

## III.1 Le budget de l'Union européenne et la cohésion économique et sociale

L'objectif du renforcement de la cohésion économique et sociale est mentionné explicitement à l'article 2 du Traité et comme premier objectif de l'Union. Plus précisément, l'article 158 dit que la cohésion est une condition préalable d'un développement harmonieux de l'Union: *Afin de promouvoir son développement harmonieux, la Communauté doit développer et poursuivre ses actions conduisant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.* En outre, cet article se poursuit en insistant sur le fait que l'encouragement de la cohésion exige que *la Communauté doive viser à réduire les disparités entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ou des îles, y compris les régions rurales.*

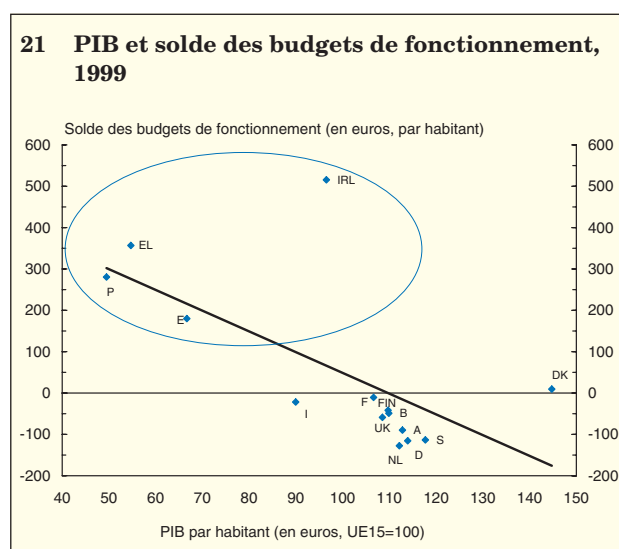
Le Traité, en explicitant l'objectif de réduction des disparités dans le développement économique, exige implicitement que les politiques de l'Union européenne, et en particulier les mesures de cohésion, influent sur les dotations en facteurs et l'affectation des ressources et, de ce fait, promeuvent la croissance économique. Plus précisément, les politiques de cohésion visent à accroître l'investissement pour obtenir une croissance plus forte et ne sont pas spécifiquement concernées soit par une expansion directe de la consommation soit par la redistribution du revenu. Cela diffère fondamentalement des politiques de cohésion nationales qui visent en partie à transférer du revenu aux régions les plus pauvres.<sup>1</sup>

Le budget de l'Union européenne est un instrument clé pour renforcer la cohésion économique et sociale. En premier lieu, même si une partie des dépenses n'est pas orientée explicitement vers cet objectif, la plus grande partie l'est. En deuxième lieu, le Traité reconnaît que les contributions au budget doivent tenir compte des différences de capacité à payer et que des mesures doivent être prises pour améliorer la situation des Etats membres les moins prospères.

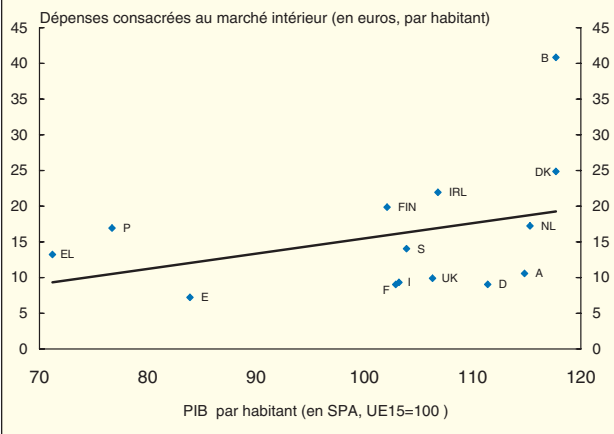
Les Etats membres dont le sort est moins florissant tendent donc à émerger comme des bénéficiaires nets du budget<sup>2</sup> (graphique 21). Une mesure aussi agrégée est peut-être trompeuse puisque seule une part des dépenses globales de l'Union européenne (comprise dans les données représentées sur le graphique) a explicitement la nature de dépenses de cohésion. Bien que les pays de la cohésion soient des bénéficiaires nets du budget, il n'y a pas nécessairement une relation négative entre les positions budgétaires et les niveaux du PNB entre les pays, puisque les dépenses comprennent celles allouées à d'autres fins que la cohésion.

### Types de dépense de l'Union européenne et cohésion

Le budget de l'Union ne comporte en soi aucune fonction de stabilisation. Néanmoins, selon les données de 1999, 23,3% des dépenses répondaient à un objectif



**22 PIB et dépenses consacrées au marché intérieur, 1999**

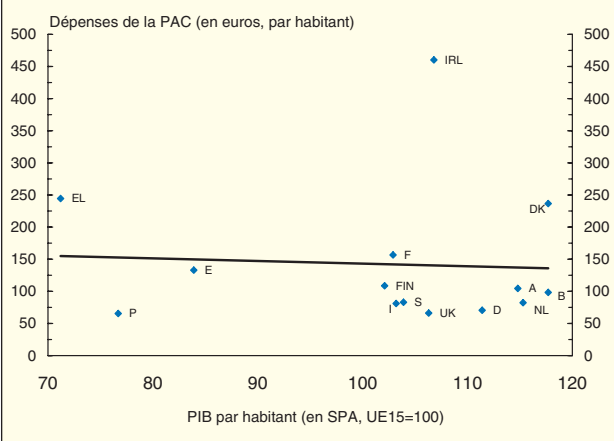


d'affectation des ressources, 71,4% à des objectifs de redistribution et le reste était consacré à l'administration.

Les dépenses concernées par l'affectation des ressources visent à modifier l'allocation des biens et services réalisée par le marché, soit pour corriger des carences du marché soit pour améliorer ses effets. Des exemples du premier objectif sont les dépenses de recherche, les réseaux trans-européens et l'environnement, tandis que les dépenses de la PAC constituent un exemple du second.

Les dépenses visant à corriger les carences du marché ne sont pas liées à la prospérité des pays dans lesquelles elles sont faites et, par suite, ne sont pas greffées directement sur la cohésion (voir graphique 22, qui montre l'absence de toute corrélation entre le PIB et les dépenses consacrées au marché intérieur).

**23 PIB et dépenses de la PAC, 1999**



Les dépenses liées à l'affectation des ressources qui visent à corriger les effets du «marché pur» posent davantage de problèmes. Dans le cas de la PAC, par exemple, il est prévu que les prix soient fixés à un niveau tel qu'il procure un revenu équitable aux agriculteurs. Le coût de l'intervention dépend de l'écart entre les prix de marché et les prix de soutien, tandis que le revenu des agriculteurs dépend seulement du niveau de ces derniers.

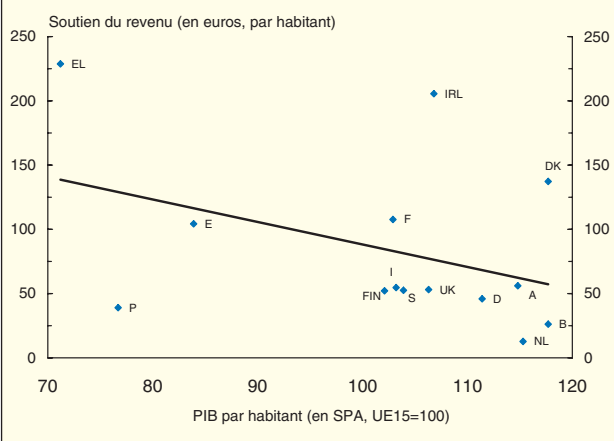
Toutefois, une partie importante de la PAC prend la forme d'un soutien direct du revenu des agriculteurs et a donc une nature redistributive. Le soutien de la PAC est donc légèrement corrélé négativement avec le revenu (graphique 23), surtout à cause de la composante représentée par le soutien du revenu (graphique 24).

**Les dépenses redistributives de l'Union européenne**

Les dépenses redistributives sont le principal instrument de la politique de cohésion. Elles ont été augmentées par les paquets Delors I et II, qui ont pour la première fois institutionnalisés les dépenses structurelles et leur programmation puis en ont accru le montant et créé le Fonds de cohésion. Les Perspectives financières 2000-2006 mettent les dépenses structurelles au centre de la stratégie de l'élargissement, en allouant environ 80% du total des fonds destinés aux nouveaux Etats membres à cette fin.

Comme indiqué plus haut, le principal objectif de la politique redistributive de l'Union européenne est de réduire les différences de niveau de développement entre régions en favorisant l'investissement. L'objectif est donc d'améliorer les dotations structurelles des régions les

**24 PIB et soutien du revenu, 1999**



moins prospères ou celles où le besoin de développement est le plus grand. Cela est poursuivi par l'intermédiaire des Fonds structurels et par de nombreuses autres politiques de l'Union orientées vers l'amélioration du niveau des infrastructures, de l'éducation et de la recherche scientifique dans les régions concernées.

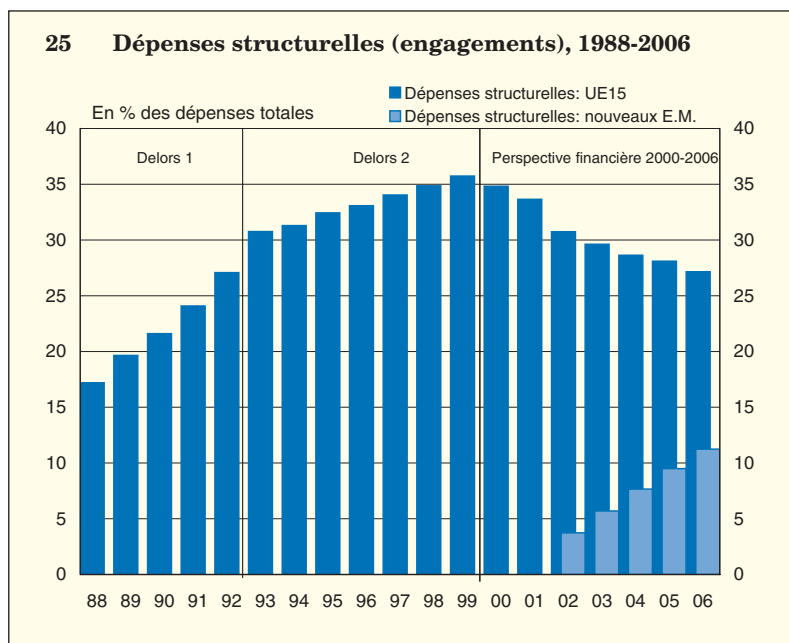
L'accent mis sur la croissance et l'investissement explique l'importance accordée au principe d'additionnalité, selon lequel les transferts communautaires ne peuvent pas entraîner une diminution dans les dépenses structurelles financées par les Etats membres eux-mêmes. En d'autres termes, l'aide structurelle de l'Union doit s'ajouter à l'investissement national et le compléter.

Le système actuel des dépenses structurelles peut alors être considéré comme un système fondé sur des règles dans lequel les dépenses consacrées à la convergence sont liées à des projets spécifiques et à des paramètres financiers et autres explicites.

Un aspect important des dépenses structurelles de l'Union est la fonction de suivi multilatéral d'après laquelle les Etats membres bénéficiaires et l'Union européenne, représentée par la Commission, se mettent d'accord sur le Cadre communautaire d'appui (CCA) et sa mise en oeuvre. Une des raisons de cela est de s'assurer que l'aide destinée à la convergence est utilisée comme prévu, réaffirmant ainsi cette assurance aux contribuables européens. L'implication des Etats membres bénéficiaires est dictée par des raisons de subsidiarité, dans la mesure où ils sont mieux à même de proposer des projets et de juger la pertinence des dépenses.

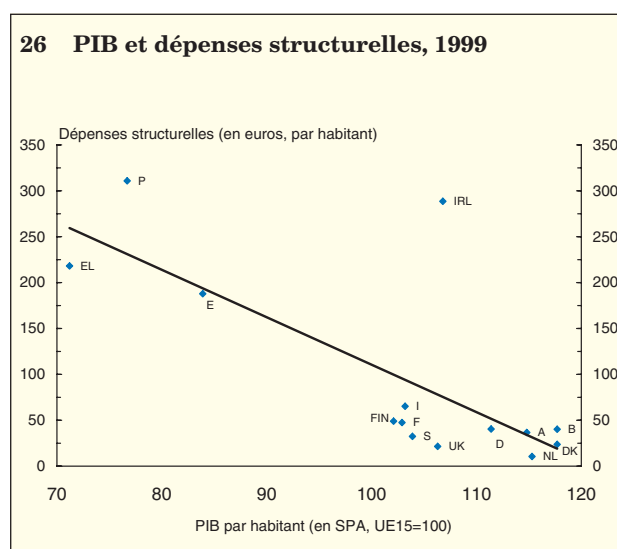
Les dépenses structurelles ont augmenté au cours des périodes de programmation 1988-1993 et 1994-1999, mais elles devraient diminuer dans la période 2000-2006 (graphique 25, dans lequel les fonds destinés aux pays candidats à l'adhésion sont mis en évidence).<sup>3</sup> Il y a une claire relation inverse entre les dépenses structurelles et la prospérité relative des Etats membres, mais elle n'est pas totalement systématique (graphique 26).

Tandis que la plus grande partie des Fonds structurels est allouée sur une base régionale, les crédits de la section Orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et du Fonds de cohésion



sont affectés aux Etats membres. L'importance limitée du second par rapport à la première (le FEOGA-Orientation et le Fonds de cohésion représentent ensemble environ 23% du total des dépenses structurelles) peut signifier que des Etats membres ayant un PIB par habitant similaire sont susceptibles d'avoir un accès différent aux fonds, comme dans le cas de la Suède et de l'Italie, par exemple. Ainsi, en Italie, il y a six régions (abritant environ 33% de la population) éligibles aux fonds de l'objectif 1, alors qu'en Suède, seule une petite fraction de la population est couverte de la même façon (moins de 6%).

Cependant, comme noté ci-dessus, le soutien direct du revenu des agriculteurs dans le cadre de la PAC diffère des autres dépenses redistributives de l'Union européenne dans la mesure où elles visent à redistribuer le



revenu entre personnes au lieu d'encourager l'investissement dans des régions particulières. De ce fait, plus la PAC s'écarte du soutien des prix au profit d'un soutien du revenu, plus elle devient un instrument de redistribution interpersonnelle, sans intention directe de réduire les disparités de potentiel de croissance entre régions. La Commission a suggéré qu'au moins une partie de ce soutien du revenu soit cofinancée par les Etats membres, mais cela n'a pas rencontré jusqu'ici d'accord unanime.

## Les recettes du budget de l'Union européenne

Le budget de l'Union européenne est financé par les ressources propres de l'Union, c'est-à-dire les droits de douane, les prélèvements agricoles et sur le sucre, les recettes de TVA et celles liées au PNB. Ces dernières années, les ressources liées au PNB ont pris de l'importance, alors que les recettes de TVA et des autres sources ont diminué (graphique 27). Avec la nouvelle Décision sur les ressources propres, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, cette évolution se renforcera encore.

A la différence des budgets nationaux, où la fiscalité progressive joue un rôle redistributif important, dans le budget de l'Union européenne, les contributions sont proportionnelles à la capacité de payer mesurée par le PNB

nominal aux taux de change courants. Les objectifs de redistribution sont donc, comme noté précédemment, poursuivis par l'intermédiaire des seules dépenses.

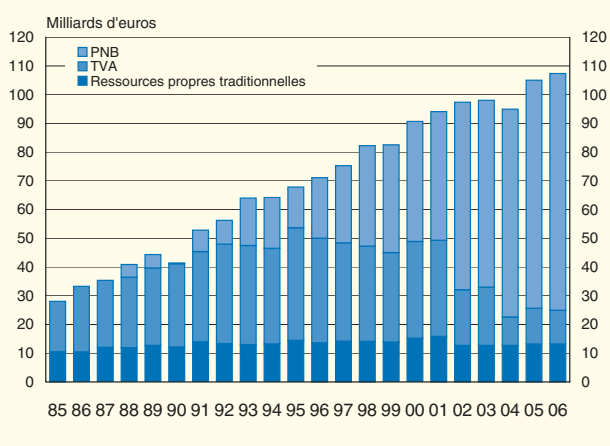
Cependant, l'importance des recettes de TVA est susceptible de produire des effets régressifs. Pour corriger cette tendance, la Décision sur les ressources propres de 1998 a plafonné la base de TVA pour tous les Etats membres à 55% du PNB, alors que la Décision de 1994 la limitait pour les Etats membres ayant un PNB par habitant inférieur à 90% de la moyenne de l'Union européenne (les pays de la cohésion) à 50% et la réduisait progressivement pour les autres à 50% en 1999. La Décision de 1994 réduisait aussi progressivement le taux maximum (appelable) de TVA de 1,4% en 1995 à 1% en 1999. Le Conseil européen de Berlin de mars 1999 et la nouvelle Décision sur les ressources propres ont encore réduit le taux maximum (appelable) de TVA à 0,75% en 2002 et 2003 et à 0,50% à partir de 2004.

L'importance accrue donnée aux ressources liées au PNB dans les années à venir réduira fortement la nature régressive du système, et supprimera effectivement une question qui aurait pu susciter des contestations avec l'élargissement et les très bas niveaux du PNB par habitant de bon nombre des pays candidats à l'adhésion.

## Cohésion et soldes budgétaires

L'équilibre entre les contributions au budget de l'Union européenne et les sommes retirées de celui-ci ne constitue pas un objectif en soi. Néanmoins, avec des contributions au budget largement proportionnelles au PNB, les dépenses sont cruciales pour déterminer la configuration des soldes. De fait, quelles que soient leurs limites, ces derniers reflètent largement les priorités politiques de l'Union. Les données sont cohérentes avec les dépenses consacrées à la cohésion, celles-ci étant inversement liées au PIB régional par habitant et les pays de la cohésion étant des bénéficiaires nets du budget de l'Union. Cependant, une analyse correcte de la contribution au budget de l'Union européenne au renforcement de la cohésion économique et sociale doit tenir compte de la nature diverse et hétérogène des dépenses de l'Union européenne.

**27 Composition des ressources propres de l'UE, 1985-2006**



- 1 Les écrits économiques sont presque unanimes sur le lien direct et positif entre l'inégalité des revenus et la politique sociale. Pour les résultats les plus récents en Europe, voir, par exemple, K. Caminada et K. Goudswaard (2000).
- 2 Cela peut être mesuré de plusieurs façons dont aucune n'est supérieure aux autres, voir *Financement de l'Union européenne, Rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres*, Bulletin de l'Union européenne, supplément 2/98, surtout l'annexe 3.
- 3 Les données pour UE15 et les dépenses structurelles liées à l'élargissement proviennent de «Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission of 6 May 1999 on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure», Annexes I et II.