"John Bull, l'Europe va te coûter cher!" dans Vision (Mars 1971)

Légende: En mars 1971, dans le cadre des négociations sur l'élargissement de la Communauté européenne, le mensuel économique suisse Vision s'interroge sur les répercussions financières de l'adhésion du Royaume-Uni tant sur le budget communautaire que sur sa propre économie.

Source: Vision. Le magazine économique européen. dir. de publ. COVILLE, Christine; GORDEVITCH, Igor; NORALL, Frank; COLSON, Jean ; Réd. Chef HEYMANN, Philippe. Mars 1971, n° 4. Genève: SEPEG. "John Bull, l'Europe va te coûter cher!", auteur:Hugh-Jones, Stephen , p. 23-26.

Copyright: (c) SEPEG

URL: http://www.cvce.eu/obj/john_bull_l_europe_va_te_couter_cher_dans_vision_mars_1971-fr-b70f4aad-c5c8-4f7c-a625-8a308b753771.html

Date de dernière mise à jour: 13/09/2013

John Bull, L'Europe va te coûter cher!

Par Stephen Hugh-Jones

Que coûterait aux Anglais l'adhésion à la CEE, et qu'y gagneraient-ils? La réponse est un écheveau d'estimations dont chacune dépend des autres. Une chose est sûre : ce serait une erreur de surcharger inconsidérément, d'ici 1978, la balance des paiements britannique.

La première chose à admettre, dans ce débat où l'on a souvent tout mélangé, est que le coût de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun se décompose en plusieurs masses très différentes : il y a bien sûr sa contribution au budget commun ; mais également les conséquences de la politique agricole commune (PAC), les effets sur sa balance des paiements et, évidemment, l'impact d'ensemble sur son économie.

En réalité, ces différents effets de l'adhésion réagissent les uns sur les autres. Or les négociations de Bruxelles portent surtout sur l'aspect budgétaire. A l'opposé, le débat public, en Angleterre, tourne autour de la politique agricole et de la balance des paiements. Quant aux vrais économistes, ils se font fort de nous rappeler - et ils ont raison - que seul le dernier aspect compte vraiment ; mais il dépend largement des autres facteurs.

Il faudrait, pour être complet, prendre en compte aussi l'effet du Marché commun sur le budget britannique et sur la répartition des revenus en Grande-Bretagne. Cela peut en effet avoir des retombées internationales : ne faudra-t-il pas par exemple, prendre des mesures pour qu'une augmentation des prix agricoles ne débouche pas sur des hausses de salaire, qui, à leur tour, porteraient tort aux exportations?

Le budget de l'Europe restera-t-il surtout agricole ? En 1978 (à cette date, la période transitoire britannique devrait être terminée), le budget de la CEE sera alimenté par plusieurs sources : 90% (100% moins 10% pour les frais de « collecte ») des prélèvements acquittés sur les produits agricoles achetés à l'extérieur de la CEE ; 90 % de tous les droits de douane des pays-membres ; à cela, on ajoutera (si c'est nécessaire) les recettes correspondant à 1 point du taux de TVA. Ce budget sera affecté aux institutions et aux politiques communautaires, notamment, par le biais du FEOGA (le fonds agricole européen), vers la politique agricole commune.

Quelle sera, dans tout cela, la part britannique ? La grande incertitude est ici de savoir à combien s'élèvera ce budget total (comment il sera dépensé, et en particulier, combien absorbera le FEOGA) dont la Grande-Bretagne ne tirera que de bien maigres bénéfices.

Si le FEOGA dépense beaucoup, et qu'il reste peu de chose pour d'autres dépenses sur lesquelles Londres pourrait récupérer une part plus grande, la contribution britannique sera anormalement élevée. Si les deux types de dépenses s'équilibrent, le fardeau sera mieux réparti, même s'il n'est pas inférieur en valeur absolue. Et si les dépenses agricoles tombent nettement en dessous des quelque 3 milliards de dollars par an actuels, la Grande-Bretagne n'aura pas lieu de se plaindre du tout.

C'est bien là la source des différences entre les estimations rivales du budget 1978, que contiennent le document transmis l'été dernier, par Londres, à la CEE et la réponse vague de la Commission Européenne, à l'automne. Les deux documents, également « confidentiels » et « secrets », sont d'ailleurs, à Bruxelles, sur toutes les tables et dans toutes les serviettes ! Malgré leurs défauts, ils sont pourtant les meilleurs moyens de clarification disponibles. Les Britanniques estiment leur contribution aux prélèvements à 440 millions de $, ce qui est la valeur médiane des dix estimations différentes (mais pas si éloignées les unes des autres) présentées dans le Livre Blanc de 1970. La Commission semble accepter ce chiffre, bien qu'elle conteste la façon dont les Britanniques évaluent (à 500 millions de $), ce que les membres actuels de la CEE auront à payer ; selon elle, ils auront à verser environ un tiers de plus.

Les droits de douane, disent les Anglais, vont leur coûter 700 millions de $, y compris 230 millions de $ payés sur les produits agricoles qui ne tombent pas, jusqu'ici, dans la politique commune. La Commission trouve ce chiffre « sensiblement » exagéré. Incidemment, tout le monde parle, bien sûr, en prix 1970. Or il

ne fait guère de doute que prix agricoles mondiaux, prix agricoles européens et prix industriels n'avanceront pas au même rythme d'ici la fin de la transition !

Le cœur de la controverse

Le plus important, c'est le volume total du budget de la CEE et la contribution anglaise, par le biais de la TVA. Les Britanniques considèrent que le FEOGA absorbera près de 90% des 4,5 milliards $ de budget communautaire. Considérant que leur PNB - et donc leur contribution en TVA - représentera 17% du total de la CEE, ils arrivent à une contribution de 1.375 millions. Si l'on en déduit 200 millions (la Commission dit, elle, 300 millions) que Londres recevrait du FEOGA et 50 millions $ par d'autres voies, cela signifie que les Britanniques assumeraient 31 % de la caisse commune, mais n'en percevraient, en retour, qu'à peine 6%. La Commission réfute évidemment ce résultat.

La controverse est en fait une question de prévision politique plus qu'économique. La Communauté développera-t-elle, d'ici 1978, de nouvelles politiques dont les Anglais bénéficieraient ? Et surtout, peut-on stabiliser ou diminuer les dépenses du FEOGA ?

Au stade actuel, on peut douter que de nouvelles politiques soient mises en place à une grande échelle ; il y a quelque espoir de faire bouger la politique agricole, mais pas forcément d'en alléger le coût : une approche plus rationnelle serait bénéfique pour les consommateurs, mais risque de coûter encore plus, et en tout cas pas moins, au FEOGA.

Deux hypothèses de budgets, dont les éléments s'appuient sur des chiffres de « compromis », sont présentées dans notre encadré. Ils montrent que, au mieux, le « solde négatif » britannique sera lourd, et, dans les deux cas, au moins triple de celui de l'Allemagne. Pour l'empêcher, la Grande-Bretagne devrait se retourner radicalement vers des importations d'origine européenne ou bien obtenir une part démesurée des dépenses non-agricoles du budget de la CEE.

L'escalade des coûts agricoles

Le coût extérieur de la politique agricole commune, pour l'Angleterre, se répartira entre : 1) la hausse des produits agricoles importés de la CEE élargie, à un cours plus élevé que les cours mondiaux ; plus 2) les prélèvements versés au FEOGA par le biais du budget de la CEE ; plus 3) d'autres versements effectués par le budget au FEOGA ; moins 4) les sommes reçues du FEOGA.

· Les points 1 et 2 se calculent en général ensemble, et la difficulté vient en fait de facteurs indirects : la réaction des consommateurs et des agriculteurs britanniques devant des prix en hausse ; le coût accru des produits (chimie, mécanique, etc) pour l'agriculture ; la hausse des prix et peut-être du volume des exportations agricoles anglaises ; le passage, avant l'entrée définitive dans la CEE, d'un système de soutien des agriculteurs à un système de soutien des prix. Ajoutez à cela des taux multiples d'inflation, projetez en 1978 et ne vous étonnez pas si les résultats sont extrêmement variables!

Il y a un an, le Livre Blanc parvenait à un chiffre situé « quelque part » entre 200 et 1.070 millions $ par an, alors qu'une étude de la Confédération des Industries Britanniques suggérait de 340 à 840 millions de dollars.

· Le point 3 est la bouteille à l'encre. Certains le calculent avec les prélèvements du point 2. Il est en fait plus rationnel de considérer que les prélèvements vont automatiquement au FEOGA et que les besoins supplémentaires sont répartis entre les pays-membres en proportion de leur contribution-TVA (disons 18% pour la Grande-Bretagne). Cette méthode aboutit à 510 millions $ dans le budget a) et 330 millions dans le budget b).

· Quant au seul poste positif pour Londres, (le point 4, c'est-à-dire ce que le FEOGA reverse), il peut être chiffré entre 200 et 300 millions $.

· Le total de tous ces chiffres aboutit au mieux à environ 250 millions $ et au pire à 1.400 millions. Si l'on est plus pessimiste pour les dépenses du FEOGA, on obtient alors une fourchette de 500 millions à 1.400 millions $.

La balance des paiements en danger

Pour la balance des paiements, il y aura des effets directs - modifications des droits de douane, cotisation au budget de la CEE, montée des salaires - et des effets « dynamiques » (le bénéfice à tirer d'un vaste marché « intérieur »).

Les premiers sont déjà difficiles à chiffrer ; pour les seconds, c'est totalement impossible. Le Livre Blanc n'a même pas essayé. Il parle avec horreur des « effets directs », mais passe discrètement sur le fait qu'ils ne sont qu'un aspect du problème.

Le coût le plus lourd, pour la balance, est évidemment celui de la politique agricole et de quelques autres effets directs du budget communautaire ; au total, une perte nette de 800 à 1.200 millions $.

L'entrée dans la CEE fera disparaître la préférence dans le cadre de l'AELE et dans certains pays du Commonwealth. Les modifications de tarifs douaniers vont affecter exportations et importations.

La montée des salaires risque d'avoir des conséquences assez lourdes. La hausse des prix alimentaires peut faire monter le coût de la vie de 3 à 5%, pendant la période de transition. Il est trop optimiste de penser que cela ne sera qu'une goutte d'eau dans l'inflation généralisée. Là encore, importations et exportations seront affectées simultanément.

L'étude du patronat britannique (qui ignore apparemment le problème des salaires) et le Livre Blanc ont essayé de calculer ces effets. En estimant les importations à 32 milliards $ en 1978 et les exportations à environ 28-29 milliards, leur chiffre aboutit à une perte pour la balance des paiements de 400 à 850 millions $. Des calculs officiels ultérieurs considèrent ces chiffres comme sous-estimés.

D'autres facteurs sont impossibles à quantifier. La libération des mouvements de capitaux stimulera les investissements de portefeuille dans la CEE. Le sens dans lequel iront ces capitaux dépendra largement de la santé relative des économies britannique et « continentale ». Les investissements directs, notamment américains, en Angleterre, peuvent être modifiés ; mais dans quel sens ? Les rentrées britanniques « invisibles » devraient augmenter. La City, qui draîne déjà de l'étranger autour de 850 millions $ par an, devrait bien se porter ! Les compagnies d'assurance ont probablement encore plus à y gagner, si les barrières à l'intérieur de la CEE sont abolies dans ce domaine particulier.

L'impact sur les exportations

Mais l'effet dynamique le plus spectaculaire devrait porter sur les exportations. Cela ne se fera pas tout seul comme les « pro-Marché commun » ont l'air de le croire : les Britanniques auront à se battre. Un immense marché européen existe déjà et absorbe dès maintenant des produits britanniques à un rythme rapide. Etre dans le Marché commun ne bouleversera pas forcément l'allure de ce mouvement.

Ce qu'on peut espérer, c'est que les exportateurs britanniques concentrent leurs efforts sur ce marché à forte propension d'achat : dans le passé, une hausse de 1% de son PNB a entraîné une montée de 1,3% des achats en provenance de l'Angleterre ; c'est un chiffre bien supérieur à celui qu'elle peut attendre des marchés plus « languissants » du Commonwealth.

La CBI (patronat britannique) estime que les exportations britanniques devraient en être augmentées de 0,9 à 2,6% par an, soit 250 à 750 millions $ de plus que si elle n'adhère pas.

Faire un total de tous ces chiffres n'a pas grand sens. Le tableau ci-contre donne cependant une idée des effets principaux qui s'exerceraient sur les exportations. Il montre qu'il faudra attendre plusieurs années

avant que les effets dynamiques sur la balance des paiements l'emportent sur les effets directs. Il témoigne aussi de l'enjeu de la période transitoire, au cours de laquelle les « effets directs » vont croître alors qu'ils se stabiliseront après 1978.

Bilan économique d'ensemble

C'est là que les économistes font leur entrée pour tout remettre en cause! L'important, disent-ils, n'est pas la conséquence pour la balance des paiements - cela peut facilement se résoudre, si nécessaire, par une dévaluation - mais l'effet sur le revenu national.

Le PNB britannique sera d'environ 130 milliards $ en 1978, en prix constants 1971. Si l'adhésion permet d'accroître le taux de croissance, disons de 1% (pas d'un seul coup, bien sûr), la Grande-Bretagne en tire un bonus de 1,3 milliard $.

Le malheur est que ce gain n'est qu'hypothétique alors que les charges, elles, sont certaines : la politique agricole et les autres coûts du budget de la CEE représentent un transfert de revenu (1 milliard $ ferait à peu près 0,8% du PNB à passer par-dessus les frontières).

Certains économistes britanniques très distingués affirment que le « vaste marché intérieur », et son effet sur la croissance, ne sont qu'un mythe. Ce qui compte est une main-d'œuvre suffisante pour l'industrie. Or les Anglais n'ont guère où puiser cette main-d'œuvre ; ils ne doivent donc pas s'attendre à tirer bénéfice de la CEE autant que l'ont fait les Six depuis sa création.

Quelle que soit la vérité, une chose est certaine. Si la croissance britannique est alourdie, comme durant les dix dernières années, par des tentatives répétées pour éviter les difficultés de balance des paiements, il ne faut guère espérer améliorer le revenu national. Dans ce cas, le fardeau de la politique agricole commune pourrait même être encore plus lourd que prévu. Les problèmes de la balance des paiements se retrouvent donc, d'un coup, au cœur de toutes les incertitudes.

Il ne faut pas forcer la note

On peut, de tout cela, tirer deux conclusions. D'abord, de toutes les prévisions raisonnables faites aujourd'hui, il ressort que la Grande-Bretagne sera à peu près certainement le plus gros « cotisant » au budget de la CEE et en supportera la perte nette la plus lourde, en 1978, mais pas forcément dès la première année.

Or c'est bien cette perte nette qui compte, même si le gouvernement d'Edward Heath a préféré ne pas trop braquer le projecteur sur elle, en partie pour ne pas effrayer l'opinion britannique, en partie pour ne pas être accusé de ne pas jouer la règle communautaire en exigeant un « juste retour » (recevoir du budget autant qu'on y verse). Mais lorsque les chiffres sont si importants, le « juste retour » ne peut pas être totalement ignoré.

La Grande-Bretagne subira une perte nette, quel que soit le pourcentage de sa contribution. Lorsque ses négociateurs suggéraient de prendre seulement en charge 3% du budget de la CEE pendant la première année de transition, on leur a aimablement demandé s'ils avaient réellement l'intention d'entrer dans le Marché commun ! Mais ces critiques auraient pu se demander si la France serait aujourd'hui membre de la CEE si, un matin de 1958, on avait dit à son président d'alors que cela lui coûterait un bon milliard de dollars par an.

La seconde conclusion est l'importance vitale de ce qui se passera pendant les cinq ans de transition, compte tenu des liens étroits entre la balance britannique des paiements et sa croissance économique. Certains, à Bruxelles, estiment que la contribution britannique devrait être forte dès le début pour éviter un saut trop brutal en 1978. Pour parler poliment, disons que cela n'a guère de sens. Faire monter trop vite le coût pour les Britanniques, durant la transition, risque de handicaper et non d'aider l'expansion et l'adaptation dont leur machine économique a besoin.

Il n'est pas nécessaire d'être Britannique pour le comprendre. C'est une pensée dont devraient s'imprégner ceux qui ont trop tendance à traiter les discussions de Bruxelles comme une négociation entre le fermier … et sa vache à lait.