné lieu à de nombreuses propositions de réformes du budget

européen, tant en ce qui concerne le volet des dépenses que celui des recettes. Des voix, de plus en plus nombreuses, s'élèvent également contre la fixation du plafond financier atteint en 1999 (plafonnement à 1,27%) pour *sept* années supplémentaires, surtout dans le camp des bénéficiaires nets. On réclame souvent la possibilité de premières nouvelles réglementations au plus tard à dater de l'adhésion des États d'Europe centrale et orientale.

La République fédérale est l'un des plus grands débiteurs nets, qui accueillent favorablement la fixation du cadre financier au niveau atteint en 1999. Le maintien du système de ressources propres actuellement en vigueur fait toutefois l'objet des critiques les plus virulentes. La mise en œuvre du cadre financier proposé dans l'Agenda 2000 n'apporterait à la République fédérale d'Allemagne et aux autres débiteurs nets que des améliorations plutôt insignifiantes de leurs positions nettes (Brok, 1994).

Les différentes propositions de réforme discutées à l'heure actuelle ont une portée considérable. Les propositions formulées pour le volet des recettes sont extrêmement complexes et vont (1) d'une restructuration générale du budget UE, en passant par (2) l'introduction de ressources propres complémentaires, jusqu'à (3) la mise en œuvre d'une source de recettes propre à l'UE. Les aspirations réformatrices portant uniquement sur le volet dépenses ont essentiellement pour but de restreindre les dépenses de manière drastique et, partant, de limiter les compétences de l'UE (Henke, 1997).

Les modèles discutés essentiellement du côté allemand sont, d'une part, le *modèle dit d'écêtement* ("Kappungsmodell") du ministère fédéral des Finances et, d'autre part, la proposition des *ministres des Finances des Länder*. Il s'agit théoriquement de modèles visant à réduire les positions des débiteurs nets, une réduction jugée inéquitable par ces derniers, et qui sont donc de nature conséquente. Les modèles présentent toutefois des degrés d'exonération différents. Alors que celui des ministres des Finances des Länder présente l'avantage de ne fixer aucune limite d'écêtement arbitraire contrairement au modèle du ministère fédéral des Finances, ce dernier dispose, avec le seuil de franchise et le pourcentage de compensation, de deux déterminantes d'influence (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE, 1997). Des doutes subsistent quant à la mesure dans laquelle les deux modèles peuvent être réalisés politiquement en tenant compte de l'imposition supplémentaire d'autres États membres. Il faudra encore procéder à une vérification détaillée ultérieurement (voir chapitre 5).

De plus, le débat sur les charges porte avant tout sur la possibilité d'introduire des sources complémentaires de revenus. Il est question d'une partie des impôts communautaires sur le revenu, des taxes sur la valeur ajoutée ou des taxes sur la consommation d'alcool et de tabac, etc. A cet égard également, il sera très difficile de trouver un consensus politique en fonction des structures fiscales en vigueur dans les différents États membres et des effets des impositions ou des exonérations, calculés par nos soins au chapitre 6.5.

La possibilité d'introduire des recettes fiscales propres à l'UE fait également l'objet de vives discussions dans le cadre de l'établissement d'un nouveau budget UE. Sont envisagées ici les variantes européennes d'un impôt à la source, d'un impôt sur les sociétés, les écotaxes et les taxes sur l'énergie ainsi que le recours aux bénéfices des banques centrales européennes. Les avantages et les inconvénients des différents types d'impôts complémentaires et supplémentaires de même que leur réalisation politique seront également abordés dans les détails au chapitre 6. De plus, nous proposons d'examiner l'instauration d'une taxe Tobin à l'échelon européen (chapitre 6.6).

Ces mesures de réforme avant tout tournées vers les dépenses correspondent plus étroitement - en dépit d'écart divers - aux propositions formulées par la Commission européenne dans le cadre de l'Agenda

2000 et ont trait, d'une part, à la réforme de la PAC et, d'autre part, à des réformes des fonds structurels. Il est clair que ces deux domaines couvrent néanmoins près de trois quarts des dépenses globales du budget UE.

Il faut retenir pour l'instant à ce propos qu'un futur mécanisme - quel qu'il soit - doit satisfaire les exigences suivantes. Il doit pourvoir l'UE d'une enveloppe financière adéquate mais également garantir une péréquation équitable des charges entre les États membres. En effet, la répartition équitable des charges est, dans tous les États membres, une condition importante de *l'acceptation de l'Union par la population*. Il faut atteindre une péréquation plus équitable des charges dans le financement européen, et ce en raison d'intérêts européens bien compréhensibles. Si le cadre financier n'est pas défini en tenant compte des exigences, l'Europe subira des dommages. Des moyens insuffisants mettent en péril les grands projets d'avenir, comme l'élargissement à l'Est. Une UE exagérément chère serait par ailleurs refusée des citoyens.

1.3 Signification, limitation et efficacité des piliers des ressources propres précédents

En ce qui concerne le développement des différents piliers des ressources propres, les ressources propres traditionnelles sont passées, en pourcentage du produit de toutes les ressources propres, de 29% en 1988 à environ 16% en 1998. Les ressources propres issues de la taxe sur la valeur ajoutée ont connu une chute plus vertigineuse encore, passant de près de 70% en 1990 à quelque 37% en 1999. Les ressources propres tirées du PNB, inférieures à 3% en 1990, sont passées à près de 47% en 1998.

A ce propos, le recul des ressources propres traditionnelles correspond à un plus en matière de politique économique et commerciale, en l'occurrence à une libéralisation claire du commerce mondial, à une diminution des seuils d'importation de l'UE et à une réduction des tarifs douaniers extérieurs moyens. En d'autres termes, la politique de libéralisation réussie menée par l'UE a entraîné un recul des assiettes et des taux d'imposition et, partant, du produit des droits de douane et des prélèvements⁴.

Le recul de la quote-part de la TVA est également souhaitable politiquement. On attribue à cette ressource propre des effets de répartition indésirables depuis toujours. Les thèses d'après lesquelles

la taxe sur la valeur ajoutée est une taxe frappant la consommation pour les pays - comme pour l'industrie -, $K = f(Y)$, la consommation dépend des revenus et connaît une croissance proportionnellement inférieure (thèse du taux de consommation en recul)

sont soutenues ou souvent reprises sans faire l'objet d'une analyse.

Par conséquent, les États membres ayant un taux d'épargne national relativement faible et connaissant une consommation élevée sont imposés par le truchement de taxes. En outre, il semble légitime que les États économiquement moins développés ne recourent la plupart du temps pas à l'impôt sur le revenu

⁴ Les rapports de l'équation des dépenses s'appliquent ici : $t * B = T$, t étant le pourcentage de prélèvements, $B =$ assiette et $T =$ produit. Logiquement, $t \downarrow * B \downarrow = T \downarrow$.

et sur les sociétés (où la tendance à la fraude est élevée et le recouvrement difficile), mais bien à la taxe sur la valeur ajoutée, qui est plus difficile à contourner et qui constitue une déduction préalable de l'impôt pour cause de "*self-policing*". Les deux effets entraînent - à ce qu'on prétend - une répercussion *régressive importante* de ce pilier des ressources propres.

De plus, ce reproche est souvent avancé comme " argument de choc " contre les quotes-parts de TVA supplémentaires, qui remportent la préférence de la commission des budgets du Parlement européen. Des analyses plus précises révèlent certes que l'argument du caractère régressif n'est pas convaincant:

La comparaison, à l'échelle des États, du niveau des revenus (PIB) et du taux d'épargne national (voir tableau 3 ci-après) ne révèle *aucun* rapport évident. Les pays riches, comme la Suède ou le Danemark, affichent des taux d'épargne bas, alors que ceux-ci sont plus élevés dans des pays plus pauvres, comme la Grèce ou le Portugal. Le coefficient de corrélation entre le PIB/tête et le taux d'épargne national s'élève à 0,274 et n'est donc pas significatif. Si l'on prend le cas des États-Unis, on constate que le pays le plus riche du globe enregistre le taux d'épargne le plus bas. En d'autres termes, le taux de consommation de l'économie globale dépend manifestement de toute une série d'autres facteurs et non pas (uniquement) du niveau de prospérité économique !

Le rapport entre la base de la TVA - base de l'impôt sur le revenu et le niveau de développement des différentes économies nationales n'en dit pas long non plus. Certes, la base de TVA est, de fait, plus large dans les États membres de l'UE plus pauvres que dans les États plus riches, mais cette relation dépend de décisions relevant de la politique fiscale au niveau national et non pas de contraintes économiques. De plus, on observe une évolution *générale* de l'imposition sur la formation des revenus (impôts directs) vers l'imposition sur l'utilisation (consommation) des revenus (impôts indirects) en Europe, dans le but d'encourager l'épargne et, partant, la constitution du capital.

La conception de la taxe sur la valeur ajoutée en tant que taxe frappant la consommation ne couvre qu'une seule dimension, la dimension fiscale d'un impôt multi-stades net. La taxe sur la valeur ajoutée est, du point de vue de la procédure, un impôt sur les échanges économiques (chiffre d'affaires) ou sur la valeur ajoutée. Si toute la valeur ajoutée de l'économie d'un pays était assujettie à l'impôt, elle serait *identique* au pilier du PNB (somme de toute la valeur ajoutée de l'économie d'un pays).

Dans ce contexte, il est clair que la thèse de la régression n'est pas restée incontestée. Son incidence ne peut être mesurée avec précision et il n'existe pas non plus de relation empirique claire entre le revenu par tête et le taux de consommation *d'un pays* (Folkers 1994; Teutemanns 1992).

Enfin, l'accroissement massif de la part des ressources propres du PNB est également le fruit d'une volonté politique:

Le PIB (évalué en écus au sein de l'UE) est - au même titre que l'indice de convergence -généralement utilisé comme indice de prospérité pour l'efficacité des économies nationales. D'ordinaire, on exige une évaluation du PIB en termes de parités de pouvoir d'achat par habitant et non de le calculer en prix courants. En effet, l'élimination des différences de niveaux de prix (taux d'inflation divergents) entre les États membres permet une meilleure comparaison de la prospérité. En l'absence d'une telle correction, des cotisations nominales égales des différents États membres correspondraient à une renonciation différente du pouvoir d'achat. La règle d'équité et de justice serait alors enfreinte. Ce point de vue est défendu par les rapporteurs des départements des finances des Länder allemands et par le

D'autres études calculent en revanche le PNB par tête au prix du marché (Commission européenne 1998; Busch 1998).

Le traitement différencié n'est pas le fruit du hasard. En effet, les résultats obtenus diffèrent en fonction des indicateurs "corrects" de la *capacité contributive* des pays, c'est-à-dire en fonction de leur capacité financière. Les taux de change nominaux déterminés par les transactions et les flux financiers de l'économie extérieure *dépassent* généralement les différences de prospérité qui existent entre les États membres de l'UE. Mais l'indice des parités de pouvoir d'achat (PPA)-PIB se déforme inversement également. Ainsi, les paniers types, nécessaires à la construction d'un déflateur de prix, ne permettent pas une comparaison cohérente entre le Portugal et la Suède.

Ainsi, la comparaison des PPA *est souvent inférieure* aux différences en matière de capacité de paiement ou de cotisation (Walter 1996). Il n'est dès lors pas étonnant que les calculs allemands reposent plus particulièrement sur le PIB/PPA, alors que ceux des autres - par exemple, les bénéficiaires nets - utilisent les prix du marché.

Jusqu'à présent, cette discussion n'a pas tenu compte du fait que, dans une UEM, les différences se confondent et finissent par disparaître : (a) les taux de change sont supprimés avec l'introduction d'une monnaie unique et (b) les taux d'inflation des États membres, déjà très convergents à l'heure actuelle, sont remplacés par un taux d'inflation unique dans une UEM. Les effets des taux de change et des différences entre les pouvoirs d'achat disparaissent et les versements des ressources propres sont effectués en euros pour tous les États membres sur la base de prix fixés uniformément pour l'Europe.

L'utilisation du pilier du PIB soulève des problèmes statistiques plus importants de recensement de la valeur ajoutée respective. Plus particulièrement, les quotes-parts des revenus, non déclarés, issues de l'économie souterraine varient fortement entre les États membres et peuvent entraîner des distorsions importantes - infériorité de la capacité économique nationale -. L'Office statistique des Communautés européennes travaille certes depuis lors au moyen de procédures correctives, mais elles n'ont guère permis jusqu'ici d'ajuster les données du PIB de manière adéquate. En supposant que les estimations de Berger/Schneider pour l'année 1994 reflètent assez justement l'ampleur de l'économie souterraine dans les États membres de l'Union européenne, on obtient les corrections suivantes (voir tabl. 3):

Tabl. 3: PNB par tête au prix du marché, corrigé de l'économie souterraine

Pays	PIB/tête au prix du marché	Ampleur de l'économie souterraine en 1994	Correction du PIP/tête
Belgique	16878	21,4 %	20490
Danemark	23843	17,6 %	28039
Allemagne	18134	13,1 %	20510
Finlande	22175	4,8 %	23239
France	18183	14,8 %	20874
Grèce	7405	22,5 %	9071
Irlande	15556	15,3 %	17936
Italie	16424	25,8 %	20661
Luxembourg	27740	3,0 %	28572
Pays-Bas	17255	13,6 %	19602
Autriche*	18136	6,8 %	19369
Portugal	6178	19,3 %	7370
Suède	21587	18,3 %	25537
Espagne	11255	22,8 %	13821

Dans ce contexte, il semble évident que le pilier des ressources propres du PIB n'est pas d'une qualité irréprochable en tant qu'indicateur d'efficacité, de solvabilité ou de capacité contributive. Néanmoins, les difficultés comparativement les moins importantes semblent apparaître en matière d'acceptation politique en qualité d'indice de prospérité. Ceci ressort souvent clairement de la corrélation élevée entre le PIB/tête officiel et les piliers des ressources propres (voir également le tableau ci-après).

Tabl. 4: Part des États membres dans les piliers des ressources propres et leur corrélation avec le PIB par tête (indice de prospérité)

	Part dans le PNB de l'UE	Part dans le financement du budget européen	dont ressources propres traditionnelles	dont cotisations TVA et PNB
B	3,1	3,9	7,4	3,1
DK	1,9	2	2	2
D	26	28,2	24,2	29,1
G	1,5	1,6	1,2	1,7
E	7	7	5	8
F	17,2	17,5	10,9	19
Ir	1	1	2	1
I	14,2	11,5	7,9	12,4
L	0	0	0	0
NL	4,5	6,4	12	5,1
A	2,6	2,8	1,8	3
P	1,2	1,4	1,1	1,3
Fin	1,4	1,4	1	1,33
S	3	3	3	3
GB	16,1	11,9	21,5	9,3
Corrélation		0,979	0,894	0,966

Source: Commission UE (1998) et calculs personnels.

Comme il ressort de la comparaison des quotes-parts aux ressources propres et des PIB respectifs des États membres, il existe - comme on pouvait s'y attendre - une corrélation très élevée en matière de part dans le financement, c'est-à-dire que les finances et l'efficacité sont prises en compte. Ceci est nettement moins valable pour les ressources propres traditionnelles que pour les piliers PIB/TVA.

2. Discussion critique des calculs des positions nettes

En guise de point de référence pour la poursuite de notre analyse, le tableau ci-après fournit un aperçu de l'évolution des soldes nets des différents États membres de l'UE durant la période 1992-1997.

Tabl. 5: Positions nettes des États membres de 1992 à 1997 (en millions d'écus)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgique	1224,2	1333,1	1139,6	1718,2	1415,8	1079,5
Danemark	295,4	356,9	236,6	345,1	247,8	68,6
Allemagne	-9561,6	-11659,7	-13465,7	-13198,3	-10528,3	-10943,5
Grèce	3588,2	4094,7	3873,9	3528,5	4081	4371,8
Espagne	2708,1	3022,4	3171,6	7253,2	6114,3	5936
France	-1319,3	-1026,9	-2465,3	-1540,1	-137,6	-781,1
Irlande	2119,8	2402,5	1767,9	1913,7	2316,1	2676,7
Italie	-231,7	-1142,8	-2366	-672,7	-1152,5	-61,3
Luxembourg	626,2	737	607,6	694,1	787,8	725,4
Pays-Bas	-818,6	-1263,9	-1762,9	-1921,2	-2331,8	-2276,2
Portugal	2124,4	2457,7	1844,9	2441,1	2849,7	2721,8
Grande-Bretagne	-2256,1	-2959,3	-1074	-4639,1	-2106,1	-1798,8
Autriche				-860,5	-213,5	-723,6
Finlande				-133,9	88	56,1
Suède				-897,7	-656,6	-1129,5

Source: Commission européenne (1998).

Cet aperçu illustre que, durant la période 1992-1997 sous revue, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Italie, la France et l'Allemagne ont, sans exception, enregistré une position de débiteurs nets. L'Autriche et la Suède, qui ont adhéré à l'Union lors de l'élargissement de 1995, présentent eux aussi une position de débiteurs nets. Alors que les autres États débiteurs nets ne supportent qu'une charge moindre, tant en valeur absolue qu'en matière de charge par habitant, l'Allemagne et, dans une mesure sans cesse croissante, aussi les Pays-Bas prennent à leur compte la plus grande charge financière du budget communautaire. L'Allemagne assume à elle seule une quote-part nette de quelque 62 % (1997) des paiements nets. Parmi les États bénéficiaires nets, il convient de relever avant tout l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande qui, aussi bien en chiffres absolus qu'en distribution par habitant, sont les plus grands bénéficiaires nets.

Le calcul des soldes nets repose sur une évaluation précise et chiffrable des avantages et inconvénients liés à l'adhésion à l'UE fondée sur le solde des recettes et des dépenses des différents pays. De sérieuses objections peuvent toutefois être formulées à l'encontre d'une telle "instrumentalisation" du

calcul relatif aux débiteurs nets. D'une part, le calcul des flux de paiements des États membres envers l'UE est lié à des *problèmes d'imputation statistique* qu'il ne faut pas négliger. Il est dès lors impossible de déterminer *exactement* les positions nettes effectives des différents États membres de l'UE. D'autre part, la définition des avantages ("gains") liés à l'adhésion à l'UE en fonction de la position de débiteur net apparaît trop étreinte: en effet, les avantages liés à la participation à l'UE excèdent de loin les effets pécuniaires directs et, par ailleurs, une relation établie entre les recettes et les dépenses de l'Union européenne dans le but de calculer les différentes positions nettes suit en toute logique le *principe de l'équivalence*. Ceci est toutefois en contradiction avec les *objectifs de cohésion et de redistribution* associés au budget communautaire. Les paragraphes ci-après abordent plus en détail quelques objections formulées à l'égard de la valeur significative des soldes nets.

2.1 Objections systématiques I: problèmes d'imputation statistique

Un calcul de débiteur net présuppose que les recettes et les dépenses du budget communautaire peuvent être imputées avec exactitude aux différents pays. L'incidence présumée des paiements demeure cependant limitée en raison de la structure des recettes et des dépenses à l'intérieur du budget.

Le tableau 6 donne un aperçu du niveau et de la structure des *recettes* totales pour l'exercice budgétaire 1997 par rapport à l'exercice précédent.

Tabl. 6: Niveau et structure des recettes totales pour l'exercice 1997

Catégories de recettes	Montants absolus (en millions d'écus)		Part relative dans les dépenses totales (en %)	
	1997	1996	1997	1996
Prélèvements agricoles et cotisations sucre	2015,5	1966,6	2,4	2,4
Droits de douane	12203,2	12865,1	14,8	15,7
Ressources propres issues de la TVA	34471,1	35481,5	41,9	43,3
Ressources propres issues du PNB	33063,8	21878,9	40,1	26,7
Autres recettes	612,0	9751,3	0,8	11,9
Total	82365,6	81943,4	100,0	100,0

Source: Parlement européen, 1997, calculs personnels. Remarque: les coûts de perception des prélèvements agricoles et les droits de douane à hauteur de 10 % sont déjà soustraits du calcul ci-dessus puisqu'ils sont retenus par les États membres. La nette augmentation des ressources propres issues du PNB provient pour partie de ce que, dans le budget de 1996, les excédents de l'exercice antérieur pour un montant de 9 milliards d'écus ont été supprimés. Dans le tableau, ils figurent sous "Autres recettes". Pour l'exercice 1997, un tel excédent n'était toutefois pas disponible de sorte que les autres recettes ont nettement régressé et que, par rapport à l'exercice précédent, les États membres ont dû augmenter les ressources propres issues du PNB.

Le budget de l'Union européenne comporte aussi bien les diverses catégories de recettes en fonction des montants respectifs que les contributions relatives au mécanisme de correction prévu pour la

Grande-Bretagne, une ventilation précise selon les pays. Le tableau ci-après présente sous forme agrégée les paiements des États membres à l'UE - en se fondant sur les quatre grands groupes de recettes. Les montants de la réduction de la contribution britannique, qui font l'objet d'une inscription distincte au budget, sont déjà pris en compte dans les ressources propres issues de la TVA ou du PNB.

Tabl. 7: Ventilation des recettes de l'UE selon les États membres pour l'ensemble de l'exercice 1997

	Prélèvements agricoles et cotisations sucre	Droits de douane	Ressources propres issues de la TVA	Ressources propres issues du PNB	Financement total	Part dans le financement de l'UE (en %)
Belgique	129,2	930,0	1038,9	1048,1	3146,2	3,8
Danemark	48,7	217,4	662,9	670,2	1599,2	2,0
Allemagne	454,2	2981,5	10982,2	9065,7	23483,6	28,7
Grèce	26,1	125,1	574,3	484,8	1210,3	1,5
Espagne	171,0	474,3	2653,4	2332,6	5631,3	6,9
France	389,3	1288,8	6912,7	5932,8	14523,6	17,8
Irlande	14,8	228,3	274,3	223,9	741,3	0,9
Italie	203,7	1131,8	4156,2	4678,8	10170,6	12,5
Luxembourg	0,2	16,9	90,5	71,3	179,0	0,2
Pays-Bas	151,4	1498,5	1759,3	1539,8	4948,9	6,1
Autriche	48,7	256,5	1050,0	874,1	2229,2	2,7
Portugal	45,5	110,2	513,8	419,5	1089,0	1,3
Finlande	29,1	193,5	516,3	483,2	1222,1	1,5
Suède	58,1	329,4	931,0	907,5	2226,0	2,7
Grande-Bretagne	245,5	2421,0	2355,3	4331,5	9353,3	11,4
UE	2015,5	12203,2	34471,1	33063,8	81753,6	100

Source: Parlement européen, 1997; calculs personnels

Bien que, en procédant de la sorte, il soit possible, en ce qui concerne les recettes, de se forger une image suffisamment précise de la charge qui pèse sur les différents États membres, des problèmes d'imputation statistique se posent quant à la charge effective liée au versement de prélèvements agricoles et de droits de douane à l'UE. Ces problèmes sont résumés sous l'intitulé "effet Rotterdam-Anvers".

L'effet Rotterdam-Anvers: le volet recettes du budget communautaire souffre d'effets de distorsion induits par la perception des prélèvements agricoles et des droits de douane qui, indépendamment du pays de destination, sont recouverts aux frontières extérieures de l'Union européenne lors d'importations en provenance de pays tiers. Ils sont comptabilisés au titre de prélèvements et droits à charge de l'État membre d'entrée de ces importations (passage de la frontière).

Les pays qui, en raison de leur situation géographique et de leur vocation commerciale en qualité de “plaque tournante” pour des marchandises en provenance de pays tiers, perçoivent de ce fait des droits de douane supérieurs à ceux d'autres États membres, qu'ils reversent à l'UE. Dans les calculs nets, ces droits de douane leur sont imputés comme paiements au budget communautaire même lorsque les marchandises concernées sont acheminées vers d'autres États membres de l'Union et que, en termes d'économie nationale, les coûts sont ainsi pris en charge dans le pays des consommateurs finals (May, 1985). Cet effet est qualifié de *'First Round Gateway Effect'*. Lorsque, à titre d'exemple, un produit agricole est importé en Allemagne en passant par Hambourg, il donne lieu à des prélèvements allemands au profit du budget communautaire alors que, s'il entre sur le territoire allemand en transitant par Rotterdam, il donne lieu à un paiement néerlandais. Si le produit est acheté directement sur le territoire de l'UE, aucun versement n'est effectué. Toutefois, dans les trois cas, c'est en bout de course l'acheteur du pays des consommateurs finals qui doit acquitter un prix supérieur au prix du marché mondial. De la sorte, recettes et charges régionales sont souvent disjointes.

Il faut de surcroît aussi tenir compte du *'Second Round Gateway Effect'*: il faut entendre par là la réexportation intracommunautaire de marchandises provenant de pays non membres de l'Union européenne qui sont uniquement transformées dans le pays jouant le rôle de plaque tournante. Dans ce cas-ci aussi, les droits de douane perçus sont imputés à l'État concerné au titre de paiements communautaires bien que la charge incombe en fin de compte au consommateur final du pays de destination.

Comme les grands ports de Rotterdam et d'Anvers revêtent en particulier une importance significative dans le cadre des importations communautaires, l'effet qui vient d'être décrit s'est vu appeler “effet Rotterdam-Anvers” (Peffekoven, 1994). Une étude de l'European Centre for Strategic Analysis (1997) chiffre ces effets dits de passerelle (“gateway effects”) à 31 % des recettes douanières totales en Belgique et à 27 % aux Pays-Bas.

En conséquence, les parts relatives de la Belgique et des Pays-Bas reprises dans les calculs nets au titre des prélèvements agricoles et des droits de douane devraient surtout être trop élevées et ne correspondent pas aux charges réelles. Alors que la contribution de la Belgique au financement total du budget communautaire représente quelque 3,8 %, sa part dans l'ensemble des prélèvements agricoles, des cotisations sucre et des droits de douane se situe à environ 7,5 %. La proportion des prélèvements agricoles et des droits de douane néerlandais dans le montant total de cette catégorie de recettes s'élève, avec 11,6 %, pratiquement au double de la part des Pays-Bas dans le financement du budget de l'UE (6,1 %) (voir le tableau 7). Il en va de même - certes dans une moindre mesure - pour le Portugal, la Grande-Bretagne et l'Irlande. Après soustraction de l'“effet Rotterdam-Anvers”, la Belgique, la France et la Grande-Bretagne deviendraient des bénéficiaires nets. La position de débiteur net de l'Allemagne continuerait de grimper (Welter, 1997). Lors du calcul des positions nettes, il convient pourtant de tenir compte des coûts forfaitaires de perception retenus par les différents États membres, égaux à 10 % des droits de douane et des prélèvements agricoles recouverts.

Il faut cependant encore y ajouter l'incidence contraire de l'*'effet de passerelle inverse'*. Celui-ci repose sur le fait que, dans le domaine agricole, les restitutions à l'exportation sont souvent payées là où les installations de chargement se trouvent (Pays-Bas, Belgique), mais qu'elles n'échoient pas aux ressortissants de ces pays, mais bien à ceux des producteurs agricoles. Ce phénomène reflète des positions de gains nettes alors qu'elles y sont inexistantes. On doit toutefois émettre des doutes quant à savoir si l'effet de passerelle et l'effet de passerelle inverse se compensent étant donné que le niveau des restitutions à l'exportation régresse plus rapidement que le produit des volumes d'importations et

du taux communautaire moyen des droits de douane.

À en croire le Conseil allemand des experts pour l'appréciation du développement de l'économie nationale, aussi appelé Conseil des cinq Sages (1994/1995), l'effet de Rotterdam complique singulièrement l'imputation d'environ 25 % des recettes du budget de l'UE.

Toutefois, comme l'importance des ressources propres classiques sur lesquelles l'effet de Rotterdam repose, déclinera aussi à l'avenir et qu'il s'agit en l'espèce des seules véritables ressources *propres*, cette situation entraîne deux conséquences:

1. *des conséquences d'ordre méthodique*: une comparaison des soldes de financement doit ignorer totalement les ressources propres classiques puisque, en tant que "compte d'ordre" en déclin permanent, elles ne constituent pas une charge pour les États membres. Dans le même temps, l'effet Rotterdam deviendra ainsi insignifiant;
2. *des conséquences de nature substantielle*: étant donné que l'importance des véritables ressources *propres* recule, celles-ci doivent être complétées par de nouvelles véritables ressources propres, telles qu'un impôt communautaire commun *afin de maintenir au moins le statu quo*. Ceci doit empêcher un glissement au sein de la structure des pouvoirs fiscaux.⁵

À l'instar des recettes de l'Union européenne, les dépenses inscrites au budget sont également réparties par institutions, catégories de dépenses et chapitres. Il est ainsi possible de déterminer avec une précision relative le montant et la structure des dépenses. Le tableau ci-après présente un aperçu du montant et de la structure de l'ensemble des dépenses pour l'exercice budgétaire 1997 par rapport à l'exercice précédent.

Tabl. 8: Montant et structure de l'ensemble des dépenses pour l'exercice 1997 par rapport à l'exercice précédent

Catégories de dépenses	Montants (en millions d'euros)		Part relative dans l'ensemble des dépenses	
	1997	1996	1997	1996
FEOGA, sect. garantie	41233,0	41328,0	50,1	50,5
Fonds structurels et de cohésion	26632,9	26008,6	32,3	31,7
Recherche et développement	3996,5	3952,5	4,9	4,8
Domaines extérieurs	4687,5	4652,1	5,7	5,7
Formation et culture	736,1	823,4	0,9	1,0
Administration	4283,6	4183,6	5,2	5,1
Autres dépenses	796,0	995,2	0,9	1,2

⁵ Toutefois, un tel impôt communautaire est rejeté dans le document des rapporteurs financiers des Länder allemands (1997), mais aussi dans Caesar (1996) et Walter (1996). Ils émettent notamment des réserves au regard du droit constitutionnel.

Total	82365,6	81943,4	100,0	100,0
-------	---------	---------	-------	-------

Source: Commission des Communautés européennes, 1997; calculs personnels.

Le volet dépenses du budget communautaire présente cependant lui aussi des problèmes d'imputation aux différents États membres étant donné que les montants sont certes ventilés par affectations, mais toutefois pas par États membres, comme cela est le cas du côté des recettes.

- a. *Dépenses agricoles*: les dépenses visant à soutenir les marchés dans le cadre de la politique agricole influencent largement les positions nettes. Ces dépenses sont, en fonction du siège géographique de l'organisme d'intervention, créditées au titre d'afflux au profit du pays d'où le produit quitte le territoire communautaire. Mais les organismes d'intervention achètent aussi des produits agricoles dans d'autres pays. Le paiement n'est de la sorte pas obligatoirement imputé au pays dans lequel l'agriculteur bénéficiaire se trouve (Peffekoven, 1994).
- b. *Reflux de crédits versés au titre des fonds structurels*: les entreprises installées dans les pays débiteurs nets profitent, sous forme de commandes, des crédits versés aux pays bénéficiaires nets au titre des fonds structurels. Une partie des crédits retourne dès lors dans les pays débiteurs nets. Face à cet argument, il convient toutefois de rétorquer qu'un tel reflux des crédits versés au titre des fonds structurels trouve une contrepartie dans des fournitures et des services pour lesquels le donneur d'ordre a opté dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence (à titre d'exemple, voir le cas de l'aéroport d'Athènes). En revanche, les crédits des fonds structurels mobilisés échappent à d'autres affectations - éventuellement dans des pays débiteurs nets.
- c. *Recherche et développement*: la répartition sélective des dépenses consacrées à la recherche et au développement ne peut être réalisée que dans une mesure limitée.
- d. *Paiements à des pays tiers*: de plus, il ne faut pas perdre de vue que l'intégralité des dépenses de l'UE n'est pas liée à des activités menées dans les États membres, mais que certaines aboutissent souvent dans des pays tiers, par exemple dans le cadre de l'aide au développement (Seidel, 1992). Il est quasi impossible d'assigner les avantages économiques ou politiques de tels paiements aux différents États membres de l'Union européenne.
- e. *Imputation des dépenses administratives*: les dépenses administratives qui se répartissent en dépenses de personnel et dépenses en matériel représentent, avec plus de 5 % du budget communautaire pour 1997, une part non négligeable qui peut induire des effets de distorsion sur les positions nettes: il existe en effet une controverse quant à savoir si ces dépenses doivent être incorporées dans les calculs nets. Une possibilité consiste à imputer l'intégralité des dépenses aux pays dans lesquels elles sont effectuées. Cela a pour conséquence que la quasi-totalité des dépenses administratives de l'Union européenne doivent être imputées à la Belgique et au Luxembourg au titre de reflux issus du budget communautaire puisque les sites d'implantation des institutions communautaires sont presque exclusivement concentrés dans ces deux pays. Cette démarche peut être défendue en partie étant donné que l'installation des administrations et de leurs agents emportent de multiples avantages économiques pour un pays ou une région déterminée. D'une part, les dépenses en matériel et un nombre élevé d'agents induisent un certain effet de demande et rendent la région plus attrayante aux yeux des entreprises qui souhaiteraient s'y implanter. D'autre part, le pays qui accueille le siège administratif connaît en particulier une détente sur le marché de l'emploi. Mais la méthode esquissée n'est assurément pas sans soulever des problèmes étant donné que, contrairement à de nombreuses autres prestations communautaires, les dépenses administratives ne se traduisent

pas par des fournitures de marchandises ou des prestations de services et qu'elles ne peuvent dès lors pas être considérées comme de purs afflux. En outre, l'incidence des dépenses sur l'emploi ne se limite pas aux seuls pays du siège administratif, mais concerne aussi pour partie les autres États membres puisque les agents proviennent de nombreux États membres de l'Union européenne. De surcroît, une partie de leurs revenus agit sur la demande dans leur pays d'origine (Ott, 1987). Selon la méthode de calcul, les dépenses administratives sont incluses dans la répartition par pays soit intégralement (ministère fédéral des Finances), soit proportionnellement (la Commission européenne impute 50 % des dépenses administratives à la Belgique et au Luxembourg), soit encore pas du tout (Cour des comptes des Communautés européennes).

- f. *Non-prise en compte de l'ensemble des catégories de dépenses*: plusieurs domaines politiques de l'UE aux implications financières (par exemple le budget de fonctionnement de la CECA, le Fonds européen de développement, la Banque européenne d'investissement ainsi que d'autres opérations d'emprunts et de prêts de l'Union) échappent au budget communautaire. Ces dernières années, les catégories de dépenses non inscrites au budget communautaire ont fortement augmenté, tant au niveau des montants que de leur signification. Même en se limitant à des observations d'ordre purement budgétaire, il faudrait dès lors aussi incorporer dans le calcul les activités financières menées hors budget de l'UE. Pour effectuer un calcul net exact, chaque pays devrait aussi intégrer ces transactions financières et les inclure dans son solde.

2.2 Objections systématiques II: la valeur significative limitée des soldes nets au regard des avantages retirés de l'adhésion à l'Union européenne

Outre les problèmes d'imputation statistique esquissés ci-avant, il convient de se demander si, au plan des principes, les calculs nets sont en mesure d'apporter une preuve suffisante des avantages et des inconvénients d'une adhésion à l'Union européenne. Les partisans de cette conception estiment que le solde des transferts financiers constitue une mesure appropriée de la répartition des charges au sein de l'UE alors que, dans le débat sur les débiteurs nets, les opposants argumentent que, en observant uniquement les soldes qui ne sont appréhendés que directement à travers les paiements qui transitent par le budget communautaire, les effets économiques et politiques indirects qu'un pays peut retirer de sa participation à l'UE sont ignorés (Caesar, 1996b). Ils craignent en outre que l'évolution future de l'intégration européenne ne soit mise en péril si la démarche d'équivalence prend une dimension essentiellement politique. Peffekoven (1998) propose dès lors de mettre une bonne fois pour toutes un terme à la discussion sur les positions nettes.

Globalement parlant, le recours aux soldes nets afin d'évaluer les avantages que l'adhésion à l'UE peut procurer doit à vrai dire faire l'objet d'une réflexion critique. Il suscite beaucoup trop aisément l'impression d'inexactitude dans la détermination chiffrée des avantages bien que tout étudiant en économie apprenne au cours des six premiers mois de ses études que les avantages peuvent, le cas échéant, être mesurés de manière *ordinale* (plus grands/plus petits), mais non pas de manière *cardinale* (échelle étalonnée). Il est certes incontestable que les soldes nets peuvent s'avérer utiles en tant que substituts, ils fournissent des orientations et révèlent des déséquilibres. Les paragraphes suivants vont, à titre d'exemple, énoncer quelques arguments qui démontrent qu'une pure observation des soldes nets n'est pas assez significative.

(1) Avantages du marché unique européen

En se concentrant sur la position des débiteurs nets, l'impact du marché unique européen sur le mieux-être des pays débiteurs nets est passé sous silence.

- a. *Simplification des échanges commerciaux transfrontaliers*: la libéralisation de la circulation des marchandises, des services et des capitaux ainsi que l'uniformisation des normes et des dispositions réglementaires et législatives ont considérablement amélioré les échanges commerciaux transfrontaliers entre les États membres de l'UE dans le cadre de la mise en œuvre du programme du marché unique européen. Cette évolution profite avant tout aux industries exportatrices des États débiteurs nets (économiquement plus puissants).
- b. *Élargissement des débouchés potentiels*: la redistribution, voulue par le budget communautaire, au profit de régions européennes économiquement moins développées entraîne un relèvement du pouvoir d'achat dans ces régions. De plus, l'intégration européenne a contribué à une stabilisation notoire des conditions-cadres liées à la politique économique menée dans les différents États membres. Les entreprises exportatrices des pays débiteurs nets peuvent en tirer profit en s'ouvrant de nouveaux débouchés potentiels.
- c. *Augmentation de l'emploi*: un relèvement du chiffre d'affaires des industries exportatrices grâce à la simplification des échanges commerciaux transfrontaliers et un élargissement des débouchés potentiels au sein de l'UE peut, dans les pays débiteurs nets, avoir des répercussions bénéfiques sur le bien-être en relevant ou en assurant le niveau de l'emploi.
- d. *Accroissement des recettes fiscales*: aussi bien le rehaussement du chiffre d'affaires ou du volume des échanges commerciaux ou encore un relèvement éventuel du niveau de l'emploi qu'ils induisent permettent d'escompter un accroissement des recettes fiscales directes et indirectes dans les pays débiteurs nets. Celles-ci pourront à nouveau être mobilisées pour améliorer le bien-être de la population. *Une première quantification de cet effet figure au chapitre 3.*

(2) *Coûts d'opportunité d'une non-adhésion à l'UE*

- a. *Agriculture et politique structurelle*: lors d'un débat consacré aux positions nettes, qui devrait sous-tendre une analyse coûts-avantages, il ne faut en outre pas oublier qu'une non-adhésion - hypothétique - concédée à l'Union européenne engendrerait des coûts d'opportunité qui grèveraient les budgets nationaux. À titre d'exemple, il serait dans ce cas quasi impossible d'éviter l'octroi de subventions élevées même dans le cadre d'une politique agricole menée au plan strictement national. De même, les mesures et actions de politique structurelle mises en œuvre au niveau des États nationaux devraient être intensifiées.
- b. *Aspects politiques I*: un autre point est incarné par les aspects politiques liés à l'existence de l'Union européenne. L'intégration européenne en plein développement, qui pourrait être mise en péril par un débat permanent sur les débiteurs nets et des réflexions par trop égoïstes de certains États, concourt à assurer la paix - même dans la perspective de l'élargissement projeté à l'Est - et à conforter les jeunes démocraties d'Europe orientale.
- c. *Aspects politiques II*: les avancées de l'intégration devraient en outre conférer à l'Europe un plus grand poids politique sur la scène internationale. Tandis que la position des différents États membres de l'UE dans les négociations avec les États-Unis par exemple demeure plutôt timide, l'UE est, en agissant "en tant que bloc", en mesure de négocier sur un pied d'égalité (Gretschmann, 1997a). Les défis que l'UE devra relever à l'aube du prochain millénaire - la réalisation de l'UEM et l'élargissement de l'UE à l'Est - peuvent enfin servir d'impulsion pour vaincre les résistances et les inerties face aux réformes nécessaires qui continuent de caractériser

les États membres (Gretschmann, 1997b). À cet égard, il importe d'envisager aussi bien le secteur public (par exemple en accentuant de la flexibilité, en consolidant les finances publiques) que les adaptations structurelles requises par le secteur privé. Dans la transposition des réformes nécessaires dans les États membres, l'UE est dès lors investie d'une fonction de "catalyseur".

2.3 Soldes nets et puis?

Les considérations qui précèdent ont montré que le calcul des positions nettes n'autorise qu'une appréciation insuffisante des gains et avantages retirés de l'appartenance à l'UE tant en raison de problèmes d'imputation statistique que des limites imposées par des réflexions d'ordre strictement budgétaire. Même s'il est quasi impossible de maîtriser l'ensemble de ces difficultés compte tenu des problèmes de mesure et d'indicateurs, nous allons tenter, dans le chapitre suivant, de traduire les avantages commerciaux tirés de l'adhésion en conséquences budgétaires et de les quantifier. Pour les États membres de l'Union européenne, l'adhésion a - au vu de la stabilité politique et des avantages de l'intégration économique jusqu'à l'achèvement du marché unique européen - à vrai dire relevé sensiblement le niveau du volume des échanges commerciaux intracommunautaires. Résultat: des effets bénéfiques pour le bien-être des populations, surtout dans les États débiteurs nets.

3. Calcul des positions nettes en tenant particulièrement compte des effets fiscaux induits par les échanges commerciaux

Dans le chapitre précédent, nous avons abordé les limites de la valeur significative de l'évaluation de l'adhésion à l'Union européenne lorsque l'on se limite aux recettes et dépenses au niveau des États membres et de l'UE. Le calcul ci-dessous des positions nettes des États membres de l'UE veut dès lors mettre l'accent sur les effets fiscaux de l'adhésion à l'Union européenne provenant des avantages retirés des échanges commerciaux qui sortent du cadre des flux de paiements directs.

Comme nous l'avons déjà évoqué dans les chapitres précédents, la littérature et le débat politique se circonscrivent souvent aux avantages non fiscaux d'une appartenance à l'UE. Il y est sans cesse rappelé que les avantages commerciaux potentiels de l'intégration n'ont pas de place dans des considérations d'ordre fiscal.

En ce qui concerne notamment l'Allemagne, les arguments présentés pèchent en général par un manque de précision et n'indiquent pas que les avantages particuliers engrangés au titre du volet exportations ne pèsent pas dans la balance (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997). La naissance du marché unique européen simplifie certes largement les courants commerciaux au sein de l'Union européenne. En termes absolus, l'Allemagne représente aussi le plus important partenaire au sein du marché unique européen. L'examen, à titre d'exemple, de la part du commerce intérieur communautaire dans l'ensemble du commerce extérieur ou dans la production économique de la République fédérale d'Allemagne (PIB au prix du marché) indique toutefois que d'autres États membres sont nettement plus tributaires du marché unique. À l'inverse, la présente étude va pour la première fois - et il s'agit d'une innovation - tenter de traduire en termes d'effets budgétaires, pour l'ensemble des États membres de l'UE, les avantages tirés du commerce extérieur du fait de leur appartenance à l'Union par le biais de leur contribution à la valeur ajoutée, multipliés par la partie des revenus nationaux versée sous forme d'impôts et de taxes.

La démarche retenue pour calculer les effets fiscaux supplémentaires de l'adhésion à l'UE repose sur l'argumentation suivante (voir le chapitre 2): nous partons du principe que l'adhésion d'un État à l'Union européenne élargit sensiblement ses échanges commerciaux extérieurs avec les autres États membres de l'Union.

On peut dès lors escompter que, dans le cadre de l'adhésion à l'UE, il faille s'attendre aussi bien à un accroissement absolu du commerce extérieur qu'à une augmentation du poids relatif des échanges commerciaux avec les autres États membres de l'Union par rapport au commerce extraeuropéen. Ce gonflement des exportations devrait, par le biais d'un supplément de recettes fiscales directes et indirectes engendrées par la valeur ajoutée née des échanges extérieurs, déboucher sur une augmentation du produit fiscal national du nouvel État adhérent. Pour calculer la position nette effective d'un État membre de l'Union, il faut donc additionner ces effets fiscaux de l'adhésion à l'UE au solde des dépenses et des recettes communautaires.

Pour déterminer les effets fiscaux, il convient donc de commencer par calculer, pour les différents pays, l'élasticité du commerce extérieur au regard de l'appartenance à l'Union européenne. Ensuite, il est possible d'adopter une démarche qui consiste à comparer la situation quelques années avant l'adhésion à la Communauté existante avec celle qui prévaut après cette adhésion. Pour les six États

membres fondateurs de la Communauté européenne, à savoir l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, cette méthode pose cependant quelques problèmes compte tenu des lacunes de la base des données relatives à la période de constitution. Pour analyser ces États, nous faisons dès lors plutôt référence à l'année 1968 caractérisée par la réalisation de l'union douanière. Ce choix s'est imposé du fait de la mise en œuvre de l'union douanière dont les effets ont sensiblement facilité les échanges commerciaux. Nous opérons de plus une distinction entre le premier élargissement de l'Union européenne - adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark en 1973 -, l'adhésion de la Grèce en 1981, le deuxième élargissement méridional avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal en 1986 et l'adhésion des anciens membres de l'AELE que sont l'Autriche, la Suède et la Finlande en 1995. Dans le cadre de cette analyse, nos réflexions reposent sur les valeurs des échanges commerciaux extérieurs 3 ans avant et 7 ans après l'adhésion à l'UE. Une période d'observation de 10 ans apparaît appropriée pour garantir que les résultats sont suffisamment indemnes d'influences spécifiques susceptibles d'induire des distorsions. La période d'observation est ramenée à 6 ans (1965-1971) ou 5 ans (1992-1997) uniquement pour les membres fondateurs et les États membres de l'AELE qui ont adhéré en dernier à l'Union européenne. Alors que, pour les États membres de l'AELE, il n'est pas possible d'appréhender les incidences 7 ans après l'adhésion qui remonte à 1995, la réduction de la période sous revue opérée pour observer les répercussions sur les États membres fondateurs se justifie afin de prévenir toute distorsion des calculs imputable aux effets du premier élargissement de l'UE en 1973.

La méthode peut se résumer comme suit: (1) Il convient tout d'abord de déterminer le montant des exportations intracommunautaires et des exportations totales des États membres avant et après leur adhésion et, en procédant à une comparaison des parts relatives (pourcentages) des exportations intracommunautaires dans le total des exportations, de représenter la variation de leur poids relatif. (2) Dans une deuxième phase, nous estimons la valeur fictive des exportations totales des États adhérents au cas où ils n'auraient pas adhéré à l'UE. (3) En divisant les exportations effectives par les exportations fictives que nous avons calculées dans l'hypothèse d'une non-adhésion, nous pouvons calculer un "facteur d'intégration" qui révèle si l'adhésion à l'UE a entraîné une augmentation des échanges extérieurs totaux des différents États adhérents. (4) Dans l'étape suivante, nous calculons, en nous fondant sur ce facteur d'intégration, l'accroissement (ou la diminution) des exportations imputable à l'appartenance à l'UE. (5) En multipliant cette différence au niveau des exportations par le taux d'imposition moyen des différents États adhérents, nous calculons de manière approximative l'augmentation ou la diminution du produit fiscal dans les pays adhérents. (6) La dernière étape incorpore cette variation, induite par l'intégration, du produit fiscal national des États adhérents en effectuant deux variantes de calcul des débiteurs nets.

(1) Exportations intracommunautaires et total des exportations avant et après l'adhésion à l'UE

Le tableau suivant illustre les exportations réelles des différents pays adhérents vers les autres États de l'UE 3 ans avant et 7 ans après l'adhésion, exprimées en écus au prix de l'année d'adhésion respective. L'évolution des exportations intracommunautaires est mise en relation avec les variations de l'ensemble des activités mondiales du commerce extérieur des États adhérents durant la même période, de nouveau en écus, au prix de l'année d'adhésion des différents pays concernés.

Tabl. 9: Exportations des États membres avant et après l'adhésion à l'UE

Exportations dans l'UE ¹	Total des exportations ¹
-------------------------------------	-------------------------------------

	avant l'adhésion ²	après l'adhésion ²	avant l'adhésion	après l'adhésion
	1965	1971	1965	1971
Allemagne	6587	10945	18689	27308
France	4426	9116	10806	18437
Italie	3002	5412	7464	12116
Pays-Bas	3983	6617	7151	10394
Belgique / Luxembourg	4228	6723	6836	9805
	1970	1980	1970	1980
Grande-Bretagne	4443	14403	20425	33710
Irlande	143	2433	1240	3249
Danemark	982	3350	4332	6630
	1978	1988	1978	1988
Grèce	1689	2493	3324	3847
	1983	1993	1983	1993
Espagne	12092	23951	27535	38419
Portugal	3363	6171	6323	8193
	1992	1997	1992	1997
Autriche	26325	32982	39833	53068
Suède	21245	36652	38056	66037
Finlande	10628	19398	19961	36552

¹ en millions d'euros au prix de l'année de l'adhésion

² pour les États fondateurs: l'année 1968 (début de l'Union douanière) est retenue comme année de référence

Source: calculs personnels fondés sur Eurostat, statistiques de base de la Communauté

Méthode de calcul: les valeurs indiquées en euros ont été converties en devises nationales aux taux de change en vigueur et corrigés de la déflation en recourant aux indices implicites du prix du PNB (déflateurs) afin d'obtenir les prix du marché.

Il apparaît clairement que, durant la période sous revue, l'ensemble des États adhérents présente un net accroissement des échanges extérieurs. Tant les exportations intracommunautaires des États membres que leurs activités mondiales en matière de commerce extérieur ont, durant la période sous revue, nettement progressé. Il existe cependant des différences parfois sensibles entre les taux de croissance des différents pays: alors que, dans les échanges commerciaux intracommunautaires, ce sont surtout le Danemark et l'Irlande qui, dans la période postérieure à leur adhésion à l'UE, ont connu une croissance sensible de leurs exportations (+240 % ou +1 600 %), l'augmentation des exportations de la Grèce en direction des autres États membres de l'Union doit être qualifiée de modérée (+48 %). En ce qui concerne l'Irlande, il convient cependant de souligner la situation particulière liée à l'adhésion simultanée de la Grande-Bretagne à l'Union européenne: étant donné que l'Irlande réalise un volume important de ses échanges commerciaux extérieurs avec la Grande-Bretagne, la croissance énorme des activités d'exportation de l'Irlande avec les autres États membres de l'Union s'explique pour une large part parce que, désormais, les échanges commerciaux avec la Grande-Bretagne sont

aussi repris sous la rubrique “échanges commerciaux intracommunautaires”. Les mêmes réflexions peuvent, toutefois dans une moindre mesure, être formulées à l'égard de l'adhésion simultanée de l'Espagne et du Portugal puisque, ici aussi, un partenaire commercial important a adhéré à l'Union. En conséquence, l'expansion des exportations communautaires de ces pays ne peut être que partiellement imputée à l'impact de simplification des échanges commerciaux liée à l'appartenance à l'UE. En matière d'évolution globale des exportations, la Suède (+74 %), la Finlande (+83 %) et de nouveau l'Irlande (+162 %) présentent les plus forts taux de croissance. C'est une fois de plus la Grèce qui, en termes d'accroissement des exportations, demeure à la traîne des autres États membres adhérents.

Pour illustrer les variations du poids relatif des exportations intraeuropéennes par rapport aux exportations mondiales, il convient de se livrer à une présentation comparative des parts relatives (pourcentages) des exportations intracommunautaires par rapport au total des exportations des États adhérents avant et après leur adhésion, un exercice qui se traduit par le tableau ci-après.

Tabl. 10: Part relative des exportations intracommunautaires dans les exportations mondiales avant et après l'adhésion à l'UE

	Part relative des exportations dans l'UE par rapport au total des exportations en %	
	avant l'adhésion à l'UE ¹	après l'adhésion à l'UE ¹
	1965	1971
Allemagne	35,2	40,1
France	41	49,4
Italie	40,2	44,7
Pays-Bas	55,7	63,7
Belgique / Luxembourg	61,9	68,6
	1970	1980
Grande-Bretagne	21,8	42,7
Irlande	11,6	74,9
Danemark	22,7	50,5
	1978	1988
Grèce	50,8	64,8
	1983	1993
Espagne	43,9	62,3
Portugal	53,2	75,3
	1992	1997
Autriche	66,1	62,2
Suède	55,8	55,5
Finlande	53,2	531

Il apparaît clairement que, à l'exception des États membres de l'AELE qui sont les derniers à avoir adhéré à l'UE, tous enregistrent durant la période de référence une augmentation sensible de la part relative des exportations intracommunautaires par rapport aux exportations mondiales. La part des exportations intracommunautaires dans le total des exportations a surtout considérablement augmenté pour les premiers États adhérents, à savoir la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark. Alors que, pour le Danemark et la Grande-Bretagne, les pourcentages ont quasiment doublé, ce pourcentage a été multiplié par 6 pour l'Irlande étant entendu qu'il importe de rappeler ici les effets spéciaux liés à l'adhésion simultanée de l'Irlande et de la Grande-Bretagne. (Ces effets s'appliquent par ailleurs aussi - toutefois dans une moindre mesure - par analogie à la Grande-Bretagne.) En revanche, l'Allemagne et l'Italie se situent derrière les autres États adhérents lorsqu'on analyse l'accroissement du poids relatif des exportations intracommunautaires. La part de ces dernières dans le total des exportations ne passe que de 35,2 % à 40,1 % pour l'Allemagne et de 40,2 % à 44,7 % pour l'Italie.

(2) *Volume total des exportations en cas de non-adhésion*

Dans l'étape suivante, nous confrontons l'évolution effective du total des exportations avec une estimation du volume fictif total des échanges commerciaux des États adhérents dans l'hypothèse d'une non-adhésion à l'UE. En l'absence d'adhésion, la valeur fictive des exportations se calcule, dans notre démarche, comme suit:

$$EX_{fictives(t+7)} = (EX_{Tot(t+7)} - EX_{UE(t+7)}) / (1 - EX_{UE(t-3)} / EX_{Tot(t-3)})$$

Où: t	l'année d'adhésion
$EX_{fictives(t+7)}$	les exportations fictives en cas de non-adhésion à l'UE
$EX_{Tot(t-3)}$	le total des exportations 3 ans avant l'adhésion à l'UE
$EX_{Tot(t+7)}$	le total des exportations 7 ans après l'adhésion à l'UE
$EX_{UE(t-3)}$	les exportations vers les États membres de l'UE 3 ans avant l'adhésion à l'UE
$EX_{UE(t+7)}$	les exportations vers les États membres de l'UE 7 ans après l'adhésion à l'UE

Dans un premier temps, nous calculons donc les exportations en direction des États non membres de l'UE en soustrayant les exportations intracommunautaires du total des exportations. Nous déterminons ensuite la part des exportations vers les États non membres de l'UE dans le total des exportations du pays avant son adhésion à l'UE. Le calcul du total des exportations que le pays présenterait durant la septième année après son adhésion, dans le cas où il n'y aurait pas adhéré, repose sur l'hypothèse que, dans un tel cas de figure, il n'aurait pas enregistré de déplacement des poids relatifs entre les échanges intra- et extracommunautaires. Nous partons donc du principe d'une constance de la part relative (pourcentage) des exportations vers des États non membres de l'UE dans le total des exportations. Ceci explique que, dans une dernière étape, nous calculons, en divisant les exportations extraeuropéennes (durant l'année t+7) par la partie supposée constante des exportations en direction des États non membres de l'UE, les exportations totales fictives de l'État adhérent concerné au cas où celui-ci n'aurait pas adhéré 7 ans auparavant. On peut reprocher à cette prémisse que le glissement régional de la structure des exportations ne peut certainement *pas* être *uniquement* ramené à l'adhésion à l'UE. Étant donné que nous partons cependant d'une incidence dominante de l'adhésion à l'UE, nous estimons pouvoir défendre l'hypothèse retenue.

En recourant au total des exportations calculé selon la formule précitée, le tableau ci-après confronte les exportations totales effectives des États membres adhérents 7 ans après leur adhésion.

Tabl. 11: Rapport entre le total des exportations après l'adhésion à l'UE et les exportations totales fictives en cas de non-adhésion

	Total des exportations	Export. totales fictives	
	Après l'adhésion ¹	En cas de non-adhésion ¹	Facteur d'intégration
	1965	1971	
Allemagne	27308	25252	1,08
France	18437	15798	1,17
Italie	12116	11211	1,08
Pays-Bas	10394	8526	1,22
Belgique / Luxembourg	9805	8089	1,21
	1980	1980	
Grande-Bretagne	33710	24689	1,37
Irlande	3249	924	3,52
Danemark	6630	4244	1,56
	1988	1988	
Grèce	3847	2751	1,4
	1993	1993	
Espagne	38419	25790	1,49
Portugal	8193	4321	1,90
	1997	1997	
Autriche	53068	59250	0,9
Suède	66037	66482	0,99
Finlande	36552	36654	1

¹ en millions d'écus, exprimés en prix de l'année d'adhésion; pour les membres fondateurs: l'année 1968 (début de l'union douanière) est retenue comme année de référence

Source: calculs personnels fondés sur Eurostat, statistiques de base de la Communauté.

(3) Le "facteur d'intégration"

La quatrième colonne du tableau précédent comporte en outre les quotients du total des exportations après l'adhésion à l'UE et des exportations totales fictives en cas de non-adhésion. Cette valeur, que nous avons dénommée "facteur d'intégration", indique si la participation à l'UE a entraîné une augmentation (valeur >1) ou une diminution (valeur <1) du montant des exportations totales d'un État. Comme le tableau le révèle, l'adhésion à l'UE a, pour l'ensemble des pays, hormis les anciens États membres de l'AELE qui sont les derniers à avoir adhéré à l'Union - à savoir l'Autriche, la Suède et la Finlande - entraîné un relèvement parfois substantiel du total des exportations. Cette valeur est particulièrement élevée pour le Portugal (1,90) et l'Irlande (3,52) bien que, pour ces deux pays, il faille à nouveau souligner les problèmes de méthode, déjà évoqués, liés à l'adhésion concomitante d'un

partenaire commercial important à la Communauté qui surpasse l'impact bénéfique de l'appartenance à l'UE puisque les exportations en direction de ces États sont désormais considérées comme des échanges commerciaux intracommunautaires. Alors que, pour la Finlande, le facteur d'intégration que nous avons calculé est égal à 1 et n'indique aucune variation, les valeurs relatives à l'Autriche (0,9) et à la Suède (0,99) sont même inférieures à 1. Durant la période sous revue, il est étonnant de constater que la part du commerce intracommunautaire dans le total des échanges extérieurs a diminué.

(4) Augmentation (ou diminution) des exportations imputable à l'adhésion à l'UE

Les valeurs du “facteur d'intégration” permettent de calculer la part relative du volume actuel des exportations associée à l'adhésion à l'Union européenne. Ce calcul repose sur la formule suivante:

$$\text{Augmentation des exportations} = \text{total des exportations} - \text{total des exportations} / \text{facteur d'intégration}$$

Nous soustrayons donc du total réel des exportations des États membres concernés le quotient du total réel des exportations et du facteur d'intégration. Plus le facteur d'intégration est élevé, plus le niveau d'augmentation des exportations résultant de l'adhésion à l'UE est élevé. Ce calcul repose sur l'hypothèse selon laquelle le “facteur d'intégration” calculé pour la période d'adhésion à l'UE est *indépendant du facteur temps*, ce qui revient à dire qu'il peut être transposé aux exportations actuelles. Le tableau ci-après présente l'augmentation des exportations calculée pour les États adhérents considérés:

Tabl. 12: Augmentation (diminution) des exportations et des recettes fiscales imputables à l'adhésion à l'UE

	Facteur d'intégration	Augmentation des exportations (1996) ¹	Ø partie des revenus nationaux versés sous forme d'impôts et de taxes en %	Variation du produit fiscal (1996) ¹
Allemagne	1,08	30607	23,3	7131
France	1,17	34915	26	9078
Italie	1,08	14718	28,7	4224
Pays-Bas	1,22	28914	27,1	7836
Belgique / Luxembourg	1,21	24109	31,6	7618
Grande-Bretagne	1,37	55058	29,6	16297
Irlande	3,52	27248	29,7	8093
Danemark	1,56	14536	50,4	7326
Grèce				
Espagne	1,49	27895	22,4	6248
Portugal	1,9	8251 ³	24,7	2038 ³
Autriche	0,9	-5095	29,7	-1513
Suède	0,99	-676	39,9	-270

Finlande	1	0	34,6	0
----------	---	---	------	---

Remarque: ¹ en millions d'euros au prix de 1996; ² chiffres de 1994; ³ chiffres de 1995

Il apparaît clairement que, à l'exception des anciens États membres de l'AELE, tous les États voient leurs exportations croître grâce à l'adhésion à l'UE. La valeur moindre du facteur d'intégration relative aux derniers États adhérents a pour conséquence que ceux-ci n'enregistrent pas d'augmentation de leurs exportations (comme dans le cas de la Finlande), voire se caractérisent par des taux négatifs.

(5) Variation du produit fiscal national imputable à l'adhésion à l'UE

Après avoir quantifié les augmentations des exportations, une multiplication par les taux d'imposition moyens des différents États adhérents (voir la colonne 4) repris dans le tableau précédent permet d'évaluer le produit fiscal supplémentaire qui résulte de l'adhésion à l'UE (colonne 5). Vu le recours à des valeurs moyennes, ces valeurs ne peuvent certes que fournir une approximation plus ou moins précise.

(6) Les positions nettes "corrigées"

Dans une dernière étape, nous souhaitons procéder à la péréquation entre les produits (recettes) tirés des effets des échanges extérieurs et les flux de paiements existant dans les États membres au regard du budget communautaire. Cette opération fournit le bénéfice net final de l'intégration. Le tableau ci-après reproduit la position nette des États membres pour l'année 1996 en se fondant sur le calcul des débiteurs nets effectué par la Commission européenne (1998) et Busch (1998).

Tabl. 13: Positions nettes "corrigées"

	Position nette 1996 (Commission européenne)	Position nette 1996 (Busch)	Variation du produit fiscal (1996) ¹	Position nette "corrigée" 1996 (CE)	"Position nette "corrigée" 1996 (Busch)
Allemagne	-10528	-10895	7131	-3397	-3764
France	-138	-460	9078	8940	8618
Italie	-1153	-1402	4224	3071	2822
Pays-Bas	-2332	-2447	7836	5504	5389
Belgique/Luxembourg	2204	-825	7618	9822	6793
Grande-Bretagne	-2106	-2276	16297	14191	14021
Irlande	2316	2260	8093	10409	10353
Danemark	248	193	7326	7574	7519
Grèce	4081	3933	499	4580	4432
Espagne	6114	5972	6248	12362	12220
Portugal	2850	2774	2038	4888	4812
Autriche	-214	-272	-1513	-1727	-1785
Suède	-657	-753	-270	-927	-1023

Finlande	88	27	0	88	27
----------	----	----	---	----	----

Source: Busch, 1998; calculs personnels

Une intégration, dans le calcul des positions nettes, des effets fiscaux de l'adhésion à l'UE qui excèdent les flux de paiements directs liés à l'Union européenne entraîne, en se fondant sur la démarche que nous avons adoptée, une amélioration parfois substantielle des positions nettes pour l'ensemble des États membres à l'exception des anciens pays membres de l'AELE qui sont les derniers à avoir adhéré à l'UE. Exprimées en montants absolus, les améliorations sont les plus significatives en Grande-Bretagne: ce dernier pays abandonne son statut de plus grand débiteur net pour devenir le plus grand bénéficiaire net des États considérés. Une évaluation par habitant indique que ce sont surtout l'Irlande et le Danemark qui en sortent gagnants.

Le tableau qui précède illustre que, en termes de tendances, les résultats obtenus par Busch (1998) en se fondant sur les débiteurs nets et le calcul des soldes effectué par la Commission européenne (1998) coïncident. Selon les calculs de la Commission européenne, les positions des bénéficiaires nets sont cependant légèrement supérieures et les charges supportées par les États débiteurs nets sont légèrement inférieures. Cette différence est liée à ce que le calcul de Busch - contrairement à la démarche adoptée par la Commission - ne tient pas compte des dépenses directement imputables aux divers États membres. Des écarts sensibles entre les deux calculs des débiteurs nets ne peuvent être constatés que pour la Belgique et le Luxembourg: pour l'essentiel, ils sont dus aux dépenses administratives de l'UE supportées par ces deux États, dont ceux-ci tirent essentiellement profit alors qu'elles sont absentes du calcul de Busch (1998).

Certains éléments des résultats de l'étude méritent toutefois d'être relativisés:

- a. Les résultats négatifs pour l'Autriche et la Suède indiquent il est vrai que ces deux pays réussissent moins bien que les autres États membres de l'Union européenne tout en donnant une image plus sombre qu'elle ne l'est en réalité: il convient à cet égard de faire référence à l'envolée des exportations de l'Autriche et de la Suède vers les pays extracommunautaires dans les années 1990 (voir le tableau 9). Tandis que les exportations intracommunautaires de ces deux États ont certes aussi nettement progressé, elles n'ont toutefois pas pu suivre le rythme de l'évolution globale des exportations. Ceci explique que la part relative des échanges commerciaux communautaires de l'Autriche et de la Suède dans le commerce mondial a régressé durant la période sous revue. Durant la période examinée, la croissance énorme des exportations extracommunautaires a de ce fait dépassé le volume des exportations intracommunautaires de ces deux pays qui a lui aussi crû en valeur absolue. Étant donné que le facteur de correction des positions des débiteurs nets que nous avons appliqué repose en fin de compte sur l'évolution du poids relatif des exportations intracommunautaires par rapport aux exportations mondiales, les valeurs absolues des corrections sont négatives. En observant aussi l'évolution sur une période de 10 ans (1992 - 2002) - à l'instar des autres élargissements de l'Union européenne - la mise en œuvre de l'UEM, à laquelle à tout le moins l'Autriche participera dès le début - pourrait, dans quelques années déjà, entraîner un retournement de situation en faveur des échanges commerciaux intracommunautaires.
- b. Les hypothèses que nous avons retenues peuvent à n'en pas douter soulever quelques

interrogations: notre argumentation repose par exemple sur l'idée que l'adhésion à l'UE a un impact considérable sur le glissement de la structure des exportations des États adhérents (*trade creation and trade diversion*, création et diversion de courants d'échanges). D'autres grandeurs d'influence sont absentes de la présente étude. Il faut de surcroît souligner les problèmes esquissés qui surgissent lorsque le principal partenaire commercial d'un pays adhère simultanément à l'UE (exemple: l'Irlande). En outre, l'hypothèse liée à la possibilité de transposer le facteur d'intégration aux exportations actuelles soulève à coup sûr certains problèmes. Enfin, l'application d'impôts et de taxes moyens n'autorise qu'un calcul approximatif de l'augmentation ou de la diminution des recettes fiscales.

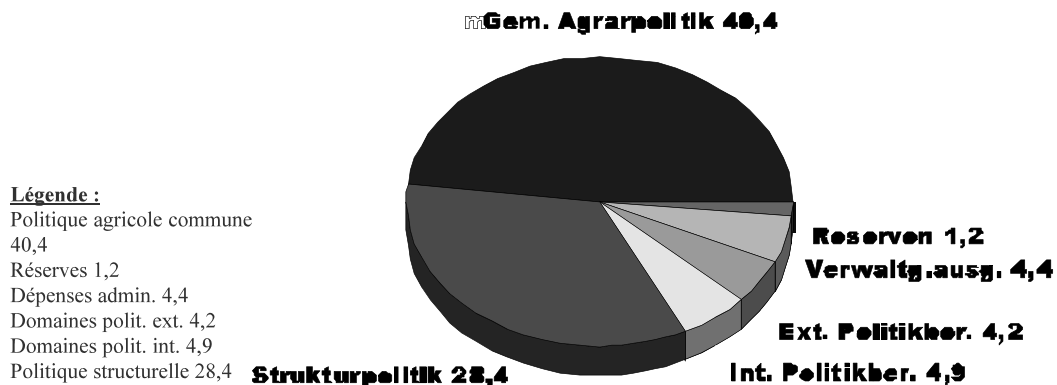
En résumé, nous retiendrons que notre analyse a montré que, en négligeant les effets fiscaux supplémentaires liés à l'appartenance à l'Union européenne, les calculs actuels des positions des débiteurs nets ont tendance à surestimer les charges nettes et à sous-estimer les bénéfices nets.

4. Analyse et évaluation comparée des principales approches en matière de réformes et de corrections

4.1 Evolution des dépenses de l'UE

Le budget pour l'année 1998 prévoit des versements d'un total de 83,5 milliards d'écus. Aujourd'hui encore, la majeure partie des dépenses du budget UE se concentrent, comme déjà mentionné au chapitre 1, sur deux domaines, en l'occurrence la politique agricole commune d'une part et la politique structurelle européenne de l'autre. L'illustration ci-après l'explique (Hutter; Zendron, 1997; Levermann, 1995).

Illustr. 1: Structure des dépenses du budget 1998 de l'UE (en milliards d'écus)



Source: en référence à: Ministère fédéral des Finances 1997: 14 sq.

L'examen de la période budgétaire 1988-1996 révèle que les dépenses globales de l'UE ont augmenté de 86%, soit un taux de croissance annuel de 8,1%. La croissance annuelle moyenne du budget UE est ainsi supérieure au taux d'expansion du produit national nominal commun des 15 pays de l'UE, évalué à environ 5,4%. Il faut toutefois remarquer que le budget est resté - sauf pour l'année 1993 - largement inférieur au plafond maximum autorisé.

Tabl. 14: Plafond des ressources propres et évolution réelle

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Plafond des ressources propres ^{a)} en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20	1,20	1,20	1,21	1,22
Plafond comptable ^{b)} en milliards d'écus	46,8	51,8	56,1	61,8	65,2	65,8	68,8	77,3	81,9
Versements effectifs en milliards d'écus	41,3	41,1	43,3	53,8	58,6	64,2	60,3	66,9	76,8
Evolution en % par rapport à l'exercice précédent	16,9	-0,4	5,3	24,2	8,9	9,6	-6,1	11,0	14,8

Les taux de croissance relativement élevés du budget européen amènent à réfléchir non seulement à des mesures de réforme du volet des recettes, mais également à des réformes spécifiques - orientées vers des politiques de dépenses particulières - du côté des dépenses.

Tabl. 15: L'évolution des dépenses du budget UE

	1988	1990	1993	1996	1988-1996	1988-1996
	en millions d'écus				coefficient de variation annuel moyen en %	coefficient de variation (1988-1996) en %
Garantie agricole	26.389,6	24.979,5	34.423,3	39.080,9	5,0	48,1
Mesures structurelles et pêche	7.101,8	10.368,1	20.337,6	24.614,5	16,8	246,6
Mesures sociales	202,5	334,3	531,3	694,6	16,7	243,0
Energie, Euratom, environnement, marché intérieur	233,5	309,3	560,6	723,0	15,2	209,6
Recherche et développement technologique	963,0	1.429,4	2.273,2	2.939,0	15,0	205,2
Coopération avec des pays tiers	1.041,3	1.225,1	2.785,2	3.804,8	17,4	265,4
Administration	1.899,9	2.298,1	3.296,4	3.962,5	9,6	108,6
Remboursements, réserves, garanties	3.447,4	2.381,0	0,0	936,4	-15,0	-72,8
Dépenses globales	41.278,9	43.324,8	64.207,6	76.755,7	8,1	85,9

4.2 Description et appréciation des potentiels d'économies envisageables

Le maintien par la Commission européenne dans le cadre de l'Agenda 2000 des modes de financement de l'Union a entraîné - non seulement en raison de l'élargissement à l'Est projeté à un total de onze États, mais aussi à cause de la péréquation des charges jugée inéquitable par les débiteurs nets - une explosion de concepts réformateurs les plus divers. L'Allemagne a, par exemple, présenté des modèles de réforme élémentaires, dont l'objectif prioritaire est d'assurer une répartition plus juste des charges entre tous les États membres de l'UE.

Ainsi, le *modèle dit d'écêtement du ministère fédéral des Finances* vise à limiter les versements nets des États à un pourcentage spécifié du PNB. En outre, les montants versés font, en vertu de ce modèle, l'objet d'un remboursement à concurrence d'un pourcentage réduit, à déterminer au niveau politique. Ce mode de remboursement doit assurer une politique de dépenses réservée des membres au niveau de l'Union. Il s'agit ainsi d'une mesure de correction allant dans le sens d'une généralisation de la réduction britannique, dont nous reparlerons plus amplement au cours du présent chapitre.

Une autre proposition de réforme a été soumise par les *ministres allemands des Finances des Länder*. Contrairement à la précédente, cette approche commence par une correction des montants bruts. Les versements doivent être proportionnels au PIB et les reflux inversement proportionnels à celui-ci, les deux éléments étant mesurés en termes de parités de pouvoir d'achat. Par conséquent, les versements des États membres ne seraient plus fonction, comme auparavant, des revenus nominaux respectifs - qui peuvent en outre faire l'objet de distorsions du fait des fluctuations du cours des devises - mais plutôt des revenus réels respectifs. Des changements importants des positions nettes (concernant le modèle dit d'écêtement et le modèle des ministres des Finances des Länder, voir plus particulièrement le chapitre 5) en résulteraient.

Le *modèle dit de Seiters* a, en fin de compte, pour but d'intégrer l'ensemble des versements nets dans un deuxième budget, au financement duquel les États membres participent selon leur part respective dans le PNB de l'UE. Ceci doit entraîner une redistribution supplémentaire dans le sens d'une orientation plus prononcée de la péréquation des charges en fonction de l'efficacité de l'économie nationale.

Toutes les propositions de réforme, présentées uniquement de manière succincte ici, ont en commun une approche conséquentielle, irrationnelle, en l'occurrence la correction ultérieure des charges nettes en tenant particulièrement compte de la position des débiteurs nets. Il est par ailleurs caractéristique qu'aucune des approches réformatrices mentionnées n'élimine les causes réelles de la péréquation inégale des charges.

Les États membres sont à l'origine de toute une vague d'impulsions réformatrices les plus diversifiées du côté des dépenses. Les chapitres suivants, subdivisés selon les domaines politiques, donnent un aperçu des réflexions classiques qui font actuellement l'objet de discussions:

- a) *Réforme de la politique agricole*: La question de savoir si la politique agricole européenne doit s'appuyer sur les principes de subsidiarité, d'économie de marché et de déréglementation fait souvent l'objet de discussions animées. L'absence d'orientation des ressources économique-

financières causée par la mise à l'écart d'une formation des prix d'économie de marché en fonction de l'offre et de la demande n'a pas été prise en compte jusqu'ici - dans le cadre de la garantie de prix planchers pour de nombreux produits agricoles et d'un revenu adéquat pour les agriculteurs -. Par conséquent, l'offre de nombreux produits agricoles est actuellement supérieure à la demande et les excédents ne sont pas rares dans ce domaine. L'achat en masse desdits excédents par l'UE, le stockage, l'encouragement de l'exportation vers l'étranger et de l'écoulement au sein de l'UE engendrent des coûts considérables, encore accrus par des dépenses administratives relativement élevées.

On critique aussi souvent le fait qu'une grande partie des dépenses de l'UE ne parviennent souvent pas au groupe cible en premier ressort, c'est-à-dire aux agriculteurs, mais disparaissent plutôt, notamment chez les exportateurs et les entreprises qui transforment les produits de l'agriculture. De grandes entreprises performantes bénéficient ainsi également - l'avantage tiré des subventions augmente avec la quantité produite - de subventions souvent injustifiées, alors qu'elles n'ont besoin d'aucun soutien.

Par conséquent, une vaste réforme sur la base des principes de subsidiarité, d'économie de marché et de déréglementation semble impraticable à la plupart des parties prenantes de la discussion. L'objectif devrait donc consister à soumettre, à moyen voire à long terme, tous les domaines de la production agricole à un contrôle de l'économie de marché. Par ailleurs, une protection extérieure sera, dans un premier temps, aussi jugée nécessaire afin que les prix ne chutent pas brutalement au niveau de prix du marché mondial. L'objectif des partisans de ces aspirations réformatrices est de ramener les prix européens à un niveau auquel l'offre et la demande pourraient à nouveau être en équilibre sur le marché européen protégé. A long terme, une orientation progressive en fonction des besoins d'une politique du commerce mondial libéralisée - assortie de mesures d'accompagnement dans le sens de compléments directs de ressources pour les agriculteurs à faibles revenus - devrait toutefois intervenir.

D'autres réformes envisagent le cofinancement des dépenses agricoles par les États membres afin d'assurer une répartition plus équitable des charges budgétaires. En vertu de celles-ci, 25% des aides directes des dépenses agricoles du budget de l'Union devraient être pris en charge par les États membres qui y recourent, un principe du cofinancement dont la politique structurelle s'est déjà appropriée elle aussi (Commission européenne, 1998). Les défenseurs du cofinancement voient d'autres avantages dans une discipline budgétaire améliorée, une pression réformatrice de la politique agricole ainsi que le maintien le plus large possible de la position des États membres plus pauvres. Le modèle proposé serait avant tout soumis non pas à l'unanimité, mais davantage au principe décisionnel de la majorité qualifiée.

- b) L'idée qui est à la base de cette proposition de réforme est intéressante. D'une part, l'aide agricole doit être soumise à une caractéristique systématique similaire à l'aide structurelle (additivité et cofinancement) ; d'autre part, ceci permettrait de restructurer l'imposition en faveur des débiteurs nets d'une contribution, un modèle permettant de " faire d'une pierre deux coups ".

Modifications de l'équilibre budgétaire (avant la compensation RU)

Modifications de l'équilibre budgétaire (après la compensation RU)

	Millions d'euros	Pourcentage du PNB	Millions d'euros	Pourcentage du PNB
Belgique	110,7	0,03	121,9	0,04
Danemark	-100,6	-0,05	-93,2	-0,04
Allemagne	678,2	0,03	733,5	0,03
Grèce	-451,7	-0,30	-446,3	-0,29
Espagne	-528,2	-0,07	-503,4	-0,07
France	-648,5	-0,04	-585,2	-0,03
Irlande	-195,8	-0,23	-192,8	-0,22
Italie	134,5	0,01	186,6	0,01
Luxembourg	11,6	0,05	12,4	0,05
Pays-Bas	168,8	0,03	185,7	0,04
Autriche	43,8	0,02	53,2	0,02
Portugal	23,9	-0,02	-19,2	-0,01
Finlande	22,8	0,01	28,1	0,02
Suède	62,3	0,02	72,6	0,02
Grande-Bretagne	429,6	0,03	164,1	0,01
6 nouveaux membres	286,4	0,07	300,0	0,08
Total	0		0	

L'effet exonérateur pour la République fédérale d'Allemagne serait toutefois, avec environ 1,4 milliards de deutsche Mark, bien inférieur aux quelque huit milliards de marks exigés par le ministre fédéral des Finances sortant, Theo Waigel. La Commission européenne et le Parlement européen font par ailleurs valoir un avantage de procédure. Le modèle de cofinancement pourrait être adopté à la majorité qualifiée au Conseil et, partant, être rapidement transposé. Une modification du système des contributions de l'UE devrait, en revanche, être adoptée à l'unanimité et ratifiée par tous les États de l'UE. Ceci s'applique également à la réduction accordée à la Grande-Bretagne en 1984. Il reste toutefois à savoir si la proposition est susceptible de réduire le potentiel conflictuel qui existe entre les États membres. Le modèle de cofinancement défendu indirectement par Bruxelles affiche, d'une part, trop peu de complaisance envers les demandes allemandes ou néerlandaises d'exonération. D'autre part, la France et le Danemark, mais aussi l'Espagne et la Grèce, devraient verser davantage à Bruxelles. Tant la France que l'Espagne ont déjà émis de fortes réserves à cet égard.

- a. *Réforme de la politique structurelle* : Tout comme pour la politique agricole, la validité du principe de subsidiarité est discutée en tant que critère formel concret des aides structurelles (Peffekoven, 1994). Une variante éventuelle pourrait être l'assistance sous forme de versements globaux effectués aux États membres qui rencontrent les problèmes les plus graves, son ampleur devant être fonction de la gravité des problèmes régionaux. En outre, la capacité financière des pays bénéficiaires ou leurs aptitudes financières à résoudre eux-mêmes les problèmes régionaux pourrai(en)t également être prise(s) en compte (Karl-Bräuer-Institut, 1992). Cette approche tiendrait également compte du principe de subsidiarité. Les pays bénéficiaires devraient alors utiliser les moyens en faveur des régions concernées et/ou les leur transmettre. D'après les défenseurs, ceci permettrait de prendre les mesures appropriées aux problèmes sur place, sans nécessiter, comme auparavant, un processus décisionnel détaillé, bureaucratique et coûteux se déroulant entre les États membres et la CE. Ces dispositions cadres devraient, par ailleurs, être complétées par des instances de contrôle d'accompagnement.
- b. *Domaines politiques internes, plus particulièrement la promotion de la recherche et du développement* : Une limitation stricte de la promotion de la recherche et du développement dans le domaine préconcurrentiel est exigée de toute urgence. Le domaine, plus proche du marché, de l'esprit personnel d'entreprise devrait par contre être laissé au secteur privé. Le soutien apporté par l'UE à cet égard devrait être limité à des domaines d'une importance macroéconomique primordiale.

Les acteurs estiment qu'il importe, pour en arriver à une limitation adéquate de la promotion de la recherche et de la technologie, d'obtenir de la part de la Commission européenne une vaste publication périodique et une justification circonstanciée des objectifs et des mesures de son engagement au niveau de la promotion. Les potentiels d'économies nous semblent certes très limités dans divers domaines. Des réductions ne seraient pas profitables ici non plus à l'objectif de renforcement de la compétitivité européenne.

- c. *Réduction des dépenses bureaucratiques* : Une compression du personnel de même que des mesures de rationalisation dans le domaine administratif sont réclamées en tant qu'objectif des mesures de réforme. A cet égard, il faudrait envisager de procéder de manière pragmatique, penser à définir des centres de gravité pour le service linguistique et à réduire le nombre de membres et de directions générales que compte la Commission. Une large obligation de publication et de justification de la politique du personnel devrait, à ce niveau également, renforcer la contrainte de faire des économies. L'effet fiscal est aussi limité à ce propos.
- d. *Discipline budgétaire plus ferme et contrôle financier plus efficace* : Le Parlement, la Cour des comptes et l'opinion publique au sens large réclament, en vue de limiter les dépenses, d'une part des règles plus strictes en matière de discipline budgétaire et, d'autre part, un contrôle financier plus efficace - assorti d'un recours plus important au principe de la rentabilité - . Les scandales financiers à répétition, allant du tourisme à l'aide humanitaire, obligent plus particulièrement à agir. Il faudrait par ailleurs aspirer à une information la plus claire et la plus complète possible sur les finances de l'UE. Il est question d'agréger toutes les activités financières à ce niveau dans le budget de l'UE, c'est-à-dire que le Fonds européen de développement, les opérations d'emprunts et de prêts ainsi que le budget de fonctionnement de la CECA devraient être intégrés dans le budget global. Cette intégration est souvent considérée comme une condition essentielle au contrôle efficace de l'ensemble des finances de l'UE (Altmaier, P. et al, 1996).
- e. *Abolition des traitements spéciaux injustifiés de certains États membres* : Une autre source éventuelle d'économie de dépenses résiderait dans la renonciation complète au statut spécial de certains États membres, comme ce qu'on appelle la réduction de la contribution accordée à la Grande-Bretagne.

Tout le monde sait que la réduction britannique a été octroyée parce que la Grande-Bretagne enregistrait, par rapport à d'autres États membres de l'UE, une part relativement réduite du budget consacré à l'agriculture ainsi qu'un taux d'importation élevé de produits agricoles en provenance de pays ne faisant pas partie de l'Union, ce qui a entraîné des droits de douane et des prélèvements agricoles très élevés à verser au budget de l'Union. Les faibles reflux que la Grande-Bretagne tire de la politique agricole commune en raison d'une production agricole restreinte d'une part et les ressources propres issues de la TVA, relativement élevées, à verser au budget communautaire d'autre part ont donné lieu à une situation très défavorable de sorties et de reflux des Britanniques au budget de l'UE. L'exemple chiffré suivant montre combien cette situation britannique s'est avérée défavorable. Entre 1981 et 1984, les Britanniques ont versé entre 1,38 et 1,95 milliard d'écus nets à la Communauté alors que le revenu du pays par tête (PIB) était inférieur à la moyenne communautaire durant cette période (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE, 1997).

Ce n'est qu'entre 1980 et 1983 que la Grande-Bretagne a reçu des versements compensatoires

appropriés. Un mécanisme de correction mené du côté des recettes fut mis au point sur la base d'un mécanisme général de compensation de 1984. Les ressources propres issues de la TVA en constituaient le point de départ. A cet effet, la contribution de la Grande-Bretagne en pour cent aux ressources propres issues de la TVA fut réduite à concurrence de la part de la Grande-Bretagne dans le pourcentage de reflux imputables du budget de l'UE. La différence en pour cent fut rapportée aux dépenses globales imputables, de manière à obtenir un montant absolu, le solde net fictif de la Grande-Bretagne. Le solde net sert de base aux remboursements britanniques en ce que les ressources propres issues de la TVA à payer par la Grande-Bretagne l'année suivante sont réduites en conséquence (Peffekoven, 1994). La réduction britannique est financée à la charge des autres États membres. Il faut remarquer à cet égard que le montant incombant à la République fédérale d'Allemagne a été réduit d'un tiers et réparti, en référence à la réduction britannique, entre les autres États membres de l'UE (Handelsblatt, 1998).

La réforme du système des ressources propres imposait toutefois une modulation de la réduction britannique, le maintien de l'ampleur de la réduction étant l'objectif visé. Le calcul du montant de la réduction fut modifié en comparant l'ancienne réduction accordée à la Grande-Bretagne aux simplifications financières du nouveau système. Le nouveau système finance également la réduction britannique par compensation des quotes-parts des ressources propres issues de la TVA des autres États membres. Le montant de la correction ne se fonde toutefois plus sur les quotes-parts des États membres dans l'assiette TVA, mais sur le produit national brut de la Communauté. A l'heure actuelle, il convient, il est vrai, de plaider en faveur de l'abolition de la réduction :

La réduction, bien que connue en principe de tous les États membres, est restée "lex britannica". Cette disposition spéciale ne convient plus dans le paysage politique européen.

Plusieurs États affichent aujourd'hui des déséquilibres budgétaires. Ils doivent être résorbés en vertu d'un *système uniforme*, une méthode que la réduction britannique ne peut offrir en raison de sa complexité.

Les parts du budget de l'UE consacrées à l'agriculture sont passées de près de 70% à environ 50% à l'heure actuelle. La base de la réduction britannique a ainsi au moins été réduite.

Si l'on ne veut pas abolir la réduction du jour au lendemain, il reste l'élimination progressive, qui peut être évaluée dans un premier temps à l'aune du changement de la part du budget agricole. Etant donné que la part des dépenses agricoles a reculé d'environ 30%, notre proposition consisterait à diminuer, dans un premier temps, la réduction de 30% également. Il faudrait procéder de la même manière dans la modification de la taxe sur la valeur ajoutée.

Les avis relatifs aux économies envisagées dans les différents domaines politiques sont manifestement tributaires de *calculs coûts-avantages* tout à fait propres aux États membres concernés. Pour ce qui est de la réduction britannique, les différents États membres sont d'accord pour dire que les conditions économiques à l'origine de l'octroi d'une réduction spéciale ne sont plus réunies, de sorte que Londres pourrait à nouveau apporter sa pleine contribution au financement du budget communautaire.

4.3 Digression: Arguments qui plaident en faveur d'une radicalisation à plus long terme des réflexions sur les réformes à réaliser dans le domaine des fonds structurels¹

Dans ses efforts en matière de politique régionale et structurelle, l'UE a, jusqu'à présent, misé uniquement sur un modèle à orientation verticale, qui procède de plus en plus à la redistribution interrégionale via le budget bruxellois. Ceci explique également l'accent mis dans la planification des finances de l'UE pour la période 1993-1999. Le centre de gravité de la croissance est manifestement placé dans le domaine de la politique structurelle. Alors que l'on obtient une augmentation réelle de 40% pour les dépenses concernées, les versements sont également davantage fonction des PNB nationaux respectifs du côté des ressources propres. Ce sont essentiellement les pays dont la contribution aux ressources propres étaient moins que proportionnelle jusqu'ici - par rapport à leur part du PNB - qui sont accablés de charges. Le fait que, du côté des dépenses, des régions et des États membres plus pauvres soient de plus en plus favorisés et qu'une orientation plus logique des versements de ressources propres en fonction du revenu national soit prônée sur le plan des recettes génère des effets de redistribution interrégionale sur l'ensemble du budget UE, qui dépendent davantage du revenu. Ceci fait avancer la politique structurelle et régionale organisée verticalement et a pour conséquence que le niveau UE domine la politique régionale dans les pays bénéficiaires.

La politique structurelle et régionale de l'UE visant au nivellement des différences régionales de revenus risque toujours de manquer son but et de générer une *'transfer-seeking-mentality'* ainsi qu'une *'transfer-dependency'*. Les transferts amenuisent le besoin aigu d'éliminer les faiblesses régionales et de procéder aux adaptations nécessaires. Ils contribuent plutôt au financement et à la consolidation des déséquilibres. Ils permettent aux régions bénéficiaires d'avoir un niveau de consommation et de salaire plus élevé que celui que leur productivité et leur produit national régionaux justifieraient à eux seuls. En outre, le financement par des transferts publics tend à créer une dépendance permanente et, éventuellement, même croissante des pays bénéficiaires. Du point de vue macroéconomique, ceci se traduit par un compte des résultats bruts en permanence déficitaire, correspondant aux transferts sur le plan du financement.

Dans le cadre des fonds structurels, aucune procédure adéquate n'est prévue pour intervenir efficacement en cas d'anomalies économiques inattendues, ayant des conséquences négatives sur certaines régions ou certains secteurs ou entraînant un recul généralisé de l'activité économique durant une récession. La politique européenne ne prévoit aucun versement compensatoire pour les crises sectorielles pouvant engendrer un recul considérable de l'activité économique et de l'emploi au niveau régional, qui pourrait stabiliser la demande et assurer le maintien de l'emploi. Les régions qui ont été touchées par une crise de ce genre ne peuvent recouvrer leur ancien niveau d'activité économique que difficilement. Les répercussions de telles crises peuvent donc anéantir les effets positifs éventuels du soutien à long terme apporté dans le cadre des programmes structurels de l'UE. Des mesures structurelles européennes doivent par conséquent concorder avec la politique économique de l'État membre concerné de même qu'avec les mesures politico-économiques appliquées dans d'autres États membres.

L'objectif de redistribution poursuivi dans le cadre de la politique structurelle et régionale de l'UE se réaliserait beaucoup plus efficacement si les régions riches procuraient, dans une certaine mesure, des moyens financiers aux régions plus pauvres de la Communauté et les mettaient à leur disposition sans imposer de buts à atteindre. Les fonds structurels existants ne se substituent pas à une péréquation financière horizontale entre les États de l'UE. On peut dès lors tout à fait envisager que l'UE se retire à plus long terme de la politique structurelle et régionale active (et de l'octroi de subventions non assorties d'objectifs à atteindre), qu'une péréquation financière horizontale libre soit instaurée en lieu et place de la péréquation financière actuelle, active, verticale, à orientation politique et à effet horizontal et que la Communauté se limite à un contrôle des subventions à orientation exclusivement

politico-concurrentielle (politique régionale passive). Un système de transferts serait ainsi instauré entre les régions des États membres respectifs, qui n'engloberait plus le niveau central comme instance de redistribution. Les effets de redistribution interrégionale souhaités sont obtenus par des transferts directs des régions débitrices vers les régions bénéficiaires (via les États membres). La compétence politique régionale demeure au niveau fédéral inférieur.

La renonciation à la politique structurelle et régionale active et la mise en place d'un mécanisme horizontal de péréquation réduiraient également l'interdépendance politique et la tendance à uniformiser, qui y est liée et qui est incompatible avec l'exigence de séparation stricte des compétences des différents niveaux selon les fonctions et les domaines politiques. L'assignation non systématique des missions serait ainsi surmontée et le système inefficace des 7 objectifs et des 3 fonds centraux entrelacés deviendrait dépassé. Une péréquation financière horizontale pourrait initier un processus concurrentiel efficace des pays membres en ce qui concerne les décisions de localisation des entreprises et des travailleurs, ce qui constituerait la première étape vers un système dynamique de régions concurrentes et d'une réforme politico-organisationnelle de l'UE. Une péréquation horizontale libre (assortie toutefois d'une limite temporelle et quantitative) pourrait être envisagée comme le signe d'une adhésion sur pied d'égalité de tous les pays, remplaçant les nombreuses activités de l'UE dans le domaine de la politique structurelle qui ne sont pas justifiables économiquement et qui, partant, entraînent une multitude des mauvaises affectations, d'incohérences et de gaspillages.

La péréquation financière horizontale est compatible avec le principe de subsidiarité. En revanche, l'influence déterminante du niveau européen dans la politique régionale, qui accompagne le modèle politico-structurel vertical pratiqué, n'est compatible avec le principe de subsidiarité qu'en présence d'arguments convaincants plaçant contre une politique régionale responsable des États membres et des régions. Il est utile d'établir une distinction entre les aspects de la distribution et de la subvention pour répondre à cette question. Il est de notoriété publique qu'une région sous-développée se trouvant dans une spirale descendante n'est, en raison du manque de ressources financières, guère en mesure de mener de son propre chef une politique de croissance susceptible de réussir. S'il est uniquement question d'améliorer la situation financière initiale d'une telle région pour lui laisser ensuite mener une politique de développement propre responsable, cette requête peut être pleinement et complètement satisfaite sans nécessiter une compétence politique régionale centrale. On peut donc parvenir à tenir compte de cette exigence fondamentale de la politique régionale - de soutien aux régions sous-développées - par une compétence politique décentralisée lorsque la région est, grâce à des transferts horizontaux, mise à même de rompre la spirale descendante de la dépression régionale. L'objection qu'une telle péréquation financière devrait échouer faute d'une solidarité suffisamment marquée à l'échelle européenne ne peut convaincre. D'une part, cette objection vaudrait également pour les systèmes de redistribution via le budget UE et les systèmes horizontaux⁶. D'autre part, l'idée de compensation - les perdants de l'intégration devraient être dédommagés afin que cette dernière puisse se poursuivre dans l'intérêt de tous - suggère qu'une certaine redistribution est toutefois tributaire de l'approbation des régions des débiteurs nets. L'approbation des régions des débiteurs nets constitue pour ainsi dire un test consistant

⁶ A moins que la redistribution régionale via le budget UE ne masque, vu la faible transparence, les effets de redistribution aux yeux des électeurs des régions des débiteurs nets et ne soit ainsi plus facile à réaliser au plan politique. La politique structurelle et régionale ne peut toutefois guère légitimement viser à mener une politique de redistribution dépourvue de transparence, non fondée sur l'assentiment de la majorité des Européens.

à vérifier si l'argument compensatoire ne fait pas l'objet d'une utilisation excessive.

Les compétences décentralisées sont recommandées essentiellement dans le cas de préférences et de situations initiales régionales différentes. Cette divergence est particulièrement présente dans le cas de l'UE, avec ses divers espaces linguistiques et culturels, comparativement aux fédérations d'États nationaux. Elle se développe en outre avec les élargissements. Cette hétérogénéité se révèle particulièrement pertinente dans le domaine de la politique régionale. La concrétisation des objectifs spécifiques des politiques régionales différera selon les préférences régionales. Hormis les objectifs régionaux différents, le problème majeur d'une politique régionale européenne consiste à trouver les angles d'attaque adéquats pour les déficits spécifiques des régions sous-développées. Les déficits régionaux peuvent effectivement être de nature très différente. Ils se traduisent souvent par un manque cruel d'infrastructure importante ou de technologies innovantes et le peu de capital humain disponible. Par ailleurs, ils peuvent aussi trouver leur origine dans des carences politico-organisationnelles, comme une concurrence régionale insuffisante. On ne peut guère considérer qu'un diagnostic uniforme puisse s'appliquer à toutes les régions européennes à problèmes. La position concurrentielle des régions peut être améliorée par une foule de paramètres et la liste des mesures les plus appropriées demeure *'a priori'* tout à fait ouverte. Il est difficile de concevoir que le niveau central, le plus éloigné des problèmes régionaux, parvienne, mieux que les collectivités nationales ou régionales, à couvrir les points faibles de la région respective.

Une compétence décentralisée, assortie d'une péréquation financière horizontale, supprimerait les frais de coordination entre le centre et les régions. Des transferts horizontaux permettraient un ajustement, en termes de tendances, des chances initiales des régions. A la différence de la situation actuelle, la stratégie de développement serait une responsabilité tout à fait décentralisée. Il faut non seulement s'attendre à ce qu'une telle conception puisse aborder les problèmes régionaux spécifiques avec une plus grande précision, mais aussi à ce que le processus de recherche innovateur de la concurrence régionale s'applique. Une région isolée pourrait ainsi tester de nouveaux angles d'attaque dans la stratégie de croissance, sans engendrer de grandes dépenses de coordination au niveau européen. En cas de réussite, d'autres régions pourraient très vite lui emboîter le pas. En cas d'échec, les conséquences négatives seraient - à la différence d'une réforme européenne de la politique régionale - limitées à la région pionnière. Un *'trial-and-error-process'* flexible serait envisageable et pourrait contribuer à l'amélioration de l'efficacité dynamique de la politique régionale européenne. Une compétence politique régionale indivise, qui accompagne le modèle structurel horizontal, crée, en conséquence, des conditions nettement meilleures pour une utilisation efficace et disciplinée des moyens financiers reçus. La responsabilité de la réussite ou de l'échec des efforts de politique régionale est clairement laissée au niveau fédéral inférieur, de sorte qu'un contrôle des prestations des responsables par les électeurs et les régions débitrices serait plus facile.

Une péréquation financière horizontale présente en outre l'avantage, par rapport à la redistribution verticale, de permettre une distinction institutionnelle entre la fonction de distribution (péréquation financière pour aider les régions pauvres) et la fonction de subvention (mise à disposition de biens publics européens au niveau de l'UE). A l'heure actuelle, le niveau européen mélange les deux fonctions, ce qui risque de donner lieu à de mauvaises affectations. Les domaines politiques centraux sont élargis par égard pour leurs effets de redistribution sans qu'il existe une justification particulière en matière de subventions. Ainsi, un fonds de cohésion a essentiellement été mis en place dans l'idée de venir en aide aux pays à faibles revenus, les dépenses étant par ailleurs toutefois utilisées pour financer des "réseaux transeuropéens" dans lesdits pays, c'est-à-dire pour l'infrastructure européenne. La prise en compte bienveillante des effets de redistribution sert à évaluer les coûts et les avantages

d'une telle infrastructure au niveau européen et il faut donc s'attendre à une mise à disposition inefficace et probablement exagérée de ces biens publics. Une séparation claire de la fonction de distribution et de subvention permettrait davantage d'éviter un '*excess burden*' pour un objectif de répartition interrégional donné.

La mise en œuvre d'une péréquation financière horizontale en guise de substitution à la politique structurelle et régionale sonnerait le glas de la stratégie d'intégration pratiquée jusqu'à présent (soudoyer en vue d'un approfondissement complémentaire par des '*sidepayments*') et exigerait également le consensus quant à un nouveau concept d'intégration et un nouvel idéal de fédéralisme au niveau européen. A l'heure actuelle, ces deux points ne sont visiblement pas (encore) à l'ordre du jour de la politique européenne. Certes, la pression exercée par le problème va continuer de croître et nous estimons qu'il n'est dès lors pas exclu, à vrai dire indispensable, que des réflexions à plus long terme et plus fondamentales portent sur la manière de surmonter l'avenir.

Le chapitre suivant analysera des modèles de réforme concrets des dépenses, en l'occurrence le modèle d'écrêtement du ministre fédéral allemand des Finances et celui des ministres allemands des Finances des Länder.

5. Analyse du modèle des ministres allemands des Finances des Länder et du modèle d'écrêtement du ministère fédéral allemand des Finances

5.1 Description des modèles

(I) *Le modèle des ministres des Finances des Länder*

De l'avis des ministres des Finances des Länder allemands, l'Allemagne est défavorisée - par rapport à sa prospérité - tant du point de vue des recettes que de celui des dépenses du budget UE. C'est sur ces hypothèses que se fonde la proposition des ministres des Finances des Länder visant à réformer les finances de l'UE. Elle comprend les exigences importantes suivantes (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997):

1. Les recettes précédentes de l'UE issues des ressources propres de la taxe sur la valeur ajoutée et du PNB sont remplacées par une troisième source neuve de ressources propres dotée d'une assiette fondée sur la prospérité. Le produit intérieur brut en termes de parités de pouvoir d'achat (PPA) sert de critère d'évaluation.
2. Un élément de correction est introduit du côté des reflux. Il sert à corriger le total des reflux en fonction de ceux qui conviennent en matière de prospérité. D'après les ministres des Finances des Länder, les reflux conviennent en matière de prospérité lorsqu'ils sont inversement proportionnels, au sens du principe de cohésion, à la prospérité économique respective (PIB/PPA). Les États membres aisés bénéficient donc de reflux moins importants par habitant que les États moins prospères.

ad (1): La proposition des ministres des Finances des Länder prévoit le produit national brut mesuré en termes de parités de pouvoir d'achat comme indicateur approprié de la prospérité nationale d'un pays membre et, partant, comme clé de répartition des contributions versées à l'UE (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997). Pour annuler l'effet dit de Rotterdam-Anvers (voir chapitre 2), cette clé ne devrait pas être appliquée aux ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles). Par conséquent, ces versements ne sont pas considérés comme des contributions versées à l'UE par les États qui procèdent aux prélèvements et ne sont pas pris en compte dans la péréquation des charges contributives. En raison de l'utilisation des parités de pouvoir d'achat, les différences de niveaux des prix entre les États membres sont - contrairement à un calcul effectué sur la base des taux de change nominaux - prises en compte. Cette conversion a pour effet que deux États membres ayant un revenu identique par tête (exprimé en écus), mais un niveau de prix différent à l'intérieur du pays ont une quote-part différente du PIB de tous les États membres. Par conséquent, ils devront également effectuer des versements différents en fonction du critère choisi par tête. Si cette conversion n'était pas effectuée, ces deux pays verseraient certes le même montant nominal par habitant en écus, mais le pouvoir d'achat qui en résulterait dans le pays une fois le versement effectué serait différent et, partant, ne générerait pas, de l'avis des ministres des Finances des Länder, une imposition ou une exonération équitable. En appliquant ce critère de comparaison, un État membre fait l'objet d'une imposition "appropriée en termes de prospérité" par son versement de moyens - c'est-à-dire correspondant à son efficacité économique - lorsque sa quote-

part en pour cent dans les versements correspond à sa quote-part du PIB/PPA de tous les États membres (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997).

ad (2): Du point de vue des reflux du budget de l'UE, il faut également utiliser l'efficacité économique des États membres comme clé de répartition (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997). De l'avis des ministres des Finances des Länder, une utilisation inversement proportionnelle du critère du PIB en termes de parités de pouvoir d'achat doit permettre d'y arriver. Ceci a pour conséquence qu'un État membre doté d'un PIB/habitant (en parités de pouvoir d'achat) deux fois plus élevé que le PIB communautaire moyen devrait effectuer des versements deux fois aussi élevés et ne bénéficierait que de la moitié des reflux par rapport à la moyenne. Inversement, un État membre doté d'un PIB/PPA par habitant deux fois moindre que celui de la moyenne n'effectuerait des versements qu'à concurrence de la moitié de la moyenne et recevrait le double de reflux. Les ministres des Finances des Länder estiment que la clé de répartition doit être appliquée à tous les reflux. Ils refusent à cet égard une limitation de l'application du critère de prospérité aux dépenses de la politique structurelle, seulement opérée en invoquant que ceux-ci sont les seuls à viser à un ajustement des conditions de vie au sein de l'UE. D'après les ministres des Finances des Länder, les versements du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) (département garantie) qui, pour l'heure, représentent environ la moitié de tous les reflux, ne doivent pas être exclus du champ d'application du critère de prospérité parce qu'ils renforcent également le potentiel économique des États membres concernés.

Le concept des ministres des Finances des Länder prévoit que les reflux (en se fondant sur une évaluation du PIB prévisionnel en termes de parités de pouvoir d'achat et des contributions prévisionnelles des États membres adéquates en termes de prospérité) soient tout d'abord structurés dans la procédure d'adoption du budget en fonction des exigences politiques réelles respectives. A la fin de l'année budgétaire, les différences par rapport aux versements appropriés en matière de prospérité doivent être calculées sur la base des encaissements et des décaissements réels des différents États membres. Elles doivent être reprises dans le budget européen de l'année suivante comme montants de correction (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997).

En tenant compte de l'ensemble des encaissements et des décaissements, les auteurs du document calculent, pour l'année 1995, un désavantage pour la République fédérale d'Allemagne de l'ordre de 8,8 milliards d'écus par rapport à l'imposition appropriée en termes de prospérité en vertu du concept présenté ici. De ce montant, 4,8 milliards d'écus sont dévolus au volet des recettes et près de 4 milliards d'écus à celui des dépenses du budget de l'Union (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997).

Si l'on compare la répartition appropriée en matière de prospérité sur la base du concept des ministres des Finances des Länder avec la structure de répartition existante de l'Union européenne, il apparaît clairement qu'outre la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suède, l'Autriche, les Pays-Bas et la Finlande sont également défavorisés. Les autres États membres bénéficient en revanche - d'après le critère des ministres des Finances des Länder - de la structure budgétaire actuelle. Le grand vainqueur est l'Espagne, avec un " excédent " de 4,2 milliards d'écus pour l'année 1995 (groupe de travail des rapporteurs pour l'UE des départements des finances des Länder, 1997). La proposition de réforme des finances de l'UE déchargerait les États membres qui sont défavorisés à l'heure actuelle par rapport au critère de prospérité; les autres États membres seraient imposés.

Il sera procédé ci-après à une comparaison des versements nets en se fondant sur les chiffres publiés par la Cour des comptes des Communautés européennes et sur le système actuel ainsi qu'en appliquant le concept des ministres des Finances des Länder:

Tabl. 17: Répercussions du modèle des ministres des Finances des Länder sur les soldes nets (en millions d'écus)

	Versements 1996	Reflux 1996	Différence	Différence d'après les ministres des Finances des Länder	Différence par rapport à la position nette réelle *
Belgique	-2743,0	1996,8	-746,2	-1182	+435,8
Danemark	-1359,9	1553,3	193,4	-373	+566,4
Allemagne	-20766,9	9872,0	-10894,9	-4247	-6647,9
Finlande	-961,3	988,4	27,1	-4	+31,1
France	-12410,9	11951,1	-469,8	-1427	+957,2
Grèce	-1107,1	5039,8	3932,7	1545	+2387,7
Irlande	-710,2	2970,5	2260,3	-116	+2376,3
Italie	-8935,2	7532,9	-1402,3	-94	-1308,3
Luxembourg	-163,2	83,9	-79,3	-76	-3,3
Pays-Bas	-4435,7	1988,9	-2446,8	-1683	-763,8
Autriche	-1872,6	1600,4	-272,2	-363	+90,8
Portugal	-906,1	3680,4	2774,3	1242	+1532,3
Suède	-1957,4	1204,9	-752,5	-224	-528,5
Espagne	-4538,9	10511,1	5972,2	3583	+2389,2
Royaume-Uni	-8227,1	5951,1	-2276,0	-750	-1526,0

Source: Busch (1998): 36; calculs personnels; * - = exonération; + = imposition

Remarque: Etant donné que les dépenses non attribuables sélectivement aux différents États membres - comme les dépenses administratives - n'ont pas été prises en compte dans le calcul, la somme des soldes nets calculés n'est pas égale à 0.

En 1996, l'Allemagne a, d'après les ministres des Finances des Länder, payé près de 3,4 milliards d'écus en trop par rapport à la position relative de prospérité. Ces versements font face à quelque 3,4 milliards d'écus de déficit dans les reflux. L'Allemagne bénéficie ainsi de l'exonération de loin la plus grande. Conformément à ce concept, les pays les plus imposés sont l'Irlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne, qui sont les plus grands bénéficiaires nets. Il faut toutefois observer que, contrairement à la proposition des ministres des Finances des Länder, les dépenses administratives ont été éliminées du calcul de ce modèle.

(II) *Le modèle d'écrêtement du ministère fédéral des Finances*

Le ministère fédéral des Finances a développé son propre concept de correction de la péréquation des charges du financement de l'UE. Le noyau de la proposition est un mécanisme de correction qui doit prémunir les débiteurs nets d'une imposition excédentaire. Le mécanisme ne doit pas être limité à certains États mais doit, en principe, être valable pour tous les États membres (Stark, 1996).

Le modèle prévoit de procéder comme suit. La première étape consiste à calculer la différence entre l'imposition nette d'un pays et un seuil de franchise (exprimé en pour cent du produit national brut) défini politiquement. La hauteur dudit seuil n'est pas encore déterminée. Elle doit néanmoins osciller entre 0,3 et 0,4% du PIB. Dans un deuxième temps, la différence allant au-delà doit être remboursée non pas complètement, mais à concurrence d'un certain pourcentage (on part d'une marge allant de 50 à 66%). Ceci doit assurer que les différents États membres continuent de mener une politique économe de dépenses UE. Du point de vue formel, le modèle d'écrêtement se présente comme suit (Busch, 1998):

$$\text{Montant de la correction} = (\text{prestation nette} - \text{franchise}) * \text{pourcentage compensatoire}$$

Le modèle d'écrêtement du ministère fédéral des Finances prévoit de faire financer le montant de la correction calculé par le reste des États membres sur la base de leur quote-part du produit national brut communautaire, ce qui a pour conséquence que les États débiteurs nets qui, d'une part, subissent une exonération du fait de ce modèle, doivent participer de l'autre à l'exonération d'autres États débiteurs nets se trouvant au-dessus du seuil de franchise. Si l'on prend pour base le calcul des débiteurs nets effectué par le ministère fédéral des Finances pour l'année 1996, un seuil de franchise de 0,3% du produit national brut et un pourcentage compensatoire de 66%, l'application de ce modèle entraîne avant tout une exonération des Pays-Bas et de l'Allemagne (voir tableau 18).

Tabl. 18: Répercussions du modèle d'écêtement du ministère fédéral des Finances sur les soldes nets (en millions d'écus)

	Différence par rapport à la position nette réelle en 1996 (modèle du Ministère fédéral des Finances) après la compensation britannique dans le cas de la variante à 0,3% *	Différence par rapport à la position nette réelle en 1996 (ministres des Finances des Länder)
Belgique	+95	+435,8
Danemark	+38	+566,4
Allemagne	-2956	-6647,9
Finlande	+78	+31,1
France	+564	+957,2
Grèce	+84	+2387,7
Irlande	+20	+2376,3
Italie	+457	-1308,3
Luxembourg	-4	-3,3
Pays-Bas	-742	-763,8
Autriche	+130	+90,8
Portugal	+1	+1532,3
Suède	+82	-528,5
Espagne	+284	+2389,2
Grande-Bretagne	+1970	-1526,0

Source: Busch (1998): 38; calculs personnels; * - = exonération ; + = imposition

La France, l'Italie et la Grande-Bretagne devraient, en cas d'application du modèle du ministère fédéral des Finances, supporter la charge principale de la correction du financement européen. Dans le cas de la Grande-Bretagne, il faut toutefois tenir compte de ce qui suit. Bien que le mécanisme de correction du modèle du ministère des Finances s'appliquerait aussi à la Grande-Bretagne, l'amélioration de la position de débiteur net serait inférieure à la réduction actuellement octroyée à la Grande-Bretagne sur ses contributions. Par rapport au mécanisme existant, le Royaume-Uni enregistrerait ainsi une détérioration de sa position de débiteur net. Dans l'ensemble, la comparaison avec les changements des positions nettes montre, en cas d'application du modèle des ministres des Finances des Länder, que l'exonération des débiteurs nets et l'imposition supplémentaire des bénéficiaires nets seraient nettement moindres en cas de mise en œuvre du modèle du ministère fédéral des Finances.

5.2 *Analyse et évaluation*

- a. Les deux approches se fondent sur un mécanisme compensatoire général allant au-delà de la réduction accordée actuellement à la Grande-Bretagne. Bien qu'elle soit en principe accessible aussi à d'autres États membres, elle n'a été appliquée jusqu'ici qu'en faveur de la Grande-Bretagne. (Le surplus incombant à l'Allemagne en raison du financement de la réduction britannique a toutefois été réduit d'un tiers et redistribué entre les autres États membres en conséquence.) La demande d'abolition du mécanisme de correction unilatéral doit donc être saluée en raison de la non-discrimination des débiteurs nets.
- b. L'essentiel du modèle du ministère fédéral des Finances consiste à introduire un seuil de franchise à fixer politiquement. Une fois celui-ci dépassé, les versements devraient être remboursés au prorata. La proposition des ministres des Finances des Länder renonce, en revanche, à une telle fixation parce que la répartition des recettes et des dépenses y est orientée en fonction du degré de prospérité (PIB par tête en parités de pouvoir d'achat). La demande du ministère fédéral des Finances de fixation d'une limite explicite à la position nationale des débiteurs nets ou à un "mécanisme de correction" général, comparable à la réduction de la contribution britannique, s'avère peu convaincante pour les raisons ci-après. D'une part, il n'existe pas de fondement scientifique pour déterminer un plafond fixe. D'autre part, il est insensé d'exiger une position nette UE plus ou moins équilibrée aussi longtemps que les dépenses de la Communauté se concentrent essentiellement sur deux domaines politiques (politique agricole, politique structurelle) dans lesquels une répartition différente entre les pays membres est souhaitée au niveau politique. L'idée d'une limitation spécifique des positions nationales nettes peut dès lors être interprétée comme étant l'expression d'une pensée d'équivalence pure (Caesar, 1997).
- c. L'approche des ministres des Finances des Länder visant à répartir les reflux du budget de l'UE de manière inversement proportionnelle à la prospérité relative des États membres de l'UE doit faire l'objet d'une analyse critique. Une telle manière de procéder semble pouvoir se justifier dans le domaine des dépenses de politique structurelle parce qu'elles poursuivent l'objectif, expressément stipulé dans le traité CE, d'encourager la cohésion économique et sociale entre les régions et les pays de l'UE. Les dépenses agricoles doivent toutefois être envisagées différemment parce qu'elles ne servent pas en premier lieu à promouvoir la cohésion au sein de l'Union européenne, mais à soutenir les revenus du secteur agricole. Bien qu'un tel soutien implique forcément aussi une redistribution interrégionale, les répercussions de la répartition doivent uniquement être considérées comme un effet secondaire et non pas comme un objectif autonome de la politique agricole européenne. L'objectif de solidarité et de redistribution entre les États et les régions de l'Union européenne ne devrait pas être poursuivi par le détour de la politique agricole (Busch, 1998).
- d. La fiabilité limitée de leur calcul plaide contre l'utilisation des parités de pouvoir d'achat effectuée dans le modèle des ministres des Finances des Länder. Bien que la fiabilité des parités de pouvoir d'achat soit nettement plus élevée dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement (Strack et al., 1997), il faut souligner la difficulté de composer un panier type, applicable à tous les pays de l'UE (Walter, 1996).

e. Des appréhensions plus fondamentales peuvent toutefois également être formulées à l'encontre de l'utilisation des parités de pouvoir d'achat. On peut ainsi arguer que le système actuel de recettes de l'UE garantit que chaque pays renonce au même pourcentage de pouvoir d'achat de son produit national brut, à l'instar du pourcentage identique de pouvoir d'achat respectivement versé au fisc dans le système allemand de taxe sur la valeur ajoutée (Deffaa, 1997). L'utilisation du pouvoir d'achat vise implicitement à modifier la péréquation des charges. L'arrière-plan de cette intention est le fait que les taux de change exprimés en parités de pouvoir d'achat diffèrent souvent du taux de change nominal, fondé sur les marchés de devises. Ainsi, le cours du mark allemand par rapport à l'écu fut, en moyenne annuelle, de 1,91 par écu en 1996. L'utilisation des parités de pouvoir d'achat comme critère de comparaison a, par contre, révélé un rapport de change de 2,173 DM pour un écu. Le deutsche Mark était ainsi surévalué de près de 14% par rapport à l'écu sur la base du taux de change nominal par rapport au rapport de change en parités de pouvoir d'achat. L'exemple est inversé entre l'écu et le drachme grec. Alors que le taux de change nominal de l'écu était de 305,5 drachmes, le taux de change sur la base des parités de pouvoir d'achat s'élevait à 235,1 drachmes. Le drachme faisait donc l'objet d'une sous-évaluation de 23% par rapport à l'écu (Busch, 1998). En introduisant les parités de pouvoir d'achat comme indicateur de prospérité, les ministres allemands des Finances essaient donc de corriger les charges contributives allemandes, trop élevées de l'avis des ministres (ressources issues de la taxe sur la valeur ajoutée et du PNB) par la surévaluation latente du deutsche Mark.

f. Du point de vue de la réduction du solde net allemand, le modèle des ministres des finances des Länder est celui qui produit le plus grand effet. Pour l'année 1996, le solde net allemand serait passé à 40% à peine de sa valeur réelle. L'utilisation du modèle d'écrêtement du ministère fédéral des Finances aurait entraîné la chute du solde net allemand à 73%. Les deux modèles prévoient que cette réduction considérable de la position allemande de débiteur net soit compensée par une imposition supplémentaire des autres États membres de l'Union européenne. Vu l'exigence d'une décision à l'unanimité du Conseil européen, les deux modèles ne devraient guère être réalisables politiquement pour cette raison. Leur probabilité de réalisation doit donc être considérée comme étant très faible.

g. Le problème majeur des deux approches réside dans leur orientation subjective en fonction du solde net. Le chapitre 2 a exposé la valeur significative réduite d'une considération des soldes nets. D'une part, seule une attribution exacte limitée des flux de paiement tant du côté des recettes que de celui des dépenses du budget de l'UE aux différents États membres est possible. D'autre part, une orientation subjective en fonction des positions nettes est trop succincte pour permettre d'apprécier l'avantage de l'appartenance à l'UE. En effet, ni les avantages politiques de l'appartenance à l'UE, ni les améliorations de la prospérité résultant de l'entrée dans le marché intérieur européen ne sont considérés si l'on se concentre sur les encaissements et les décaissements par rapport au budget de l'UE.

h. Vu les défis auxquels l'UE doit faire face avec la mise en œuvre de l'UEM et l'élargissement au début du prochain millénaire, une application tant du modèle d'écrêtement que de celui des ministres des Finances des Länder manquerait de flexibilité. Sans l'intégration d'une réforme des politiques qui a mené à la ventilation actuelle des recettes et des dépenses, une limitation forfaitaire de l'imposition des débiteurs nets compliquerait le maintien des domaines d'activités de l'UE. Les objectifs de politique structurelle et agricole ne pourraient plus être poursuivis que de manière insatisfaisante.

6. Analyse des propositions de réformes en matière de recettes

6.1 *Le statu quo*

Le système de financement de l'UE est un système de ressources propres depuis 1970. En vertu de la législation en vigueur, du règlement du Conseil du 31 octobre 1994⁷, il est de notoriété publique que les types de recettes suivants en font partie (Bladen-Hovell et al, 1994; Böker, 1994; Parlement européen, 1997):

1. *Prélèvements agricoles, droits de douane et cotisations sucre*: Les prélèvements agricoles et les droits de douane sont considérés comme des ressources propres traditionnelles. Lesdites ressources propres sont prélevées aux frontières extérieures de l'UE sur les importations en provenance d'États qui n'en sont pas membres. L'Union est compétente pour fixer les droits de douane et leur montant et les recettes lui reviennent par conséquent (compétence de recettes et de création). Dans le cadre de la politique agricole commune, l'UE fixe en outre les prélèvements destinés à la protection extérieure effectués à l'importation de produits agricoles. Par ailleurs, les droits à verser par les producteurs pour le sucre dans le cadre de l'organisation communautaire du marché comptent parmi les ressources propres traditionnelles. Depuis la réforme financière de 1988, les États membres ne versent plus que 90% des ressources propres traditionnelles, les 10% restants demeurant dans les États membres en tant que forfait de perception.

2. *Ressources propres issues de la TVA*: En vertu de la décision du Conseil du 31 octobre 1994 sur le système des ressources propres, l'UE a droit à des recettes qui résultent de l'application d'un taux uniforme pour tous les États membres au plafond des ressources propres issues de la TVA uniforme d'un pays membre, spécifié en fonction de dispositions communautaires. Pour les recettes issues de la TVA, il ne s'agit donc pas d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, c'est-à-dire que les États membres ne peuvent influencer, via les taux nationaux de la taxe sur la valeur ajoutée, sur la hauteur des versements nationaux au budget de l'UE.

3. *Ressources propres issues du PNB*: Les ressources propres issues du PNB servent, conformément à la décision sur les ressources propres du 31 octobre 1994, à couvrir le besoin en crédits non financé par les autres sources de recettes. Elles constituent donc un reliquat. Par conséquent, un taux de prélèvement, exprimé en pour cent du PNB, est fixé pour chaque État membre dans le cadre de la procédure d'adoption du budget.

Illustr. 2: Structure et développement des ressources propres de l'UE (en milliards d'écus)

Erreur! Nom du fichier non spécifié.

⁷ Auparavant, les États membres apportaient leurs contributions en vertu d'une clé spécifiée à l'article 203 du traité CEE.

On observe un recul constant et proportionnel des ressources propres traditionnelles (1). Alors qu'en 1988, ils dépassaient encore les 29%, les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations sucre ont reculé dans le temps - fortement influencés par la libéralisation mondiale du commerce du côté GATT ou de l'OMC - et sont passés à environ 17% en 1997. La part des ressources propres issues de la TVA affiche - principalement en raison de décisions politiques - une tendance plutôt en recul. Si près de 60% des recettes globales de l'UE provenaient encore de cette source en 1988, cette part n'était plus que d'environ 42% en 1997. En revanche, les recettes issues du PNB ont largement augmenté. Les augmentations des recettes de l'UE sont - surtout pour des raisons politiques - essentiellement tirées des ressources propres issues du PNB (Diekmann, 1998).

Alors que la diminution des recettes traditionnelles fut, pour ainsi dire, automatique, avant tout en raison des tendances susmentionnées à la libéralisation, la réduction de la quote-part de la TVA a surtout été déclenchée par deux mesures élémentaires. D'une part, le plafond de TVA a été réduit à 55% du PNB. Il doit être progressivement ramené à 50% d'ici 1999. D'autre part, une diminution graduelle du taux uniforme à 1% a été fixée pour 1999.

6.2 Objectifs, méthodes, limites

Vu les vastes missions qui sont imparties à l'UE et les grands défis qu'elle doit relever à l'aube du nouveau millénaire - élargissement à l'Est, création d'une union économique et monétaire, PESC, intensification de la collaboration en politique intérieure, renforcement de la compétitivité globale, repositionnement au sein de l'économie mondiale, etc. -, le maintien du statu quo du montant des dépenses (plafonnement) et du mécanisme de financement (pilier des ressources propres) n'est pas supportable, comme le suggère la Commission dans son rapport du 7 octobre 1998.

Il ne suffit donc pas seulement d'*envisager* des solutions de substitution, mais également d'*anticiper*.

Des réformes du volet recettes du budget UE sont nécessaires à cet égard. En ce qui concerne les nouvelles ressources propres, ces réformes sont abordées de manière détaillée dans le rapport de la Commission (Commission européenne, 1998) et dans Begg et al. 1997. Les deux études examinent - par le truchement de critères divers et d'une succession de recommandations différentes - les sources potentielles suivantes de ressources propres: (a) (supplément d')impôt sur le revenu, (b) imposition à la source des produits d'intérêts, (c) impôt sur les sociétés, (d) TVA (quotes-parts), (e) droits d'accises sur le tabac et l'alcool, (f) bénéfices des banques centrales, (g) écotaxes, (h) taxation des services de communication et de transport.

Alors que Begg crée, dans sa réflexion, une base d'évaluation très large du point de vue micro- et macroéconomique, de la politique fiscale et financière, de la psychologie financière et de la spécificité du revenu, la Commission de l'UE soumet l'analyse des propositions aux critères de non-discrimination horizontale des États membres, de transparence aux yeux des citoyens (qui peut, du reste, aller tout à fait à l'encontre de l'acceptation), de référence aux politiques communautaires, d'existence d'une

assiette harmonisée, de rendement ou d'efficacité des impôts respectifs.

L'analyse à laquelle nous procéderons ci-après porte sur les mêmes propositions, mais souligne plus particulièrement des aspects et des arguments (soulevés) qui ne sont pas du tout abordés dans les études susmentionnées ou qui ne le sont que de manière insuffisante. En outre, ni Begg et al., ni le rapport de la Commission n'évaluent les incidences des diverses propositions sur la répartition relative des charges entre les États membres.

Il s'agit pourtant d'un impératif étant donné qu'il est quasi impossible de réaliser un débat politique et économique sur les arguments pour et contre des différentes propositions sans procéder à une analyse des différences d'imposition et, en fin de compte, des gains ou des pertes liés aux positions nettes. Malheureusement, il est impossible de calculer de manière détaillée les positions nettes inhérentes à l'introduction des diverses nouvelles ressources propres dans le cadre temporel et spatial de la présente étude. Une analyse des décalages relatifs des charges a, par contre, pu être réalisée. Des enregistrements et des données brutes indépendantes sont par ailleurs analysées, qui n'ont souvent pu être calculées qu'au prix d'énormes difficultés. Ceci peut influencer largement sur la précision et la validité des calculs effectués ; l'orientation et l'ordre de grandeur des résultats n'en sont pas affectés. Des valeurs approximatives (" Proxies ") et des indices à spécifier au cours d'autres recherches ont en partie été utilisés également.

Dans ce contexte, nous avons procédé à l'analyse comparative suivante:

1. Caractéristiques et contexte des propositions?
2. Qui sont les personnes recensées respectives?
3. Quel est le principe de base?
4. Quel est le modelage proposé?
5. Quels sont les avantages
6. et les inconvénients de la proposition respective?
7. Qu'en est-il du produit fiscal réalisable?
8. Quel degré d'acceptation peut-on escompter?
9. Comment se présente l'imposition relative des différents États membres?

6.3 Nouveau terrain I: L'acceptation

Pour ce qui est du point (8), nous recourons aux résultats d'une dissertation non publiée d'Armin Rolfink, diplômé d'études commerciales supérieures, intitulée " Le financement de l'État à la lumière des préférences des citoyens ", Aix-la-Chapelle 1998. Armin Rolfink étudie les préférences des citoyens et l'acceptation des modes de financement des différentes catégories d'impôt (voir tableau ci-après). L'impôt sur le salaire/revenu et la retenue de solidarité sont très impopulaires (taux de changement préférentiel élevé). La TVA est certes acceptée, mais son augmentation n'est pas souhaitée. En matière d'impôt sur les sociétés et sur les véhicules, les marges d'augmentation sont faibles, alors qu'elles sont considérables pour le tabac et les écotaxes.

Tabl. 19: Préférence pour les différentes catégories d'impôt

Catégorie d'impôt	Tendance dans les préférences exprimées	Changement préférentiel (en %)	Moyenne
Impôt sur le revenu et sur le salaire	-	- 10,1	3,931
Taxe sur la valeur ajoutée	+/-	- 0,1	3,003
Retenue de solidarité	-	- 11,8	4,003
Droits d'accises sur les huiles minérales	0	+ 1,2	2,881
Impôt sur les sociétés	+/-	+ 1,9	2,848
Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux	+/-	+ 1,9	2,842
Droits d'accises sur le tabac	0	+ 12,9	1,931
Taxe sur les véhicules	+/-	+ 0,3-	2,968
Impôt foncier	+/-	- 3,5	3,320
Taxe sur les assurances	+/-	- 3,8	3,355
Ecotaxes	0	+ 5,3	2,521

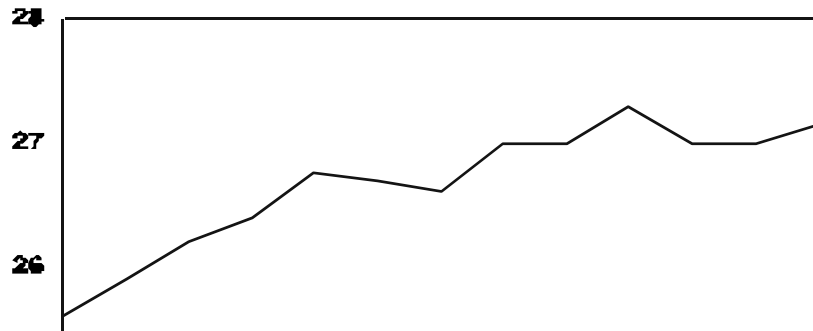
Source: Rolfink, Armin (1998): 233.

Appliqué à nos tests sur les nouvelles ressources propres, ceci signifie que les modèles d'impôt sur le revenu et de retenue de solidarité sont peu appréciés. Les augmentations de la TVA ne sont pas non plus spécialement préférentielles du point de vue de l'acceptation des citoyens, bien que les résistances soient moindres à cet égard. Les droits d'accises sur le tabac (et sur l'alcool) et les écotaxes ne posent pas de problème et pourraient très bien remplacer le financement actuel; ceci vaut également, de manière limitée, pour la proposition d'impôt sur les sociétés. Le financement du seigneurage, la taxe sur les services de communication et l'impôt à la source n'ont pas fait l'objet de tests. Alors que nous supposons un degré d'acceptation comparativement élevé pour les bénéfices des banques d'émission en raison de l'évaluation de l'imposition et qu'il est faible pour l'impôt sur les produits d'intérêts - qui n'est rien d'autre qu'un impôt sur le *revenu* des intérêts - (analogie avec l'impôt sur le revenu), il est impossible de s'exprimer quant à la taxe sur les services de communication étant donné qu'elle n'existe pas encore.

6.4 L'évolution de la partie des revenus des États membres versée sous forme d'impôts et de taxes comme point de départ de la discussion et la consensualité politique

Avant d'entamer l'analyse des différentes propositions, nous commencerons par donner ci-après un aperçu des parties des revenus des États membres versées sous forme d'impôts et de taxes. En 1996, la part des revenus versée sous forme d'impôts et de taxes dans le PIB de l'Union a connu une augmentation de 0,2 pour cent, passant ainsi à 27,2% du PIB. Elle est ainsi légèrement inférieure à la valeur maximale précédente de 27,3% atteinte en 1989, comme le montre l'illustration suivante:

Illustr. 3: Part des impôts dans le PIB de l'UE 1980-1996 (en %) (Source: Eurostat 1997)



La valeur maximale de 1989 succéda à une longue évolution dans les années 80, avec une augmentation, pratiquement constante, de la part des revenus versée sous forme d'impôts et de taxes, de 2% au total. Au début des années 90, cette part des revenus avoisinait 0,5%. L'évolution de la part des impôts dans le PIB de l'Union au cours des années 1980 à 1996 se présente plus précisément de la manière suivante:

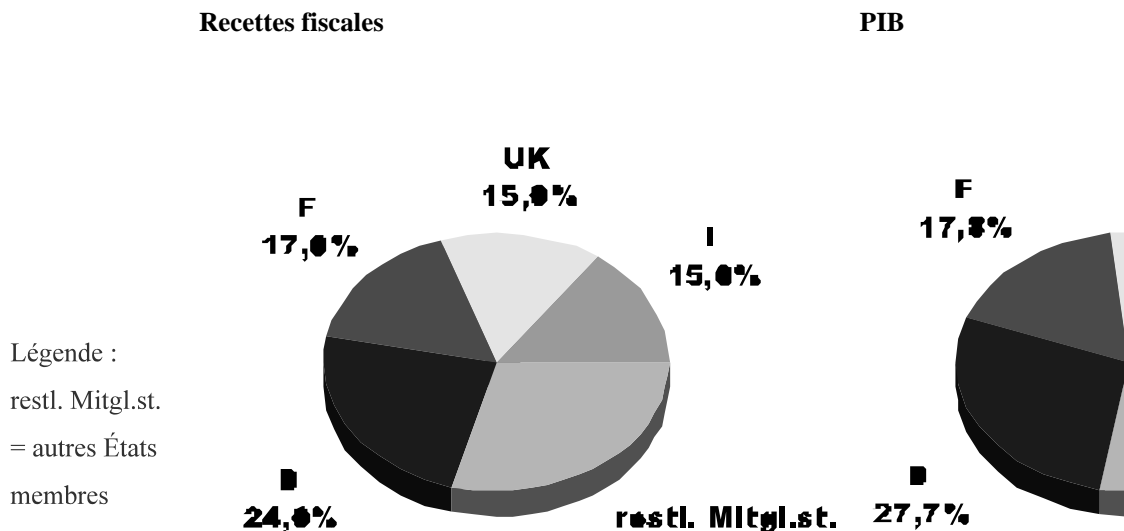
Tabl. 20: Part des impôts dans le PIB de l'UE 1980-1996 (en %)

Année	Part des impôts dans le PIB de l'Union	Total des impôts
1980	25,5	38,7
1981	26,0	39,2
1982	26,2	39,8
1983	26,5	40,3
1984	26,8	40,5
1985	26,8	40,6
1986	26,7	40,5
1987	27,0	41,0
1988	27,0	40,8
1989	27,3	40,9
1990	27,0	40,7
1991	27,0	41,1
1992	27,1	41,6
1993	27,0	41,9
1994	26,8	41,6
1995	27,0	42,0
1996	27,2	42,4

Source: Eurostat (1997): 2.

Etant donné qu'il y a pondération des impôts nationaux à l'aide de la part des différents États membres, les grands États membres disposent d'une part d'autant plus grande de la valeur moyenne de l'UE. En conséquence, les changements respectifs des États membres plus petits ne se répercutent que de manière très limitée sur la moyenne de l'Union. Les poids des États membres différents selon les ordres de grandeur se présentent de la manière suivante:

Illustr. 4: Composition des recettes fiscales et du PIB (1996)



Source: Eurostat (1997): 1.

L'illustration qui précède révèle que les grands États membres, à savoir l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, assument une part respective de près de trois quarts des recettes fiscales mais aussi du PIB de l'Union.

Le tableau suivant présente une ventilation exacte de l'évolution de la part des impôts (impôts et cotisations sociales) dans les différents États membres de l'UE.

Tabl. 21: Structure et quotes-parts fiscales dans les États membres de l'UE (en % du PIB)

	Impôts sur le revenu et sur la fortune				Taxes sur la production et taxes à l'importation				Taxe sur la valeur ajoutée				Total des impôts			
	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996
B	19,6	17,8	18,3	18,2	4,2	5,2	5,0	5,4	6,8	6,5	6,4	6,5	32,0	31,1	31,2	31,6
DK	28,6	31,7	31,4	31,6	8,2	7,9	7,9	8,1	9,2	9,5	9,4	9,7	47,2	50,1	49,7	50,4
D	12,6	11,1	11,3	10,4	5,8	6,0	5,9	5,8	5,9	6,4	6,1	6,1	25,3	24,5	24,3	23,3
EL	5,4	6,8			14,2	7,9			0,0	6,2			20,6	22,1		
E	8,5	11,5	11,4	11,5	9,5	5,1	4,9	4,8	0,0	5,1	5,1	5,2	18,2	22,7	22,4	22,4
F	9,1	9,4	9,5	10,0	6,9	7,4	7,4	7,6	8,1	6,7	6,8	7,2	25,2	24,9	25,2	26,0
IRL	14,3	15,5	14,0	14,6	9,6	7,7	7,4	7,3	7,3	6,6	6,5	6,5	32,6	31,2	29,3	29,7
I	13,1	15,1	14,9	15,3	4,2	6,6	6,6	6,8	4,8	5,1	5,2	5,1	22,8	27,7	27,8	28,7
L	18,3	15,4	15,2	14,7	9,9	10,8	10,5	10,3	5,0	5,2	5,4	5,9	34,5	32,5	32,2	31,7
NL	12,7	14,0	13,1	13,5	4,2	5,6	5,6	5,8	6,8	6,2	6,1	6,5	25,0	27,2	26,2	27,1
A	13,0	11,7	12,5	13,6	7,4	7,8	7,5	7,3	9,3	8,2	7,5	8,0	29,8	28,0	28,3	29,7
P	7,7	8,6	9,4	10,5	13,2	7,0	7,1		0,0	6,2	7,2		21,1	23,1	24,7	
FIN	17,2	17,7	17,8	19,7	14,4	14,6	6,3	6,2	0,0	0,0	7,6	8,4	31,7	32,5	32,1	34,6
S	21,0	21,2	21,6	22,5	9,5	6,8	7,3	8,6	7,0	8,1	7,1	8,1	37,5	36,2	36,8	39,9
UK	15,5	13,7	14,6	14,6	9,7	7,2	7,6	7,5	5,3	6,6	6,5	6,6	31,7	28,4	29,7	29,6
EUR	13,1	12,8	13,0	13,1	7,1	6,7	6,5	6,6	5,7	6,3	6,3	6,4	26,8	26,8	27,0	27,2

Source: Eurostat (1997); calculs personnels, - = données non disponibles.

Si l'on considère la part des revenus versée sous forme d'impôts et de taxes, on obtient le schéma suivant. Le Danemark affiche la part la plus élevée avec 50,4%. Il est suivi par les autres pays nordiques ainsi que par la Belgique, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, l'Autriche et le Royaume-Uni, qui dépassent, tous sans exception, la moyenne européenne de 27,2%.

L'illustration ci-après montre la composition de la structure fiscale des divers États membres dans la moyenne européenne.

**Steuern auf Einkomme
und Vermögen
48,3%**

**Vermögenswirksame
Steuern
1,0%**



Légende :

Impôts sur le
revenu et la
fortune 48,3%

Impôts européens

2,7%

Taxes de production et à l'importation 24,4%

Taxe sur la valeur ajoutée 23,6%

Impôts contribuant à la formation d'un patrimoine

Source : Eurostat (1997) : 6.

6.5 *Evaluation qualitative et quantitative des propositions de réformes des ressources propres*

Dans ce contexte, nous analyserons ci-après les différentes propositions sous forme de tableau; les calculs d'imposition effectués figurent directement à la suite.

	Impôt européen sur les sociétés
Caractéristiques	Précurseur: Rapport Spinelli, Livre vert de la Commission (financement du budget communautaire - méthode future de 1978), rapport Colom. I Naval (1990) Tentatives d'harmonisation de l'imposition sur les bénéfices: Commission Neumark (1963), rapport Van den Tempel (1977, propositions de la Commission (1975, 1990), rapport Ruding (1992)
Principe	Taxation des grandes entreprises (multinationales et transnationales)
Personnes recensées	Entreprises soumises au régime de l'impôt sur les sociétés
Approches	Possibilité 1: impôt européen sur les sociétés avec prélèvement au niveau des États Condition: définition uniforme du revenu imposable et application de dispositions fiscales harmonisées Possibilité 2: prélèvement d'un impôt uniforme sur les sociétés au niveau européen
Acceptation:	bonne
Avantages:	source de recettes suffisante permet d'éviter la répartition arbitraire des recettes fiscales réduction maximale des possibilités d'évasion fiscale pour les entreprises administration plus aisée de l'impôt sur les bénéfices (par rapport à la manipulation des prix de transfert, enveloppe financière insuffisante) Les personnes recensées profitent particulièrement du marché intérieur Les grandes entreprises créent peu d'emploi.
Inconvénients	absence d'une assiette harmonisée et systèmes de base différents, système doté d'une procédure partagée de taux d'imposition, de séparation et de calcul problèmes technico-administratifs pour les pays intégrant l'impôt sur les bénéfices des entreprises dans l'impôt sur le revenu personnel très sensible à la conjoncture transparence restreinte et, partant, absence de prise en compte du principe de la responsabilité La concurrence fiscale internationale diminue au sein de l'UE en raison d'une imposition uniforme, mais augmente entre l'UE et les autres espaces économiques. Toutes les entreprises ne sont pas concernées, les collectivités uniquement. Un impôt général <u>sur les bénéfices</u> constituerait une solution neutre. Les effets de répartition sont flous. Les taux et les systèmes/assiette ne sont pas harmonisés.
Calcul de l'imposition	Comparaison de l'imposition sur les sociétés: voir tableau ci-après
Changement de position	Quatre des débiteurs nets précédents (Allemagne, Autriche, France, Italie) bénéficieraient d'une exonération en raison des quotes-parts relativement faibles du produit de l'impôt sur les sociétés dans le PIB; le débiteur net Pays-Bas serait, en revanche, davantage mis à contribution. L'introduction d'un impôt européen sur les sociétés serait plutôt neutre pour les principaux bénéficiaires nets.
Rendement	Le prélèvement d'un impôt uniforme sur les sociétés au niveau européen permettrait d'escompter des recettes d'environ 6% du PNB de tous les États membres. Pour couvrir les besoins financiers de l'UE, il en faudrait environ 1/6 seulement => répartition des moyens entre l'UE et les États membres

Tabl. 22: Comparaison des impôts sur les sociétés des 15 pays de l'UE au niveau de la taxation

	Impôt sur les sociétés	Classement*
Allemagne	0.96	1
France	1.6	2
Italie	1.72	3
Autriche	1.8	4
Espagne	2.01	5
Portugal	2.07	6
Danemark	2.34	7
Suède	2.67	8
Belgique	3.18	9
Grande-Bretagne	3.21	10
Irlande	3.26	11
Pays-Bas	4.16	12
Luxembourg	4.23	13
Finlande	18.51	14
Grèce	aucune donnée disponible	-

Source: Calculs personnels, voir annexe pour les statistiques de base.

* Remarque: L'État membre dont l'imposition est la plus basse s'est vu attribuer le rang 1.

	Bénéfices des banques centrales
Caractéristiques	<p>Les bénéfices tirés du seignuriage constituent une source importante de recettes pour les États membres.</p> <p>Calcul de ces recettes selon un concept différent: (1) utilisation de la masse monétaire du pays comme base (billets de banque et pièces en circulation et avoirs en caisse des banques d'affaires); (2) calcul de la différence entre les intérêts de l'argent pratiqués sur le marché monétaire qui reviennent à la banque centrale du fait des créances acquises et les intérêts relatifs au passif mis en circulation.</p> <p>Les États membres perdent les bénéfices du seignuriage en raison de l'introduction de l'euro comme monnaie unique européenne.</p>
Principe	versement partiel des bénéfices
Personnes recensées	Institutions plutôt que personnes (BCE/ministère des Finances des États membres)
Approches	administration simple, le SEBC devrait uniquement allouer les bénéfices
Acceptation	élevée
Avantages	<p>Au sein d'une zone monétaire unique, il n'existe aucune clé utilisable pour la répartition des recettes du seignuriage entre les États membres.</p> <p>Une autre utilisation des bénéfices du seignuriage, comme la répartition entre les différents États membres, pourrait produire le même effet que l'“ effet Rotterdam-Anvers ” en matière de recettes douanières.</p> <p>pas de frais de perception sensibilité réduite résultat fiscal de la politique européenne commune: EMU. pas de nouveaux impôts pas de taxation supplémentaire sensible durant la première phase (trou éventuel dans les recettes à combler dans l'État membre) bénéfice relatif à la politique européenne (UEM) Certains États perdront leurs recettes de seignuriage dans l'UEM => une réforme s'impose de toute manière</p>
Inconvénients	<p>revenu relativement faible => pourrait éventuellement servir à augmenter les ressources propres disponibles</p> <ul style="list-style-type: none"> • évolution dégressive des recettes envisageable si l'introduction de la monnaie unique entraîne une augmentation des paiements électroniques et si la trésorerie du public diminue. • effets de répartition flous • apparition de problèmes politiques parce que tous les États membres ne participent pas à l'UEM • manque de transparence pour le contribuable, le principe de la responsabilité se perd. • Tous les États membres ne prennent pas part à l'UEM. • ne vas pas sans causer de problèmes politiques étant donné que les États membres s'attendent à des reflux dans leurs budgets en fonction de la clé de répartition
Calcul de l'imposition	voir tableau ci-après
Changement de position	Les débiteurs nets précédents, à savoir l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Italie et la Suède, subiraient une imposition plus lourde du fait d'une quote-part moindre dans le capital de base de la BCE par rapport à leur quote-part dans la base monétaire de l'UE. La France et la Grande-Bretagne seraient en revanche les grands vainqueurs.

Rendement

revenu relativement réduit par rapport aux besoins de l'UE => ne convient qu'à titre de source de recettes complémentaire
Les évaluations s'élèvent à 0,4% du PNB de l'UE, avec une évolution régressive si l'UEM parvient à réduire l'inflation.

Tabl. 23: Redistribution des bénéfices

	Part du PIB en %	Quote-part de la base monétaire globale de l'UE en %	Division colonne 2 / 1	Quote-part du capital de base de la BCE en %	Solde cumulé en milliards d'écus	Classement
Grande-Bretagne	14,63	6,86	0,47	14,75	12,1	1
France	17,37	8,96	0,52	16,73	11,91	2
Portugal	1,02	1,26	1,24	1,95	1,02	3
Belgique	2,88	2,45	0,85	2,88	0,67	4
Luxembourg	0,19	0,03	0,16	0,15	0,19	5
Irlande	0,94	0,77	0,82	0,84	0,11	6
Finlande	1,91	1,48	0,77	1,40	-0,12	7
Grèce	1,28	2,48	1,94	2,01	-0,72	8
Danemark	2,10	2,2	1,05	1,68	-0,8	9
Suède	3,21	3,25	1,01	2,67	-0,89	10
Pays-Bas	4,45	5,13	1,15	4,3	-1,28	11
Autriche	2,41	3,33	1,38	2,38	-1,46	12
Italie	15,64	17,53	1,12	15,03	-3,83	13
Espagne	7,36	11,36	1,54	8,79	-3,95	14
Allemagne	24,61	32,91	1,34	24,48	-12,92	15

Source: Gretschmann, K. (1997), calculs personnels.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

Droits d'accises sur le tabac et l'alcool	
Caractéristiques	L'harmonisation des accises sur le tabac et l'alcool faisait déjà partie du programme initial du marché intérieur; elle n'a progressé que lentement en raison de l'opposition des États membres, mais fut à nouveau acceptée dans le cadre du marché intérieur (1997) en tant qu'imposition sur la base des revenus non encore réalisés.
Principe	imposition frappant la consommation de produits spéciaux (non souhaitée)
Personnes recensées	consommateurs d'alcool et de tabac
Approches	Participation de l'UE au revenu fiscal des États membres respectifs. Précédemment: progrès supplémentaires dans la compréhension eu égard à une assiette harmonisée au niveau européen
Acceptation	élevée
Avantages	frais d'introduction restreints étant donné que la perception est déjà assurée par les États membres garantie de recettes suffisantes et stables fonction éducative parce que la taxe lutte contre la consommation de biens à valeur sociale négative et engendrant des coûts sociaux conjonction avec des arguments politiques en matière de santé publique pas d'élasticité des prix - revenu stable
Inconvénients	équité fiscale douteuse Les taux d'imposition devraient être adaptés à intervalles spécifiés afin de tenir compte de la hausse des prix ou des changements intervenus dans le comportement en matière de dépenses. La consommation de ces biens présente une corrélation négative avec le revenu par tête de sorte qu'il s'agit d'un impôt régressif. Des préférences différentes pourraient entraîner une forte opposition de la part des divers États membres. assiette fiscale restreinte, donc taux élevés nécessaires imposition nationale différente dans les États membres
Calcul de l'imposition	(alcool + tabac) / quote-part PIB national dans le PIB de l'UE, voir tableau ci-après
Changement de position	Les débiteurs nets que sont l'Italie, l'Autriche et les Pays-Bas bénéficieraient de ce mode de financement de l'UE. Des États comme la Finlande, la Grande-Bretagne et l'Irlande feraient l'objet d'une imposition proportionnellement supérieure.
Rendement	Des droits d'accises de 0,15 écu par paquet de cigarettes donneraient un revenu de l'ordre de 0,3% du PNB de la Communauté. Si les recettes de tous les droits d'accises sur le tabac étaient versées à l'UE, ceci correspondrait à 0,6% du PNB de l'Union.

Tabl. 24: Comparaison des accises sur le tabac et l'alcool des 15 États de l'Union au niveau de la taxation

	Accises sur le tabac en %	Accises sur l'alcool en % du PIB	Total en % du PIB	Classement*
Belgique	0.51	0	0.51	1
Italie	0.07	0.6	0.67	2
Autriche	0.53	0.15	0.68	3
Pays-Bas	0.47	0.23	0.70	4
Espagne	0.55	0.19	0.74	5
France	0.74	0.04	0.78	6
Allemagne	0.58	0.22	0.80	7
Portugal	0.77	0.16	0.93	8
Suède	0.42	0.68	1.10	9
Danemark	0.73	0.44	1.17	10
Luxembourg	1.51	0.18	1.69	11
Finlande	0.56	1.23	1.79	12
Grande-Bretagne	1.09	0.82	1.91	13
Irlande	1.21	1.25	2.46	14
Grèce	Aucune donnée disponible	Aucune donnée disponible	Aucune donnée disponible	-

Source: Calculs personnels, statistiques de base, voir annexe.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

	Impôt à la source sur le produit de l'intérêt / revenu du capital
Caractéristiques	perception sur le produit des dividendes et de l'intérêt proposition de la Commission européenne en 1989: impôt communautaire à la source sur le produit de l'intérêt des placements de capitaux . A échoué car le Royaume-Uni et le Luxembourg s'y sont opposés.
Principe	imposition d'un type particulier de revenus
Personnes recensées	bénéficiaires de revenus du capital
Approches	taux d'imposition: 15% des intérêts d'obligations d'emprunt ainsi que sur les dépôts bancaires et d'épargne dont le débiteur est établi dans un État membre. Exception: emprunts Eurobond
Acceptation	plutôt réduite
Avantages	réduction des distorsions des flux d'investissement en portefeuille au sein de l'UE dues aux différences actuelles d'imposition des revenus du capital correspond au principe d'une péréquation équitable des charges harmonisation des mouvements européens de capitaux minimisation du risque de fuite des capitaux et d'évasion fiscale consensualité politique au niveau européen (proposition de la Commission du 20.5.98 - taux minimal de 20%) effet progressif de redistribution (les détenteurs de capitaux appartiennent souvent aux couches sociales à revenus plus élevés) lien avec une libéralisation ultérieure des capitaux
Inconvénients	désavantage pour les centres financiers européens lors de l'acquisition de capitaux étrangers pour des investissements en portefeuille => incite les citoyens de l'UE à investir leurs capitaux ailleurs répercussions indésirables sur l'offre de moyens financiers au sein de l'UE et, partant, sur la croissance économique à long terme, c'est-à-dire des charges d'intérêts plus élevées => frais financiers plus importants => investissements ↓ les recettes issues de l'imposition à la source ne suffisent à couvrir les besoins financiers de l'UE qu'en cas de taux d'imposition relativement élevés. source de revenus instable en raison de fluctuations relativement élevées Le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas ne connaissent pas d'impôt de ce genre. Les capitaux sont extrêmement mobiles - des réactions d'évasion mettent le rendement en péril.
Calcul de l'imposition	comparaison taux d'épargne nationaux / PIB, voir tableau ci-après
Changement de position	Les débiteurs nets précédents que sont l'Allemagne et l'Autriche feraient l'objet d'une imposition supérieure à la moyenne à la suite de l'introduction d'un impôt européen sur le produit de l'intérêt et le revenu du capital en raison de taux d'épargne comparativement élevés. Par ailleurs, les débiteurs nets que sont la Grande-Bretagne et, surtout, la Suède bénéficieraient d'une exonération relative à la suite de l'introduction d'un tel impôt.
Rendement	revenu relativement faible comparativement aux besoins de l'UE => ne convient que comme source de revenus complémentaire

Tabl. 25: Comparaison des impôts sur le produit de l'intérêt et le revenu du capital des 15 pays de l'UE au niveau de la taxation

	Taux d'épargne**	Classement*
Suède	14.3	1
Danemark	14.8	2
Finlande	14.9	3
Irlande	14.9	3
Grande-Bretagne	15.1	5
Italie	17.1	6
Belgique	17.8	7
France	19.1	8
Pays-Bas	19.7	9
Espagne	19.8	10
Grèce	20.9	11
Allemagne	22.2	12
Autriche	24.1	13
Luxembourg	24.4	14
Portugal	25.8	15

Source: Eurostat, calculs personnels.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

** A défaut de données statistiques, le taux d'investissement a été utilisé comme approximation pour le taux d'épargne.

Quote-part de la taxe sur la valeur ajoutée	
Caractéristiques	<p>La TVA est actuellement le noyau du système des ressources propres de l'UE.</p> <p>Objectif: Remplacement des troisième et quatrième sources de revenus par une TVA au niveau de l'UE</p> <p>Le rapport Langes de la commission des budgets du Parlement européen (1994) sert de base: partage et spécification séparée de la TVA imposée aux consommateurs des États membres en une partie européenne (dont la Commission et le Parlement seraient responsables) et une partie nationale (dont les Parlements des différents États assumeraient la responsabilité)</p>
Principe	imposition de l' <u>utilisation</u> des revenus technique fiscale: échanges économiques
Personnes recensées	consommateurs
Approches	<p>caractéristiques au sens du rapport Langes</p> <p>accompagnée de plusieurs mécanismes possibles de correction afin d'obtenir une péréquation des charges équitable:</p> <p>mécanisme d'échelonnement de la TVA ou d'adaptation du PNB (Commission européenne 1978, en recourant au rapport MacDougall, 1977);</p> <p>proposition d'une correction à 100% (Denton, 1983);</p> <p>correction sur la base du PNB ou des effectifs de population</p>
Acceptation	neutre, mais il n'existe guère de marges d'augmentation.
Avantages	<p>source de recettes élastique</p> <p>assiette harmonisée en grande partie à l'échelle européenne</p> <p>pas de frais administratifs supplémentaires => perception directe via les déclarations fiscales</p> <p>acceptation élevée auprès du citoyen européen étant donné que la TVA est un impôt qu'il connaît déjà</p> <p>taxation de la consommation et encouragement de l'épargne = formation de capital</p> <p>lien évident avec le marché intérieur</p> <p>ancien impôt = bon impôt</p>
Inconvénients	<p>effets régressifs de l'imposition</p> <p>dépendance à l'égard d'une série de facteurs d'influence: du rapport entre la consommation privée et le PNB, de la consommation publique avec la consommation privée et de la balance commerciale nette pour les biens industriels</p> <p>Les problèmes de base du système homogène plaident contre une TVA répartie.</p> <p>effets de répartition régressifs</p> <p>Les taux et l'assiette ne sont pas complètement harmonisés.</p> <p>effet multiplicateur négatif $D \downarrow \Rightarrow Y \downarrow$</p> <p>variabilité cyclique</p>
Calcul de l'imposition	assiette TVA/PIB, voir tableau ci-après
Changement de position	<p>La comparaison nous montre que les grands débiteurs nets de l'UE sont à nouveau les plus touchés par un élargissement en fonction du volume de la quote-part de TVA. Un changement de position nette allant dans le sens de ces États ne porterait pas ses fruits.</p> <p>Les structures déjà existantes se renforceraient davantage.</p>
Rendement	Rendement comparativement élevé

Tabl. 26:
du PIB

Classement des États membres sur la base des quotes-parts à l'assiette de TVA

	Classement des quotes-parts de l'assiette TVA du PIB
Italie	1
Grèce	2
Belgique	3
France	4
Suède	5
Espagne	6
France	7
Pays-Bas	8
Grande-Bretagne	9
Finlande	10
Danemark	11
Luxembourg	12
Autriche	13
Allemagne	14
Portugal	15

Source: Calculs personnels, statistiques de base, voir annexe.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

	Taxe CO₂ /énergie
Caractéristiques	première application d'une taxe sur l'énergie dans le livre vert présenté par la Commission " Financement du budget communautaire - méthode future " (1978) très large éventail de possibilités allant d'une vaste imposition de la consommation énergétique et des formes contrôlables de pollution à l'imposition nettement plus étroite des différentes émissions toxiques
Principe	imposition de l'utilisation de l'environnement
Personnes recensées	utilisateur de biens écologiques rares (énergie) émetteurs de substances toxiques
Approches	proposition de la Commission visant à introduire une taxe sur le CO ₂ : taxation de l'énergie d'un baril de pétrole à concurrence de 3 US\$ et augmentation jusqu'à 10 US\$ en l'an 2000. Prise en compte de la teneur énergétique et de l'intensité des émissions de CO ₂ à parts égales.
Acceptation	élevée
Avantages	suppression des effets externes dans les zones voisines (élimination du " retardataire qui prend le train en marche ") influence sur le comportement écologique de la population => réduction de la consommation excessive de sources énergétiques polluantes internalisation des effets externes génération d'un comportement écologique consensualité politique
Inconvénients	incompatibilité éventuelle entre les objectifs visés par les différents États membres répartition régionale très arbitraire des revenus issus des écotaxes frais d'introduction élevés en raison de la mise à disposition nécessaire d'instruments de mesure évolution dégressive supposée des revenus, c'est-à-dire que les recettes fiscales vont diminuer avec le temps. Les coûts énergétiques augmentent en comparaison internationale (effets concurrentiels) nouvel impôt Un conflit d'objectifs entre les fins fiscales et de politique environnementale peut entraîner la réduction de l'assiette ⁸
Calcul de l'imposition	La taxe sur le CO ₂ de 10 US\$ le baril de pétrole brut donne des recettes d'environ 1,1% du PNB. (émission de CO ₂ + consommation énergétique) / part du PIB national dans le PIB européen, voir tableau ci-après
Changement de position	La Suède, la France, l'Autriche, l'Italie et, dans une moindre mesure, la Finlande occuperaient une meilleure position relative en raison de leur taxe sur le CO ₂ inférieure à la moyenne des 15 États de l'UE. Des changements de position négatifs interviendraient essentiellement pour le Luxembourg et le Portugal, qui affichent les taxes sur le CO ₂ de loin les plus élevées de tous les États membres de l'UE.

⁸ Les personnes recensées réduisent leur utilisation de l'environnement lorsque l'écotaxe s'applique, ce qui est recherché. L'assiette recule alors, ce qui est désavantageux du point de vue fiscal => $t * B - T$ lorsque $B \downarrow T \downarrow t \uparrow$. Les taux d'imposition devraient, par conséquent, être fortement augmentés.

Rendement

L'érosion de l'assiette fiscale entraînerait, si l'on renonce à adapter les taux d'imposition, des recettes fiscales en croissance constante. La taxe sur le CO₂ ne conviendrait dès lors que sous condition en tant que source de revenus.

Tabl. 27: Comparaison de la taxe CO₂ / énergie des 15 États de l'UE au niveau de la taxation

	Indice d'imposition du CO ₂ *	Classement
Suède	16,82	1
France	20,03	2
Autriche	23,65	3
Italie	25,90	4
Danemark	28,57	5
Finlande	29,32	6
Espagne	32,34	7
Irlande	34,04	8
Allemagne	34,50	9
Grande-Bretagne	36,36	10
Pays-Bas	38,43	11
Belgique	38,54	12
Portugal	47,06	13
Luxembourg	47,37	14
Grèce	60,94	15

Source: Calculs personnels, statistiques de base, voir annexe.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

Supplément d'impôt sur le revenu	
Caractéristiques	méthode la plus répandue d'apport de moyens financiers
Principe	efficacité exprimée en termes de " comprehensive income "
Personnes recensées	personnes physiques sociétés de personnes / entreprises / professions libérales
Approches	deux approches sont en principe envisageables: supplément d'impôt sur le revenu perçu par les différents États membres, ou versements annuels de chaque État membre à l'UE en fonction des quotes-parts respectives au PNB de l'UE.
Acceptation	négative
Avantages	revenus suffisants grande élasticité des revenus lien entre les contributions des États membres et leur efficacité transparence; composantes européennes identifiables
Inconvénients	obstacles majeurs en raison d'objectifs très divergents des différents États membres (exemple de la redistribution) L'absence d'une assiette harmonisée pourrait entraîner une péréquation des charges déséquilibrée entre les États membres. <ul style="list-style-type: none"> • perte de souveraineté nationale • limitation de l'autonomie politico-fiscale ancrée dans le pacte de stabilité • résistance fiscale / fraude considérable • évasion fiscale (transnationale) • évolution des tarifs et assiette nationales différentes • conjonction difficile avec l'impôt national sur le revenu • chevauchement de l'incidence interpersonnelle et interrégionale
Calcul de l'imposition	comparaison des taux d'imposition sur le revenu / PIB, voir tableau ci-après
Changement de position	Les effets diffèrent pour les États membres sur la base du classement qui précède. Alors que les débiteurs nets que sont la France et l'Allemagne seraient relativement peu imposés par la perception supplémentaire sur les revenus et la fortune, la Finlande et la Suède seraient lourdement imposées et les autres débiteurs nets que sont la Grande-Bretagne, l'Autriche et l'Italie occuperaient, en revanche, une position intermédiaire.
Rendement	Rendement comparativement élevé

Tabl. 28: Classement des États membres de l'UE sur la base des impôts sur le revenu et la fortune dans le PIB

	Quotes-parts de l'impôt sur le revenu et sur la fortune en % du PIB	Classement
Grèce	6,8	1
France	10,0	2
Allemagne	10,4	3
Portugal	10,5	4
Espagne	11,5	5
Pays-Bas	13,5	6
Autriche	13,6	7
Grande-Bretagne	14,6	8
Irlande	14,6	8
Luxembourg	14,7	10
Italie	15,3	11
Belgique	18,2	12
Finlande	19,7	13
Suède	22,5	14
Danemark	31,6	15

Source: Calculs personnels, statistiques de base, voir annexe.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

Taxation des services de communication et de transport	
Caractéristiques	<p>La création du marché intérieur a notamment entraîné l'augmentation du volume des services de transport et de communication au sein de l'UE.</p> <p>Les services de transport et de communication sont de plus en plus dotés d'un cadre juridique au niveau européen.</p>
Principe	nouvelle valeur ajoutée prometteuse
Personnes recensées	utilisateur des services de transport et de communication
Approches	<p>La taxe européenne sur les services de communication pourrait notamment toucher le trafic aérien et les télécommunications.</p> <p>3 impôts possibles sur les services de communication: (1) taxation des raccordements téléphoniques (téléphonie mobile), (2) taxation du trafic aérien, (3) de l'utilisation des ordinateurs / d'Internet</p>
Acceptation	?. Nous supposons qu'elle serait plutôt faible.
Avantages	<p>source de revenus élastique qui, dotée de la structure correspondante, permet de couvrir l'ensemble des besoins financiers.</p> <p>rapport positif d'efficacité et coûts initiaux faibles pour les candidats à l'adhésion issus des pays d'Europe centrale et orientale.</p> <p>frais de perception réduits</p> <p>Le risque de fraude fiscale ou de malversation est très faible.</p> <p>transparence considérable</p> <p>lien avec la politique UE: mobilité transfrontalière des biens, des devises et des personnes bénéfiques transfrontaliers et orientés vers la mobilité (marché intérieur UE)</p>
Inconvénients	<p>répartition floue des recettes fiscales</p> <p>Les recettes ne peuvent être réparties que difficilement en fonction des États membres. est contraire à l'esprit de libre circulation du marché intérieur</p> <p>est contraire à l'objectif à long terme de l'UE, qui vise à renforcer sa compétitivité pour le XXI^e siècle.</p> <p>taxation des services de transport et de communication, c'est-à-dire que la mobilité n'est pas souhaitée du point de vue des subventions étant donné qu'elle empêche les deux.</p> <p>taxe sur la valeur ou la quantité floue à cet égard</p> <p>coûts d'introduction élevés</p>
Calcul de l'imposition	<p>La taxation moyenne d'un raccordement téléphonique à concurrence d'environ 40 écus/an donnerait des recettes de 10 milliards d'écus (aux prix de 1997).</p> <p>Les estimations s'élèvent à environ 10 milliards d'écus (aux prix de 1997) en ce qui concerne les taxes d'aéroport acquittées au départ.</p> <p>nombre de raccordements téléphoniques/ part du PIB national dans le PIB de l'UE</p> <p>recettes tirées des aéroports / part du PIB national dans le PIB de l'UE, voir tableau ci-après</p>
Changement de position	<p>trafic aérien: En ce qui concerne l'imposition des États membres dans le cadre de l'introduction d'une taxe sur les transports, le trafic aérien ne donne pas une image uniforme. Alors que les débiteurs nets que sont la Grande-Bretagne et l'Italie feraient l'objet d'une exonération, les Pays-Bas, un débiteur net également, en sortiraient perdants. On dénombre également des gagnants (ex: l'Irlande) et des perdants (ex: la Grèce) parmi les bénéficiaires nets.</p> <p>Communication: il n'est pas possible de dégager une tendance claire entre les débiteurs et les bénéficiaires nets à cet égard non plus. L'imposition des États membres est hétérogène.</p>
Rendement	ne convient que comme source complémentaire de revenus

Tabl. 29: Comparaison de la taxation des services de transport et de communication des 15 États membres de l'UE

	Indicateur du trafic aérien	Classement
Grande-Bretagne	-65,55	1
Italie	-49,23	2
Finlande	-15,71	3
Irlande	0,00	4
Autriche	0,00	5
Suède	0,00	6
Danemark	0,00	7
Espagne	14,13	8
France	26,60	9
B/Lux	34,20	10
Allemagne	68,26	11
Portugal	73,53	12
Pays-Bas	760,90	13
Grèce	792,19	14

Source: Calculs personnels, statistiques de base, voir annexe.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

	Indicateur des services de communication	Classement
Luxembourg	531,58	1
Irlande	1127,66	2
Suède	1264,80	3
Danemark	1319,05	4
Finlande	1324,61	5
France	1341,39	6
Autriche	1549,79	7
Italie	1556,91	8
Belgique	1572,92	9
Grèce	1601,56	10
Pays-Bas	1662,92	11
Grande-Bretagne	1715,65	12
Allemagne	1820,40	13
Portugal	1823,53	14
Espagne	2133,15	15

Source: Calculs personnels, statistiques de base, voir annexe.

* Remarque: L'État membre doté de l'imposition la plus faible s'est vu attribuer le rang 1.

Les différentes propositions soulèvent cependant aussi toute une série de questions fondamentales: (1) La structure des recettes fiscales est différente dans les États membres. Quels sont les États membres essentiellement touchés par quelles modifications des taxes susmentionnées? Peut-on en principe séparer les États du Nord des États du Sud, les débiteurs des bénéficiaires ou les effets sont-ils répartis, sans structure, entre les États membres les plus divers? Quelles en sont les conséquences en ce qui concerne la consensualité politique? (2) Faut-il privilégier la séparation ou l'homogénéité dans un système futur de financement de l'UE? Du point de vue de l'autonomie financière de l'UE, il faudra privilégier un système de séparation (c'est-à-dire de sources de revenus autonomes et exclusives) au niveau européen. Pour des raisons de praticabilité et d'acceptation, un système homogène serait préférable étant donné qu'il a recours aux structures existantes au sens d'une démarche réformatrice récurrente. Le changement cause ainsi un choc moins important.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble, qui résulte de notre analyse, de l'évaluation des différentes propositions de réformes des ressources propres par rapport aux évaluations déjà disponibles:

Tabl. 30: Classement des sources possibles de ressources propres: résultats de quatre études

	European Economy	Begg et al.	Keerl	Gretschmann et al. (quantitative)	Gretschmann et al. (qualitative)
Taxe CO ₂ -/énergie	1	6	2	2	6
TVA différenciée	3	1	1	8	5
Accises sur le tabac, l'alcool et les huiles minérales	4	3	4	4**	3**
Impôt sur les sociétés	2/3	4	3/4	1	1
Taxation des services de transport et de communication	-*	2	-*	5	8
Impôt sur le revenu	5	5	5	6	7
Imposition à la source des produits d'intérêts	4	7	2	7	4
Bénéfices BCE issus de l'émission de billets	2	8	3	3	2

Tableau d'après la Commission européenne (1998) et des calculs personnels.

*- = Aucune donnée disponible.

** Le classement se fonde sur une considération exclusive des droits d'accises sur le tabac et l'alcool.

L'évaluation quantitative (voir avant-dernière colonne) met en avant les effets de redistribution des différentes catégories de recettes en considérant une exonération des États débiteurs nets. D'après nos analyses, l'impôt sur les sociétés occupe la première place, suivi de la taxe CO₂ / énergie et de l'intégration des bénéfices BCE dans le budget UE. Notre appréciation qualitative globale (voir dernière colonne) reprend finalement, outre les aspects quantitatifs, aussi des points de vue allant bien au-delà, comme l'acceptation, le rendement ainsi que des avantages et des inconvénients d'ordre général (voir les analyses sous forme de tableaux qui précèdent). Il en résulte un classement légèrement différent. Alors que l'impôt sur les sociétés et le versement des bénéfices par la BCE continuent d'être appréciés positivement, la taxe CO₂ / énergie ne peut être considérée comme appropriée que sous condition, après examen de tous les avantages et inconvénients. Les taxes spéciales grevant la consommation s'améliorent, en revanche, comparativement au classement purement quantitatif.

En relation avec les analyses également reprises dans le tableau, nous estimons que l'introduction d'un impôt européen sur les sociétés est positif alors que, contrairement aux autres travaux, nous ne pouvons pas recommander l'introduction européenne d'une taxe sur la valeur ajoutée sans réserve.

6.6 Nouveau terrain II: la taxe Tobin à l'échelon européen?

Malgré l'existence d'une proposition relativement ancienne, la proposition de M. James Tobin, un des chefs de file de l'école keynésienne, présentée en 1978 qui prévoyait de taxer les mouvements de capitaux à court terme, notamment à vocation spéculative, en imposant un impôt sur les transactions est en train de refaire surface. Vu (a) les crises qui ont ébranlé les marchés mondiaux depuis la mi-1998, (b) l'effondrement d'un (LTCM) et les événements qui ont secoué au moins un autre grand fonds de couverture (le Tiger-Fund), (c) une autre perspective d'avenir développée par des économistes de renom, tels que Paul Krugman ou Joseph Stiglitz, et des institutions telles que le FMI et la Banque mondiale, (d) un nouveau consensus de base social-démocrate au sein des États membres de l'UE afin de brider des marchés financiers libéralisés à l'excès, cette taxe Tobin renaît. Alors que des évaluations antérieures, citons à titre d'exemple l'OCDE en 1995 et le FMI en 1995, faisaient plutôt preuve de réticence, voire de scepticisme, les récents événements teintés de crise semblent pour l'heure ouvrir la porte à une appréciation nouvelle et différente.

De quoi s'agit-il et quel serait l'apport de la taxe pour les ressources propres de l'UE?

Face à un volume *quotidien* de transactions d'environ 1,3 milliard d'US\$ sur les marchés financiers internationaux et à un volume du commerce mondial d'environ 4 milliards d'US\$ *par an*, les places financières “manipulent” en trois jours seulement la contrepartie du commerce mondial annuel. Cette situation implique une volatilité dangereuse, notamment dans le secteur des mouvements de capitaux à court terme (investissements de portefeuille). Les sorties de ces flux de capitaux peuvent avoir des répercussions fatales sur des économies nationales entières ainsi que le montrent la crise mexicaine, la crise asiatique et les risques qui guettent actuellement le Brésil qui imposent soit des dévaluations dramatiques, soit des taux d'intérêt élevés et intolérables. Pour l'heure, il devient de plus en plus clair que, en l'espèce, ce sont surtout les fonds de couverture flanqués de leurs incroyables “effets de levier” (*leverage effects*) qui engendrent systématiquement des risques considérables pour l'économie mondiale.

Dans ce contexte, la taxe Tobin sur les transactions internationales veut “gripper l'engrenage” des marchés financiers internationaux, sans toutefois vouloir par principe faire régresser la libéralisation des marchés. Elle vise à renchérir les transactions en devises: il faudra payer sur la valeur nominale des transactions un malus, à savoir une taxe comprise entre 0,5 % et 1 %. Toutefois, les délais (durées des placements) sont importants; les capitaux placés à long terme doivent être largement épargnés tandis que les placements à court terme doivent être pénalisés lourdement. Cette mesure

1. accentuerait la charge pesant sur les données fondamentales à long terme lorsque les opérateurs sont amenés à prendre des décisions en matière d'investissements,
2. élargirait l'autonomie en matière de politique monétaire et fiscale,
3. réduirait notablement les mouvements spéculatifs de capitaux et
4. permettrait d'engranger un produit fiscal non négligeable (les estimations font état d'environ 150 à 500 milliards d'US\$) fondé sur un véritable impôt international.

L'idée visant à endiguer les spéculations sur les marchés financiers en renchérissant le coût des transactions remonte à Keynes. Tobin concrétise ces réflexions en proposant, à l'échelon international, un taux d'imposition uniforme de l'ensemble des différents chiffres d'affaires réalisés en devises, quels que soient leurs montants (assiette). L'impôt est dû chaque fois qu'il est question d'échange de

monnaies. En procédant de la sorte, les mouvements de capitaux à court terme sont en soi plus fortement grevés que les mouvements à long terme. Le tableau 31 en donne une image impressionnante.

Tabl. 31: Taux d'intérêt étrangers annualisés qui, en vertu de la taxe Tobin, sont nécessaires pour équivaloir à un produit d'intérêt de 4 % en monnaie du pays d'origine

Durée	Taux d'imposition de 0,5%
1 jour	551,3
3 jours	90,7
1 semaine	35,6
1 mois	11
1 an	6,6
5 ans	4,6

Source: FMI, 1995: 3.

Ces réflexions indiquent clairement que les mouvements de capitaux à court terme sont particulièrement frappés. Les mouvements financiers dictés par l'économie liée à la production, voire les investissements productifs ne sont pas touchés par cette mesure.

Plutôt que, comme certains le proposent, notamment à l'occasion du sommet des Nations unies en faveur du développement social qui s'est tenu à Copenhague 1995, de financer des programmes mondiaux de développement, le produit d'une "taxe Tobin à l'échelle de l'hémisphère" pourrait, au sein de l'Union européenne, être perçu avec le concours de la Banque centrale européenne (BCE) et à tout le moins financer une partie du budget communautaire.

Si, pour formuler une première estimation grossière, nous partons des deux valeurs de référence, à savoir 120 et 350 milliards d'écus (en incluant les produits dérivés dans nos réflexions) représentatives des recettes mondiales tirées de la taxe Tobin et que nous considérons que l'UE contribue à hauteur de quelque 21,5 % au PNB mondial total, que sa capacité financière et ses moyens exprimés en termes de capitaux se situent toutefois à des niveaux différents, soit à quelque 33 % de la valeur mondiale, le produit de cette taxe oscillerait entre 30 et 80 milliards d'écus par an.

Le rendement fiscal s'accompagnerait, en tant qu'instrument capable de maîtriser des crises, d'un niveau élevé de *popularité* par rapport à d'autres mesures, d'un *effet de répartition progressive*, d'une *transparence élevée* aux yeux des citoyens, d'une fonction en faveur de l'*intérêt européen sui generis* - stabilisation des marchés financiers - et d'une assiette uniforme pour l'ensemble des États membres de l'UE. Principalement, les inconvénients perçus sont de caractère technique (OCDE, 1995; FMI, 1995).

La présente étude ne peut bien évidemment pas se livrer à une analyse détaillée d'un tel nouveau pilier des ressources propres. Celle-ci doit faire l'objet d'une étude plus approfondie étant donné que le modèle ouvre globalement des perspectives on ne peut plus prometteuses.

7. Résultats, conclusions, recommandations

1. La présente étude analyse, dans le contexte, d'une part, des défis posés à la constitution financière de l'Union européenne pour le passage au XXI^e siècle et, d'autre part, des débats persistants sur la répartition des charges, des impératifs d'action et des modèles de réforme en matière de finances communautaires.
2. À première vue, les propositions et les discussions livrent les résultats suivants: (a) les prémisses de l'Agenda 2000 sont on ne peut plus incertaines et celui-ci présente dès lors des risques sur le plan du financement, (b) les débats portant sur les charges ont pris un nouveau virage grâce au rapport élaboré par la Commission le 7 octobre 1998 dans la mesure où l'existence de déséquilibres budgétaires persistants est unanimement reconnue, (c) les réformes des dépenses - qui ne sont pas motivées de manière convaincante - priment sur des changements liés aux recettes et (d) les démarches conséquentielles prennent le pas sur les stratégies rationalistes.
3. Notre analyse des ressources propres confirme la régression persistante et immanente au système des ressources propres traditionnelles. Ceci doit être jugé positivement comme le fruit d'une libéralisation croissante des importations de l'Union européenne - réduction des droits de douane. Cette évolution cependant a deux conséquences importantes: (a) les analyses des soldes à financer doivent méthodiquement ne pas tenir compte des ressources propres traditionnelles puisque, en tant que comptes de transit à la baisse, elles ne pèsent pas sur les États membres et (b) il convient en substance de combler la perte récurrente des seules véritables recettes propres en introduisant une nouvelle source *réelle* de ressources propres, *du moins pour garantir* le niveau du statu quo. La demande d'un impôt communautaire y prend dès lors tout son sens.
4. Le caractère régressif fortement critiqué des ressources propres issues de la TVA ne nous semble pas défendable. Il est impossible d'établir la preuve d'un niveau de consommation macroéconomique marginal qui diminuerait avec le montant du revenu national. La corrélation établie pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne oscille autour de -0,274 et n'est pas significative. Le reproche de régression formulé à l'encontre de la proposition de la commission des budgets du Parlement européen et de sa préférence pour le modèle de TVA n'est dès lors pas établi.
5. Des problèmes résultent aussi de l'intégration du PIB comme indicateur de prospérité ou critère de la capacité contributive nationale. À cet égard, la question de la détermination de la parité du pouvoir d'achat ou des taux de change ne jouera plus aucun rôle spécifique à l'avenir - vu l'instauration d'une monnaie unique et d'*un* taux d'inflation communautaire unique et convergent à la baisse. Il nous semble beaucoup plus important de corriger le PIB/les chiffres par tête d'habitant selon les niveaux de valeur ajoutée non établis de l'économie parallèle qui vont de 3 % au Luxembourg à 26 % en Italie, une donnée insuffisamment prise en compte par Eurostat.
6. En outre, l'étude examine l'efficacité et les restrictions des observations des positions nettes, en se penchant plus particulièrement sur l'effet de passerelle Rotterdam-Anvers. Nous avons pu constater que, bien qu'exagérant la position de débiteur net des Pays-Bas et sous-estimant la position d'afflux nets de la Belgique, cet effet a simultanément tendance (a) à être compensé par un effet de passerelle inverse (versements compensatoires agricoles) et (b) à décroître en termes quantitatifs en raison du déclin des ressources propres traditionnelles. Pourtant, l'effet de

passerelle doit être considéré comme un indice de l'existence de 15 à 25 % de ressources *non imputables* au volet des recettes budgétaires de l'Union européenne. Nous proposons dès lors d'éliminer totalement l'effet Rotterdam-Anvers et l'ensemble des ressources propres classiques des calculs en valeurs nettes.

7. Les avantages dits incorporels (immatériels) d'une adhésion à l'Union européenne ne sont, quant à eux, habituellement pas réputés quantifiables - sur un plan budgétaire. Nous pouvons toutefois supposer que les "avantages" liés au commerce extérieur, à des allègements pour investissements directs, à la liberté d'établissement, au marché intérieur, etc. varient d'un État membre de l'Union européenne à l'autre et ont des répercussions budgétaires. Ces dernières valent aussi pour les coûts d'opportunité d'une non-adhésion à l'Union européenne. Dans ce cas, des ressources budgétaires nationales supplémentaires sont requises pour l'agriculture, la politique régionale ou le soutien structurel. Nous en concluons que ce genre de problème impose d'interpréter avec prudence les calculs des positions nettes: d'une part, une précision incorrecte est trompeuse et, d'autre part, des prévisions de tendance peuvent en revanche aussi être soutenues et des déséquilibres budgétaires peuvent être décelés.
8. Pourtant, la présente étude s'efforce pour la première fois de convertir en effets budgétaires les niveaux de valeur ajoutée qui résultent des bénéfices communautaires du commerce extérieur - multipliés par les pressions fiscales nationales moyennes correspondantes. À ce propos, nous avons pu démontrer - en recourant à des hypothèses particulières - que les bénéfices résultant des échanges commerciaux communautaires génèrent différentes recettes fiscales nationales supplémentaires qui varient de -1,5 milliard d'écus en Suède à plus de 7,3 milliards d'écus au Danemark, 7,8 milliards d'écus aux Pays-Bas, 9 milliards d'écus en France et atteignent jusqu'à 16 milliards d'écus au Royaume-Uni. Ceci jette bien évidemment un éclairage différent sur la question du droit à une réduction de la contribution! L'Allemagne profite au total de 7,1 milliards d'écus et fait sensiblement évoluer sa position de débiteur net qui s'établit à -3,3 milliards d'écus. Bref, il s'ensuit que, vu le caractère négligeable des effets fiscaux qui découle d'une intensification des échanges intracommunautaires, les calculs existants en valeurs nettes révèlent des charges nettes excessives et des excédents nets trop faibles.
9. En ce qui concerne les propositions de réforme des dépenses, l'étude évalue avant tout les propositions de réforme des fonds agricoles et structurels. Bien qu'il puisse être démontré que le modèle de cofinancement de la PAC proposé par la Commission et le Parlement soit adapté au système et soulage aussi le débiteur net d'une contribution, il nous semble que (a) la démarche est davantage conséquentielle que systématique et que (b) la solution de remplacement est hautement conflictuelle - les vainqueurs et les perdants sont dans une situation à somme nulle. Des résistances politiques sont donc prévisibles et ne pourront probablement être surmontées que par de nouveaux "paiements de transfert" dans d'autres secteurs.
10. Selon nous, les économies et les stratégies de réformes mises en œuvre dans d'autres secteurs, tels que les activités de recherche et de développement, les dépenses administratives, le contrôle financier, etc. ne génèrent que des masses financières insuffisantes. Seule la suppression de la réduction spéciale britannique nous apparaît utile et est combinée, parallèlement à la réduction des parts du budget de l'Union européenne consacrées à l'agriculture, à un modèle d'élimination progressive.
11. En outre, nous évoquons aussi la nécessité d'analyser la réforme des fonds structurels sous l'angle

d'une constitution fiscale et financière. Dans le but de radicaliser nos arguments, nous proposons de libérer les fonds structurels de leur fonction de mécanismes cachés de péréquation financière et d'instaurer une péréquation financière distincte.

12. L'étude se fonde sur deux propositions de réforme allemandes spécifiques pour procéder à un examen spécifique: le modèle des ministères des Finances des Länder et le modèle de tutelle du ministère fédéral des Finances. Selon notre évaluation, ces deux modèles ne semblent pas tout à fait en mesure de relever les défis du système financier communautaire *et* de répondre au problème de répartition des charges. Tous deux se fondent sur des mécanismes de péréquation ex-post peu transparents et difficilement maîtrisables sur un plan politique. Ces propositions souffrent aussi de leur conception exclusivement conséquentielle, de l'intérêt unilatéral pour le solde net et de l'objectif de réduction de la contribution allemande.
13. Enfin, la présente étude s'efforce d'opérer une analyse approfondie et comparative des propositions actuelles en matière de recettes. Une évaluation *quantitative et qualitative propre* des propositions de réforme des ressources propres est présentée. Les sources potentielles suivantes de ressources propres sont analysées: (a) impôt (additionnel) sur le revenu, (b) imposition à la source sur les produits des intérêts, (c) impôt sur les sociétés, (d) TVA (pourcentages), (e) impôts et taxes sur les tabacs et alcools, (f) bénéfices des banques centrales, (g) écotaxes, (h) imposition des prestations de communications et de transports.
14. À cette fin, notre analyse tient compte des préférences des citoyens européens pour les différentes propositions relatives aux ressources propres. Alors que l'impôt (additionnel) sur le revenu est relativement peu populaire, mais que les impôts sur les sociétés et les écotaxes sont largement acceptés, la marge de manœuvre de la TVA est très restreinte.
15. En outre, nous analysons les diverses incidences fiscales des différentes propositions relatives à des ressources propres sur les États membres de l'Union européenne: alors que (a) les modèles d'impôt sur les sociétés soulagent les débiteurs nets actuels (Allemagne, France et Italie), mais grèvent davantage les Pays-Bas, (b) l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède connaissent un surcroît d'imposition dans le financement au titre du seigneurage; les grands vainqueurs ont été la France et la Grande-Bretagne; (c) les propositions d'impôt sur les tabacs et alcools déposées par le Danemark profiteraient à l'Autriche, à l'Italie et aux Pays-Bas, mais signifieraient de nouveaux impôts pour la France, la Grande-Bretagne et l'Irlande. (d) Le prélèvement à la source d'un impôt sur les intérêts toucherait très durement l'Allemagne et l'Autriche, mais serait intéressant pour la Grande-Bretagne et la Suède. (e) La composante TVA solliciterait encore davantage les débiteurs nets actuels tandis que (f) une taxe sur le CO₂ soulagerait l'Autriche, la France, l'Italie et la Suède. (g) Un impôt additionnel sur le revenu aurait des répercussions positives pour l'Allemagne, à l'inverse de la France et de la Suède. Par comparaison, les effets d'un (h) impôt sur les communications et les transports sont confus.
16. Dans le contexte de ce résultat, nous avons établi un classement des ressources propres de substitution en vertu duquel, dans une perspective purement quantitative (charges nettes), les impôts sur les sociétés, les taxes sur le CO₂ et le seigneurage occupent les trois premières places tandis que, dans une analyse totale tenant compte de critères qualitatifs que nous avons en partie reformulés, les impôts sur les sociétés et le seigneurage confirment leurs positions, à l'inverse de la taxe sur le CO₂ qui régresse sensiblement!

17. Enfin, l'étude aborde surtout l'adéquation d'une taxe Tobin (taxe antispéculation) comme source propres de recettes communautaires. Bien qu'une évaluation quantitative exhaustive des effets escomptés sorte du cadre du présent travail, les avantages qualitatifs semblent justifier, à nos yeux, un examen approfondi. Nous recommandons dès lors d'étudier plus attentivement ces ressources propres de substitution.
18. Nous en arrivons ainsi à formuler plusieurs recommandations:
- (a) il nous semble utile de consacrer de nouvelles recherches à la taxe Tobin, à l'acceptation des ressources propres (préférences des citoyens des différents États membres) et à l'évolution encore mieux quantifiable des positions nettes qui résulte des ressources propres proposées;
 - (b) la proposition de la commission des budgets du Parlement européen relative à la TVA doit être révisée et ne nous apparaît pas optimale;
 - (c) les propositions relatives au cofinancement du secteur agricole sont pertinentes et doivent être approfondies;
 - (d) il est inévitable d'opérer une péréquation pour les ressources propres traditionnelles en perte de vitesse, ce qui légitime la poursuite de l'étude d'un impôt communautaire;
 - (e) dans le cadre de cette étude, nous accorderions la priorité absolue à l'eupéanisation de l'impôt sur les sociétés et aux bénéfices de la BCE;
 - (f) à moyen ou à long terme, la commission des budgets et le Parlement doivent élaborer un système mûrement réfléchi de péréquation libre horizontale et verticale.

Aix-la-Chapelle, Maastricht

Octobre 1998

Annexe

Recettes fiscales sélectionnées d'après les États membres (1996 en millions d'écus)

	Taxe sur la valeur ajoutée	Accises sur le tabac	Accises sur l'alcool	Accises sur les huiles minérales	Impôt sur les sociétés
<i>Belgique</i>	13.614,02	1.071,95	0,0	3.184,59	6.620,49
<i>Danemark</i>	13.734,0	977,0	599,0	1.968,0	3151,0
<i>Allemagne</i>	112.749,0	10.839,26	4.158,07	35.744,21	17.716,3
<i>Finlande</i>	7.920,15	543,22	1.202,44	2.222,48	18.080,11
<i>France</i>	88.733,25	9.028,03	432,93	22.877,09	19.467,58
<i>Grèce</i>	5.139,68	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Grande-Bretagne</i>	54.025,75	9.142,24	6.841,29	19.433,6	27.032,18
<i>Irlande</i>	3.518,43	653,11	678,42	978,38	1.757,93
<i>Italie</i>	48.691,65	664,64	5.739,27	23.444,58	16.438,82
<i>Luxembourg</i>	809,32	209,35	25,35	447,90	585,29
<i>Pays-Bas</i>	20.067,95	1.462,80	602,88	5.935,33	12.875,45
<i>Autriche</i>	14.217,1	916,3	266,5	2.694,6	3.126,7
<i>Portugal</i>	4.797,5	602,73	125,36	2.083,98	1.606,91
<i>Suède</i>	14.865,3	832	1.356,1	2.792,5	5.253,1
<i>Espagne</i>	22.176,69	2.341,11	825,06	-	8.592,21

Source: Eurostat, 1996; calculs personnels.

Recettes fiscales sélectionnées d'après les États membres (1996 en % du PIB national respectif)

	Taxe sur la valeur ajoutée	Accises sur le tabac	Accises sur l'alcool	Accises sur les huiles minérales	Impôt sur les sociétés
<i>Belgique</i>	6,53	0,51	0,0	1,53	3,18
<i>Danemark</i>	10,19	0,73	0,44	1,46	2,34
<i>Allemagne</i>	6,08	0,58	0,22	1,93	0,96
<i>Finlande</i>	8,11	0,56	1,23	2,27	18,51
<i>France</i>	7,29	0,74	0,04	1,88	1,6
<i>Grèce</i>	6,38	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Grande-Bretagne</i>	6,42	1,09	0,82	2,31	3,21
<i>Irlande</i>	6,53	1,21	1,25	1,81	3,26
<i>Italie</i>	5,09	0,07	0,6	2,45	1,72
<i>Luxembourg</i>	5,85	1,51	0,18	3,24	4,23
<i>Pays-Bas</i>	6,49	0,47	0,23	1,92	4,16
<i>Autriche</i>	8,18	0,53	0,15	1,55	1,80
<i>Portugal</i>	6,16	0,77	0,16	2,68	2,07
<i>Suède</i>	7,54	0,42	0,68	1,42	2,67
<i>Espagne</i>	5,18	0,55	0,19	-	2,01

Source: Eurostat, 1996; calculs personnels.

Indicateurs du trafic aérien

	Services de transport aérien *	Transport aérien de personnes*	Frets aériens*	Autres services de transport aérien *
<i>Belgique / Luxembourg</i>	53	31	43	-22
<i>Danemark</i>				
<i>Allemagne</i>	840	194	667	-21
<i>Grèce</i>	507	336	108	63
<i>Espagne</i>	52	-70	69	53
<i>France</i>	231	-404	166	469
<i>Irlande</i>				
<i>Italie</i>	-385	-367	191	-209
<i>Pays-Bas</i>	1693	1198	389	106
<i>Autriche</i>				
<i>Portugal</i>	37	110	-88	16
<i>Finlande</i>	-15	7	-24	2
<i>Suède</i>				
<i>Grande-Bretagne</i>	-479	260	-12	-728

Source: Eurostat (1995), nombres statistiques absolus de l'Union européenne

*Base de données: 1994

Indicateur des services de communication

	Raccordements téléphoniques principaux en milliers
<i>Belgique</i>	4264
<i>Danemark</i>	3003
<i>Allemagne</i>	35421
<i>Grèce</i>	4497
<i>Espagne</i>	13792
<i>France</i>	29905
<i>Irlande</i>	1096
<i>Italie</i>	23709
<i>Luxembourg</i>	207
<i>Pays-Bas</i>	7395
<i>Portugal</i>	3014
<i>Grande-Bretagne</i>	26084
<i>Autriche</i>	3466
<i>Finlande</i>	2742
<i>Suède</i>	5922

Source: Eurostat (1995), nombres statistiques absolus de l'Union européenne

*Base de données: 1994

Bibliographie

ALTMAIER, P.; FRIEDMANN, B.; SCHÜLER, J.; THEATO, D.R. (1996), FINANZKONTROLLE UND BETRUGSBEKÄMPFUNG IN DER EU, KONRAD-ADENAUER STIFTUNG, NR. 127, BONN.

ARBEITSGRUPPE DER EU-REFERENTEN DER LÄNDERFINANZRESSORTS (1997), FINANZBEZIEHUNGEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND ZUR EUROPÄISCHEN UNION, JUNI 1997.

AXT, H.-J. (1997), STRUKTURPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION, REFORMMODELLE IM VORFELD DER OSTERWEITERUNG, DUISBURGER MATERIALIEN ZUR POLITIK- UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFT, NR. 18, DUISBURG.

BALDWIN, R. E.; FRANCOIS, J. F.; PORTES, R. (1997), THE COSTS AND BENEFITS OF EASTERN ENLARGEMENT: THE IMPACT ON THE EU AND CENTRAL EUROPE, IN: ECONOMIC POLICY, NR. 24, S. 126-176.

BEGG, I.; GRIMWADE, N.; PRICE, P. (1997), THE OWN RESOURCES OF THE EUROPEAN UNION: ANALYSIS AND POSSIBLE DEVELOPMENTS, EUROPEAN PARLIAMENT, LUXEMBURG.

BERGER, M.M.; SCHNEIDER, F. (1998), SCHATTENWIRTSCHAFT UND STEUERHINTERZIEHUNG, ARBEITSPAPIER 98/11 DES INSTITUTS FÜR VOLKSWIRTSCHAFT DER UNIVERSITÄT LINZ.

BERSCHENS, R. (1997), HÜBSCHE IDEE - DEUTSCHLAND SOLL ZAHLMEISTER BLEIBEN - AUCH NACH DER EU-OSTERWEITERUNG, IN: WIRTSCHAFTSWOCHEN, NR. 30, 17.07.1997, S. 19-23.

BLADEN-HOVELL, R.; SYMONIS, E. (1994), THE EC BUDGET, IN: ARTIS, M.; LEE, N. (HRSG.), THE ECONOMICS OF THE EUROPEAN UNION - POLICY AND ANALYSIS, OXFORD UNIVERSITY PRESS, S. 368-387.

BÖKER, K. (1994), DAS EINNAHMENSYSTEM DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, ERLANGEN-NÜRNBERG.

BORCHERT, J. (1997), AGENDA 2000. NOTWENDIGE ODER ÜBERFLÜSSIGE NEUORIENTIERUNG DER AGRARPOLITIK, IN: WIRTSCHAFTSDIENST, NR. 9, S. 498-502.

BRENTON, P.; GROS, D. (1993), THE BUDGETARY IMPLICATIONS IF EC ENLARGEMENT, CEPS: BRÜSSEL, ARBEITSPAPIER NR. 78.

CAESAR, R. (1996), ZUR REFORM DES EU-EINNAHMENSYSTEMS, IN: (HRSG.), PROBLEME UND REFORMBEDARF DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION, BERLIN.

CAESAR, R. (1996A), ZUR REFORM DES EU-EINNAHMENSYSTEMS, DISKUSSIONSBEITRÄGE AUS DEM INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE, UNIVERSITÄT HOHENHEIM, NR. 124/1996.

CAESAR, R. (1996B), FINANZORDNUNG DER EU, IN: OHR, R. (HRSG.), EUROPÄISCHE INTEGRATION, STUTTGART: KOHLHAMMER, S. 235-264.

CAESAR, R. (1997), ZUR REFORM DER FINANZVERFASSUNG UND STRUKTURPOLITIK DER EU, BADEN-BADEN: NOMOS.

DEFFAA, W. (1997), DEUTSCHLAND - "ZAHLMEISTER" EUROPAS?, IN: SCHRIFTENREIHE DES ARBEITSKREISES EUROPÄISCHE INTEGRATION E. V., BAND 42, BADEN-BADEN: NOMOS, S. 153-160.

DIEKMANN, B. (1998), NEUORDNUNG DER EU-FINANZEN, IN: WIRTSCHAFTSDIENST DES HWWA INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG NR. 2/1998, HAMBURG.

EICHENGREEN, B.; TOBIN, J.; WYPLOSZ, C. (1995), Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance, Working Paper, University of California, Berkeley.

EU-KOMMISSION (1992), Stable Money, Sound Finances, Brussels / Luxembourg.

EU-KOMMISSION (1998), Die Finanzierung der Europäischen Union - Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Brüssel, 1998.

EU-REFERENTEN (1997), Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union, Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Finanzministerkonferenz, o.O.

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1997), Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplanes der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1997, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 44, 14. Febr. 1997.

EUROSTAT (1997), Statistik kurzgefaßt, Nr. 1997/28.

EUROSTAT, verschiedene Jahrgänge, Eurostatistik: Daten zur Konjunkturanalyse, Luxemburg.

EUROSTAT, verschiedene Jahrgänge, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg.

FISCHLER, F. (1997), Ein neues Konzept für die Zukunft der europäischen Landwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, S. 495 bis 498.

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (1997), Spanien will für den Erhalt der EU-Kohäsionsfonds kämpfen, 20. Sept. 1997.

FRIEDMANN, B. (1996), Kann die EU die künftigen Anforderungen finanzieren?, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

GRETSCHMANN, K. (1997b), Auswirkungen der WWU auf das Land NRW: Analyse und Handlungsempfehlungen, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen, Düsseldorf, 1997.

GRETSCHMANN, K.; HEITZER-SUŠA, E.; BUCHEGGER, R. (1998), *Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU*, in: Böheim, M.; Gretschmann, K. (Hrsg.), *Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im Europäischen Kontext*, Wifo-Studie, Wien.

HÄDE, U. (1993), Die Finanzverfassung der EG - Ein Überblick, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 4. Jg, Heft 13.

HANDELSBLATT (1998), Abgeordnete für Ende des Briten-Rabatts, in: Handelsblatt, Nr. 190, 2./3.19.1998, S. 13.

HAUG, J. (1998), Arbeitsdokument Haushaltsausschuß zum Bericht über die Eigenmittel der EU für die Sitzung des Haushaltsausschusses am 1. + 2. September 1998, Brüssel.

HEINEMANN, F. (1995), Die Finanzausstattung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht, Baden-Baden.

HENKE, K.-D. (1997), Die Finanzierung der EU, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., Nr. 1, S. 45-49.

HOMBERG, S. (1996), Ursachen und Wirkungen eines zwischen staatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Berlin.

HUTTER, M.; ZENDRON, S. (1997), Der EU-Gesamthaushalt und die öffentlichen Haushalte in Österreich, VAB/FSE 63 , 3./4. März, Wien.

IMF (1995), International Financial Flows and Transaction Taxes: Survey and Options, prepared by P.B. Spahn, IMF Working paper, WP 95/60.

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (1998), Neuer Finanzierungsmodus gesucht, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, S. 4-5.

KARL-BRÄUER-INSTITUT (1992), EG-Finzen: Vorrang für Einsparungen, Nr. 16, Karlsruhe.

KING, D.N. (1984), Fiscal Tiers - the Economics of Multi-Level Government, London.

LAFFAN, B. (1997), The Finances of the European Union, Houndmills: Macmillan.

LEVERMANN, H. (1995), Einzelfragen zum EU-Haushalt - Gesamtvolumen, Mitgliedsbeiträge, Ausgabenschwerpunkte, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Nr. 286/95.

LÖDL, M. C. (1997), Der EU-Gesamthaushalt und die öffentlichen Haushalte in Österreich, ausgewählte Kapitel, Seminar am 3./4. März 1997, Wien.

MACDOUGALL, P.D. (1977), Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen der europäischen Integration, Brüssel.

MAY, B. (1985²), Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn: Europa Union.

OECD (1995), Globalization of Financial Markets and the Tax Treatment of income and Capital, DA/M/CFA/CMF, GFM(95)2.

OTT, G. (1987), Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt/M.

PEFFEKOVEN, R. (1994), Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim: B.I. Taschenbuchverlag.

PEFFEKOVEN, R. (1998), Wie Europas Zahlmeister Deutschland entlastet werden kann, in: Handelsblatt, 24.06.1998.

- REGLING, K. (1996), *Die Entwicklung der Gemeinschaftsfinanzen aus deutscher Sicht*, in: *Unsere Zukunft heißt Europa - Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion*, S. 210-234.**
- ROLFINK, A. (1998), *Die Finanzierung des Staates im Lichte der Bürgerpräferenzen*, unveröffentlichte Dissertation, Aachen.**
- SACHVERSTÄNDIGENRAT (1994/95), *Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Tz. 317 H.**
- SEIDEL, B. (1992), *Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs*, Frankfurt/M.: Lang.**
- SINN, H.W. (1994), *Wieviel Brüssel braucht Europa*, mimeo München.**
- STARK, J. (1996), *Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Integration*, 19. Jg., Nr. 3/96, S. 159-163.**
- STRACK, D.; HELMSCHROTT, H.; SCHÖNHERR, S. (1997), *Internationale Einkommensvergleiche auf der Basis von Kaufkraftparitäten: Das Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert sich*, in: *Ifo-Schnelldienst*, Nr. 10, S. 7-14.**
- TEUTEMANN, M. (1992), *Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration*, Berlin.**
- TOBIN, J. (1984), *On the efficiency of the financing system*, *Loyds Bank Review*, London.**
- WALTER, G. (1996), *EU-Finanzierung auf dem Prüfstand - Reform statt Fundamentalattacke*, in: *Integration*, 19. Jg., S. 164ff.**
- WELTER, P. (1997), *Die Deutschen und die Finanzierung der EU*, in: *Handelsblatt*, 28.7.1997, S. 2.**

LES AUTEURS

Klaus Gretschmann est, depuis 1983, professeur universitaire d'économie politique et de sciences financières à la Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule d'Aix-la-Chapelle (Allemagne). Il est également conseiller politique international. Auparavant, il a été, plusieurs années durant, directeur de département et économiste en chef de l'Institut européen d'administration publique, une organisation internationale de l'Union européenne qui a son siège à Maastricht (NL).

Adresse: RWTH Aachen
Lehr- und Forschungsgebiet
Allg. VWL und Finanzwissenschaft (FB 8)
Templergraben 55, D-52056 Aachen
Tél: +49-(0)241/80-6156; Fax: +49-(0)241/8888-337
Courrier électronique: kgr@Fiwi.RWTH-Aachen.de

Stefan Flüchter est collaborateur scientifique du département d'enseignement et de recherche en économie politique générale et en sciences financières de la Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule d'Aix-la-Chapelle.

Adresse: RWTH Aachen
Lehr- und Forschungsgebiet
Allg. VWL und Finanzwissenschaft (FB 8)
Templergraben 55, D-52056 Aachen
Tél: +49-(0)241-80-6154; Fax: +49-(0)241-8888-337
Courrier électronique: Finanzwissenschaft@RWTH-Aachen.de

Heike Spaderna est collaboratrice scientifique du département d'enseignement et de recherche en économie politique générale et en sciences financières de la Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule d'Aix-la-Chapelle.

Adresse: RWTH Aachen
Lehr- und Forschungsgebiet
Allg. VWL und Finanzwissenschaft (FB 8)
Templergraben 55, D-52056 Aachen
Tél: +49-(0)241-80-6156; Fax: +49-(0)241-8888-337
Courrier électronique: Finanzwissenschaft@RWTH-Aachen.de

¹ Voir également à cet égard Gretschmann, K.; Heitzer-Suša, E.; Buchegger, R. (1998).