



N° 3622

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 février 2002.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾

SUR

les budgets communautaires contracycliques

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GERARD FUCHS,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Commission des finances, de l'économie générale et du Plan

La *Commission des finances, de l'économie générale et du Plan* est composée de : M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Dominique Frelaut, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Louis Guédon, M. Jacques Guyard, M. Pierre Hériaud, M. Edmond Hervé, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Pierre Méhaignerie, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila, M. Kofi Yamgnane.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
A.– DES REGLES ET UNE STRUCTURE BUDGETAIRE RIGIDES.....	7
1.– Les règles budgétaires.....	7
2.– La structure du budget général.....	7
B.– LES LIMITES DES CONCOURS DE LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT.....	9
1.– Les projets admissibles aux financements de la BEI.....	11
2.– La nature des prêts.....	12
3.– Une masse financière qui ne peut jouer un rôle conjoncturel.....	12
C.– LES RISQUES CONJONCTURELS EN ZONE MONETAIRE UNIFIEE.....	14
<i>a) La difficulté de recourir au budget communautaire.....</i>	15
<i>b) Un marché du travail cloisonné.....</i>	16
<i>c) Le choix britannique du refus de l'euro.....</i>	17
D.– LA NECESSITE D'UN INSTRUMENT CONJONCTUREL ET SES CONSEQUENCES POLITIQUES.....	18
1.– L'intégration croissante de l'Europe économique et financière.....	18
2.– Le projet d'intégration des institutions de retraite au sein de la sphère financière.....	19
3.– Le pacte de stabilité : une obligation nationale sans soutien communautaire.....	19
4.– Le traitement des excédents du budget communautaire.....	24
5.– La mise en place d'une ligne de crédits à finalité conjoncturelle dans le budget communautaire.....	25
EXAMEN EN COMMISSION	27

INTRODUCTION

L'Union européenne aborde actuellement une phase délicate de sa construction. Les États membres ont consenti aux harmonisations nécessaires à la mise en œuvre d'un grand marché intérieur sans frontières. Ils ont également renoncé à leur souveraineté monétaire, considérée il y a peu comme un élément essentiel de l'existence des États. L'Union éprouve en revanche les plus grandes difficultés à devenir une entité politique. La réflexion qu'elle conduit sur ses futures institutions reflète la difficulté à choisir entre une forme fédérale et le maintien d'États-nations, voire à inventer un modèle politique original.

Malgré de notables avancées, l'Union européenne est proche, dans son organisation comme dans ses méthodes de travail, de la Communauté européenne des origines. Le budget communautaire, qui n'est que la traduction chiffrée de sa politique, n'a quasiment pas évolué, retraçant ainsi le primat accordé aux politiques agricoles et structurelles et l'absence de priorité en faveur des politiques internes, pourtant indispensables à l'avenir. Il ne semble pas, en outre, qu'il soit notablement modifié dans un proche avenir, malgré les perspectives d'élargissement.

Ce conservatisme ne peut manquer d'inquiéter. Malgré les efforts de restructuration des économies, l'Union européenne est désormais une zone monétaire unifiée, mais avec de fortes disparités en matière économique et sociale. Si l'espace monétaire est européen, l'espace des politiques économiques demeure national. Cette contradiction met en lumière l'absence de « gouvernement économique » communautaire et d'instrument de régulation de la conjoncture et de réaction aux chocs extérieurs. Cette absence est d'autant plus dommageable que la priorité de l'Union ne doit plus être aujourd'hui de lutter contre une inflation largement vaincue, mais contre un chômage encore trop présent, qu'il soit d'ordre structurel ou d'ordre conjoncturel.

Deux conceptions, traditionnellement, s'affrontent en matière de lutte contre le chômage conjoncturel :

– une conception libérale fondée sur la suppression des rigidités, qui trop souvent se traduit par une révision des droits sociaux et une remise en cause du salaire minimum ;

– une conception régulatrice, qui donne le rôle essentiel à des politiques publiques contracycliques en matière monétaire et budgétaire, notamment par des baisses de taux d'intérêt et des mesures de soutien à la consommation privée et publique.

Cette dernière conception, d'inspiration keynésienne, a cependant du mal à produire ses fruits dans des économies nationales de plus en plus ouvertes, même quand les conditions de son application (existence de capacités de production inemployées notamment) sont réunies. Ainsi, la relance de 1981 en France a bien momentanément dopé la croissance et l'emploi, mais au prix d'un déficit insoutenable des échanges extérieurs et de tensions fortes sur la monnaie.

Le cadre de l'Union Européenne apparaît ainsi un cadre pertinent pour la mise en œuvre de politiques contracycliques que le ralentissement mondial et le choc des attentats terroristes de 2001 font percevoir comme de plus en plus nécessaires. Le premier problème rencontré est, en application des Traités, l'objectif actuel et unique de la Banque centrale européenne, à savoir la lutte contre l'inflation, avec seulement une référence secondaire au chômage. Les raisons historiques de cette situation, liées aux conditions de mise en place de l'Euro, sont connues. Il faudra certainement réécrire un jour les statuts de la BCE à l'exemple de ceux de la FED américaine. Cette révision n'est pour l'heure pas à l'ordre du jour.

L'autre problème, examiné dans ce rapport, est que l'Union européenne ne dispose pas à ce jour, au niveau de ses instruments budgétaire et d'investissement, des moyens d'une politique contracyclique. Ce n'est plus une question de Traité mais de volonté politique des États membres, à travers l'Ecofin ou l'Eurogroupe.

Le présent rapport propose de créer, dans le cadre du budget communautaire, des instruments financiers d'intervention qui permettent aux États membres de réagir collectivement aux évolutions de la conjoncture, avec le souci prioritaire de l'emploi.

Bien que cette question ait fait l'objet de peu de débats, l'approfondissement de l'Union européenne ne peut se réaliser sans politiques économique et sociale communes, ce qui implique un *corpus* législatif à l'échelle de l'Union européenne et l'existence d'instruments financiers d'intervention, dans le cadre du budget communautaire.

Cela suppose de changer la nature de ce budget, afin qu'il permette aux États membres de réagir aux évolutions de la conjoncture, voire de l'anticiper pour des programmes de soutien aux investissements.

A.— DES REGLES ET UNE STRUCTURE BUDGETAIRE RIGIDES

Le budget communautaire se caractérise par des règles et une structure budgétaire rigides. Cette rigidité provient de la nature même du budget qui n'assure que le seul financement des politiques communautaires et non une politique macro économique globale.

1.— LES REGLES BUDGETAIRES

Les principes du droit budgétaire communautaire trouvent leur source dans le droit financier classique présent dans les pays occidentaux : unité, universalité et annualité. Cependant, le budget général des Communautés revêt la particularité d'être voté en équilibre.

L'équilibre budgétaire est une règle de prudence, imposée par les pays fondateurs de la Communauté, qui ne tenaient pas à laisser celle-ci financer par l'emprunt des déficits dont ils auraient rapidement perdu la maîtrise. La justification avancée pour cette règle est que le budget communautaire est essentiellement un budget de fonctionnement. Mais elle a pour conséquence de réduire la dynamique macro-économique du budget des Communautés, qui ne peut s'exercer que par ses effets de masse et non par ses effets de solde, et conduit, de fait, à exclure toute idée de politique budgétaire communautaire autonome.

L'obligation d'équilibre est prévue par l'article 199 du Traité de Rome. On rappellera que cette règle vaut pour la présentation et l'autorisation du budget car il est impossible de garantir, en exécution, que l'évolution des ressources propres n'entraînera pas un excédent ou un déficit de clôture par rapport aux prévisions initiales. Le solde positif ou négatif de l'exercice n est reporté à l'exécution suivante et est constaté dans le cadre d'un budget rectificatif ou supplémentaire de l'année $n^{\circ} + 1$, conformément aux dispositions de l'article 32 du règlement financier. Toutefois, depuis le budget de 1989, la pratique s'est développée à l'initiative du Conseil et malgré l'opposition du Parlement, de prendre en compte l'excédent prévisible de l'année n dès le budget initial de l'année $n + 1$, de façon à alléger la contribution financière des États membres et à prévenir les tentations d'utiliser ces excédents de recettes pour financer des dépenses supplémentaires.

2.— LA STRUCTURE DU BUDGET GENERAL

La structure du budget général comporte deux parties : l'état général des recettes d'un côté, l'état des dépenses et des recettes par section de l'autre. C'est le second état qui intéresse plus particulièrement le présent rapport. Il comprend cinq sections, correspondant à chacune des institutions :

- section I – Parlement européen ;
- section II – Conseil, avec une annexe consacrée au Comité économique et social ;
- section III – Commission, avec l’annexe consacrée à l’Office des publications ;
- section IV – Cour de Justice ;
- section V – Cour des Comptes.

Chaque section comprend elle-même :

- un état particulier des recettes, qui reprend les recettes propres à l’institution (par exemple, pour la Commission, le produit de l’impôt sur le traitement des fonctionnaires, le produit de la vente de biens meubles, le revenu des fonds prêtés ...) ;
- un état particulier des dépenses de l’année n qui rappelle également, ligne par ligne, les crédits ouverts pour l’exercice $n - 1$ et les dépenses effectuées au cours de $n - 2$. ;
- la section III (Commission) comprend aussi une annexe comportant la liste des emprunts et prêts garantis par le budget général.

La section III retrace en fait l’essentiel des crédits du budget général des Communautés européennes. Elle comporte deux parties : la partie A retrace les dépenses administratives, la partie B les dépenses opérationnelles. Les autres sections ne comportent que des dépenses administratives. La ventilation des dépenses entre les différentes sections témoigne du déséquilibre de la présentation actuelle du budget communautaire, les dépenses administratives étant réparties à travers cinq sections, alors que les dépenses opérationnelles, qui forment 98 % du budget, sont concentrées dans la seule partie des crédits de la Commission.

La classification des dépenses obéit également à une présentation fonctionnelle, traduite dans la nomenclature budgétaire. L’Autorité budgétaire dispose de la maîtrise de la nomenclature, sous réserve du fait que la création (ou la suppression) d’une dépense dispose d’une base légale. Les dépenses sont ainsi réparties pour le budget de 2002 :

BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR 2002

(en milliards d’euros)

	Crédits d’engagement	% par rapport au total	Crédits de paiement	% par rapport au total
Agriculture	44,2	45	44,2	46
Actions structurelles	33,8	34	32,1	34
Politiques internes	6,6	7	6,2	6

Actions extérieures	4,8	5	4,7	5
Administration	5,2	5	5,2	5
Réserves	0,7	1	0,7	1
Aide de pré-adhésion	3,2	3	2,6	3
Total	98,6	100	95,7	100

Source : Conseil des Communautés européennes

L'absence de base légale explique l'absence d'inscription d'une ligne budgétaire dont les crédits soutiendraient une conjoncture défailante. Le budget communautaire traduit l'exécution financière des politiques communes. Force est de constater qu'il n'existe pas de politique économique commune, alors qu'il existe une monnaie unique et un marché unique des biens et des services. **Le budget communautaire demeure le budget d'une organisation internationale soumise à la logique des accords interétatiques, alors que la Communauté européenne est appelée, de manière croissante, à agir comme un État.**

B.- LES LIMITES DES CONCOURS DE LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT

À défaut de disposer au sein de son budget général d'un instrument conjoncturel, la Communauté européenne pourrait envisager d'utiliser la Banque européenne d'investissement comme outil de soutien à l'activité. Mais les concours qu'apporte cette banque n'ont pas pour objectif de soutenir la conjoncture.

La Banque européenne d'investissement (BEI) est, avant tout, une institution de l'Union européenne, même si elle agit comme une banque, avec les contraintes prudentielles qui en résultent. La BEI appuie, par ses activités de prêts et d'emprunts, la réalisation des objectifs communautaires. Les quinze États membres de l'Union souscrivent conjointement à son capital, porté à 100 milliards d'euros au 1^{er} janvier 1999. La Banque se finance sur les marchés des capitaux sans peser sur les ressources budgétaires de ses États membres ou de l'Union. Ses décisions de financement sont prises par ses propres organes en fonction de l'intérêt des projets qui lui sont présentés.

Avec 36,8 milliards d'euros environ de prêts annuels, la BEI est la plus grande institution financière internationale, devant la Banque mondiale. Mais en tant qu'institution, elle dispose de moins de latitude d'action qu'une banque commerciale classique, son encours ne pouvant excéder 250 % de son capital.

Son Conseil des gouverneurs réunit les ministres désignés par chacun des États membres, généralement les ministres des finances. Il définit les orientations de la politique de crédit, approuve les comptes et le bilan annuels, décide de la participation de la banque à des opérations de financement à l'extérieur de l'Union et des augmentations de capital. Il nomme les membres du Conseil d'administration, du Comité de direction et du Comité de vérification.

Son Conseil d'administration, dont vingt-quatre membres sont nommés sur proposition des États membres et un de la Commission européenne, assure la conformité de la gestion de la banque avec les dispositions des traités européens et des statuts, ainsi qu'avec les directives fixées par le Conseil des gouverneurs. Il prend les décisions relatives aux opérations de prêts et d'emprunts.

1.– LES PROJETS ADMISSIBLES AUX FINANCEMENTS DE LA BEI

Pour être éligible aux concours de la BEI, les projets doivent concerner l'un des objectifs énumérés ci-après :

- développement économique des régions les moins favorisées ;
- transports, télécommunications et réseaux transeuropéens : la BEI apporte son concours à des projets favorisant l'intégration et le développement des échanges, notamment la construction, la modernisation d'infrastructures de transports, de réseaux de télécommunications et de distribution d'énergie ;
- sécurité des approvisionnements en énergie : l'accès diversifié et fiable à des approvisionnements hors de l'Union, développement des sources d'énergie dans l'Union européenne, économies d'énergie et distribution de l'énergie ;
- environnement naturel et urbain : réduction de la pollution atmosphérique, alimentation et traitement des eaux usées, protection des sols, reboisement, préservation du patrimoine culturel, amélioration du cadre de vie urbain ;
- santé et éducation : extension et modernisation des infrastructures dans les domaines de la santé et de l'éducation ;
- accroissement de la compétitivité et de l'intégration de l'industrie européenne : promotion des technologies avancées et des investissements favorisant la coopération entre des entreprises situées dans différents États membres de l'Union ;
- financements à l'aide de capital-risque : les opérations destinées à développer le financement en capital-risque des PME innovantes ou en phase de croissance rapide sont conclues en coopération avec les banques et institutions financières des pays membres, ainsi qu'avec le Fonds européen d'investissement ;

En dehors de l'Union, la BEI participe à la mise en œuvre des politiques de l'Union en matière d'aide et de coopération au développement, grâce aux financements à long terme qu'elle accorde à l'appui de projets situés dans quelque 120 pays tiers. Elle finance des investissements en Europe centrale et orientale, dans le bassin méditerranéen, dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et de l'océan pacifique, de même qu'en Amérique latine et en Asie.

2.– LA NATURE DES PRETS

La BEI accorde tant des prêts individuels que des prêts globaux. Les prêts individuels sont attribués à des collectivités locales ainsi qu'à des entreprises publiques ou privées, pour des investissements dépassant 25 millions d'euros, à concurrence de 50 % du coût des investissements pour les entreprises. La durée des prêts est de douze ans pour le secteur industriel et vingt ans s'il s'agit d'infrastructures.

Les prêts globaux sont mis à la disposition de banques ou d'institutions financières qui rétrocèdent les fonds à l'appui de projets d'investissement de petite et moyenne dimension, répondant aux critères de la banque. Les bénéficiaires sont les collectivités locales ou les entreprises n'employant pas plus de 500 personnes et dont la valeur des immobilisations ne dépasse pas 75 millions d'euros. Les prêts concernent de nouveaux projets d'investissement, d'une valeur pouvant aller jusqu'à 25 millions d'euros, réalisés par des petites ou moyennes entreprises ou des collectivités locales dans le cadre de projets relatifs aux infrastructures de petite dimension.

La BEI apporte son concours à concurrence de 50 % du coût de l'investissement. La durée est comprise entre cinq et douze ans (pour les nouveaux projets de construction, elle peut exceptionnellement atteindre 15 ans). L'intermédiaire a la faculté d'accorder des fonds complémentaires à l'appui du projet concerné.

Plus récemment, le sommet de Lisbonne de mars 2000 a assigné à la BEI la mission de financer des activités de nature plus risquée, comme la recherche et le développement. 15 milliards d'euros ont été dégagés à cet effet, destinées aux télécommunications, à la modernisation des universités en nouvelles technologies et à la création de fonds de capital risque. Au 31 décembre 2001, le total des approbations dans le cadre de ce programme atteignait 8,3 milliards d'euros.

3.– UNE MASSE FINANCIERE QUI NE PEUT JOUER UN ROLE CONJONCTUREL

Les chiffres ci-dessous montrent que l'action de soutien à l'investissement par la BEI est loin d'être négligeable.

ACTIVITÉS DE LA BEI

(en millions d'euros)

	2000	1999
Contrats signés	36.033	31.800
Union européenne	30.644	27.765
Pays candidats à l'adhésion (dont mécanisme pré-adhésion)	2.948 (1.168)	2.373 (1.467)
Pays partenaires	2.441	1.662
– pays méditerranéens (hors Chypre et Malte)	1.214	802
– Afrique, Caraïbes, Pacifique, PTOM	401	341
– Amérique du Sud	140	150
– Amérique latine, Asie	532	310
– Balkans	154	60
Prêts approuvés	40.940	35.117
Dans l'Union européenne	35.003	30.380
Pays candidats	3.268	2.677
Pays partenaires	2.669	2.060
Versements effectués	29.994	27.612
Sur ressources propres	29.809	27.449
Sur d'autres ressources	185	163
Ressources collectées	29.038	28.355
En monnaie communautaires	23.764	19.658
En monnaies non communautaires	5.273	8.697
Encours		
Prêts sur ressources de la Banque	198.918	178.775
Garanties	223	277
Financement sur ressources budgétaires	2.386	2.352
Emprunts à long, moyen et court termes	169.860	146.223
Fonds propres	21.840	20.494
Total du bilan	219.196	204.104
Capital souscrit au 31 décembre	100.000	100.000
<i>Dont libéré et versé</i>	<i>6.000</i>	<i>6.000</i>

Source : rapport annuel de la BEI pour 2000

On notera que les prêts favorisant la réalisation des objectifs de l'Union européenne se sont élevés à plus de 35 milliards d'euros pour 2000, à l'intérieur des pays membres, et 5,8 milliards d'euros vers les pays candidats et les pays partenaires.

L'effet de l'activité de la BEI peut aussi être mesurée par secteur, sur une période de cinq ans.

PRETS DE LA BEI PAR SECTEURS (1994-1998)

(en millions d'euros)

Secteur	Montant
Développement régional	53,7
Infrastructures de communication	36,2
Environnement	30,1
Maîtrise de l'énergie	15,1
Compétitivité industrielle et PME	16,8

Source : BEI

À titre d'exemple, la BEI a soutenu plusieurs programmes en France en 2001 : le TGV Est (510 millions d'euros), la réhabilitation du tunnel du Mont-Blanc (60 millions d'euros), l'aménagement du port de commerce du Havre (140 millions d'euros) la construction du métro de Toulouse (100 millions d'euros), la nouvelle usine Toyota de Valenciennes (61 millions d'euros), la recherche et le développement pour la nouvelle génération de monospaces (200 millions d'euros) ainsi que la recherche et le développement d'un nouveau moteur Diesel (120 millions d'euros) de PSA, des programmes de traitement des déchets (45 millions d'euros) et de la recherche et du développement pour la troisième génération de téléphonie mobile (220 millions d'euros).

Malgré son impact considérable, l'action de la BEI vise un objectif d'ordre structurel, et non conjoncturel. Les prêts qu'elle octroie visent, aux termes du Traité de Rome, à « *contribuer à la cohésion économique et sociale de la Communauté européenne* ». Elle a ainsi mission d'investir dans les régions en retard de développement. 70 % de ses prêts directs financent des projets dans les Länder de l'ex-Allemagne de l'Est, en Espagne, au Sud de l'Italie, en Grèce et au Portugal. Le volume de ces prêts dans les pays du pourtour méditerranéen (Maghreb, Machrek, Turquie ...) a atteint récemment 10 milliards d'euros afin de moderniser les économies de pays qui constituent d'importants partenaires commerciaux. À ce titre, elle joue le rôle d'une banque de développement.

En tant que banque et institution communautaire, la BEI ne peut juridiquement jouer de rôle conjoncturel. Son assise financière provient du capital versé par les États-membres et du recours aux marchés des capitaux (levée de 32,8 milliards d'euros en 2001). Elle doit, comme toute banque, respecter les ratios fonds propres/engagements exigés par le Comité de Bâle. Aucune action conjoncturelle n'est prévue par le traité et la structure du bilan d'une banque empêche de toute manière ce type d'opération.

C.- LES RISQUES CONJONCTURELS EN ZONE MONÉTAIRE UNIFIÉE

La théorie des zones monétaires optimales, développée par Mundell en 1961 et Mac Kinnon en 1963 repose sur l'hypothèse qu'en zone monétaire unifiée, et compte tenu de la perte de souveraineté en matière de politique monétaire et de change, les seuls instruments de réponse à un choc asymétrique sont une politique budgétaire d'ordre interétatique et la flexibilité du marché du travail.

Appliquer l'euro à un marché dont l'unification n'est pas achevée constitue un paradoxe pour nombre d'observateurs, notamment anglais et américains. Le cloisonnement du marché communautaire constitue de fait une réalité tangible en de nombreux domaines. La réglementation de certaines professions demeure en suspens, et surtout les disparités linguistiques et les différences de législations sociales limitent la mobilité du travail. La Communauté européenne ne peut également jouer de la variable du budget, celui-ci ne représentant que 1,2 % du PIB communautaire contre un peu plus de 20 % aux États-Unis.

Là réside sans doute la faiblesse du Traité de l'Union européenne. La contradiction a surtout été relevée aux États-Unis. Les économistes américains ont vite établi une différence entre leur pays et la Communauté européenne, quant à la capacité de réagir à la survenance de chocs asymétriques.

On rappellera qu'un groupe de réflexion de la Commission des Communautés européennes, présidé par M. Mac Dougall, avait élaboré un rapport sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne, en soulignant le lien entre politique monétaire et budgétaire dans une économie, notamment pour le financement des déficits publics. La disparition d'un système de changes flexibles rend difficile l'ajustement à des chocs asymétriques. En l'absence de cette flexibilité, l'absorption du choc provient des transferts budgétaires, de la mobilité du travail ou de la baisse des salaires.

La Communauté européenne peut être confrontée à deux types de chocs. Le premier consiste en un choc global, touchant l'ensemble des pays de la zone Euro. Le second est un choc asymétrique frappant une ou plusieurs zones économiques au sein de la Communauté européenne. La réponse au premier type de crise réside dans une coordination plus étroite des politiques budgétaire et macro-économique. L'instance qui permettrait cette coordination est le conseil des ministres de l'économie et des finances (Conseil ECOFIN), à la condition qu'il réforme ses procédures de délibération et qu'il dispose d'un pouvoir de décision.

Quant au second type de crise, il appelle une réponse plus sectorielle, avec des actions de formation professionnelle, de soutien aux infrastructures et à la recherche. C'est à ce titre qu'une ligne budgétaire visant à soutenir la demande et l'investissement trouve sa justification, afin d'apporter une réponse communautaire à un problème se situant à l'échelle européenne.

a) La difficulté de recourir au budget communautaire

L'article 199 du Traité de Rome prévoit que « *le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* ». Cet équilibre, qui se rapporte au vote, empêche *a priori* le budget communautaire d'opérer une stabilisation macro-économique. Celle-ci ne pourrait donc être assurée que par les budgets nationaux, dans la seule limite prévue par le pacte de stabilité.

L'Europe apparaît donc privée d'un instrument dont on mesure depuis longtemps l'utilité dans les États fédéraux, où le budget assure une réaction aux chocs extérieurs et un minimum de stabilisation régionale. Le degré de celle-ci dépend de la masse du budget fédéral, par rapport à l'ensemble des dépenses nationales et locales, c'est-à-dire du partage des compétences entre États fédérés et État fédéral.

La stabilisation s'effectue quasi automatiquement, dès lors que l'État fédéral constate la diminution de la capacité contributive d'un État fédéré⁽¹⁾. Ce constat provient de la diminution de la croissance économique dans un État, avec comme corollaire l'augmentation du chômage. Au Canada, le mécanisme de l'égalisation vise à harmoniser les capacités fiscales des Provinces par des transferts de l'État fédéral. Après détermination d'un seuil de capacité contributive, l'État fédéral opère des transferts budgétaires en direction des Provinces les moins riches.

LE SYSTÈME DE REDISTRIBUTION CANADIEN

	Capacité fiscale	Capacité fiscale après transferts
Nouveaux Territoires	61	96
Ile du Prince Edward	65	96
Nouvelle-Écosse	76	94
Nouveau Brunswick	71	96
Québec	85	95
Ontario	108	99
Manitoba	83	93
Saskatchewan	91	95
Alberta	144	129
Colombie britannique	103	98

Source : Mac Millan repris par Pierre-Alain Muet, dans la revue de l'OFCE, octobre 1995

Les fonds structurels n'assurent pas aujourd'hui cette fonction, même s'ils représentent près de 3 % du PIB en Irlande et au Portugal et jusqu'à 8 % en Grèce. Leur finalité n'est pas contracyclique, et leur comparaison avec des transferts nationaux révèle la relative faiblesse de leur impact. Seul le fonds de cohésion peut être considéré comme un instrument contracyclique, mais ses montants sont encore trop faibles.

L'absence de budget fédéral européen exigera la mise en place d'un système de stabilisation à l'échelle communautaire, soit sous la forme d'un mécanisme d'assistance mutuelle, soit en instituant un fonds, en se fondant sur la variation du taux du chômage. La principale difficulté **est la grande stabilité de la distribution du chômage entre pays européens, qui conduirait un mécanisme fondé sur l'écart entre le taux de chômage national et européen à avoir un fort effet redistributif.**

b) Un marché du travail cloisonné

Si la variable budgétaire ne peut jouer, l'amortissement des crises s'effectue par la baisse des salaires ou la mobilité du travail. La baisse des salaires est une pratique usuelle aux États-Unis, au point que l'écart entre basses et hautes rémunérations peut atteindre un ratio de 198. L'Europe répond moins à ce schéma, car la plupart des pays disposent d'une législation protégeant les bas salaires.

L'emploi constitue, dès lors, la seule variable d'ajustement. Encore n'est-ce possible que dans un marché unifié, où la législation sociale ne constitue pas un obstacle.

(1) *La Constitution de certains États fédérés américains prévoit que le budget doit être voté en équilibre. Toute crise économique se traduit par une diminution des recettes perçues par l'État fédéré, et concomitamment, par une diminution des dépenses.*

C'est ainsi que près de 20 % des Américains changent d'État chaque année pour raisons professionnelles, en conservant les droits acquis antérieurement au titre des fonds de pension auxquels ils souscrivent. Le marché du travail se différencie nettement en Europe. Diversité linguistique, législation protectionniste de certaines professions, disparités en matières salariales et sociales se combinent pour en faire un marché cloisonné.

Une telle situation ne laisse pas d'interroger. La monnaie unique induira une spécialisation économique des régions européennes, dont nous ne pouvons mesurer encore l'ampleur. Si cette spécialisation s'opère par un ajustement sur l'emploi, sans qu'existe un minimum de mobilité du travail, il en résultera inéluctablement des accroissements localisés du chômage. Dès lors, le pacte de stabilité, qui exige une gestion rigoureuse des finances publiques, ne trouve de sens et de pertinence politique que s'il s'accompagne de prolongements politiques et sociaux.

c) Le choix britannique du refus de l'euro

Le choix britannique du refus de l'euro trouve sa source dans l'analyse de la Banque centrale (Banque d'Angleterre), telle qu'énoncée par son Gouverneur M. Gordon Brown le 27 octobre 1997. Le Gouverneur a soumis l'entrée du Royaume-Uni dans la zone euro à cinq critères, parmi lesquels la convergence « suffisante » des cycles d'activité britannique et européen et un degré de flexibilité adéquat de l'économie pour répondre aux chocs asymétriques.

Or, il apparaît que les cycles économiques précités ne sont pas convergents. Le taux de croissance du PIB réel a été plus important au Royaume-Uni que dans le reste de la Communauté européenne depuis 1982, avec un décalage moyen de 0,5 % à 1 % en faveur du Royaume-Uni. En rythme annualisé, la croissance britannique a été de 2 % au troisième trimestre de 2001, contre 0,4 % dans la zone euro. La faible convergence entre les cycles britannique et européen est reflétée par un certain nombre d'indicateurs, parmi lesquels l'évolution des taux d'intérêt. Depuis 1993, le niveau moyen des taux d'intérêt réels à court terme britanniques avoisine 3,5 %, contre seulement 2 % en Allemagne. Ce décalage a persisté après 1999, les taux courts réels britanniques atteignant en moyenne près de 3,4 %, contre 1,6 % dans la zone euro.

Le niveau plus élevé des taux d'intérêt au Royaume-Uni, qui perdure aujourd'hui puisque le taux directeur anglais s'élève à 4 %, contre 3,25 % dans la zone euro début décembre 2001, s'explique principalement par des différences de rythme de croissance entre les deux zones.

En outre, l'impact de la politique monétaire est plus rapide au Royaume-Uni que dans la zone euro. Ce phénomène tient à un ensemble de facteurs : l'importance des prêts indexés à taux variables dans le total des crédits (65 %), un taux d'endettement des ménages extrêmement élevé (près de 116 % en 2000, contre 54 % en France à la même date). Si le taux d'accession des ménages britanniques à la propriété est plus considérable (plus de 65 % des ménages, contre 55 % en moyenne dans l'Union européenne), ces derniers ont en outre davantage recours à l'endettement. L'endettement hypothécaire représente plus de 60 % du PIB au Royaume-Uni, contre moins de 35 % en moyenne

dans la zone euro, et les emprunts britanniques sont plus souvent à taux variables. Les baisses de taux stimulent ainsi le revenu disponible des ménages et favorisent un effet de richesse positif en permettant une augmentation des cours des actions et des prix de l'immobilier.

Par ailleurs, le Royaume-Uni est devenu ces dernières années une économie de services. La faible part du secteur industriel (20 % du PIB, 25,4 % de la population active) le rend moins sensible aux chocs économiques mondiaux. Enfin, l'État s'est massivement désengagé de secteurs économiques en tiers, en partie pour redresser les finances publiques, en partie également par choix idéologique. Compte tenu de ces différences avec les pays de la zone euro, le Royaume-Uni n'est pas disposé à renoncer à sa souveraineté monétaire.

Le degré de flexibilité de l'économie britannique, dans ce contexte économique, devient crucial, la Banque d'Angleterre ne pouvant plus agir sur les taux d'intérêt et les taux de change en cas d'entrée dans la zone euro. A cet égard, l'extrême libéralisme du marché du travail confère au Royaume-Uni une marge de flexibilité largement supérieure aux autres pays de la Communauté. L'introduction récente d'un salaire minimum, les facilités d'embauche, mais aussi de licenciement, font du marché du travail la première des variables d'ajustement économique. Le Royaume-Uni serait donc à même de faire face à des chocs asymétriques, au prix du sacrifice de sa politique d'emploi, même si plusieurs programmes du Gouvernement visent à diminuer le chômage. Cette souplesse n'a cependant pas été déterminante puisque le Royaume-Uni n'a pas, jusqu'à maintenant, été disposé à renoncer à sa souveraineté monétaire. Ce n'est que récemment, compte tenu du succès de la mise en place de l'euro, que le gouvernement britannique envisage d'adopter la monnaie unique.

D.- LA NECESSITE D'UN INSTRUMENT CONJONCTUREL ET SES CONSEQUENCES POLITIQUES

Alors que la Communauté européenne change de nature avec l'élargissement et la monnaie unique, l'on constate qu'elle se limite à financer quelques politiques communes. La mise en place de l'euro induit pourtant le rapprochement des législations et des pratiques économiques et sociales.

1.- L'INTEGRATION CROISSANTE DE L'EUROPE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Dans son rapport annuel sur le fonctionnement des marchés communautaires des produits et des capitaux, la Commission européenne a mis en évidence les progrès sur la voie de l'intégration, avec ainsi une augmentation de 48,5 % du montant des capitaux levés par les entreprises sur les marchés boursiers de l'Union, entre 1999 et 2000. La création et le développement international d'Euronext constituent également un signe tangible de la volonté des acteurs financiers d'opérer à l'échelle européenne. L'objectif du plan d'action de la Communauté européenne pour les services financiers, adopté il y a trois ans par la Commission européenne, comprend plus de quarante mesures de nature législative ou réglementaire, afin d'approfondir l'unité de marchés financiers.

A ce jour, vingt-neuf mesures ont été adoptées. Parmi les plus significatives, on notera que le Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN) a donné son accord à l'unanimité sur des propositions de directives portant sur les abus de marché et sur les garanties financières, ainsi que sur un projet de règlement concernant l'adoption par les sociétés cotées des normes comptables internationales (IAS). De même, après de longues années de négociations, deux directives relatives aux OPCVM ont été adoptées, permettant une gestion financière plus souple et dynamique de ces instruments à l'échelle européenne. Enfin, la phase finale de l'adoption de la deuxième directive sur la lutte contre le blanchiment d'argent sale s'est déroulée dans des délais très brefs, les événements du 11 septembre 2001 ayant mis en évidence le caractère crucial de ces mesures.

2.— LE PROJET D'INTEGRATION DES INSTITUTIONS DE RETRAITE AU SEIN DE LA SPHERE FINANCIERE

L'Europe sociale n'est pas encore une réalité, malgré de timides avancées. Les taux de syndicalisation, les relations entre employeurs et salariés, les systèmes de sécurité sociale sont par trop disparates. La Commission européenne tente cependant un rapprochement dans un domaine essentiel avec une proposition de directive sur les institutions de retraite professionnelle.

Celle-ci a pour objet de permettre à ces institutions de participer à l'intégration des marchés financiers de l'Union, à la suite de l'arrivée de l'euro. Par la définition de normes prudentielles communes, elle recherche également un équilibre entre la sécurité des affiliés et l'accessibilité financière des retraites.

C'est donc pour tirer parti de l'intégration croissante des marchés financiers que la Commission européenne prend l'initiative d'une mesure en matière sociale. Elle en a juridiquement le pouvoir, mais l'on relèvera sans peine que la Commission fonde sa proposition sur une logique libérale, qui ne sera pas forcément partagée par certains États membres.

Au-delà du débat sur la nature de l'Europe sociale, l'existence même d'une telle proposition de directive démontre la nécessité d'une Europe politique pour la détermination des choix fondamentaux.

3.— LE PACTE DE STABILITE : UNE OBLIGATION NATIONALE SANS SOUTIEN COMMUNAUTAIRE

Le Pacte de croissance et de stabilité est une condition politique posée par l'Allemagne, et acceptée par les autres États membres, pour éviter toute dérive inflationniste sous le régime de la monnaie unique. L'inflation conduit à l'érosion du pouvoir d'achat des ménages et au ralentissement de la croissance par la baisse de la demande.

Le Pacte de stabilité inclut l'objectif d'un équilibre ou d'un excédent budgétaire. A moins de disposer de ressources considérables issues d'un excédent budgétaire, aucune mesure budgétaire nationale n'est possible pour relancer la demande.

Dans son rapport annuel sur les perspectives de la zone euro, en date du 28 novembre 2001, la Commission européenne a rappelé les principes du Pacte de

stabilité et a demandé la reprise des réformes structurelles en Europe. La commission a souligné que « *le processus de consolidation budgétaire dans la zone euro s'était interrompu depuis 1998* » et a particulièrement mis en garde l'Allemagne, la France et l'Italie. La Commission estime notamment que toute relance par la demande augmente la dette publique, ce qui exige en contrepartie une augmentation des impôts à laquelle les gouvernements se refusent politiquement.

**L'opposition de la Communauté européenne
à la politique de relance budgétaire de l'Irlande en 2001**

Extrait de la recommandation du Conseil du 12 février 2001 visant à mettre un terme à la non-conformité des politiques économiques de l'Irlande avec les grandes orientations des politiques économiques :

- a) L'économie irlandaise a marqué de brillants progrès et a continué à croître très rapidement en 2000, l'augmentation du produit intérieur brut (PIB) en termes réels dépassant 10 %. En conséquence, les projections budgétaires incluses dans le programme de stabilité actualisé en 1999 ont été largement dépassées. Il est estimé que le ratio de la dette sera réduit à 24 % du PIB en 2003. Avec un écart de production positif, les pressions inflationnistes se sont accentuées en Irlande dans le courant de 2000. L'inflation mesurée par l'indice moyen des prix à la consommation harmonisé a atteint 5,3 % en moyenne pour l'année. Bien que l'accélération de l'augmentation du taux d'inflation au cours de l'an 2000 résulte en partie de facteurs extérieurs et temporaires dont on attend qu'ils cessent progressivement de peser sur l'indice des prix à la consommation, l'inflation d'origine intérieure a joué un rôle croissant, ce qui reste préoccupant.
- b) Le budget de l'Irlande pour l'année 2001 a été présenté le 6 décembre 2000. Il inclut principalement les dispositions suivantes : une série de mesures dans le domaine de la fiscalité directe (consistant en une réduction des taux d'imposition et une augmentation des déductions fiscales) représentant un coût d'environ 1,5% du PIB pour l'ensemble de l'année, des réductions des impôts indirects pour un coût total sur l'année de 0,4% du PIB, une augmentation de 18 % des dépenses courantes votées par rapport aux chiffres prévus pour 2000 (dont environ 40% pour les dépenses de salaires) **ainsi qu'une augmentation de 29% des dépenses d'équipement votées**. Le programme de stabilité de l'Irlande actualisé en 2000 prévoit que, pour 2001, l'excédent du compte des administrations publiques passera de 4,7 à 0,4% du PIB, ce qui implique une détérioration de la position budgétaire sous-jacente.
- c) Le budget de l'Irlande pour 2001 donnera **un coup de fouet supplémentaire à la demande dans le pays**, tandis que ses effets sur l'offre seront probablement peu importants à court terme. Il aggravera donc la surchauffe et les pressions inflationnistes et élargira encore l'écart de production positif, lequel, selon la nouvelle mise à jour du programme, culminera à 5,4% du PIB tendanciel en 2001.
- d) La stratégie visant à encourager la participation de la main-d'œuvre au marché du travail par un allègement de la charge fiscale directe, qui était recommandée dans les grandes orientations des politiques économiques de 2000 pour ce qui est du marché du travail, est sans doute moins efficace que par le passé parce qu'elle s'est inscrite dans le cadre d'une politique budgétaire expansionniste, alors que l'étroitesse du marché du travail risque fort d'entraver toute nouvelle tentative pour encourager la modération salariale par des baisses d'impôts directs. Quant aux réductions d'impôts, indirects, elles influencent ponctuellement le niveau des prix, mais n'ont probablement aucun effet durable sur l'inflation et contribuent clairement à stimuler la demande. Étant donné l'actuelle orientation de la politique monétaire unique arrêtée pour l'ensemble de la zone euro, la part de la politique budgétaire dans le dosage de politique macro-économique est inappropriée.
- e) **Le budget de l'Irlande pour 2001 est de nature expansionniste et procyclique, et par conséquent non conforme aux grandes orientations des politiques économiques définies par le Conseil en 2000, qui stipulent que les autorités irlandaises doivent être prêtes, dès 2000,**

à utiliser la politique budgétaire pour assurer la stabilité économique, étant donné l'ampleur du phénomène de surchauffe dans l'économie, et à établir le budget pour 2001 en conséquence. La Commission estime que des mesures restrictives, équivalent à au moins 0,5% du PIB, pourraient compenser le caractère expansionniste du budget pour 2001.

Le Pacte de stabilité interdit de fait toute relance de type keynésien. L'examen des principales mesures économiques prises par les États membres lors du dernier trimestre de 2001 montre que les gouvernements utilisent peu l'arme de la relance par le déficit.

Principales mesures économiques depuis septembre 2001

Communauté européenne

Le Conseil des gouverneurs de la BCE abaisse :

- le taux de soumission minimal appliqué aux opérations principales de refinancement de 0,5 point à 3,75% (avec effet au 19 septembre) ;
- les taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal et de la facilité de dépôt de 0,5 point à 4,75% et 2,75 % respectivement (avec effet au 18 septembre).

Belgique

Néant.

Danemark

A la suite de la BCE, la Banque nationale abaisse le taux des prises en pension de 50 points de base à 4,15 %, et le taux d'escompte de 50 points de base à 3,75 % avec effet immédiat.

Allemagne

Le ministre des finances annonce 3 milliards de DM de rentrées budgétaires supplémentaires en 2002 par le relèvement des taxes sur le tabac et les primes d'assurance non-vie. Ce surcroît de recettes sera généré par une majoration de 0,02 euro de la taxe par cigarette ainsi que par une hausse de un point de pourcentage de la taxe sur les primes d'assurance, laquelle passera à 16%. Ces hausses d'impôts financeront un train de mesures destinées à renforcer la sécurité.

Grèce

Néant.

Espagne

Le Gouvernement approuve le projet de budget pour 2002. Les objectifs officiels de croissance du PIB sont de 3% pour 2001 et de 2,9% pour 2002. Le compte des administrations publiques devrait être équilibré en 2001 et 2002.

France

La loi de finances initiale pour 2002 est accompagnée de nouvelles projections pour la croissance du PIB et le déficit des administrations publiques en 2001 et 2002. Les autorités parient sur le maintien du déficit des administrations publiques à 1,4% du PIB en 2001 tout comme en 2002, c'est-à-dire au même niveau qu'en 2000. Au moment du dépôt du projet, il était envisagé que le PIB croisse de 2,3% en 2001 et 2,5% en 2002. Ce budget présente les caractéristiques suivantes : (augmentation de 2,3% des dépenses publiques générales en termes réels (contre + 1,6% prévus dans le programme de stabilité révisé pour 2000) ; (mise en œuvre de la troisième étape de la réforme fiscale (soit l'équivalent de 0,4% du PIB) et forte progression des recettes non budgétaires (soit approximativement 0,4% du PIB), la plupart d'entre elles étant des recettes exceptionnelles.

Irlande

Néant.

Italie

Le Gouvernement approuve la loi de finances pour 2002. Selon le document technique émanant du Trésor (Relazione Previsionale e

Gouvernement espère atteindre l'objectif en 2002 essentiellement par la vente d'éléments de son patrimoine immobilier sur la base d'une procédure de titrisation (qui rapporterait l'équivalent d'environ 0,7% de PIB.).

Luxembourg

Le projet de budget pour 2002 prévoit un excédent de 9,1 millions d'euros du compte de l'administration centrale (soit moins de 0,1% du PIB). En 2002, l'impôt sur les sociétés sera ramené de 37,4% à 30%.

Pays-Bas

Le projet de budget pour 2002 prévoit que le compte des administrations publiques affichera un excédent de 1% du PIB, soit le même chiffre que cette année. 8 milliards de florins (0,8% environ du PIB) de dépenses supplémentaires sont prévues, essentiellement dans le domaine de la santé, de l'éducation et de la sécurité publique. L'impôt sur les sociétés sera réduit de 0,5 points et passera à 34,5%.

Autriche

Néant

Portugal

Néant

Finlande

Le Gouvernement finlandais présente son projet de budget pour 2002 au Parlement. Le Gouvernement entend parer à l'affaiblissement de la conjoncture par une baisse des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale patronales. Les impôts sur les revenus du travail seront réduits d'environ 0,5% du PIB, à l'instar des réductions ayant eu lieu en 2001 (0,6%) et en 2000 (0,4%). La réduction sera la plus forte dans les tranches les moins élevées du barème. Parmi les autres majorations des dépenses figurent des transferts plus importants aux collectivités locales, des efforts accrus pour réduire le chômage et un élargissement des prestations dans le domaine des soins de santé. Selon le projet, les dépenses de l'administration centrale s'élèvent à 34,6 milliards d'euros (24,2% du PIB), soit une augmentation de 4,5% par rapport au budget initial pour 2001. Du fait de la progression des dépenses, l'excédent de l'administration centrale est ramené à 0,5% du PIB en 2001 contre 1,9% prévus en 2001. Le projet de budget table sur une croissance du PIB de 2,5% pour 2002, en baisse par rapport aux 2,7% de 2001, ce qui s'explique par le ralentissement des exportations et de l'investissement privé, le gouvernement ayant au demeurant exprimé sa crainte d'une croissance encore plus faible en 2001. L'excédent du compte des administrations publiques devrait rapidement décélérer de 6,9% du PIB en 2000 à 4,1% en 2001 puis à 2,6% en 2002. La dette publique, qui atteindra 42,3% du PIB en 2002, ne diminuera donc plus par rapport à 2001 (42% du PIB) : cette évolution est en partie imputable à la réorientation en cours des placements des institutions de sécurité sociale qui privilégient désormais les obligations étrangères par rapport aux obligations nationales.

Suède

Le Directoire de la Riksbank décide de ramener le taux des prises en pension de 4,25% à 3,75% à compter du 19 septembre, soit une baisse de 0,5 point.

Programmatica), une légère accélération de la croissance du PIB réel à 2,3% en 2002 contre 2% en 2000 est désormais prévue (dans les prévisions antérieures datant de juillet, ces pourcentages étaient respectivement de 3,1% et 2,4%). Le déficit devrait se réduire pour passer à 0,5% du PIB en 2002 (comme prévu dans le programme de stabilité) alors qu'un déficit de 1,1% du PIB en 2001 était envisagé. Le

Royaume-Uni

Lors d'une réunion spéciale, le comité de politique monétaire vote une réduction de 0,25% à 4,75% du taux des prises en pension par la Banque d'Angleterre.

SOMMAIRE

Pages

La logique du Pacte de stabilité limite les politiques budgétaires d'ordre national de soutien à la demande. Les États ne peuvent donc agir que sur les taux de fiscalité et espérer que la Banque centrale européenne conduise une politique de taux qui favorise la croissance. Or, tel n'est pas son objectif premier, puisque le Traité de Maastricht lui enjoint de lutter contre l'inflation. La création d'un instrument contracyclique à l'échelle communautaire ne peut dans ces conditions qu'apparaître comme une nécessité croissante.

4.- LE TRAITEMENT DES EXCEDENTS DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

L'exécution du budget communautaire se traduit depuis plusieurs années par un excédent constant. Pour l'exercice 2000, la Cour des comptes des Communautés européennes a mis en lumière l'excédent le plus important jamais enregistré (environ 11,6 milliards d'euros). Cet excédent est principalement dû à une sous-exécution des crédits liés aux actions structurelles.

La budgétisation de l'excédent de 2000 a fait l'objet de l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 4. Il consiste en deux éléments principaux, relatifs aux crédits de paiement : le solde de l'exercice 2000 et un renforcement, en crédits de paiement, de l'assistance à la reconstruction des Balkans occidentaux.

L'excédent se compose d'environ 3 milliards d'euros sur la partie recettes et de plus de 8 milliards sur la partie dépenses, en raison principalement de la sous-exécution des dépenses des Fonds structurels, pour lesquels des problèmes de mise en œuvre pendant la première année ont donné lieu à une redistribution des fonds sur les années suivantes.

– 900 millions avaient été inscrits dans le budget 2001, arrêté en décembre 2000. Un montant supplémentaire de 735 millions d'euros avait servi à financer le budget supplémentaire de 2001 pour couvrir les frais de gestion de la crise de l'encéphalite bovine ;

– augmentation des crédits de paiement en faveur des Balkans occidentaux en raison de la mise en œuvre rapide de l'aide sur le terrain et de la concentration en 2000 des crédits d'engagement : 350 millions d'euros ;

– correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni pour les années 1997, 1999 et 2000 : 2,076 milliards d'euros ;

– réduction des ressources propres à verser par les États membres : 7,551 milliards d’euros.

Cette dernière mesure est certes bénéfique pour l’exécution des budgets nationaux, mais elle traduit une vision par trop nationale du budget communautaire, fondée sur le solde entre les contributions étatiques et les dépenses communautaires.

5.– LA MISE EN PLACE D’UNE LIGNE DE CREDITS A FINALITE CONJONCTURELLE DANS LE BUDGET COMMUNAUTAIRE

L’inscription d’une ligne de crédits à caractère conjoncturel se justifie à plusieurs titres.

La Communauté européenne constitue une zone économique homogène. Les fonds structurels ont permis de mettre progressivement au même niveau l’ensemble des pays membres. La plupart des États membres ont pour premier fournisseur et premier client un autre État de la Communauté. La part de la richesse due à l’exportation par rapport au PIB est relativement faible (% environ), ce qui rend la Communauté européenne moins sensible aux chocs extérieurs et confère une efficacité accrue à une politique de soutien à la demande.

Cette homogénéité économique s’accompagne de disparités régionales encore fortes. De même, les disparités sociales demeurent considérables malgré les crédits consacrés au renforcement de la cohésion. Les différences de législation en matière de protection sociale et de droit du travail rendent la population active plus sensible au chômage dans certains États que dans d’autres. Les conséquences sociales des chocs asymétriques ne seront donc pas identiques dans l’ensemble de la Communauté.

La Communauté européenne a une politique monétaire unique, conduite par la Banque centrale européenne, mais pas de politique budgétaire commune. Seul le Pacte de stabilité et les obligations qui en découlent apportent une convergence des politiques budgétaires. Mais il interdit toute politique de relance budgétaire.

Une ligne budgétaire à caractère conjoncturel permettrait de financer des programmes communautaires soumis à de trop fortes conditionnalités. Le financement des grands travaux présente ainsi un caractère mixte, mêlant des financements publics et privés. Des concours publics supplémentaires permettraient une accélération des travaux dans des domaines qui stimulent l’activité et l’emploi, comme les transports, la formation professionnelle ou la recherche.

Cette ligne pourrait être financièrement neutre pour les budgets nationaux, dès lors qu’y seraient systématiquement affectés les excédents du budget communautaire.

Enfin, doter le budget communautaire d’un instrument contracyclique permettrait de mettre en place une politique économique commune qui ne serait pas seulement monétaire. Les États membres seraient obligés de renforcer leur coordination dans les domaines les plus utiles à la croissance économique et à l’emploi. L’Europe vient en effet d’achever la mise en place de sa politique monétaire, sous le sceau de la monnaie unique. Ce chapitre de son histoire est clos. Il est temps d’ouvrir le chapitre sur la lutte contre le chômage au niveau communautaire. Le débat sur la mise en place d’un instrument

contracyclique n'est pas une question de seule technique budgétaire. Il rappelle que l'Union européenne ne saurait exister sans être une Europe sociale.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 20 février 2002, la Commission des Finances a examiné, en application de l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport d'information sur les budgets communautaires contracycliques.

M. Gérard Fuchs, Rapporteur, a indiqué que l'économie mondiale venait de connaître durant les cinq dernières années une expansion économique continue, se traduisant par un recul notable du chômage. La France, grâce à une politique de soutien macro-économique à la demande, a connu des performances supérieures à celles de ses partenaires. Néanmoins, le chômage a repris ces derniers mois une pente ascendante, ce qui remet en lumière le caractère prioritaire de la lutte contre le chômage. Deux conceptions s'affrontent à cet égard. La première, d'essence libérale, vise à supprimer ce qu'elle considère comme des rigidités, prônant notamment le démantèlement du droit du travail ; l'autre, régulatrice, considère que le rôle de l'État demeure et qu'il y a place pour des politiques monétaire, budgétaire et macro-économique.

Le soutien à l'activité peut utiliser plusieurs voies. L'action sur les taux d'intérêt ne joue que sur le seul objectif de stabilité des prix et ne concerne donc pas l'objectif de baisse du chômage. En revanche, le soutien à la consommation privée et le maintien de la dépense publique peuvent être efficaces à condition que le chômage présente un caractère conjoncturel et qu'existent des capacités de production inemployées.

Le rapport a pour objet d'analyser les possibilités de mettre en œuvre, au niveau européen, une meilleure coordination des politiques économiques ainsi que de mettre en place un instrument de soutien à la conjoncture. Une telle politique paraît envisageable, le niveau pertinent d'action étant l'Europe, dans la mesure où la Communauté européenne est un espace économique cohérent mais faiblement ouvert, dont les échanges extérieurs représentent environ 8 à 10% du PIB, à comparer à 25% pour la France.

Actuellement, aucune action macro-économique ne peut être conduite au niveau européen. En application des Traités, le budget communautaire est obligatoirement voté en équilibre et il ne met en œuvre que les politiques communes. Les prêts de la Banque européenne de développement sont certes d'un montant considérable (35 milliards d'euros en 2001, soit un tiers du budget) mais ils n'ont pas un caractère conjoncturel. Le budget communautaire est exécuté, ces dernières années en excédent, mais ces excédents sont reversés aux États nationaux. Sur 10 milliards d'euros d'excédents, 7,5 ont été reversés.

Il paraît nécessaire d'établir de nouvelles règles de conduite de la politique économique communautaire. En cas de choc touchant l'ensemble des pays de la zone euro, la seule réponse pertinente paraît être une plus étroite coordination des politiques économiques. Cela signifie que le conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN) devra modifier ses règles de délibération et de décision. En cas de choc asymétrique, il serait utile que la Communauté dispose d'une ligne budgétaire explicite dont les crédits puissent être mis en œuvre rapidement. Ce fonds serait alimenté par des excédents du budget général des Communautés européennes et serait mis en œuvre par le

Conseil, sur proposition de la Commission européenne et après avis du Parlement européen et des Commissions des Finances des Parlements nationaux. Le débat sur le montant passe, dans le temps, après celui qui porte sur le principe même de l'établissement du fonds.

Le Président Henri Emmanuelli s'est déclaré en accord avec les préconisations du rapport.

M. Pierre Forgues a souhaité savoir si les propositions du rapporteur étaient isolées ou si d'autres courants politiques dans d'autres pays de la Communauté les partageaient. Il s'est déclaré sceptique sur les possibilités dont dispose l'Union européenne pour mettre en œuvre rapidement des programmes de soutien, alors que le décaissement des crédits communautaires est extrêmement lent.

M. Gérard Saumade a fait siennes les remarques de M. Pierre Forgues, tout en jugeant le rapport exaltant dans ses finalités, mais inquiétant quant aux modalités de mise en œuvre des propositions. La plupart des pays européens seront loin d'être d'accord et il vaut sans doute mieux songer à l'utilisation des excédents budgétaires reversés aux États nationaux.

Le Président Henri Emmanuelli a rappelé certains points de l'intervention de M. Hans Eichel, ministre des finances de l'Allemagne fédérale, notamment quant aux liens entre la situation délicate de son pays et la baisse trop importante du budget de l'État. Il a cité le mot célèbre de Guillaume d'Orange Nassau : « *Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer* », à l'appui du travail de M. Gérard Fuchs.

En réponse aux intervenants, **M. Gérard Fuchs, Rapporteur**, a indiqué qu'il aurait approuvé les remarques de MM. Pierre Forgues et Gérard Saumade en 2001, mais que depuis plusieurs mois l'Allemagne fédérale connaît un choc économique et financier qui change sa perception de la politique macro-économique. Depuis le traité de Maastricht, l'Union européenne raisonne strictement en termes d'équilibre budgétaire et de stabilité des prix. Or, le chômage repart depuis un an et l'Allemagne est le pays le plus proche de la violation du pacte de stabilité. L'existence de ce pacte ne constitue pas une contrainte en soi. La seule contrainte est intellectuelle, dès lors que les responsables politiques ne raisonnent qu'en termes monétaires. Le débat sur la mise en œuvre d'une ligne budgétaire à caractère contracyclique a surtout une fonction idéologique destinée à lancer un débat sur la politique de l'emploi. Même si le rapport peut apparaître idéaliste, il vise à stimuler la réflexion. Dans l'histoire européenne, les chapitres sur l'équilibre budgétaire et sur la politique monétaire sont clos. Il faut ouvrir ceux de l'économie et de la lutte contre le chômage.

Le Président Henri Emmanuelli se référant aux propos de M. Hans Eichel, a ajouté que l'existence d'un impôt européen n'était plus un sujet tabou en Allemagne. Cette idée doit être considérée comme intéressante, dès lors naturellement que cet impôt ne s'ajoute pas aux prélèvements nationaux.

La commission a ensuite approuvé, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport de M. Gérard Fuchs.

* *

*

3622 - Rapport d'information de M. Gérard Fuchs sur les budgets communautaires contracycliques (commission des finances)-art. 146-