

Pays bénéficiaires et pays contributeurs nets vis-à-vis du budget européen.

(jusqu'à l'exercice 2014 compris)

*

La présente note est la quatrième que je produis sur le sujet.¹ Le rapport financier de l'UE pour l'exercice 2014 ayant déjà été publié, cette note pourra analyser les contributions nettes des Etats membres jusqu'en 2014 inclus.

Pour une explication détaillée sur le calcul des soldes budgétaires des Etats membres par rapport au budget de l'Union européenne, je renvoie à mes notes *La France est-elle bénéficiaire ou contributrice nette vis-à-vis des Budgets européens?* (mai 2007), et *Note explicative complémentaire à la note "La France est-elle bénéficiaire ou contributrice nette vis-à-vis des Budgets européens"* (mai 2008).

Je rappelle tout de même que les calculs effectués par la Commission européenne pour établir les soldes positifs ou négatifs des Etats membres ne tiennent pas compte de la totalité des recettes et de la totalité des dépenses. En effet, il y a des recettes non réparties et des dépenses non réparties entre les Etats membres, et dont la Commission ne tient pas compte dans ses calculs. En ce qui concerne les dépenses, certaines dépenses ne sont pas *répartissables*, parce qu'elles ne bénéficient pas aux Etats membres. Ce sont les dépenses effectuées au profit d'Etats tiers, principalement *les dépenses de coopération au développement*. De plus certaines dépenses seraient répartissables, mais la Commission estime que leur répartition entre les Etats membres ne seraient pas représentative de réels bénéfices ou charges pour les pays en cause. Il s'agit des *dépenses de fonctionnement* de l'Union européenne. Faut-il attribuer comme bénéfice à la Belgique et au Luxembourg les traitements des fonctionnaires européens pour le seul motif qu'ils travaillent et résident en Belgique et au Luxembourg à cause du siège de leurs institutions? Sachant en particulier que la plupart de ces fonctionnaires ne sont ni Belges ni Luxembourgeois! Cette question de l'opportunité de répartir les dépenses de fonctionnement a fait l'objet dans le passé d'amples débats et controverses, mais il a finalement été décidé de ne pas en tenir compte dans le calcul des soldes budgétaires des Etats membres. Et il me semble que cette décision est sage.

Certains pourraient dire: *"Certes, les fonctionnaires européens ne sont pour la plupart ni belges ni luxembourgeois. Mais il ne fait aucun doute que la présence des services européens sur leur territoire profitent beaucoup à ces deux pays, par les effets économiques indirects de cette présence: dépenses locales des fonctionnaires européens, loyers, emprunts bancaires, chantiers et achats locaux des institutions..."* Incontestable. Mais alors il faudrait se lancer dans une étude systématique des effets indirects des

¹ La première, de 2007, portait sur les exercices 1992 à 2005. La deuxième, de 1999, allait jusqu'à 2007. La troisième, de 2013, jusqu'à l'exercice 2011. Celle-ci, la quatrième, couvre jusqu'à l'exercice 2014.

dépenses de l'Union européenne dans les différents pays. Etude gigantesque, déjà très complexe au niveau d'un *projet unique* d'investissement, irréalisable au niveau d'une économie globale. Aucune solution n'est parfaite, mais soyons réalistes et laissons tomber cette idée de l'inclusion des dépenses de fonctionnement de l'Union européenne dans le calcul des bénéfices partagés des Etats membres du fait du budget européen.

En ce qui concerne les recettes, il en existe pareillement qui seraient répartissables, mais dont il a été décidé par la Commission, là aussi, de ne pas en tenir compte pour le calcul des soldes budgétaires. Tel est le cas principalement des droits de douane. Pourquoi cette exclusion? Parce que la perception des droits de douane se fait à l'entrée (ou à la sortie) du territoire communautaire, c'est-à-dire généralement dans un port, mais pour des transactions effectuées par des agents économiques répartis sur l'ensemble du territoire de l'Union, et non résidant uniquement dans l'Etat membre où se trouve le port de taxation. Imputer la recette au pays du port de taxation aboutirait à gonfler indûment la contribution du pays en cause. C'est ce qu'on a appelé "l'effet Rotterdam".²

D'autre part le système de calcul des soldes budgétaires des Etats membres aboutit *par construction* à un solde nul pour le total des soldes des 28 Etats membres. En somme, ce mode de calcul constitue la base d'une comparaison entre Etats membres. C'est *l'instrument comptable de la jalousie entre Etats*. En effet ces calculs ont été entrepris à la suite des réclamations britanniques se plaignant que le Royaume Uni versât beaucoup plus au budget européen qu'il n'en retirait. Cette problématique a été appelée la question du "*juste retour*".

D'ailleurs ledit "retour" serait-il en soi "juste"? Des soldes équilibrés pour tous les Etats membres seraient-ils l'idéal auquel il faudrait tendre? Certes, il est souhaitable que les soldes restent à un niveau raisonnable. Mais le propre de toute communauté humaine est de manifester une certaine solidarité entre ses membres. C'est vrai au niveau national, du fait, par exemple du mécanisme français de péréquation intercommunale (d'ailleurs mis à mal par l'actuel gouvernement français, et c'est bien dommage: la péréquation intercommunale était un élément non négligeable d'aménagement du territoire). C'est vrai au niveau international et mondial (notamment par les financements de l'aide au développement). Pourquoi cela ne serait-il pas vrai à l'échelle de l'Europe, de façon à favoriser un certain rattrapage des pays dont l'économie reste à la traîne? Comme je l'ai souvent plaidé, le souverainisme, c'est le culte de la liberté, non de l'égoïsme.

Ces précisions nécessaires ayant été rappelées, il nous faut constater que, depuis longtemps, la France est contributrice nette au budget européen, c'est-à-dire que le montant de sa contribution annuelle au budget est supérieur au montant des financements dont elle bénéficie au titre de ce même budget. On verra dans le tableau I ci-dessous l'évolution de ce solde.

On voit que le solde négatif s'est réduit de 1992 à 1999, au point d'atteindre presque à l'équilibre en 1999, puis s'est élevé aux alentours de 3 milliards d'euros jusqu'en 2007, pour grimper ensuite considérablement, atteignant plus de 8,4 milliards d'euros en 2013. L'exercice 2014 amorcerait-il une décrue? En 2014, en effet, le solde négatif de la France, qui était de 8 445,7 millions d'euros en 2013, est ramené à 7 146,6 millions

² Voir à ce sujet ma note *La France est-elle bénéficiaire ou contributrice nette vis-à-vis des budgets européens?*, mai 2007, page 10.

d'euros, soit une réduction de 1 281,1 millions d'euros, ce qui n'est pas rien. Le dernier chiffre atteint reste cependant supérieur à celui de 2011.

TABLEAU I
Evolution
de la contribution nette de la France

En millions d'euros

1992	- 1 620,9
1994	- 1 230,1
1995	- 937,9
1999	- 15,5
2003	- 1 976,1
2004	- 3 050,7
2005	- 2 883,5
2006	- 3 012,5
2007	- 2 997,3
2008	- 3 842,7
2009	- 5 872,7
2010	- 5 534,8
2011	- 6 405,8
2012	- 8 297,5
2013	- 8 445,7
2014	- 7 164,6

Avec un tel résultat, la France est au 2^e rang des pays le plus contributeurs nets, après l'Allemagne, dont le solde est de 15 501,6 millions d'euros en 2014, soit plus du double de celui de la France!. Voici le tableau II donnant les chiffres de 2014 pour les pays les plus bénéficiaires et les plus contributeurs nets.

TABLEAU II
Pays
le plus bénéficiaires et le plus contributeurs nets
en 2014
(Dépenses réparties)

En millions d'euros.

	Pays	Solde + ou -
Pays le plus bénéficiaires nets	1.- POLOGNE	+ 13 748,0
	2.- HONGRIE	+ 5 681,6
	3.- GRÈCE	+ 5 162,6
	4.- ROUMANIE	+ 4 519,9
	5.- PORTUGAL	+ 3 213,3
Pays le plus contributeurs nets	1.- ALLEMAGNE	- 15 501,6
	2.- FRANCE	- 7 164,6
	3.- ROYAUME UNI	- 4 929,8
	4.- PAYS-BAS	- 4 711,1
	5.- ITALIE	- 4 467,0

Source: Rapport financier 2014

On voit que les pays le plus contributeurs nets sont presque tous parmi les pays les plus peuplés de l'Union, et presque tous des pays fondateurs des Communautés. La liste est la même qu'en 2011, quoique selon un classement un peu différent. On peut être

surpris d'y rencontrer l'Italie, pays figurant parmi ceux qui sont le plus affectés par la crise, et qui, de plus, est un grand bénéficiaire traditionnel des Fonds structurels. Cependant, ce pays passe de la 3^e place des pays contributeurs nets en 2011 à la 5^e place. Sa contribution a été ramenée dans le même temps de 5 913,0 à 4 467,0 millions d'euros.

Parmi les plus grands bénéficiaires, on trouve un grand pays, la Pologne (ce pays est en tête, comme c'était déjà le cas en 2011), les autres étant de population moyenne (aux alentours de 10 millions d'habitants). Parmi eux, aucun des pays fondateurs des Communautés. Par rapport à 2011, l'Espagne disparaît du classement, remplacée par la Roumanie.

Il peut être intéressant, à côté des résultats en valeur absolue, de se pencher sur les résultats en pourcentage du PNB. En effet, que ce soit comme pays contributeur ou comme pays bénéficiaire, il va de soi que les différences de montants en valeur absolue doivent être relativisés en fonction de la dimension des pays considérés. Voici donc le classement des cinq pays le plus bénéficiaires et des cinq pays le plus contributeurs, leur solde étant considéré en pourcentage de leur PNB.

TABLEAU III
Pays
le plus bénéficiaires et le plus contributeurs nets
en 2014
(Dépenses réparties)

En pourcentage du PNB

	Pays	Solde + ou -
Pays le plus bénéficiaires nets	1.- HONGRIE	+ 5,64
	2.- BULGARIE	+ 4,45
	3.- LITUANIE	+ 4,38
	4.- POLOGNE	+ 3,47
	5.- LETTONIE	+ 3,35
Pays le plus contributeurs nets	1.- PAYS-BAS	- 0,71
	2.- ALLEMAGNE	- 0,52
	2.- SUÈDE <i>ex aequo</i>	- 0,52
	4.- FINLANDE	- 0,40
	5.- AUTRICHE	- 0,38

Source: Rapport financier 2014

La comparaison des deux tableaux est éclairante. Parmi les contributeurs nets, il y a les pays apparemment matraqués en valeur absolue, mais qui, compte tenu de leur dimension économique, sont finalement chargés modérément: ils apparaissent dans le premier tableau, non dans le deuxième. Tel est le cas de la France, du Royaume Uni, de l'Italie. Il y a au contraire des pays apparemment modérément chargés quand on regarde les chiffres en valeur absolue, mais qui, compte tenu de leur poids économique réduit, supportent en fait une charge plutôt lourde: ils apparaissent dans le deuxième tableau, non dans le premier. Tels sont la Suède, la Finlande et l'Autriche. Il y a enfin les plus gros contributeurs, tant en valeur absolue qu'en pourcentage de leur poids économique: ils apparaissent dans les deux tableaux. Sont dans ce cas l'Allemagne et les Pays-Bas.

A cet égard, il y a lieu de remarquer que, plus que le Royaume Uni, l'Allemagne peut à bon droit gémir de la charge que représente pour elle le budget européen. Tout le

système des compensations pour charges subies trop lourdes a été bâti sur le cas du Royaume Uni. Alors d'autres pays ont protesté, et ont obtenu eux aussi un rabais, mais toujours comme un correctif à leur part du financement du rabais britannique, celui-ci restant le seul à la base du système. Ces corrections secondes touchent l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche. Ce système baroque et très complexe, apparemment illogique, résulte des méandres des négociations et rapports de force entre les Etats; il s'explique non par la logique, mais par l'histoire.

Une comparaison semblable entre les deux tableaux peut être effectuée pour les pays le plus bénéficiaires du budget européen. Il y a des pays chanceux en apparence, vu les montants dont ils bénéficient, mais qui le sont moins lorsque ces montants sont analysés en pourcentage de leur poids économique: ils apparaissent dans le premier tableau, non dans le deuxième. Ce sont la Grèce, la Roumanie et le Portugal. Il y a des pays qui ne semblent pas être très bénéficiaires, mais qui, considérés en tenant compte de leur faible poids économique, sont relativement chanceux: ils n'apparaissent pas dans le premier tableau, mais dans le deuxième. Ce sont la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie. Enfin les veinards sont ceux qui apparaissent dans les deux tableaux. Leur bénéfice est notable tant en valeur absolue que rapporté à leur BNP. Ce sont la Pologne et la Hongrie.

Le lecteur trouvera en annexe I un tableau complet donnant pour tous les Etats membres les soldes budgétaires calculés selon la méthode de la Commission.

*

Pour revenir à la question des catégories de dépenses et recettes exclues du calcul des soldes, je considère pour ma part que ces exclusions sont opportunes, reposant sur des considérations raisonnables. Certains esprits curieux pourraient tout de même chercher à savoir ce que donnerait le calcul des soldes budgétaires par Etat membre si l'on répartissait toutes les recettes et toutes les dépenses répartissables. Plutôt que de leur donner satisfaction en construisant un tableau semblable aux précédents, mais donnant des chiffres résultant de la répartition de tout ce qui est répartissable, ce qui ne pourrait que conduire à des appréciations contestables, je préfère leur proposer en annexe un tableau détaillé (annexe II), fournissant l'essentiel des données objectives qui retracent l'exécution du budget 2014 Etat membre par Etat membre, chacun pouvant en tirer les analyses qu'il souhaitera.

J'attire toutefois l'attention du lecteur sur le fait que ce tableau a certes été établi sur la base des chiffres publiés par la Commission,³ mais a été construit par moi et ne présente donc aucun caractère officiel.

Octobre 2015,

Romain ROCHAS,
Chef de division honoraire
de la Cour des comptes européenne.

³ Rapport financier 2014 de l'UE (pour le moment publié seulement en anglais, sous la dénomination *Financial report 2014*).

ANNEXE 1.

TABLEAU IV

Contribution nette des Etats membres au budget de l'Union européenne. (exercice 2014)

*(Tableau conforme aux calculs de la Commission
sur la base des seules dépenses et recettes réparties)*

Etat membre	Contribution nette de l'Etat membre ("–" = perte nette; "+" = bénéfice net)	
	<i>en millions d'euros</i>	<i>en pourcentage de son PNB</i>
BELGIQUE	–1 478,1	– 0,37
BULGARIE	+ 1 824,3	+ 4,45
Rép. TCHÈQUE	+ 3004,2	+ 2,08
DANEMARK	– 836,0	– 0,32
ALLEMAGNE	– 15 501,6	– 0,52
ESTONIE	+ 473,8	+ 2,49
IRLANDE	+ 38,8	+ 0,02
GRÈCE	+ 5 162,6	+ 2 89
ESPAGNE	+ 1 090,6	+ 0,10
FRANCE	– 7 164,6	– 0,33
CROATIE	+ 173,6	+ 0,42
ITALIE	– 4 467,0	– 0,28
CHYPRE	+ 114,8	+0,69
LETTONIE	+ 799,8	+ 3,35
LITUANIE	+ 1 543,2	+ 4,38
LUXEMBOURG	+ 80,1	+ 0,27
HONGRIE	+ 5 681,6	+ 5,64
MALTE	+ 179,4	+ 2,35
PAYS-BAS	– 4 711,1	– 0,71
AUTRICHE	– 1 240,6	– 0,38
POLOGNE	+ 13,748,0	+ 3,47
PORTUGAL	+ 3 213,3	+ 1,88
ROUMANIE	+ 4 519,9	+ 3,09
SLOVENIE	+ 794,4	+ 2,17
SLOVAQUIE	+ 1 010,1	+ 1,37
FINLANDE	– 809,0	– 0,40
SUÈDE	– 2 312,7	– 0,52
ROYAUME UNI	– 4 929,8	– 0,23
TOTAL UE	0,0	0,0

Source: Rapport financier 2014

ANNEXE II

TABLEAU V

Exécution du budget 2014 par Etat membre: les soldes

*En millions
d'euros*

	Etats membres	A Soldes recettes & dépenses réparties par la Commission	B Soldes recettes & dépenses répartissables mais non réparties	C Total soldes recettes & dépenses répartissables réparties + non réparties
SOLDES RÉPARTIS	BELGIQUE	- 1 341,3 .	+ 3 152,9 .	+ 1 811,6 .
	BULGARIE	+ 1 839,3 .	- 44,5 .	+ 1 794,8 .
	Rép. TCHÈQUE	+ 3 053,0 .	- 182,5 .	+ 2 870,5 .
	DANEMARK	- 753,3 .	- 242,6 .	- 995,9 .
	ALLEMAGNE	- 14 537,3 .	- 3 121,1 .	- 17 658,4 .
	ESTONIE	+ 480,5 .	- 13,3 .	+ 467,2 .
	IRLANDE	+ 91,9 .	- 179,5 .	- 87,6 .
	GRÈCE	+ 5 230,9 .	- 85,7 .	+ 5 145,2 .
	ESPAGNE	+ 1 463,2 .	- 1 035,7 .	+ 427,5 .
	FRANCE	- 6 433,5 .	-1 055,1 .	- 7 488,6 .
	CROATIE	+ 188,0 .	- 33,4 .	+ 154,6 .
	ITALIE	- 3 930,5 .	- 1 262,9 .	- 5 193,4 .
	CHYPRE	+ 120,1 .	- 7,8 .	+ 112,3 .
	LETTONIE	+ 808,9 .	- 16,7 .	+ 792,2 .
	LITUANIE	+ 1 555,1 .	- 53,9 .	+ 1 501,2 .
	LUXEMBOURG	+ 88,7 .	+ 1 379,1 .	+ 1 467,8 .
	HONGRIE	+ 5 714,8 .	- 90,4 .	+ 5 624,4 .
	MALTE	+ 181,8 .	- 3,1 .	+ 178,7 .
	PAYS-BAS	- 4 472,4 .	-1 885,9 .	- 6 358,3 .
	AUTRICHE	- 1 140,1 .	- 156,8 .	- 1 296,9 .
	POLOGNE	+ 13 879,8 .	- 398,4 .	+ 13 481,4 .
	PORTUGAL	+ 3 272,5 .	- 77,4 .	+ 3 195,1 .
	ROUMANIE	+ 4 570,5 .	- 85,5 .	+ 4 485,0 .
	SLOVENIE	+ 806,6 .	- 49,1 .	+ 757,5 .
	SLOVAQUIE	+ 1 033,5 .	- 84,9 .	+ 948,6 .
	FINLANDE	- 742,7 .	- 99,4 .	- 842,1 .
	SUÈDE	- 2 169,8 .	- 433,5 .	- 2 603,3 .
	ROYAUME UNI	- 4 506,2 .	- 2 581,4 .	- 7 087,6 .
TOTAL UE	+ 4 352,2 .	- 8 748,6 .	- 4 396,4 .	
Total ressources propres (réparties)	116 531,8 .			
Autres recettes (non réparties)	27 408,3 .			
TOTAL RECETTES	143 940,1 .			
Total dépenses réparties	120 884,0 .			
Autres dépenses (non réparties)	21 613,0 .			
TOTAL DÉPENSES	142 497,0 .			

Source: Rapport financier 2014

Le tableau V ci-dessus n'a rien d'officiel et ne peut être pris pour base de la question du "juste retour". Néanmoins il permet de mettre en lumière certains aspects déjà soulignés de la problématique du juste retour, et d'aider à comprendre les raisons des solutions au problème retenues par la Commission européenne.

C'est ainsi notamment que, si l'on se demande pourquoi la Belgique a un solde général (colonne C) largement positif, contrairement à la plupart des autres grands pays

développés (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Suède, Royaume Uni), ce n'est pas pour la même raison que les pays d'Europe centrale et d'adhésion récente (tels que Bulgarie, République tchèque, Pologne, Roumanie, etc...). Le solde positif de ceux-ci provient de ce qu'ils sont plus "aidés" par le budget européen que les autres (voir colonne A). Pour la Belgique, le solde positif est dû essentiellement au poids des dépenses administratives de l'Union, que la Commission ne retient pas pour le calcul des soldes budgétaires. Le cas du Grand Duché de Luxembourg est tout à fait semblable (avec toutefois cette différence étonnante que le Grand Duché, l'un des pays les plus riches de l'Union. peut-être le plus riche par tête d'habitant, se paie quand même le luxe d'avoir un solde positif même en ce qui concerne la colonne A!).

Voyez aussi le cas des Pays-Bas. Comme tous les pays "riches", ils accusent un solde largement négatif en colonne A: les Pays-Bas sont de ceux qui doivent contribuer à financer les efforts faits en faveur des pays moins développés de l'Union. Mais remarquez aussi qu'ils sont caractérisés par un solde également fortement négatif au titre de la colonne C, beaucoup plus négatif que, par exemple, celui de la Suède ou de l'Irlande. C'est "l'effet Rotterdam", expliqué plus haut dans la présente note, le principal élément négatif de la colonne C étant constitué par les droits de douane, dont la perception est très concentrée dans les ports.

