

Les soldes opérationnels nets: variantes, données actuelles et aperçu historique

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les soldes budgétaires opérationnels (SBO) sont calculés et publiés chaque année par la Commission européenne, dans le but de documenter les différences entre la contribution financière d'un État membre au budget de l'Union européenne et ses dépenses allouées issus de ce budget. Les SBO sont aujourd'hui une notion très politisée, qui présente des insuffisances substantielles.

Calculer les soldes budgétaires opérationnels est un pur exercice comptable. Ce fait est démontré de façon très convaincante par le postulat d'un jeu à somme nulle, inhérent à la notion de solde budgétaire opérationnel, puisque le SBO positif d'un pays doit nécessairement être compensé par un SBO négatif du même montant d'un autre État membre. De toute évidence, une telle approche est en contradiction manifeste avec l'idée d'un budget de l'Union qui n'a pas pour fonction première d'être un système de redistribution fiscale, mais plutôt un moyen de créer une valeur ajoutée européenne.

Outre les critiques relatives à l'interprétation des soldes budgétaires opérationnels, cette approche a de graves défauts intrinsèques:

- elle exclut plusieurs postes de dépense (par exemple l'aide au développement pour des pays tiers), malgré leur incidence sur l'importance des avantages de l'appartenance à l'Union dont bénéficient les États membres.
- les chiffres du solde budgétaire opérationnel (SBO) des États membres varient considérablement au fil du temps et offrent un tableau différent selon qu'ils sont fournis en valeur relative ou absolue. Il est donc logique que les populistes soient tentés d'utiliser ces chiffres dans leurs déclarations.
- étant donné que certains postes budgétaires de l'Union (par exemple les dépenses administratives) ne peuvent être objectivement assignés à des pays donnés, des règles sont nécessaires pour leur prise en compte ou non dans le calcul des soldes budgétaires opérationnels (SBO). Ce caractère arbitraire indique bien qu'il n'existe pas de véritable méthode de calcul de ces soldes.
- un calcul séparé des soldes budgétaires opérationnels (SBO) pour chaque instrument politique de l'Union démontre à quel point les profils de paiement (nets) nationaux varient en fonction desdits instruments. De fait, les États membres ne profitent pas de la même manière de l'appartenance à l'Union. Or, les valeurs des soldes budgétaires opérationnels dépendent des instruments analysés.

Il est donc essentiel de ne prendre les chiffres du solde budgétaire opérationnel que pour ce qu'ils sont vraiment: de simples indicateurs comptables, et non une mesure des coûts et avantages découlant du budget de l'Union (et encore moins de l'appartenance à l'Union).

Le calcul des soldes budgétaires opérationnels: un exercice annuel avec d'importantes limites

La Commission européenne calcule régulièrement les soldes budgétaires opérationnels de tous les États membres, à la demande de ces derniers. **La Commission publie ces données tout en insistant clairement sur les restrictions que comporte cet exercice:**

«Il est toutefois important d'insister sur le fait que l'estimation de soldes budgétaires opérationnels n'est qu'un simple exercice comptable qui met en évidence certains coûts et avantages financiers découlant de l'appartenance à l'Union pour chaque État membre. En outre, cette répartition comptable n'est pas exhaustive et ne donne aucune indication sur les nombreux autres avantages découlant des politiques de l'Union, tels que les avantages liés au marché commun et à l'intégration économique, sans parler de la stabilité politique et de la sécurité.»¹

Ces arguments sont résumés et examinés, avec d'autres critiques, dans deux briefings complémentaires, qui sont axés sur les aspects budgétaires (voir le briefing intitulé «*Pourquoi les soldes opérationnels nets sont un indicateur trompeur des avantages qu'un État membre tire du budget de l'Union européenne*») et non budgétaires (voir le briefing «*Les avantages de l'appartenance à l'Union européenne ne se mesurent pas à l'aune du solde opérationnel net*»). Alors que ces briefings expliquent en quoi les soldes budgétaires opérationnels (SBO) sont une mesure tout à fait trompeuse des avantages du budget de l'Union (sans parler de l'appartenance à l'Union), le présent document se concentre sur la notion de solde budgétaire opérationnel et ses diverses variantes et démontre leur caractère trompeur, qui découle de leur construction arithmétique.

Soldes budgétaires opérationnels et déséquilibres budgétaires

En raison de leurs graves limites conceptuelles, la Commission européenne s'est longtemps opposée à la publication officielle des soldes budgétaires opérationnels (SBO). Ce n'est qu'après que le Conseil européen de Berlin, en 1999, a de nouveau insisté sur l'existence possible de déséquilibres entre les contributeurs nets et les bénéficiaires (voir encadré 1) qu'elle a commencé à les publier chaque année. Ces déséquilibres constituaient un sujet politique au moins depuis le Conseil européen de Fontainebleau, en 1984, et la mise en place de la correction en faveur du Royaume-Uni l'année suivante (voir Appendice: l'histoire des rabais²).

Ces «déséquilibres budgétaires» sont mesurés en comparant les contributions de chaque État membre au budget commun et les dépenses de l'Union attribuées au pays concerné.

Encadré 1. Conseil européen de Berlin, 1999

L'avis du Conseil européen de Berlin sur les déséquilibres budgétaires insistait sur les limites des SBO, qui sont de simples valeurs comptables:

«Sachant que les avantages réels de la participation à l'Union ne peuvent se mesurer uniquement en termes budgétaires, le Conseil européen de Fontainebleau a reconnu que des déséquilibres budgétaires pouvaient exister. Il devrait y être remédié dans la mesure du possible au moyen de la politique de dépenses, bien que la possibilité d'une correction soit prévue en faveur des États membres supportant une charge budgétaire excessive par rapport à leur prospérité relative.»

Source: Conseil européen, «[Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999: Conclusions de la présidence](#)», 1999, paragraphe 68.

La formule de calcul: crédits répartis et contributions pondérées

Les calculs du solde budgétaire opérationnel (SBO) doivent tenir compte du fait que le budget de l'Union n'est pas entièrement réparti entre les États membres. En particulier, les dépenses administratives, qui sont utilisées pour financer les institutions de l'Union, ne peuvent être objectivement attribuées à des pays donnés et sont de ce fait exclues des calculs. En réalité, les SBO nationaux sont calculés selon la formule indiquée dans l'encadré 2. De manière générale, **ce chiffre comptable est égal à la différence entre la dépense opérationnelle attribuée à chaque pays et les contributions nationales pondérées** (à l'exclusion des ressources propres traditionnelles³).

Encadré 2. Comment calculer le SBO d'un État membre:

$$\begin{aligned} \text{Operating budgetary balance} &= \text{Allocated expenditure (excl. admin. expend.)} - \text{Weighted national contribution} \\ OBB_i &= (TAE_i - ADM_i) - \left(TNC_i \times \frac{TAE_{EU} - ADM_{EU}}{TNC_{EU}} \right) \\ OBB_i &= A - C \end{aligned}$$

Comme il apparaît aux trois lignes, la formule peut être divisée en deux parties distinctes. La partie A retrace tous les flux des finances de l'Union vers les 28 États membres, à l'exclusion des dépenses administratives. Cette partie équivaut au montant total effectivement attribué aux États membres par l'intermédiaire de l'un des instruments politiques de l'Union (par exemple le Fonds de cohésion, la politique agricole commune, Horizon 2020). La partie C représente les contributions nationales pondérées.

Plus précisément, TAE_i est égal au total des crédits répartis, ADM_i correspond aux dépenses administratives et TNC_i représente les contributions nationales totales de l'État membre i . La pondération de la partie C a pour fonction de majorer ou de minorer de façon fictive les contributions nationales réelles jusqu'à obtenir un montant égal à la somme de tous les crédits répartis.

La procédure de pondération décrite dans l'encadré 2 (partie C) est appliquée pour garantir que la somme des SBO sera nulle une fois établie la moyenne pour tous les pays de l'Union⁴, ce qui souligne le fait que les SBO sont par nature de pures valeurs comptables: le solde négatif d'un pays est nécessairement compensé par un chiffre positif équivalent d'un autre pays. **Il apparaît donc clairement que, par leur principe même, les soldes budgétaires opérationnels sont des calculs à somme nulle** – une approche en contradiction manifeste avec l'idée d'un budget de l'Union qui n'a pas pour fonction première d'être un système de redistribution fiscale, mais plutôt un moyen de créer une valeur ajoutée européenne.

La formule en application

Pour une illustration de la façon dont les soldes budgétaires opérationnels sont calculés en pratique, voir le tableau 1. Les calculs se fondent sur les chiffres de 2018 pour l'Allemagne, la France et l'Italie (principaux contributeurs nets de 2017 en chiffres absolus), ainsi que la Roumanie, la Grèce et la Pologne (principaux bénéficiaires nets)⁵.

La première colonne indique les sommes agrégées pour les 28 États membres. **La comparaison du total des dépenses opérationnelles (première ligne) et du total des contributions nationales (deuxième ligne) révèle une légère incohérence, qui est due au fait que les contributions nationales ne sont pas toutes réparties entre les États membres**, comme expliqué plus haut. Afin de compenser tous les fonds disponibles et répartis en termes comptables, les contributions nationales sont légèrement pondérées à la baisse (troisième ligne). En fonction de l'importance du total des crédits répartis (TAE) et du total des contributions nationales (TNC) sur un exercice donné, la pondération augmentera ou diminuera de façon fictive les contributions de chaque État membre. En conséquence, le total des SBO de l'Union est en moyenne nul (soit $A - C = 0$).

Tableau 1. Soldes budgétaires opérationnels: méthode et calcul

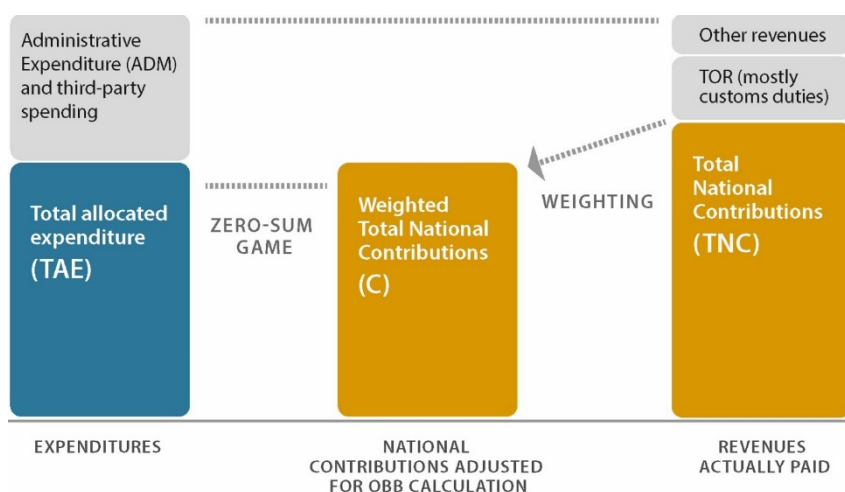
données de 2018 (en milliards d'EUR)	UE-28	DE	FR	IT	RO	EL	PL
(A) Crédits répartis <u>hors</u> dépenses administratives ($TNA_i - ADM_i$)	121,9	11,8	14,3	10,1	4,8	4,8	16,3
(B) Total des contributions nationales (TNC_i)	122,1	25,3	20,6	15,2	1,7	1,5	4,0
(C) Contributions nationales pondérées	121,9	25,2	20,5	15,2	1,7	1,5	4,0
Solde opérationnel net (A – C)	0,0	-13,4	-6,2	-5,1	3,2	3,4	12,3
Solde opérationnel net (% du RNB)	0,00 %	-0,39 %	-0,26 %	-0,29 %	1,61 %	1,83 %	2,59 %

Source: Calculs des auteurs fondés sur Koopman, G. J., «[Technical briefing on EU's next long-term budget: Operating budgetary balance \(% GNI\)](#)» [Briefing technique sur le prochain budget à long terme de l'Union: solde budgétaire opérationnel (% du RNB)], Commission européenne, 2019.

La procédure de pondération en détail

La procédure de pondération en détail résume la procédure de pondération des contributions nationales dans le cadre de la structure des recettes et des dépenses du budget de l'Union. Les seules catégories de dépense et de recettes qui figurent dans le calcul des soldes budgétaires opérationnels (SBO) nationaux sont le total des crédits répartis et le total des contributions nationales. **Ces chiffres différeront bien sûr l'un de l'autre dans une certaine mesure, si bien que les contributions nationales sont pondérées à la baisse (ou à la hausse) afin d'obtenir un SBO de zéro en moyenne.** Les catégories de coût et de recettes restantes représentées dans la figure 1 sont entièrement exclues du calcul du SBO.

Figure 1. Soldes budgétaires opérationnels: la procédure de pondération



ADM : Dépenses administratives ; TAE : Total des dépenses allouées ; C : Total des contributions nationales pondérées ; TOR : Ressources propres traditionnelles ; TNC : Total des contributions nationales ; OBB : Soldes budgétaires opérationnels

Source: Calculs des auteurs fondés sur Koopman, G. J., op.cit., 2019.

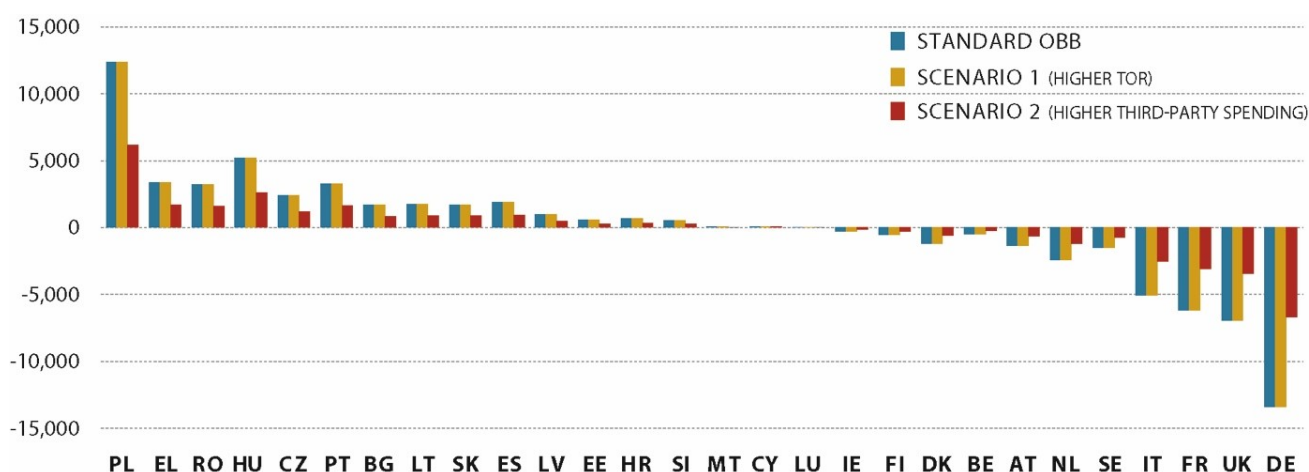
Les conséquences fâcheuses du calcul arithmétique de la formule

La procédure de pondération a des conséquences qui mettent en évidence le caractère tout à fait trompeur des soldes budgétaires opérationnels en tant qu'indicateurs aux fins d'une évaluation exhaustive de la contribution de l'Union au budget des États membres.⁶ Ce caractère déformant de la formule du solde budgétaires opérationnel (SBO) est démontré à la figure 2, qui montre l'effet de deux scénarios types sur la situation du solde net des États membres.

Dans le scénario 1, la part des ressources propres traditionnelles (RPT) dans le budget de l'Union est nettement plus importante que la part réelle de 15 % ou 20 %. De ce fait, les contributions nationales correspondent à une part nettement plus faible du budget global. Intuitivement, cela devrait faire de tous les États membres des bénéficiaires nets, les capitaux extérieurs (par exemple issus de droits de douane élevés) pouvant être utilisés pour financer des projets de l'Union. Or, contrairement à cette logique, un tel scénario n'aurait aucun effet sur les soldes budgétaires opérationnels (SBO), ni sur le fait qu'un État membre soit contributeur net ou bénéficiaire net, car la procédure de pondération décrite dans la figure 1 augmente artificiellement les contributions nationales pour qu'elles correspondent aux crédits répartis.

Le scénario 2, pour sa part, envisage une situation où les dépenses affectées aux tiers – sous la forme d'une aide au développement ou d'une aide de préadhésion à destination de pays qui pourraient devenir membres de l'Union – sont augmentées, tandis que les dépenses pour les États membres sont réduites de 50 %. On s'attendrait naturellement à ce que tous les pays deviennent contributeurs nets, ce type de dépense n'ayant d'effet budgétaire direct que pour les pays hors Union. Pourtant, les bénéficiaires nets et les contributeurs nets ne changent pas dans un tel scénario. Le seul effet sur les soldes budgétaires opérationnels (SBO) serait une baisse proportionnelle, les contributions nationales des États membres étant artificiellement pondérées à la baisse pour correspondre à la réduction des crédits répartis.

Figure 2. Conséquences de la procédure de pondération: deux scénarios fictifs



Source: Calculs des auteurs fondés sur Groupe de haut niveau sur les ressources propres, op.cit., 2016⁷.

Le fonctionnement de l'approche par le solde budgétaire opérationnel (SBO) illustre les limites inhérentes à la notion, indépendamment des critiques concernant les interprétations (erronées) des SBO et leur (non-)illustration des avantages (et coûts) de l'Union. De la même façon, il devrait être clair que des termes comme «bénéficiaires nets» ou «contributeurs nets» sont très problématiques dans le contexte des SBO, car on peut faire valoir que même des contributeurs nets au budget de l'Union sont également bénéficiaires au sens large.

Les résultats du solde budgétaire opérationnel varient selon les hypothèses: exemples et variantes

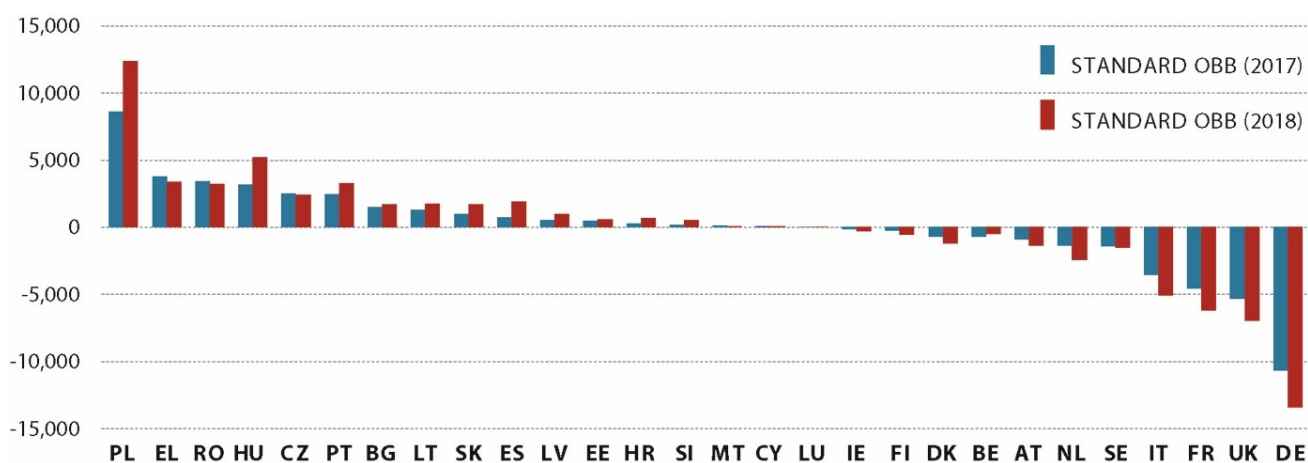
Variation temporelle

Un aspect essentiel souvent ignoré de la notion de solde budgétaire opérationnel est le **temps**: les chiffres régulièrement publiés par la Commission européenne sont **rétrospectifs** et donc fondés sur des données réelles. Cela étant, lors des négociations budgétaires à proprement parler, les États membres n'ont d'autre solution que de se fier à des **estimations** des flux d'entrée et de sortie nationaux pour calculer les soldes nets. Naturellement, ces estimations divergeront des chiffres réels, ce qui limite leur intérêt en matière de négociation de mécanismes de correction ex ante pour compenser les déséquilibres anticipés. Ce problème est caractéristique d'un défi omniprésent: il convient de résister à la tentation de surinterpréter les soldes budgétaires opérationnels (SBO) nationaux, et ne les prendre que pour ce qu'ils sont, à savoir de simples indicateurs comptables et non des mesures des coûts et des avantages nationaux ou même de la solidarité nationale.

La méthode de calcul des soldes budgétaires opérationnels (SBO) n'a rien de limpide et est dans une certaine mesure contestée parmi les États membres. Le SBO étant un indicateur artificiel des soldes opérationnels nationaux nets, **il n'existe pas de véritable variante unique du soldes budgétaires opérationnels (SBO), et les États membres tendent à favoriser une approche présentant leurs contributions nationales sous un jour plus favorable.** Pour illustrer ce degré d'arbitraire, diverses variantes des SBO de tous les États membres seront présentées et débattues.

La figure 3, tout d'abord, représente les soldes budgétaires opérationnels (SBO) des différents États membres en 2017 et 2018, classés par SBO absolu de chaque pays en 2017, du plus élevé au plus faible. Le plus important est que **la figure montre à quel point les soldes budgétaires opérationnels (SBO) varient en fonction du temps**, même en l'espace de deux ans. Cette variabilité entraîne notamment un classement différent des États membres, en particulier pour les bénéficiaires nets: alors que la Hongrie était le quatrième bénéficiaire net des fonds de l'Union en 2017, un an plus tard, elle avait le deuxième SBO le plus élevé de tous les États membres. De tels changements annuels peuvent être dus au fait que les projets financés par l'Union sont réalisés une année donnée et non une autre, et ils illustrent la difficulté d'estimer les futurs SBO.

Figure 3. Soldes budgétaires opérationnels (en millions d'EUR, 2017 et 2018)



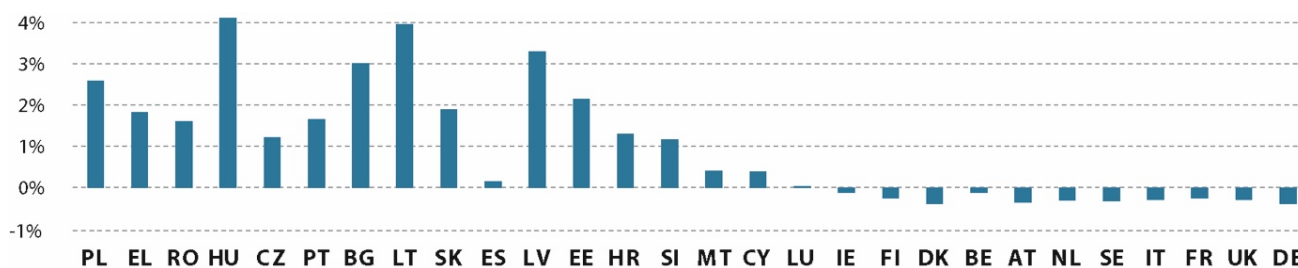
Source: Calculs des auteurs fondés sur Groupe de haut niveau sur les ressources propres, op.cit., 2016.

Perspective absolue et perspective relative

Un autre élément concerne la perspective: **selon la perspective adoptée – soldes budgétaires opérationnels considérés en chiffres absolus ou relativement au revenu national brut (RNB) –, les conclusions peuvent varier considérablement.** La figure 4 classe tous les États membres en fonction de leur solde budgétaire opérationnel (SBO) absolu en 2017, comme précédemment, mais il représente les SBO relativement au RNB. Non seulement le classement change par rapport à la figure 3 si l'on prend en considération le SBO relatif, mais le niveau des soldes budgétaires nets se trouve également modifié: si les fonds de l'Union que les pays bénéficiaires nets reçoivent en termes nets constituent une part substantielle du RNB de ces derniers, ces chiffres sont bien plus faibles pour les contributeurs nets dans le cadre du SBO. Par conséquent, la perspective adoptée a une grande incidence sur le tableau d'ensemble. Par exemple, du point de vue comptable, l'Espagne reçoit plus de financements de l'Union que la Lettonie en termes absolus, mais est «classée» plus haut si l'on examine l'importance relative des contributions nettes.

L'approche par le RNB aide à mettre en perspective l'importance des soldes budgétaires opérationnels (SBO). Pour les États membres dont le ratio dépenses publiques/PIB est compris entre 40 % et 50 %, l'importance du solde net est comparativement faible. Ainsi, même si les contributeurs nets considèrent les SBO comme des indicateurs pertinents, le message est qu'une telle «charge» ne constitue guère un défi financier considérable, en réalité.

Figure 4. Soldes budgétaires opérationnels (% du RNB, 2018):



Source: Calculs des auteurs fondés sur Groupe de haut niveau sur les ressources propres, op.cit., 2016.

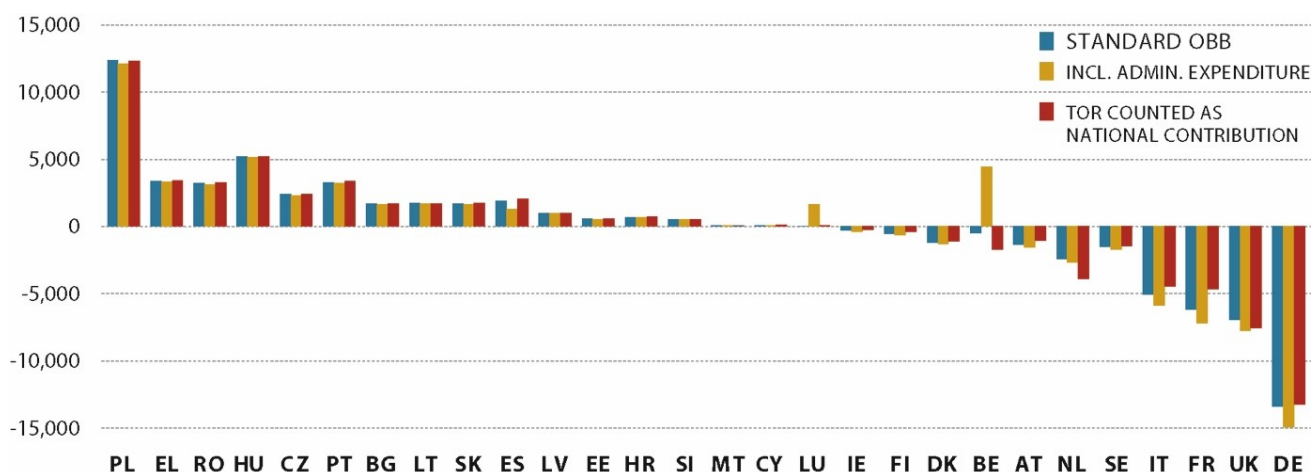
Inclusion/exclusion des dépenses administratives et des ressources propres traditionnelles

La figure 5 donne un aperçu des soldes budgétaires opérationnels lorsque deux méthodes de calcul différentes sont appliquées. Les bâtons bleus indiquent les chiffres nationaux pour 2018. **L'effet de l'inclusion des dépenses administratives est représenté en jaune.** Si l'on reprend la formule de calcul du solde budgétaire opérationnel (SBO) (voir l'encadré 2), il convient de retirer ADM_i et ADM_{EU} de l'équation. Comme il ressort de cette figure, cet ajustement touche principalement les chiffres des SBO du Luxembourg et de la Belgique. Intuitivement, cela paraît logique car ces pays hébergent diverses institutions de l'Union. En conséquence, inclure les dépenses administratives de ces institutions dans les calculs améliore la situation du solde budgétaire opérationnel des deux pays, et les transforme même en bénéficiaires nets des capitaux de l'Union, d'un point de vue comptable.

Dans l'autre solution envisagée, **les bâtons rouges décrivent les soldes budgétaires opérationnels (SBO) nationaux lorsque l'on inclut les ressources propres traditionnelles dans les calculs.** Il en découle une augmentation de TNC_i et de TNC_{EU} (voir l'encadré 2) liée à l'importance des RPT enregistrées dans chaque pays. Les RPT étant pour l'essentiel dus aux droits de douane communs à l'ensemble de l'Union, ces contributions au budget de l'Union initialement exclues du calcul se font principalement dans les États membres où la plupart des exportations de pays tiers entrent sur le marché européen. **Cet «effet Rotterdam»,** qui se présente traditionnellement dans les pays ayant de grands ports comme ceux de Rotterdam et d'Anvers, **fait que les Pays-Bas et la Belgique collectent la part la plus importante des droits de douane de l'Union.** En outre, en traitant ces recettes comme s'il s'agissait de contributions

nationales de ces pays, **cet ajustement des calculs détériore notablement le classement de leur solde budgétaire opérationnel (SBO).**

Figure 5. Soldes budgétaires opérationnels: autres approches (en EUR, 2018)



Standard OBB : Soldes budgétaires opérationnels normaux ; **Incl. Admin expenditure** : Dépenses administratives incluses ; **TOR counted as national contribution** : Ressources propres traditionnelles comptées comme contribution nationale

Source: Calculs des auteurs fondés sur Groupe de haut niveau sur les ressources propres, op.cit., 2016.

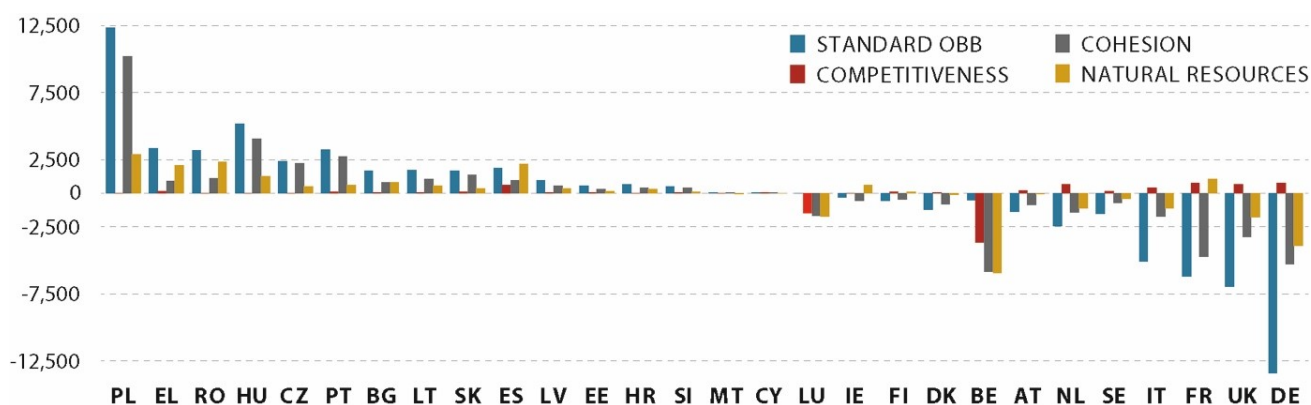
Soldes budgétaires opérationnels propres à certaines politiques

Enfin, **les soldes budgétaires opérationnels pour les différents instruments politiques de l'Union peuvent être calculés de manière à suivre la façon dont les États membres «bénéficient», en purs termes comptables, desdits instruments.** Les résultats correspondant aux soldes budgétaires opérationnels (SBO) des trois plus importants domaines d'action – la *compétitivité*, la *cohésion* et les *ressources naturelles* – sont présentés dans la figure 6. Tenir compte de domaines d'actions précis revient simplement à réduire TAE_i et TAE_{EU} (voir l'encadré 2), au point que seuls les fonds acheminés au moyen de l'instrument politique concerné sont pris en considération.

En commençant par le financement de l'Union destiné à promouvoir la compétitivité économique, la figure 6 montre que les contributeurs nets traditionnels s'avèrent en particulier être bénéficiaires nets des fonds de l'Union pour la compétitivité. À l'inverse, si l'on ne prend en compte dans les calculs que les dépenses de cohésion, les résultats se rapprochent davantage des résultats fondés sur l'approche habituelle par le SBO. **Les bénéficiaires nets traditionnels des fonds de l'Union sont pour l'essentiel situés en Europe orientale et leurs recettes nettes substantielles émanent des fonds de cohésion.**

Un tableau clair se dessine dans le domaine d'action des ressources naturelles (c'est-à-dire essentiellement des paiements directs dans le cadre de la politique agricole commune, la PAC). De ce point de vue, le rôle des bénéficiaires nets traditionnels ne change pas beaucoup. Cependant, **en tant que plus important bénéficiaire de la PAC en termes absolus, la France devient effectivement un bénéficiaire net des capitaux de l'Union pour ce domaine d'action.** En conclusion, **le calcul des soldes budgétaires opérationnels (SBO) en fonction des instruments politiques spécifiques de l'Union met clairement en évidence la façon dont les profils de paiement (nets) nationaux diffèrent selon les instruments.**

Figure 6. Soldes budgétaires opérationnels pour les divers instruments politiques de l'Union (en EUR, 2018)



Source: Calculs des auteurs fondés sur Groupe de haut niveau sur les ressources propres, op.cit., 2016.

Prédire ex ante les soldes budgétaires opérationnels

Enfin, un autre problème de méthodologie apparaît lorsque les soldes budgétaires opérationnels sont utilisés ex ante, c'est-à-dire pour évaluer les conséquences sur la répartition des futures dépenses de l'Union. Certains programmes de dépense, tels que le Fonds de cohésion, ont prédéfini des attributions nationales qui pourraient être utilisées pour prédire les soldes budgétaires opérationnels (SBO) futurs. Cependant, le programme Fonds de cohésion rencontre régulièrement des problèmes de sous-exécution des dépenses; les fonds réservés à certains États membres ne sont pas pleinement utilisés. Étant donné que c'était un schéma récurrent dans plusieurs des États membres les plus pauvres, les SBO ex ante ont conduit ces pays à faire des prévisions erronées quant aux paiements nets. La situation est encore plus compliquée pour les programmes qui n'ont pas prédéfini d'enveloppes budgétaires nationales pour les dépenses (par exemple Horizon 2020). Comme la répartition de ces fonds repose sur l'excellence de la recherche dans le cadre de procédures concurrentielles, la répartition des dépenses qui en résulte parmi les institutions de recherche de l'Union est difficile à prévoir. Les chiffres sont également difficiles à prévoir pour les nouvelles politiques de l'Union pour lesquelles on ne peut se fonder sur des résultats passés.

Ce problème de l'«ex ante» a des implications politiques si les considérations relatives aux soldes budgétaires opérationnels (SBO) influencent fortement les décisions (par exemple pour le prochain CFP). **Les représentants nationaux ont tendance à favoriser des politiques pour lesquelles ils ont une prévision fiable – ou même une garantie politique – quant à la part des dépenses qui reviendra à leur pays.** Ce biais affaiblira le soutien à des politiques nouvelles ou à des politiques existantes pour lesquelles la distribution des dépenses est moins stable et moins prévisible. En outre, **si ces nouvelles politiques ont une valeur ajoutée européenne potentielle plus élevée que les politiques de transfert faciles à prévoir du Fonds de cohésion et de la PAC, ce biais reviendra particulièrement cher à la communauté.**

Pourquoi les États membres sont-ils attachés aux soldes nets?

Étant donné toutes les réserves relatives à l'approche par le solde budgétaire opérationnel, une solution proposée consiste tout simplement à renoncer au calcul des soldes nets. Il est cependant difficile d'imaginer que les États membres cessent de faire usage des soldes budgétaires opérationnels (SBO). En effet, ils ont toujours essayé de calculer leur solde net, même avant que la Commission européenne ne commence à publier ces calculs. **Il est donc nécessaire de comprendre pourquoi les États membres sont attachés aux soldes nets**, surtout ces derniers temps.

Comme dans toute négociation, les parties cherchent une mesure simple leur permettant de déterminer si elles sont «gagnantes» ou «perdantes» par rapport aux autres et à leur situation de départ. Dans les négociations budgétaires de l'Union, **les États membres se concentrent sur l'amélioration de leur solde budgétaire net, car c'est une façon simple de mettre en avant leur réussite auprès des médias et des électeurs.** À cet égard, un fait essentiel est que les politiques de l'Union sont plus ou moins visibles pour les électeurs: les dépenses de cohésion qui financent de nouvelles infrastructures ou les dépenses agricoles qui concentrent les fonds sur un secteur spécifique reçoivent une grande attention dans les circonscriptions électorales et, partant, bénéficient d'un large soutien politique. **Ces postes de dépense particulièrement visibles constituent un élément important des soldes nets, tandis que les politiques dont le bénéfice est moins visible (en raison du fait que les dépenses se font hors de l'Union) ont tendance à être négligées.** En outre, les bénéfices indirects des dépenses de l'Union (par exemple des effets secondaires qui peuvent être transfrontières par nature) manquent également de visibilité. Ces arguments plaident en faveur de la pratique du calcul et de l'exploitation des soldes opérationnels (voir le briefing sur les stratégies visant à éviter la perspective du juste retour pour le budget de l'UE, février 2020).

Conclusion

Notre analyse critique a montré que les soldes budgétaires opérationnels sont des indicateurs dont la valeur informationnelle est très limitée. Leur simple construction arithmétique, avec notamment la procédure de pondération, comporte déjà d'importantes limites. Les soldes budgétaires opérationnels, par définition, indiquent que la valeur ajoutée européenne découlant des dépenses de l'Union est égale à zéro puisque la somme des soldes budgétaires opérationnels de tous les États membres doit toujours être nulle. Ainsi, **en aucune circonstance les soldes budgétaires opérationnels ne sauraient servir de boussole poussant le budget de l'Union vers plus de valeur ajoutée pour tous les citoyens européens.**

Appendice: l'histoire des rabais⁸

La demande politique de données sur les soldes budgétaires reflète les inquiétudes quant à l'équité du partage de la charge financière dans le budget européen. Depuis les années 70, ces inquiétudes ont conduit à l'application de diverses approches ad hoc ou fondées sur des formules visant à corriger des soldes budgétaires perçus comme politiquement inacceptables. Cela peut être illustré par un aperçu de l'histoire du système des ressources propres et de ses corrections (voir figure 7):

1970-1984 Le système des ressources propres est mis en place, avec les droits de douane, les droits agricoles et les cotisations sucre et isoglucose, qui sont appelés les ressources propres traditionnelles. Les États membres sont remboursés de 10 % de ces ressources pour couvrir les dépenses administratives. À partir de 1980, les États membres versent 1 % de l'intégralité (après une introduction progressive) de leurs recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ce qui constitue à l'époque 50 % du budget de l'Union.

1985-1987 À la suite du Conseil européen de Fontainebleau en 1984, la correction en faveur du Royaume-Uni entre en vigueur, étant donné que le PIB britannique par habitant est à l'époque plus faible que la moyenne de la Communauté économique européenne (CEE) et que le Royaume-Uni a un petit secteur agricole et importe une large proportion de ses produits agricoles depuis l'extérieur de la CEE. Par conséquent, le Royaume-Uni ne tire à l'époque qu'un avantage relativement faible de la PAC, principal programme de dépense de la CEE. Dans le même temps, le pays paie un montant élevé de contribution TVA car la part de son assiette TVA dans le produit national brut (PNB) est supérieure à celle des autres États membres. En 1985, le Royaume-Uni se voit accorder une réduction de sa contribution TVA à hauteur d'1 milliard d'unités monétaires européennes (ECU). En 1986, la correction est fixée à 66 % de la différence entre la part du Royaume-Uni dans le total des contributions au titre de la TVA et la part des dépenses de l'Union en faveur des États membres consacrée au Royaume-Uni, à l'exclusion des dépenses de l'Union pour des pays tiers. Les États membres financent cette correction en proportion de leurs versements au titre de la TVA. L'Allemagne obtient un rabais d'un tiers du montant additionnel à payer (le «rabais sur le rabais»). Le taux d'appel de la TVA est porté à 1,4 %.

1988-1992 (Delors I) Le montant maximal de ressources propres (c'est-à-dire le plafond global des ressources propres) est fixé à 1,15 % du PNB de la CEE en 1988, puis à 1,2 % en 1992. Une nouvelle source de recettes est introduite pour compenser les dépenses en cas d'insuffisance des RPT et des recettes de TVA: une part du PNB des États membres. Un «mécanisme d'écrêtement» pour la contribution au titre de la TVA est mis en place: l'assiette de TVA d'un État membre ne doit pas dépasser 55 % de son PNB. Les États membres conservent 10 % des frais de perception. Ils financent la correction en faveur du Royaume-Uni proportionnellement non plus à leur assiette de TVA, mais à leur PNB.

1993-1999 (Delors II) Le plafond global des ressources propres augmente, passant de 1,20 % en 1993 à 1,27 % en 1999. L'écrêtement de l'assiette de TVA est réduit à 50 %. Le taux d'appel de la TVA est progressivement ramené à 1,0 % entre 1995 et 1999.

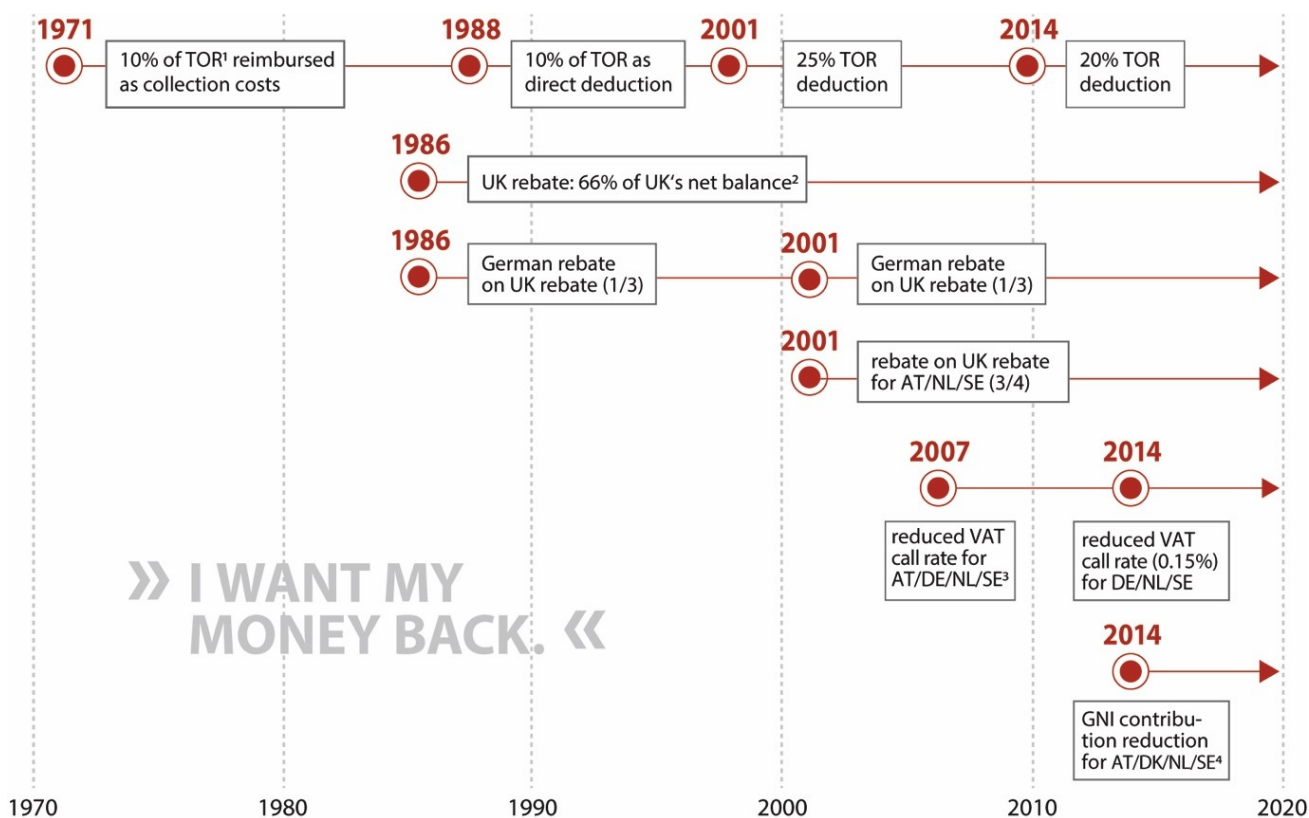
2000-2006 À la suite de la décision du Conseil européen de Berlin en 1999, les frais de perception de 10 % pour les RPT passent à 25 %. Le taux d'appel de la TVA est réduit à 0,75 % en 2002 et à 0,5 % en 2003. L'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ne paient qu'un quart des coûts prévus au titre de la correction en faveur du Royaume-Uni. Le plafond des ressources propres est maintenu à 1,27 % du PNB, ce qui équivaut à 1,24 % du RNB. En 2004, les nouveaux États membres perçoivent un montant forfaitaire, une facilité de trésorerie visant à améliorer leur situation budgétaire nette, ainsi que d'autres paiements ponctuels.

2007-2013 Le taux d'appel de la TVA est réduit à 0,3 %. Certains pays obtiennent une réduction pour cette période: 0,225 % pour l'Autriche, 0,15 % pour l'Allemagne et 0,1 % pour les Pays-Bas et la Suède. Des réductions annuelles brutes de la contribution RNB sont mises en place pour les Pays-Bas (605 millions d'EUR) et la Suède (150 millions d'EUR) pour cette seule période. Ces dernières réductions brutes sont

financées par tous les autres États membres, y compris le Royaume-Uni, sur leur RNB. L'avantage que le Royaume-Uni tire de son rabais est limité à 10,5 milliards d'EUR afin de faire en sorte que le pays participe au financement de l'élargissement. Ce qui n'apparaît pas dans le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni est la valeur des dépenses non agricoles sur le budget de l'Union dans les 13 États membres qui ont adhéré depuis 2004.

2014-2020 L'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède obtiennent une réduction de leur taux d'appel de la TVA à 0,15 % pour cette période. Le Danemark, les Pays-Bas et la Suède obtiennent une réduction brute de leur contribution RNB annuelle de respectivement 130 millions, 695 millions et 185 millions d'EUR (prix de 2011) pour cette seule période. L'Autriche obtient une réduction de sa contribution RNB de 30 millions d'EUR en 2014, 20 millions d'EUR en 2015 et 10 millions d'EUR en 2016. La déduction des frais de perception des ressources propres traditionnelles est réduite à 20 %. Le plafond des ressources propres passe de 1,24 % à 1,23 % du RNB.

Figure 1. «I want my money back»: Chronologie des rabais nationaux



Source: les auteurs, **TOR** = ressources propres traditionnelles. ²66 % de la différence entre le pourcentage de la contribution britannique aux ressources de TVA par rapport aux autres États membres et la part du budget de l'Union consacrée au Royaume-Uni. ³Autriche: 0,225 %, Allemagne: 0,15 %, Pays-Bas et Suède: 0,10 %. ⁴Réductions annuelles de 130 millions d'EUR pour le Danemark, 695 millions d'EUR pour les Pays-Bas, 185 millions d'EUR pour la Suède. Réduction de 60 millions d'EUR pour l'Autriche en 2014-2016.

Reduced VAT call rate : taux d'appel réduit de la TVA ; GNI : RNB

- ¹ Commission européenne, «[EU Budget 2018: Financial Report](#)» («Budget 2018 de l'Union: Rapport financier»), Luxembourg, 2019, p. 72
- ² Haug, J., Lamassoure, A., Verhofstadt, G., Gros, D., De Grauwe, P., Ricard-Nihoul, G., et Rubio, E., «[Europe for Growth: For a Radical Change in Financing the EU](#)», Bruxelles: Centre d'études de la politique européenne, 2011
- ³ Les ressources propres traditionnelles sont les droits de douane, les droits agricoles et les cotisations sucre qui résultent du tarif douanier commun.
- ⁴ Commission européenne, op.cit. (2019).
- ⁵ Le choix des États membres tient compte des instructions des termes de référence applicables au présent briefing.
- ⁶ cf. Groupe de haut niveau sur les ressources propres, «[Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources](#)» [Financement futur de l'UE: Rapport final et recommandations du Groupe de haut niveau sur les ressources propres], 2016.
- ⁷ La figure s'inspire de données du Groupe de haut niveau sur les ressources propres, op.cit., 2016
- ⁸ Cf. Benedetto, G., «[Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017](#)» [Les institutions et le chemin vers la réforme des recettes budgétaires de l'Union européenne], *Empirica* 44(4), 2017, p. 615-633; Cipriani, G., «[Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?](#)» [Financer le budget de l'Union européenne: aller de l'avant ou reculer?], Bruxelles: Centre d'études de la politique européenne, 2014. Commission européenne, [European Union Public Finance](#) [Finances publiques de l'Union européenne], 5^e édition, Bruxelles, 2016. Heinemann, F., Mohl, P., et Osterloh, S., [Reform Options for the EU Own Resource System](#) [Options de réforme du système des ressources propres de l'Union européenne], Heidelberg: Physica-Verlag Heidelberg, 2008.

Non-responsabilité et droit d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, 2020.

Administrateur responsable: Alexandre MATHIS

Contact: Poldep-Budq@ep.europa.eu

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses