

# **CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES**

*Avis*

*concernant*

## **L'Agenda 2000 et l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est**

*Perspectives et conséquences économiques et budgétaires pour  
l'Union européenne et la Belgique*

**FEVRIER 1999**



## AVANT-PROPOS

---

Par une lettre datée du 16 février 1998, adressée à son Vice-Président M. V. VAN ROMPUY, Monsieur le Ministre des Finances a demandé au Conseil d'examiner « la question des conséquences de l'Agenda 2000 pour l'économie belge [et ce] à partir d'une analyse des retombées prévisibles de l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, pour l'économie belge en général et les finances publiques en particulier ».

Le présent Avis constitue la réponse à cette demande.

Il a été préparé par un Groupe de travail formé au sein du Conseil et présidé par M. V. VAN ROMPUY, Vice-Président du Conseil.

Le Secrétariat a été assuré par M. Weber avec la collaboration de M. L. Buffel pour le chapitre 2 et de M. J. Baveye pour le chapitre 3.

Le Conseil a examiné le projet d'Avis préparé par ce groupe en sa séance du 26 février 1999. Il a adopté l'Avis suivant.



## **Introduction**

# **La problématique de l'élargissement dans le cadre de l'Agenda 2000**

---

Le 15 juillet 1997, la Commission adopta sa communication baptisée « Agenda 2000 » et sous-titrée : « Pour une Union plus forte et plus large ».

Elle présentait ainsi sa vision du développement de l'Union et de ses politiques communes pour la période 2000-2006. Ces orientations étaient accompagnées de la redéfinition du cadre financier dans lequel devait s'inscrire les activités de l'Union, prolongeant ainsi le « Paquet Delors II » qui régit les finances communautaires de 1994 à 1999.

La Commission effectue dans ce document une réflexion sur l'efficacité des politiques communautaires et les nécessités de réformes qui paraissent s'imposer. Cette réflexion interne est fortement influencée par les conséquences attendues du prochain élargissement à l'Est de l'Union. En effet, cet élargissement devrait a priori marquer fortement le cadre financier des activités communautaires, puisque tous les pays candidats paraissent être des bénéficiaires potentiels nets de l'aide communautaire.

### **La sélection du groupe de tête des postulants**

L'Agenda 2000 est aussi le lieu de présentation par la Commission des conclusions de son examen des demandes d'adhésion des pays tiers. Elle y définit un premier groupe de pays qui lui paraissent « être en mesure, à moyen terme, de remplir toutes les conditions de participation, à condition de poursuivre avec détermination leurs efforts de préparation ».

Initialement, les conditions formelles d'entrée dans l'Union européenne étaient extrêmement minces. L'article O du Traité de Maastricht dit encore : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de l'Union ». Et plus loin : « Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne [...] font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur ».

Le Traité d'Amsterdam introduit des conditions générales de recevabilité de la candidature en précisant que les candidats doivent respecter des principes fondamentaux communs aux Etats membres, à savoir : « les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit ».

Ces conditions générales furent explicitées sous forme de trois critères, arrêtés par le Conseil de Copenhague en juin 1993. Le pays candidat doit avoir :

1. des institutions stables, garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
2. une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
3. la capacité d'assumer les obligations de l'Union, et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Le premier critère, de nature politique amena la Commission à émettre des réserves sur certaines candidatures, au vu de la situation prévalant en 1997.

Pour ce qui concerne les critères économiques, une difficulté tient au caractère en partie prospectif des critères retenus. Or, à divers égards il paraît encore difficile de prévoir ce que sera le futur des économies en transition, qu'il s'agisse par exemple de l'émergence de leurs avantages comparatifs ou de leur capacité à assimiler l'acquis communautaire.

Pour tenter d'approximer ce dernier point, la Commission a évalué concrètement dans quelle mesure les pays candidats ont élaboré des programmes conséquents de pré-adhésion et les mettent en œuvre de façon satisfaisante, par exemple dans le cadre des « Accords européens » qui les lient à l'Union et du partenariat pour l'adhésion. Elle a aussi examiné le degré de mise en application, chez les candidats, de la législation communautaire sur le marché unique, conformément aux orientations du Livre blanc de 1995. Enfin la capacité des organes administratifs et judiciaires à mettre en œuvre et faire respecter l'acquis fut testée.

En conclusion de l'examen du deuxième critère de Copenhague, la Commission relevait que : « Aucun des pays candidats ne remplit aujourd'hui entièrement » les conditions énoncées. Mais « certains devraient pouvoir y satisfaire dans quelques années ».

La Hongrie et la Pologne étaient considérées de ce point de vue comme étant les mieux placées, suivies de la République tchèque et de la Slovaquie.

Quant à la *progression* sur la voie de la reprise de l'acquis communautaire, seul le jugement porté sur la Hongrie paraissait exempt de zones d'ombre.

Si l'on considère, par exemple, l'état d'avancement dans les pays postulants de l'adoption des règlements et directives organisant le Marché intérieur, les différences apparaissaient flagrantes sur base d'une enquête menée en juin 1997. Très clairement la Hongrie... et la Slovaquie se détachent. Mais les résultats estoniens sont particulièrement faibles (Tableau 1).

*Tableau 1.  
Adoption des mesures relatives au Marché intérieur telles que prévues dans le Livre blanc  
Situation en juin 97*

					<i>% du total</i>
Slovaquie	Hongrie	Rép.tchèque	Slovénie	Pologne	Estonie
74%	64%	46%	46%	45%	31%

L'adoption de mesures n'entraîne pas nécessairement la capacité des Etats à les mettre en application. Or la capacité des organes administratifs et judiciaires à mettre ces mesures en œuvre est a priori jugée douteuse. Tout au plus la Commission considèrerait-elle que, moyennant la poursuite de réformes, dans le moyen terme, Hongrie et Pologne pouvaient devenir aptes, l'Estonie et la République tchèque, mais aussi la Lituanie pouvant les rejoindre.

En conclusion de l'examen des conditions posées dans le troisième critère de Copenhague, seules la Hongrie, la Pologne et la République tchèque étaient jugées aptes, à moyen terme, à mettre en œuvre l'essentiel de l'acquis communautaire si les tendances observées se prolongeaient. Les évocations des cas estonien, slovaque ou slovénien étaient beaucoup plus conditionnelles.

L'Agenda 2000 définit dès lors, d'une façon relativement extensive en regard de stricts critères économiques, un premier groupe de pays avec lesquels le franchissement d'une nouvelle étape pouvait être d'ores et déjà envisagé : Hongrie, Pologne, Rép. tchèque, Slovaquie, Estonie.

Par la suite, le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 a décidé que : « l'examen des progrès accomplis par chaque Etat de l'Europe centrale et orientale sur la voie de l'adhésion au regard des critères de Copenhague, et en particulier du rythme de reprise de l'acquis de l'Union, fera l'objet pour chacun d'eux de rapports réguliers [...] et ce dès la fin de l'année 1998 ».

Le Conseil de Cardiff en juin 1998 a ajouté : « chacun de ces pays candidats sera jugé selon les mêmes critères et sa candidature évoluera à son propre rythme, en fonction de son degré de préparation ».

Dans les rapports sur les progrès accomplis sur la voie de l'adhésion publiés en novembre 1998, les cinq Etats retenus dans un premier groupe par l'Agenda 2000 sont désormais tous considérés être des économies de marché viables qui pourraient être aptes à moyen terme à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, moyennant des conditions plus ou moins extensives.

Les jugements sur la progression des postulants dans la reprise de l'acquis communautaire entre la mi-97 et la fin de 1998, sont beaucoup plus diversifiés. Les progrès de la Hongrie et de l'Estonie sont salués, tandis que le jugement porté sur la Pologne est plus mitigé et que les progrès enregistrés en République tchèque et en Slovaquie sont jugés décevants.

Enfin, pour ce qui concerne la capacité administrative de mettre l'acquis en œuvre, seule la Hongrie bénéficie d'une appréciation relativement positive.

Depuis la Hongrie, qui paraît souvent se détacher, jusqu'au moins bien placé des candidats, les jugements de la Commission s'expriment sous la forme d'un continuum de termes en léger décalage les uns par rapport aux autres, qui paraissent moins représentatifs d'une évaluation d'un état de fait que du degré de stimulation nécessaire de la réforme (poursuivre des efforts, des efforts particuliers, des efforts considérables, etc...) pour parvenir à satisfaire aux conditions d'accession.

Quelle que puisse être à ce propos l'impression des pays postulants, ce qui frappe c'est la rapidité avec laquelle des liens ont été établis entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale, sous la forme d'accords européens puis d'examens des candidatures et de négociations de pré-adhésion.

Pour tous ces Etats, l'écart de développement économique et social avec l'Europe des 15 reste considérable. L'acquis communautaire qu'ils ont à assimiler s'est considérablement développé depuis le dernier élargissement. Les défis de l'élargissement en sont d'autant plus frappants.

Dans ce qui suit, après une brève présentation des économies des pays candidats, nous analyserons tout d'abord l'évolution passée et prévisible des relations économiques entre l'Union et les pays candidats (chapitre I). Puis, après une introduction générale à la problématique du budget communautaire (chapitre II), on examinera les conséquences de l'élargissement pour l'avenir des principales politiques communes européennes : la politique agricole (chapitre III) et la politique de cohésion économique et sociale (chapitre IV), compte tenu de l'importance du secteur agricole dans les pays d'Europe centrale et de l'hétérogénéité qu'introduira leur adhésion dans l'Union. On s'efforcera, à partir de là, de tracer certaines perspectives sur les plans économiques et budgétaires.



# **1. Perspectives économiques de l'élargissement**

---

La question de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne est très fréquemment posée en termes de problèmes institutionnels et budgétaires ou de perspectives politiques, la dimension économique étant quelque peu occultée. Avant donc de se pencher sur la problématique budgétaire de l'Agenda 2000 et d'examiner les deux principaux volets (agricole, structurel et de cohésion) des politiques communautaires, il nous a paru important de faire un tour d'horizon, relativement bref, des coûts, avantages et interrogations économiques liés à l'élargissement, sachant que ceux-ci ne sont pas strictement indépendants des choix qui seront faits dans la réforme des politiques communautaires et des conditions de la phase de transition qui suivra l'adhésion.

Après une présentation générale des caractéristiques des pays d'Europe centrale (1.1) on s'attachera à décrire l'évolution récente des échanges commerciaux de ces pays en général (1.2) et avec la Belgique (1.3). On effectuera ensuite une analyse un peu plus fine des caractéristiques des importations et exportations des PECO (1.4 à 1.7) avant d'examiner le rôle de la sous-traitance (1.8) et des investissements directs (1.9) dans le développement des échanges entre l'UE et les pays candidats. On tracera ensuite quelques perspectives d'avenir, recherchant les conséquences économiques possibles de l'élargissement (1.10). La question de la pertinence de l'adhésion rapide sera évoquée (1.11), avant d'avancer quelques premières conclusions.

Les données qui illustrent l'analyse qui suit sont à considérer comme indicatives. Les statistiques des pays d'Europe centrale sont encore souvent mal stabilisées.

## **1.1 Caractéristiques générales des pays d'Europe centrale**

Une première évidence est le faible poids économique des pays candidats (hors peut-être la Pologne, du fait de sa taille) et l'écart considérable de développement entre les pays d'Europe centrale et l'Union européenne.

En 1997, la population des cinq pays du premier groupe retenu par l'Agenda 2000 représentait 16,5% de celle de l'Europe des 15. Mais le produit intérieur de ces cinq pays n'atteignait pas 3% de celui de l'Union européenne.

*Tableau 1  
Taille et indicateurs de développement des pays candidats (1995)*

	Population	Revenu par tête (base Parité de Pouvoir d'Achat)		Part de l'emploi dans l'agriculture (%)	Espérance de vie à la naissance	
		1995	1997		F	H
Pologne	38,6	6.200	7.500	27	76	67
Hongrie	10,1	7.800	8.900	8	74	64
Rép. tchèque	10,3	10.800	12.000	6	77	70
Slovénie	1,9	11.300	13.000	10	78	69
Estonie	1,5	5.600	7.000	13	75	63
Belgique	10,1	19.600	21.450	3	80	74
France	58,0	18.520	20.530	5	83	74
Pays-Bas	15,4	18.470	20.670	4	80	75
Espagne	39,2	13.230	15.430	9	81	74
Portugal	9,9	11.660	13.410	12	79	71
Grèce	10,4	11.370	13.560	20	81	75
Chili	14,2	9.500 *		19 **	78	72
Thaïlande	58,2	7.500 *		64 **	72	67
Tunisie	9,0	5.000 *		28 **	70	68

\* approximation

\*\* 1990

Du point de vue du niveau de vie moyen, tel que mesuré par le revenu par tête (Tableau 1), ou du développement de diverses infrastructures de base (Tableau 2), certains de ces pays peuvent paraître dans une situation intermédiaire entre celles des économies émergentes du Sud et des pays membres de l'Union européenne. Cependant, selon l'O.C.D.E., si l'on prend comme référence la diffusion d'un certain nombre de biens de consommation durables, la Pologne, par exemple, se situe à un niveau voisin de la Grèce ou du Portugal.

**Tableau 2**  
**Quelques indicateurs du degré d'équipement en infrastructure (1995)**

	Abonnés au téléphone par 1000 habitants	Réseau ferroviaire en km par 1000 km <sup>2</sup>	Réseau autoroutier en km
Pologne	148	77	246
Hongrie	185	83	293
Rép.tchèque	237	120	414
Slovénie	309	59	218
Estonie	277	23	64
Belgique	458	110	1.666
France	558	59	8.275
Pays-Bas	525	67	2.208
Espagne	385	24	6.485 (1)
Portugal	362	31	687
Grèce	493	19	420
Chili	132		
Thaïlande	59		
Tunisie	58		

Source : Rapport mondial sur le Développement humain 1998 ; Eurostat Annuaire 1997

(1) 1994.

Dans tous les cas l'écart de développement par rapport à l'Europe occidentale est considérable et cette simple constatation peut conduire à s'interroger, au-delà de la proximité géographique et de la perspective politique qui sous-tend l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est, sur l'adéquation du cadre réglementaire du Marché unique et de l'Union aux conditions optimales de décollage d'économies émergentes. Il peut également paraître délicat de conjuguer élégamment convergence nominale et rattrapage à partir des points de départ donnés.

**Tableau 3**  
**Evolutions macro-économiques dans les principaux pays d'Europe centrale**

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Hongrie</b>								
PIB à prix constants (1)	-3,5	-11,9	-3,0	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,4
Consommation privée (1)	-0,8	-5,8	-0,5	1,4	1,2	-6,6	-3,1	0,9
FBCF (1)	-7,8	-10,0	-2,7	2,0	12,5	-4,3	6,3	8,8
Prix à la consommation (1)	28,9	35,0	23,0	22,5	18,8	28,8	23,6	18,3
Chômage (BIT) (2)	2,5	8,0	12,3	11,3	10,2	9,5	9,2	8,1
Solde public *	0,5	-2,2	-5,6	-7,8	-7,5	-6,8	-3,1	-4,8
<b>Pologne</b>								
PIB à prix constants (1)	-11,6	-7,6	2,6	3,8	5,0	7,0	6,1	6,9
Consommation privée (1)	-11,7	7,2	3,5	5,1	1,2	3,6	8,7	8,0
FBCF (1)	-10,6	-3,1	2,3	2,9	7,0	16,9	20,6	21,0
Prix à la consommation (1)	585,8	70,3	43,0	35,3	32,2	27,8	19,9	15,0
Chômage (BIT) (2)	6,1	11,8	13,6	14,0	14,4	13,3	12,3	11,2
Solde public *	3,1	-6,5	-7,1	-4,5	-3,7	-3,0	-4,4	-3,6
<b>République tchèque</b>								
PIB à prix constants (1)	-0,4	-14,2	-6,4	0,6	2,6	6,4	3,9	1,0
Consommation privée (1)	-	-	20,4	2,9	5,3	6,9	7,0	1,6
FBCF (1)	-2,1	-17,7	8,9	-7,7	17,3	21,0	8,7	-2,2
Prix à la consommation (1)	9,7	56,7	11,1	20,8	10,0	9,1	8,8	8,6
Chômage (BIT) (2)	0,8	4,1	2,6	3,9	3,8	4,1	3,5	4,7
Solde public *	-	-	-	0,0	-1,3	-1,3	-1,8	-2,2

\* sous réserve - Pour la Pologne : définition comptes nationaux.

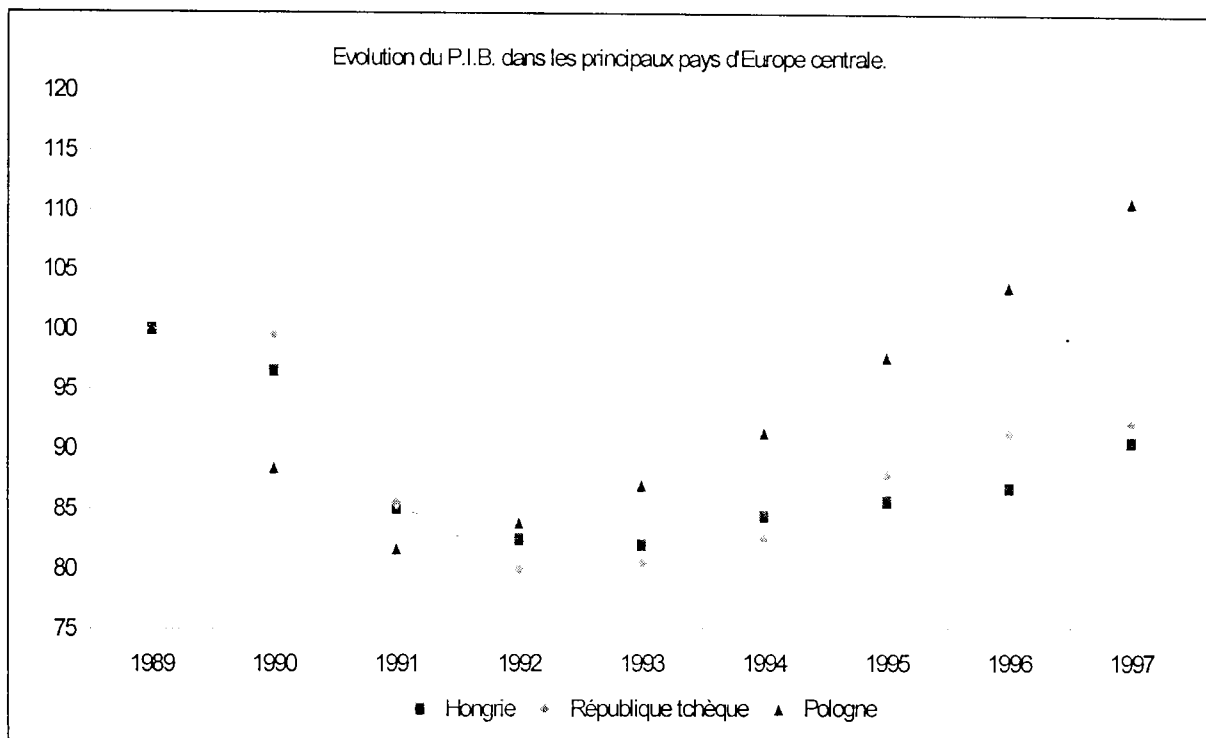
(1) croissance en pour-cent.

(2) en pour-cent de la population active.

Même si les taux de croissance des économies d'Europe centrale se maintiennent à des niveaux très élevés il faudra probablement plusieurs dizaines d'années pour qu'elles rattrapent le niveau de vie moyen de l'Europe des 15 actuelle.

Dans le cas de la Pologne l'O.C.D.E. avait estimé (1) que, en supposant le maintien sur un rythme moyen de croissance de 5%, la convergence vers le revenu moyen (en PPA) de l'Europe des 15 ne serait achevée qu'en 2040. La poursuite d'un tel rythme de croissance sur le long terme peut paraître problématique bien que l'on doit constater que dans le passé récent les performances économiques polonaises ont connu une tendance remarquable, qui se démarque de ses deux voisins (voir tableau et graphique 3).

Graphique 3



Dans tous les pays anciens membres du CAEM (2), le schéma fut similaire : le début de la transition fut suivi d'une récession plus ou moins profonde. En République tchèque, Hongrie et Pologne le creux fut d'ampleur comparable, mais il fut atteint plus précocement en Pologne, qui fut aussi la première à retrouver la croissance, dès 1991, les autres redémarrant en 1992-93 à des rythmes moins soutenus. En Slovénie la récession du début des années '90 fut moins marquée.

On peut encore ajouter que les rythmes de croissance officiels sont presque certainement sous-évalués, à des degrés divers, du fait du rôle joué par l'économie souterraine dans le dynamisme de la croissance, particulièrement au début de la transition.

Par ailleurs, le processus de transition fut accompagné d'un élargissement de la *dispersion des revenus* qui paraît avoir culminé aux alentours de 1994.

Le coefficient de Gini (3) a augmenté partout, bien que très faiblement seulement en Hongrie. Parmi les pays analysés ici, la hausse la plus nette s'est produite en République tchèque (Tableau 3bis). En niveau, avec toute la prudence voulue compte tenu de la robustesse relative de l'appareil statistique, on se situerait désormais en Pologne, République tchèque ou Slovénie dans une situation similaire à la belge (0,30 après impôt, sur base des revenus imposables des ménages enrôlés).

*Tableau 3 bis*  
*Coefficient de Gini*

	1993	Variation 1987-88/93
République tchèque	0,27	0,08
Hongrie	0,23	0,02
Pologne	0,30	0,05
Slovénie	0,28	0,04

Source : World Development Report, From Plan to Market, World Bank, 1996.

Par contre, si l'on considère la dispersion des seules rémunérations, c'est en Hongrie qu'elle est la plus forte : le rapport entre le dernier et le premier décile étant en Hongrie proche du rapport enregistré au Canada, qui n'est dépassé au sein de l'O.C.D.E. que par les U.S.A. (Tableau 3ter). Dans tous les cas, on est arrivé dans ces pays à une ouverture de l'éventail des salaires bien supérieure à la moyenne européenne. Juste avant la transition, en 1989, ce rapport était de 2,4 tant en Pologne qu'en République tchèque, mais il dépassait déjà 3 en Hongrie (4).

*Tableau 3ter*  
*Dispersion des gains*  
*Rapport du 9<sup>e</sup> décile au 1<sup>er</sup> décile pour la dernière année disponible*

Etats-Unis	4,39
Hongrie	4,17
Royaume-Uni	3,40
Pologne	3,39
France	3,28
République tchèque	2,82
Italie	2,80
Pays-Bas	2,60
Allemagne	2,31
Belgique	2,08

Source : O.C.D.E., Etudes économiques, République tchèque 1998.

3 Le coefficient de Gini exprime l'importance relative de l'écart entre la courbe de Lorentz de distribution cumulée des revenus et la courbe de répartition égalitaire.

4 Pailhé A. ; La hausse des inégalités salariales en Europe centrale au cours de la transition, Economie internationale, 3<sup>e</sup> trimestre 1998.

## 1.2 Ouverture commerciale et développement des échanges

L'impact le plus évident de l'adhésion des pays d'Europe centrale serait l'achèvement de l'ouverture commerciale à leur égard.

Il est clair que l'on doit parler d'achèvement de l'ouverture commerciale. En effet, d'ores et déjà les droits de douane à l'importation en UE des produits venant des PECO, et singulièrement des pays dits de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et, dans une certaine mesure, Slovaquie) ont largement disparus.

Dès 1990-91 le système dit des préférences généralisées fut accordé aux PECO. Puis, les Accords d'association avec les PECO comprirent un volet commercial prévoyant la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires aux importations, sauf dans un certain nombre de secteurs sensibles et dans le domaine agricole. Le processus ainsi engagé conduisait déjà indéniablement à renforcer la position concurrentielle des PECO en UE par rapport à d'autres fournisseurs, par exemple d'Asie du Sud-Est. Ce démantèlement des barrières était asymétrique, c'est-à-dire plus rapide dans le sens PECO vers UE que dans l'autre.

Dans le cas de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, les accords d'association entrèrent en vigueur en mars 1992. La libéralisation des échanges concerna alors approximativement 50% des exportations hongroises vers l'UE, de 40 à 50% des tchèques (selon les sources) et aux alentours de 40% des exportations polonaises.

La plupart des restrictions quantitatives subsistantes à l'entrée dans l'Union ont été progressivement éliminées et ont quasiment disparu depuis la fin 1997 pour les trois principaux pays qui nous occupent. L'exception majeure restante est celle des produits agricoles dont les exportations vers l'UE subissent quotas et droits de douane élevés, à quoi s'ajoutent diverses mesures anti-dumping concernant la sidérurgie et les produits chimiques de base et qui ne frappent qu'une fraction relativement minime des échanges.

De nombreux facteurs ont pu influencer l'évolution du commerce extérieur des PECO au début des années '90. On citera par exemple :

- de fortes dévaluations qui ont accompagné les passages des monnaies locales à la convertibilité ;
- le déclin temporaire de la demande intérieure qui a poussé les entreprises locales à se tourner vers l'extérieur ;
- la chute des échanges entre ex-partenaires du CAEM associée à une réorientation des exportations ;

mais le démantèlement des barrières commerciales a certainement joué un rôle fondamental dans la forte croissance des ventes des PECO vers l'UE.

**Tableau 4**  
*Evolution des échanges commerciaux (de biens) entre l'UE et les PECO \**

	<i>Taux de croissance du volume des échanges</i>					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportations **	12,7	9,5	0,7	21,6	14,2	5,7
Importations **	17,8	11,1	16,2	20,4	18,2	18,2

Source : Eurostat, Commerce extérieur et intra-Union européenne.

\* PECO = Pologne, Hongrie, Tché-Slo, Roumanie et Bulgarie.

\*\* des PECO

La croissance des volumes exportés par les PECO à destination de l'Union européenne fut forte au cours des années '90 si l'on excepte l'année 1993 durant laquelle se conjuguèrent la faiblesse de l'activité économique dans l'Union, la prise de certaines mesures protectrices temporaires dans les secteurs dits sensibles et des problèmes d'offre du côté des PECO (5).

La croissance des exportations des pays de l'UE vers les PECO fut plus régulière et, sauf en 1994, encore plus élevée que celle des importations. La croissance du commerce entre l'UE et les PECO fut largement supérieure à la progression d'ensemble des échanges de l'UE, mais cela fut plus vrai encore pour les exportations que pour les importations.

Il s'ensuit d'une part que la place des PECO dans les échanges de l'UE a fortement augmenté. Mais cette part reste modeste, de l'ordre de 2,5% des exportations en 1996, contre 1% environ en 1989. Tandis que la place prise par l'UE dans les échanges extérieurs des pays d'Europe centrale est devenue dominante voisinant 60%, contre 35% environ au début de la phase de transition.

**Tableau 5**  
*Poids relatif des échanges commerciaux*

*pour-cent des échanges extérieurs globaux*

a) Pays de l'Est pour UE

	1993		1994		1995		1996		1997	
	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X
Pologne	1.8	2.4	2.0	2.4	2.2	2.7	2.1	3.2	2.1	3.5
Rép.tchèque	1.2	1.5	1.4	1.8	1.7	2.0	1.7	2.2	1.8	2.2
Hongrie	1.0	1.4	1.2	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6	1.7	1.9
Slovénie	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8	0.9	0.7	0.9	0.7	0.9

b) UE pour les pays de l'Est

	1990		1993		1995		1996		1997	
	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X
Pologne	51.1	52.7	57.6	64.3	63.4	69.3	63.9	66.3	63.8	64.2
Rép.tchèque	-	-	42.6	41.6	61.1	60.9	62.4	58.2	61.5	61.0
Hongrie	43.1	42.1	40.1	46.5	61.5	62.8	62.3	69.7	62.8	71.2
Slovénie	-	-	46.2	42.6	68.8	67.0	67.5	64.6	67.4	63.6

5 Les statistiques présentées le sont à titre indicatif et doivent être considérées avec prudence. Par exemple, la République tchèque en 1996 et la Hongrie en 1997 ont modifié leur méthodologie de comptabilisation des échanges extérieurs. La constitution de série longue est périlleuse et d'une manière générale les données chiffrées sur les pays considérés encore assez mouvantes.



D'autre part l'excédent commercial européen résultant des échanges avec les pays d'Europe centrale a connu une forte augmentation, particulièrement en 1996-97.

**Tableau 6**  
*Evolution du solde des échanges entre l'UE et quelques pays d'Europe centrale*

	<i>millions d'Ecus</i>						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Pologne	1767	1246	2657	2189	3045	7605	10866
Hongrie	81	376	1570	2006	1119	1174	1984
Rép. tchèque	-	-	1452	1846	2657	4221	4100
Slovaquie	-	-	166	-45	105	578	825
Slovénie	-	-20	441	550	933	1107	1644

Source : Eurostat, Commerce extérieur et intra-Union européenne.

\* données provisoires.

Si une chose apparaît très clairement (Tableaux 4 et 6), c'est d'ores et déjà l'importance de la répercussion d'un ralentissement conjoncturel dans l'Union européenne sur les économies d'Europe centrale. La chute de la croissance des volumes exportés par les PECO fut nette en 1993, nous l'avons vu, mais un ralentissement se manifesta clairement aussi en 1996 correspondant à un fléchissement modéré de la croissance européenne. Vu l'importance des échanges avec l'Europe le retentissement sur les économies des PECO peut être non négligeable. Et de fait on note (Tableau 3) un ralentissement de la croissance en Europe centrale en 1996. Selon Henriot et Inotai (6) « une progression de 10% des importations (7) de l'UE conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une croissance additionnelle de 1% du P.I.B. des PECO [...]. L'influence de l'évolution des importations des PECO sur le P.I.B. de l'UE est bien entendu beaucoup plus limitée ». Il va de soi que ce n'est là qu'un aspect mécanique et immédiat des interrelations entre UE et Europe centrale.

Dans tous les cas, tous les Etats membres de l'Union européenne ne ressentiraient pas dans la même mesure une fluctuation des échanges est-européens. Ainsi, à ce jour l'Allemagne occupe une place prépondérante dans le commerce avec les pays candidats. Hors le cas de l'Estonie, dont les partenaires principaux sont la Finlande et la Russie, l'Allemagne est de loin le principal partenaire commercial des pays considérés, étant en 1995 à l'origine de 25% environ de leurs importations et la destination de plus ou moins 30% de leurs exportations, et l'importance relative des échanges avec les PECO est plus grande en Allemagne (aux alentours de 4%) que dans les autres pays de l'Union.

6 Henriot A. et Inotai A., Quel avenir pour l'intégration entre l'Union européenne et les PECO ?, Economie internationale, 2<sup>ème</sup> trimestre 1997.

7 Extérieures à l'Union.

### **1.3 Evolution des échanges commerciaux entre la Belgique et les pays candidats**

Les échanges commerciaux entre la Belgique et les pays candidats n'occupent qu'une part modeste dans l'ensemble des exportations et importations européennes. Mais tant les exportations que les importations ont connu une forte croissance (Tableau et Graphiques 7).

En ce qui concerne les exportations belges la place de la Pologne est devenue logiquement dominante parmi les pays examinés. Partant d'un niveau relativement élevé en 1988 les exportations vers la Hongrie ont progressé plus modérément que vers la Pologne ou l'ex-Tchécoslovaquie, du moins jusqu'en 1996.

Mais ce qui frappe c'est qu'en prenant comme point de départ l'année 1993, qui marque la fin de la période de recomposition politique, on constate une progression des importations venant de la Hongrie ou de l'ex-Tchécoslovaquie plus vive que celle des exportations. Cette évolution paraît moins favorable que celle de la moyenne européenne. Les soldes des échanges restent néanmoins nettement positifs.

Si l'on considère d'un peu plus près les échanges bilatéraux on constate par exemple que dans le cas des pays de l'ex-Tchécoslovaquie ce sont tant les importations que les exportations belges qui ont crû plus rapidement que la moyenne européenne, mais le rythme des importations est particulièrement soutenu (Tableau et Graphique 8).

**Tableau 7**  
**Evolution des échanges de la Belgique avec les pays candidats**

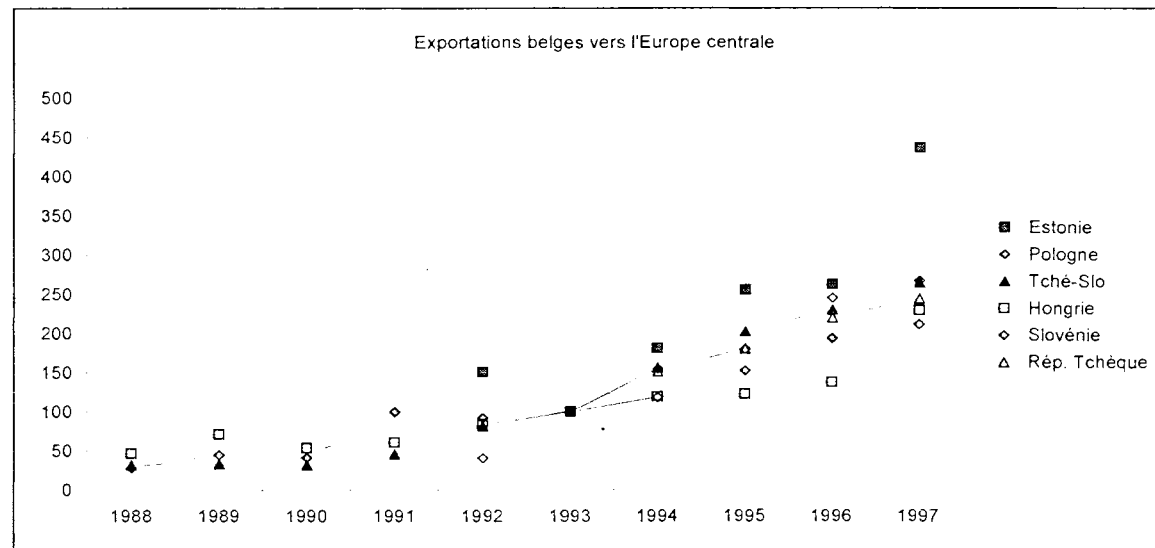
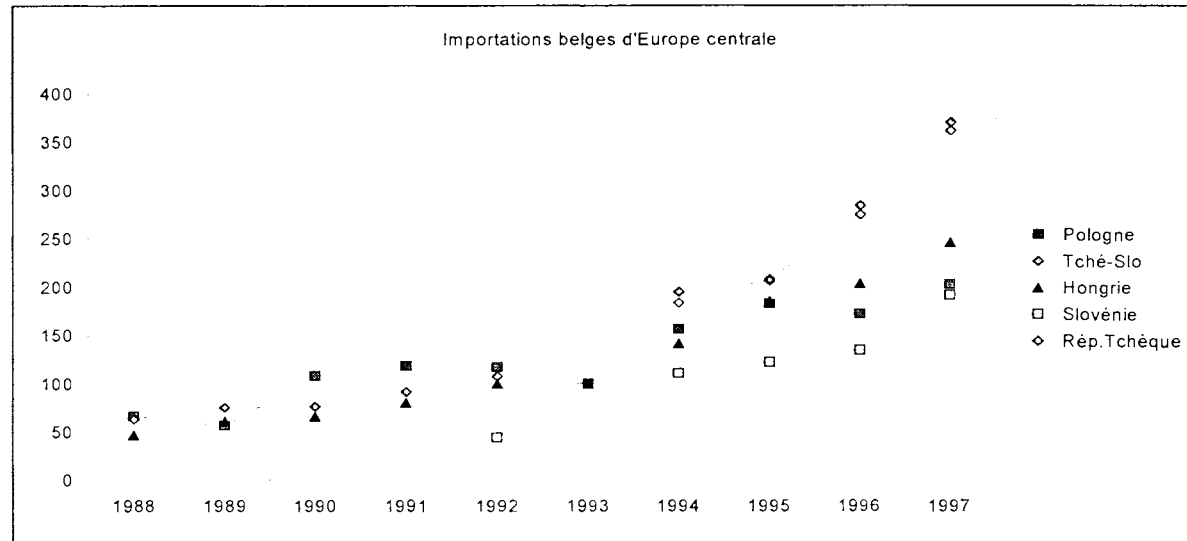
1993=100, en valeurs (BEF)

<b>Exportations de la Belgique vers</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Estonie					151	100	181	255	262	436
Pologne	28	45	41	100	92	100	118	152	194	267
Tché-Slo *	32	33	32	46	82	100	156	202	230	264
Rép.tchèque						100	151	180	219	244
Slovaquie						100	193	351	299	402
Hongrie	47	71	54	61	84	100	119	122	137	229
Slovénie					41	100	154	180	245	211
<b>Importations de la Belgique de</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Estonie					31	100	287	453	588	908
Pologne	66	57	108	118	117	100	156	182	172	203
Tché-Slo *	63	75	76	92	108	100	195	206	284	370
Rép.tchèque						100	183	208	275	362
Slovaquie						100	236	199	317	402
Hongrie	47	61	66	80	100	100	141	185	203	246
Slovénie					44	100	111	122	134	191

\* Tché-Slo : jusqu'en 1992 : Tchécoslovaquie ; à partir de 1993 : somme de la République tchèque et de la Slovaquie.

Graphiques 7

en valeurs, 1993=100

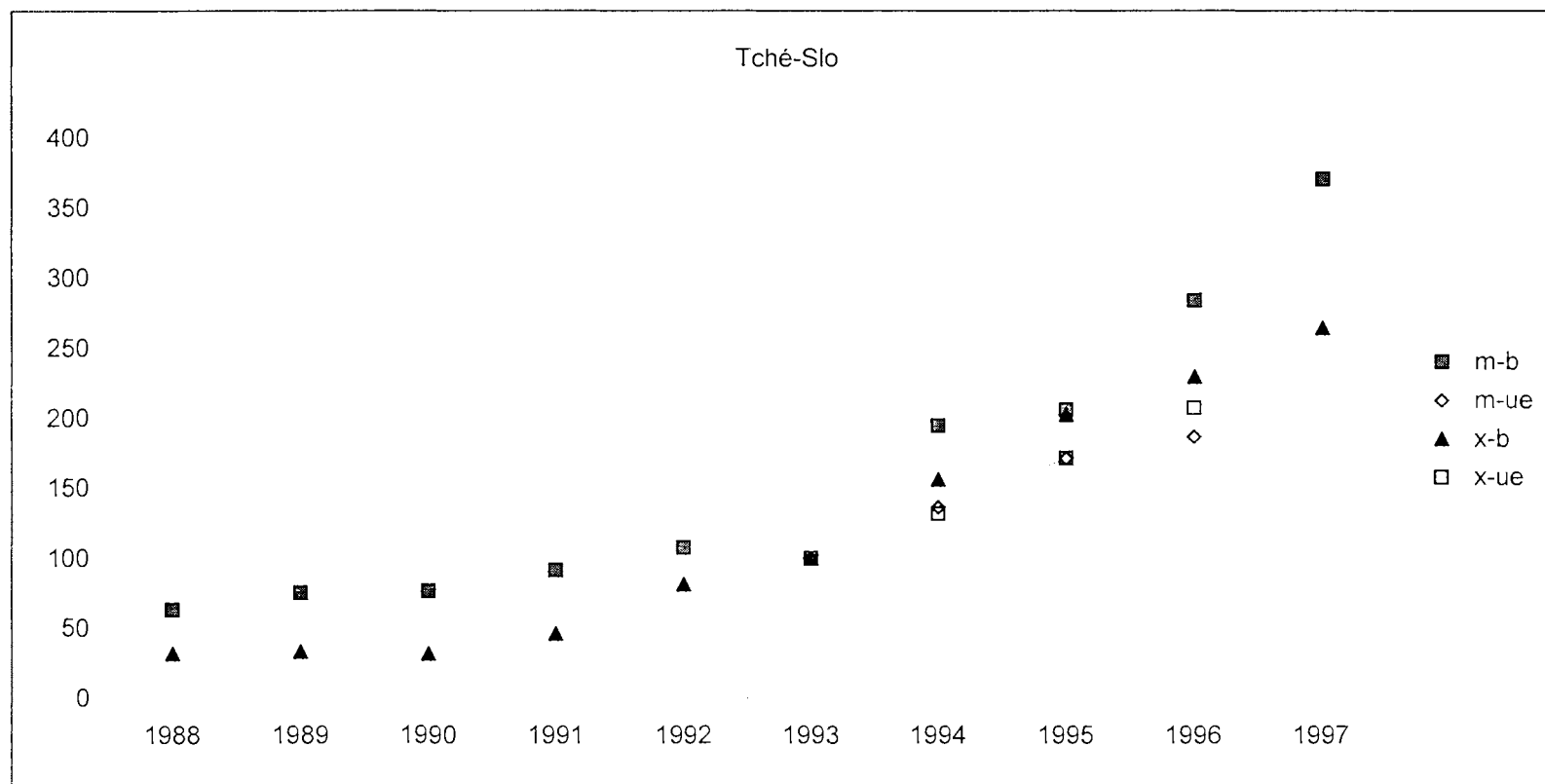


**Tableau 8**  
*Echanges extérieurs tchèques et slovaques avec la Belgique et l'UE*

<b>Importations en valeur venant de Tché-Slo *</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BELGIQUE										
millions de BEF	3.415	4.069	4.125	4.940	5.810	5.397	10.514	11.113	15.322	19.994
indice 1993=100	63	75	76	92	108	100	195	206	284	370
UNION EUROPEENNE										
millions d'ECU						7.053	9.617	12.085	13.175	
indice 1993=100						100	136	171	187	
Part de la Belgique dans l'Union européenne, en pour-cent						1,89	2,76	2,41	3,0	
<b>Exportations en valeur vers Tché-Slo *</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BELGIQUE										
millions de BEF	3.345	3.453	3.339	4.773	8.478	10.387	16.240	21.020	23.862	27.459
indice 1993=100	32	33	32	46	82	100	156	202	230	264
UNION EUROPEENNE										
millions d'ECU						8.670	11.418	14.847	17.973	
indice 1993=100						100	132	171	207	
Part de la Belgique dans l'Union européenne, en pour-cent						2,97	3,6	3,71	3,42	

\* Tché-Slo : jusqu'en 1992 : Tchécoslovaquie ; à partir de 1993 : somme de la République tchèque et de la Slovaquie.

Graphique 8



- m-b : importations belges en provenance de Tché-Slo.  
 m-ue : importations de l'Union européenne en provenance de Tché-Slo.  
 x-b : exportations belges à destination de Tché-Slo.  
 x-ue : exportations de l'Union européenne à destination de Tché-Slo.

Dans une certaine mesure on assiste là à une sorte de phénomène de rattrapage à partir d'une place particulièrement modeste de l'ex-Tchécoslovaquie dans les importations belges. En termes relatifs la part belge des échanges européens avec les pays de l'ex-Tchécoslovaquie (3% des importations et 3,4% des exportations en 1996) reste bien inférieure au poids moyen de la Belgique dans les échanges extra-européens de l'UE.

**Tableau 9**  
*Parts de la Belgique dans les échanges commerciaux de l'UE en 1996*

<i>pour-cent</i>		
<b>Importations</b>		
intra-européen : 9,3	extra-européen : 6,1	total : 8,2
<b>Exportations</b>		
intra-européen : 10	extra-européen : 5,2	total : 8,2

Dans le cas de la Hongrie on assistait, du moins jusqu'en 1996, à une sorte d'érosion des positions belges à l'exportation (3,6% des exportations de l'UE en 1996) tandis que l'évolution des importations restait plus soutenue (3,8%). En résultante l'excédent belge des échanges avec la Hongrie n'était que modeste. Mais en 1997 les exportations vers la Hongrie ont connu un sursaut (Tableau et Graphique 10).

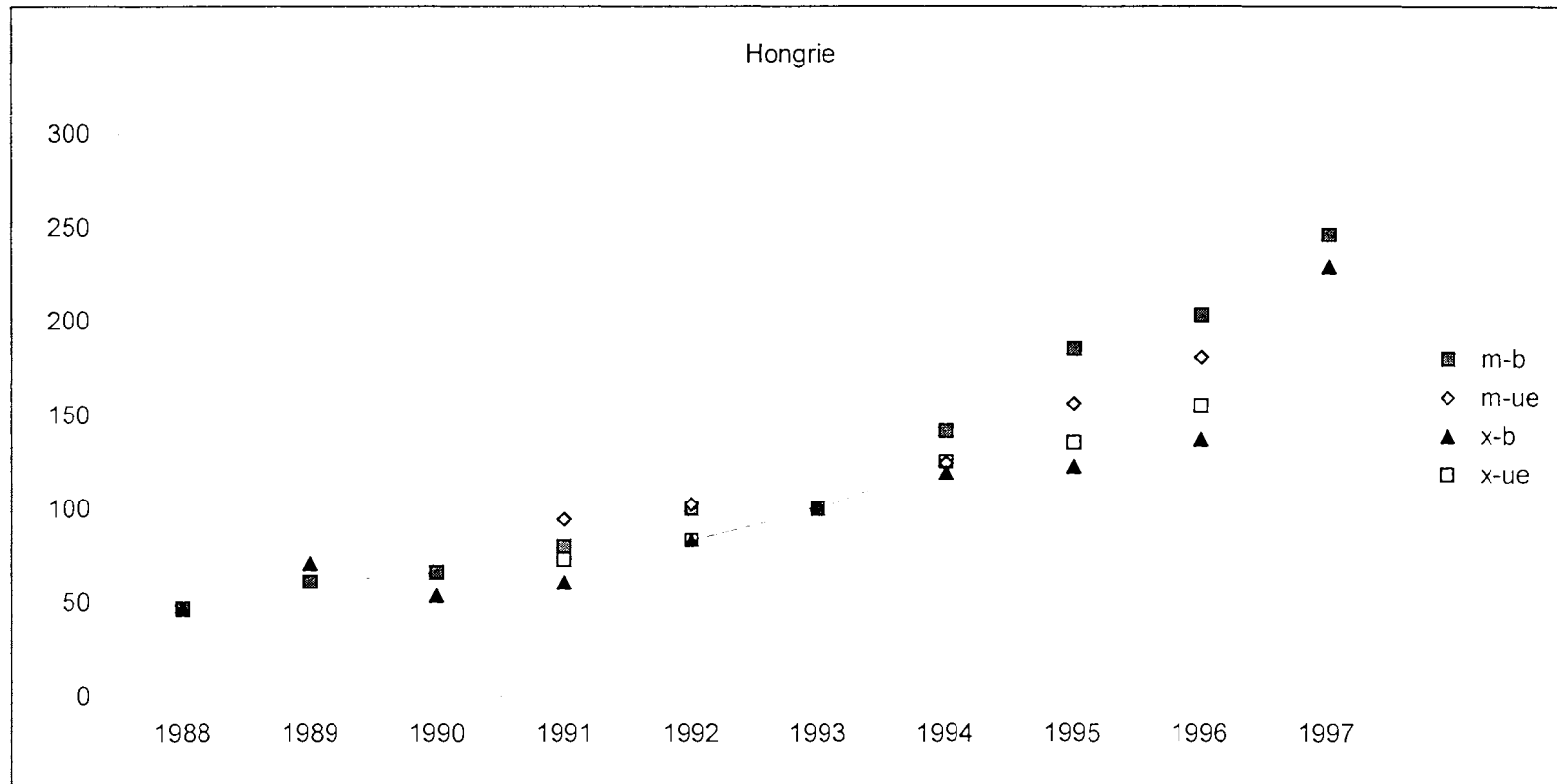
Il n'y a que dans le cas de la Pologne que les exportations belges occupent une place approximativement à la mesure de leur poids dans les échanges extérieurs européens. Les importations belges étant beaucoup plus modestes, l'excédent des échanges avec la Pologne est important. L'évolution des exportations belges en Pologne ne paraît pas diverger fondamentalement de la moyenne européenne (Tableau et Graphique 11).

**Tableau 10**  
**Echanges extérieurs de la Hongrie avec la Belgique et l'UE**

<b>Importations en valeur venant de Hongrie</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BELGIQUE										
millions de BEF	2.957	3.858	4.173	5.062	6.307	6.310	8.928	11.690	12.838	15.524
indice 1993=100	47	61	66	80	100	100	141	185	203	246
UNION EUROPEENNE										
millions d'ECU				4.611	4.998	4.878	6.060	7.610	8.827	
indice 1993=100				95	102	100	124	156	181	
Part de la Belgique dans l'Union européenne, en pour-cent				2,6	3,04	3,2	3,72	4,03	3,75	
<b>Exportations en valeur vers la Hongrie</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BELGIQUE										
millions de BEF	4.741	7.210	5.449	6.157	8.500	10.153	12.086	12.420	13.930	23.274
indice 1993=100	47	71	54	61	84	100	119	122	137	229
UNION EUROPEENNE										
millions d'ECU				4.692	5.374	6.447	8.066	8.729	10.001	
indice 1993=100				73	83	100	125	135	155	
Part de la Belgique dans l'Union européenne, en pour-cent				3,11	3,81	3,9	3,79	3,73	3,59	



Graphique 10

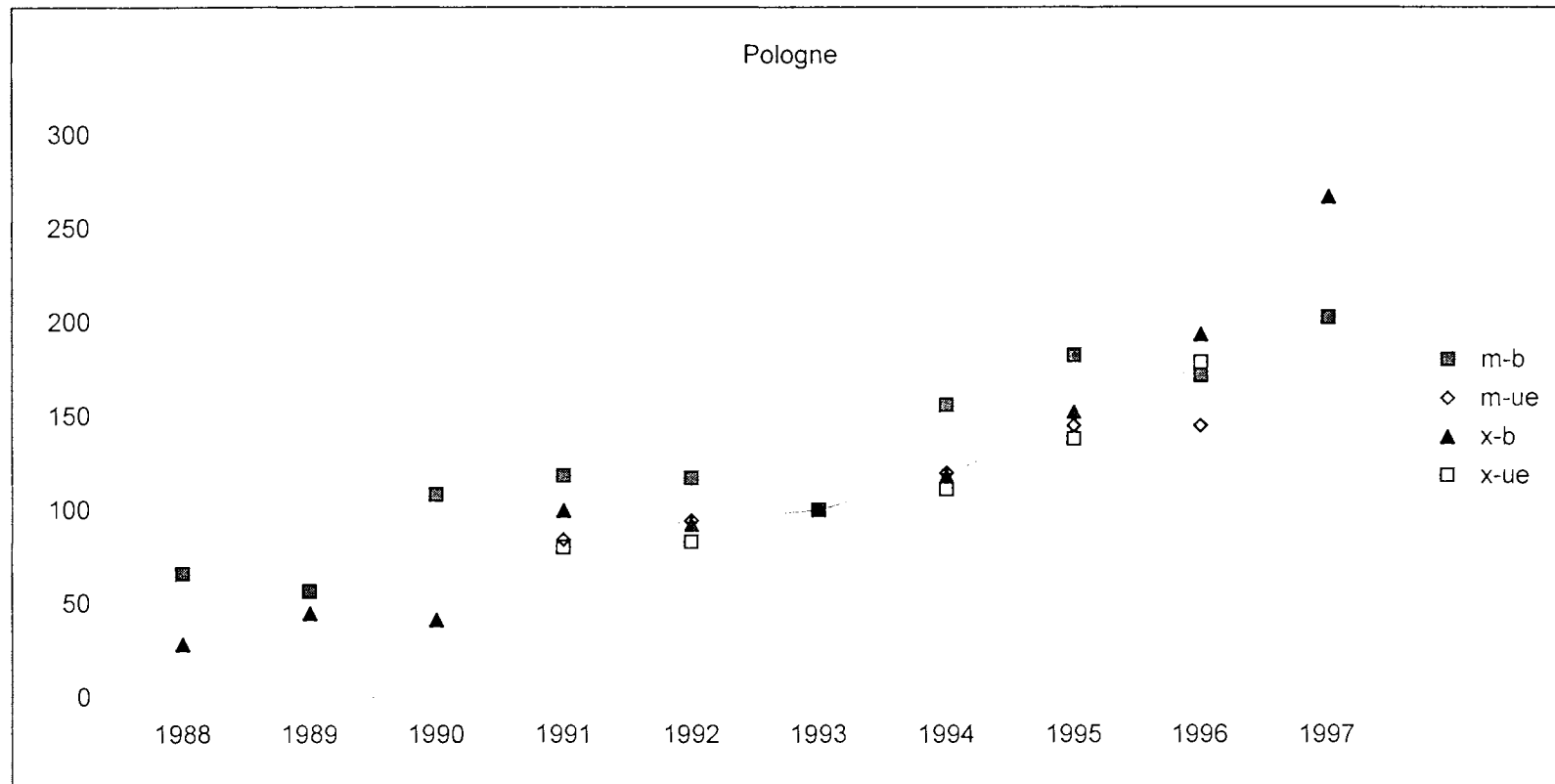


- m-b : importations belges en provenance de Hongrie.  
 m-ue : importations de l'Union européenne en provenance de Hongrie.  
 x-b : exportations belges à destination de Hongrie.  
 x-ue : exportations de l'Union européenne à destination de Hongrie.

**Tableau 11**  
**Echanges extérieurs de la Pologne avec la Belgique et l'Union européenne**

<b>Importations en valeur venant de Pologne</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgique										
Millions de BEF	6.104	5.222	9.969	10.915	10.794	9.237	14.412	16.833	15.852	18.707
indice 1993=100	66	57	108	118	117	100	156	182	172	203
Union européenne										
Millions d'ECU				7.125	7.964	8.458	10.127	12.252	12.252	
indice 1993=100				84	94	100	120	145	145	
Part de la Belgique dans l'Union européenne, en pour-cent					3,63	3,26	2,7	3,6	3,34	
<b>Exportations en valeur vers la Pologne</b>										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgique										
Millions de BEF	5.073	8.020	7.385	17.867	16.509	17.910	21.123	27.279	34.660	47.804
indice 1993=100	28	45	41	100	92	100	118	152	194	267
Union européenne										
Millions d'ECU				8.891	9.210	11.114	12.317	15.297	19.857	
indice 1993=100				80	83	100	111	138	179	
Part de la Belgique dans l'Union européenne, en pour-cent				4,76	4,32	3,99	4,34	4,68	4,5	

Graphique 11



- m-b : importations belges en provenance de Pologne.
- m-ue : importations de l'Union européenne en provenance de Pologne.
- x-b : exportations belges à destination de Pologne.
- x-ue : exportations de l'Union européenne à destination de Pologne.

## 1.4 Degré d'élaboration des exportations et niveau de développement

Selon la théorie classique des échanges commerciaux ceux-ci sont basés sur l'existence d'« avantages comparatifs ». Dans le schéma théorique original de Ricardo, outre certains facteurs intrinsèques comme le climat, c'est la différence de niveau de développement technologique qui est la source essentielle d'écart de productivité, donc de coût et d'avantages comparatifs. Si l'on suppose une large diffusion du progrès technique, une autre explication doit être cherchée. Dans la théorie d'Heckscher-Ohlin on suppose alors que les pays se spécialisent dans l'exportation de biens dont la production est intensive dans le facteur de production dont ils sont abondamment dotés et dont le coût est faible.

Des interprétations plus récentes des échanges internationaux insistent sur l'importance du « lag » technologique de l'innovation et de la course à la qualité dans la spécialisation. Les pays moins développés se spécialisent dans la production « par imitation » de biens ayant atteint une certaine maturité ; la production routinière utilisant une part importante de main-d'œuvre peu qualifiée. Avec le développement les exportations deviennent davantage intensives en capital humain et en R.D. qu'en main-d'œuvre. Un ratio capital/travail élevé est par ailleurs associé à la production de biens de qualité.

D'autre part, à l'intérieur des pays développés les échanges sont dans une large proportion intra-industrie. Cela signifie qu'ils portent sur des produits de même nature mais différenciés soit de façon dite « verticale », c'est-à-dire par la qualité, soit de façon « horizontale » c'est-à-dire pour une même qualité, par la couleur, la forme, le design, etc...

Selon la littérature, le développement du commerce intra-industrie est corrélé positivement à la croissance du revenu par tête et au développement économique. Et la différenciation horizontale est la plus spécifique du développement.

Ce qui précède montre l'intérêt d'analyser le contenu en facteurs de production et l'importance des échanges intra-industrie à l'intérieur des exportations ainsi que leurs évolutions, en tant qu'indicateurs du degré d'avancement et surtout du développement des économies d'Europe centrale.

Dans les paragraphes qui suivent nous examinerons donc successivement, la structure par produits des échanges entre les pays d'Europe centrale et l'Union européenne, puis le contenu en facteurs des produits échangés avant d'évaluer la part des échanges intra-industrie dans le commerce extérieur global.

## 1.5 Structure par produits des échanges commerciaux entre l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)

### 1.5.1 Les importations de l'UE venant des PECO

Au début de la transition en 1988/89 les produits agricoles et alimentaires suivis par les combustibles minéraux (houille et pétrole) et les produits chimiques représentaient les groupes de produits les plus importés des PECO par l'Union européenne. Au fil du temps leur part s'est réduite passant de 40% environ en 1988 à un peu plus de 15% en 1996. A l'intérieur des importations globales de ces types de produits par l'UE la part des importations provenant des PECO fut toujours relativement marginale (de 2 à 5%, 7% pour les produits chimiques en 1996).

*Tableau 12*  
*Principales importations de l'UE en provenance des PECO*

*en pour-cent des importations totales*

	1988	1990	1992	1994	1996
Produits agricoles et alimentaires	18,2				5,5
Combustibles minéraux	12,3				4,6
Produits chimiques	11,2				6,6
Vêtements	7,9	8,6	10,5	13,9	12,7
Fer et acier	6,0	6,9	5,7	5,2	4,7
Mobilier	5,1	4,7	5,6	4,5	4,8
Machines	4,3	5,5	5,8	6,4	4,3
Véhicules	3,4	2,5	4,9	4,9	7,2
Appareils électriques	3,0	3,9	4,6	5,7	7,3

Sources diverses, calculs du Secrétariat.

Le recul le plus net concerne les *produits agricoles*. Cela peut s'expliquer en partie par l'évolution de la production des PECO. Mais le secteur agro-alimentaire est aussi celui où l'ouverture des marchés européens fut la plus étroite. Cependant, jusqu'en 1994 du moins (8) ce secteur restait en tête des exportations de la Hongrie qui aurait même renforcé sa spécialisation relative en ce domaine.

Le secteur de *l'habillement* a suivi une évolution inverse. Les vêtements constituent désormais le type de produit le plus important parmi les exportations des PECO vers l'UE. Par ailleurs, les importations issues des PECO représentaient en 1996 près de 20% des importations extra-européennes de ce type de produit. Dans le cas des *chaussures* le pourcentage correspondant voisinait 25%. Dans les deux cas des gains notables de part de marché ont été enregistrés. Ces résultats furent atteints alors même que le secteur textile et la production de chaussures relevaient des domaines dits « sensibles » pour lesquels des restrictions quantitatives à l'exportation vers l'UE ne furent que progressivement levées (les échanges n'étant libérés qu'en 1998 ou 1999). La forte expansion de ce type d'échanges paraît liée au développement concomitant d'opérations de sous-traitance avec des firmes européennes, les pays européens exportant des produits semi-finis dans les PECO où ils subissent une transformation et sont ensuite réimportés sous forme de produits finis. La Pologne est le principal pays concerné, parmi les pays candidats de la 1<sup>ère</sup> phase, la Hongrie suit.

La *sidérurgie* maintient vaillamment ses positions relatives. La Pologne, la République tchèque et la Slovaquie sont les plus concernées. La part relative de l'industrie du *meuble* reste importante ce qui implique une croissance considérable en volume exporté. La part prise par les PECO dans les importations extra-européennes de ces types de produits est considérable : près de 50% en 1996 pour l'industrie du meuble et plus de 25% pour la sidérurgie.

Enfin quelques secteurs ont vu leur importance croître significativement : les *machines* et équipements, les *appareils électriques* et, plus récemment les *véhicules*. Il s'agit là d'un renversement de tendance notable (9). En effet, au cours des années '70 et '80 les industries mécaniques d'Europe centrale et orientale n'avaient cessé de perdre du terrain sur les marchés occidentaux. La coopération avec des firmes occidentales semble avoir eu un rôle déterminant, que ce soit sous forme de sous-traitance ou qu'elle résulte d'investissements directs. Par exemple dans le cas des véhicules où le redémarrage des exportations des PECO, à partir de l'étiage de 1992 paraît coïncider avec les investissements de Fiat en Pologne et Volkswagen en République tchèque (on pourrait encore citer Renault en Slovaquie). L'exportation des appareils électriques paraît particulièrement dynamique en Hongrie et décolla en République tchèque, mais en partant de niveaux bas.

Ainsi l'on voit se développer d'une part des échanges liés à des industries de main-d'œuvre peu qualifiées, pour lesquels le coût de la main-d'œuvre et la proximité jouent un rôle déterminant (vêtements). Mais d'autre part des progrès apparaissent dans des secteurs de production plus élaborés exigeant une autre combinaison de facteurs, ce qui manifesterait les premiers résultats de la restructuration industrielle.

---

9 Lemoine, F. : La dynamique des exportations des PECO vers l'Union européenne : Economie internationale, 2<sup>ème</sup> trimestre 1995.

### 1.5.2 Les exportations de l'UE vers les PECO

Dans le cas des exportations de l'UE vers les PECO on constate que la part des machines, dominante au début de la transition, s'est quelque peu érodée. Mais si l'on y ajoute les appareils électriques, dont le poids relatif est plutôt croissant, on atteint assez régulièrement, tout au long de la période écoulée, un peu moins de 30% des exportations, destinées à l'équipement industriel ou privé.

La part des exportations de produits chimiques est restée assez forte, et celle des véhicules a nettement progressé.

Il n'est cependant que dans le domaine des fils et tissus que les exportations vers les PECO occupent une part déterminante (près de 30% en 1996) dans les échanges hors-Union des 15. On retrouve là le pendant des échanges de vêtements, manifestant le développement de la sous-traitance.

*Tableau 13*  
*Principales exportations de l'UE vers les PECO*

	<i>en pour-cent des exportations totales</i>				
	1988	1990	1992	1994	1996
- Machines	23,6	24,6	20,8	15,4	15,7
- Produits chimiques					11,8
- Appareils électriques	5,4	6,9	8,4		13,1
- Véhicules	3,0	5,0	9,4	9,6	10,7
- Fils et tissus				8,1	7,2

Partant de la constatation de la place dominante du matériel d'équipement dans les exportations de l'UE vers les pays de l'Est, on peut effectuer, comme Baldwin, François et Portes (10) un regroupement sommaire par produits des échanges qui tend à montrer que, grosso modo, l'important excédent commercial des 15 vis-à-vis de l'Europe centrale est massivement concentré sur les échanges de deux types de produits, assez largement définis : les produits chimiques et plastiques et les machines, appareils et matériels de transport. Les échanges des autres produits manufacturés sont globalement équilibrés (Tableau 14).

10 Baldwin R., François J. and Portes R., The costs and benefits of eastern enlargement : the impact on the EU and central Europe ; Economic Policy, april 1997.

**Tableau 14**  
**Echanges par groupe de produits de l'Union européenne avec certains pays de l'Europe centrale (1996)**

*millions d'ECU*

	Total			Produits chimiques			Machines et Matériel de transport			Autres produits manufacturés		
	M	X	Solde	M	X	Solde	M	X	Solde	M	X	Solde
Pologne	12.252	19.857	7.605	655	2.660	2.005	2.770	7.942	5.172	6.397	6.400	3
République tchèque	9.755	13.875	4.120	699	1.652	953	3.220	6.316	3.096	4.389	4.421	32
Hongrie	8.827	10.001	1.174	526	1.179	653	3.714	4.567	853	2.915	3.440	525
Slovénie	4.270	5.377	1.107	175	577	402	1.592	2.064	472	2.304	2.013	-291



### 1.5.3 La structure par produits des échanges extérieurs des PECO en regard du commerce extérieur belge

Les points forts à l'exportation des PECO recourent assez largement les branches industrielles belges considérées comme « principalement exposées » (11) dans une étude récente du Bureau du Plan (12). Parmi les branches exposées on trouve en premier lieu le textile, vêtement et cuir puis, à un moindre degré la construction électrique et les appareils électriques, le bois et meuble, les jeux et articles de sport et l'alimentation. Très clairement la zone Est (qui dans l'étude du Plan englobe la Turquie en plus des PECO) a réalisé des avancées significatives sur le marché belge dans des domaines tels que l'habillement et les chaussures, les meubles, les appareils électriques ou l'outillage. Mais il s'agit de secteurs où la concurrence destructrice d'emplois n'est pas neuve.

Inversement les domaines de dynamisme belge maximum à l'exportation (chimie et plastique, machines, véhicules mais aussi verre) correspondent largement à ceux les plus présents parmi les importations des PECO.

Très clairement le positionnement des produits belges sur une échelle d'avancement ou de sophistication technologique déterminera largement l'évolution des relations commerciales avec les économies émergentes en général et celles de l'Est en particulier.

## 1.6 Structure des échanges extérieurs des pays d'Europe centrale en fonction de l'intensité des facteurs de production utilisés ou de la sophistication du produit

Si l'on regroupe les exportations de produits manufacturés des pays d'Europe centrale en fonction des *facteurs dominants qui entrent dans leur production* : capital humain, capital physique, main-d'œuvre peu qualifiée, ressource naturelle, comme le présente par exemple Y. Wolfmayr-Schnitzer dans une publication récente de l'O.C.D.E. (13), on constatait en 1994 un biais en faveur des industries intensives en main-d'œuvre peu qualifiée et utilisatrices de ressources naturelles, biais qui paraît particulièrement net en Pologne. De plus, sur la période 1989-1994, la Pologne est le pays parmi les quatre considérés où ce biais s'accroît tendanciellement de la façon la plus claire.

- 
- 11 Un groupe de produits est dit exposé à la concurrence si :
- le taux d'importation de ce groupe de produits est supérieur au taux moyen d'importation venant de 4 zones en développement *et* que ce taux d'importation augmente ;
  - le solde commercial pour ce groupe de produits se dégrade.
- 12 Bernard P., Van Sebroeck H., Spinnewijn H., Vandenhove P., Van den Cruyce B. : Délocalisation-Mondialisation, un rapport d'actualisation pour la Belgique : Bureau fédéral du Plan, janvier 1998.
- 13 Wolfmayr-Schnitzer Y. : Trade Performance of CEECS According to Technology Classes in the Competitiveness of Transition Economies. O.E.C.D., 1998.

Dans le cas de la Hongrie ou de la République tchèque la faiblesse relative des parts de marché dans les produits intégrant une part majeure de capital humain fut en partie comblée. Le cas de la Slovaquie se distingue par une sous-représentation plus faible des industries intensives en travail qualifié qui relèvent cependant majoritairement de technologie relativement peu pointue (véhicules, appareillages électriques, ...) (Tableau 15).

**Tableau 15**  
*Facteurs de production dans les exportations des pays d'Europe centrale*

A. Parts de marché selon les facteurs de production dominants (1) rapport en pour-cent des importations provenant des pays considérés aux importations totales de l'O.C.D.E.							
	Pologne		Rép. tchèque		Hongrie		Slovaquie
	1989	1994	1989*	1994	1989	1994	1994
Capital humain	0,12	0,22	0,09	0,22	0,09	0,21	0,15
Capital physique	0,20	0,25	0,50	0,75	0,19	0,16	0,21
M.O. peu qualifiée	0,25	0,72	0,19	0,48	0,25	0,43	0,32
Ressource naturelle	0,42	1,01	0,37	0,67	0,31	0,36	0,32
Total des biens manufacturés	0,29	0,45	0,26	0,36	0,23	0,28	0,21

B. Spécialisation à l'exportation selon les facteurs de production dominants (1) rapport en pour-cent des exportations considérées aux exportations totales de produits manufacturés							
	Pologne		Rép. tchèque		Hongrie		Slovaquie
	1989	1994	1989*	1994	1989	1994	1994
Capital humain	22,5	27,4	18,5	35,0	20,9	41,8	39,4
Capital physique	1,5	1,1	4,0	4,2	1,7	1,2	2,0
M.O. peu qualifiée	21,3	41,1	17,9	34,4	26,2	39,3	38,6
Ressource naturelle	22,7	29,0	22,7	23,8	21,2	16,4	19,2

Source : Wolfmayr-Schnitzer, O.C.D.E. (1998).

\* Tchecoslovaquie.

(1) Les produits dans lesquels l'incorporation d'un facteur excède d'au moins 10% l'intensité moyenne sont classés dans ce groupe. L'incorporation de travail qualifié est évaluée par sous-secteurs au moyen d'indicateurs tels que pourcentage de techniciens, managers, etc... dans l'emploi ; dépenses de R.D. en pour-cent du C.A. total, etc...

Sur base d'une analyse des avantages comparatifs apparents des pays d'Europe centrale sur la période 1989-95 (14), il est possible de discerner un désavantage comparatif assez net dans les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre qualifiée ou de R.D. Mais ce désavantage paraît clairement en voie de résorption en Hongrie, le cas de la Slovaquie étant apparemment similaire, mais moins évident du fait du faible temps d'observation. Il apparaît également, sauf en République tchèque, un désavantage comparatif dans les industries intensives en capital. Ce désavantage pourrait décroître en Slovaquie, mais il s'est accentué au fil du temps en Hongrie, voire en Pologne. Par contre un avantage comparatif net dans les productions intensives en main-d'œuvre peu qualifiée apparaît. Mais il se réduirait récemment en Hongrie et peut-être en Slovaquie (15).

14 Défini comme le logarithme du rapport entre le ratio X/M pour une « classe technologique » donnée et le ratio X/M de l'ensemble des biens manufacturés.

15 Voir par exemple : Mavlik P. : Export competitiveness of Central and Eastern Europe.

De ce qui précède peut ressortir l'impression de l'évolution de deux pays, la Hongrie et la Slovaquie, vers des productions plus élaborées, la Pologne restant centrée sur des productions à haute intensité de main-d'œuvre peu qualifiée, la République tchèque occupant une position intermédiaire.

Il convient cependant d'être extrêmement prudent dans l'esquisse de conclusions. On ne peut en effet raisonner qu'à partir de séries de données extrêmement courtes et relatives à une période assez instable, à l'issue de laquelle il paraît illusoire de croire que l'on peut définir fermement des avantages comparatifs.

Un autre indicateur du degré d'élaboration ou de la qualité des produits échangés est *la valeur unitaire des échanges*. Il s'agit d'un indicateur relativement délicat à interpréter. A priori, une augmentation de la valeur unitaire des exportations peut être associée à une montée en qualité, mais elle peut aussi signaler une dégradation de la compétitivité-prix. Le signal valeur unitaire croissante ne peut être réellement jugé positif que s'il est associé à une évolution favorable des exportations en volume. De même si la valeur unitaire des exportations excède la valeur unitaire des importations on peut en déduire que le pays se spécialise dans des productions à haute valeur ajoutée. Mais cela n'est pas systématiquement correct, par exemple si l'on importe des biens semi-finis qu'une main-d'œuvre à faible coût assemble avant réexportation, comme dans le cas du textile. Ces mises en garde ne doivent cependant pas empêcher de considérer l'indicateur avec intérêt.

Nouvelle illustration des difficultés méthodologiques, les valeurs unitaires divergent sensiblement selon les études consultées (16) et citer un chiffre n'a sans doute guère de sens. Il est cependant des tendances qui apparaissent assez communes. Les valeurs unitaires des exportations et le ratio des valeurs unitaires exportations/importations sont plus élevés dans le cas de la Hongrie et de la Slovaquie, plus bas dans le cas de la Pologne, le cas tchèque étant plus complexe. Il n'y aurait guère eu d'évolution dans le cas polonais entre 1988-89 et 1992-93, mais peut-être un certain redressement en 1994-95, et une certaine tendance à la hausse de ces indicateurs en Hongrie.

Si l'on tient compte du solde des échanges commerciaux, la Slovaquie où ce solde n'était que légèrement négatif paraissait, sur base des données de 1994, en meilleure position que la Hongrie qui affichait un déficit commercial plus important. Mais par la suite les comptes extérieurs slovaques se sont sensiblement dégradés, au contraire de ce qui se passait en Hongrie.

---

16 Aiginger K. ; Unit Values to Signal the Quality Positions of CEECS in the Competitiveness of Transition Economies. O.E.C.D., 1998.  
 Aturupane Ch., Djarkov S. and Hoekman B. ; Determinants of Intra-Industry Trade between East and West Europe ; CEPR discussion paper 1721 ; november 1997.  
 Henriot A. et Inotai A., 1997. op.cit.

## 1.7 L'insertion des économies d'Europe centrale dans les échanges commerciaux des pays les plus avancés

Les échanges intra-branches ou intra-sectoriels caractérisent le commerce entre pays de niveau de développement comparable. Si la proportion de commerce intra-branche dans les échanges d'un pays est élevée l'on peut en déduire que ce pays est capable d'échanger avec des économies avancées des produits élaborés, similaires à ceux qu'elles produisent. Par opposition, les échanges inter-sectoriels caractériseraient plutôt un commerce « Nord-Sud ».

A nouveau selon les études consultées (17) l'importance en niveau des échanges intra-sectoriels varie considérablement. Cela peut dépendre en partie du degré de désagrégation de la nomenclature auquel se tient l'étude. Toutes choses égales par ailleurs, plus le niveau d'agrégation est élevé plus les flux intra-sectoriels sont importants. On peut dans tous les cas percevoir une certaine similitude dans les évolutions et les situations relatives des pays considérés. La croissance des échanges intra-sectoriels fut de loin la plus nette en République tchèque et c'est le pays où ce type d'échanges est désormais sans doute le plus présent, quoique la Slovénie se situe à un niveau comparable. La Hongrie suit de près mais la part du commerce « intra-branche » n'augmente plus guère. Enfin, la Pologne se situe loin derrière et on n'y distingue que difficilement une évolution tendancielle.

Globalement il paraît évident que la part du commerce intra-sectoriel dans les échanges entre les pays d'Europe centrale et l'Union européenne est inférieure à ce qu'elle est dans les échanges intérieurs européens. Mais pour certains pays de l'Union (Grèce, voire Portugal) la part des échanges intra-sectoriels au sein de leurs échanges totaux avec les autres pays membres peut être inférieure à cette même part dans les échanges des pays candidats (Pologne non comprise) avec l'Union. Hors le cas de la Pologne, la position relative des pays d'Europe centrale pourrait s'apparenter à celle de certains pays d'Asie, comme la Corée par exemple.

Si l'on raffine un peu l'analyse on constate qu'au sein des échanges intra-industrie de 80 à 95% sont de nature dite verticale, c'est-à-dire basés sur des différences de qualités et de moins de 20 à moins de 5% de nature horizontale, c'est-à-dire portant sur des biens étroitement substituables. La Slovénie se distingue avec près de 20% d'échanges de type horizontal. Puis l'on trouve la République tchèque vers 10% et la Hongrie et la Pologne sous 5%.

Dans la plupart des secteurs les exportations des pays d'Europe centrale vers l'Union européenne semblent plutôt relever des qualités les plus basses. Des évolutions positives sont cependant perceptibles entre 1988 et 1994-95, par exemple, dans le domaine des appareils électriques ou de l'habillement. A nouveau Hongrie et Slovénie se distinguent. Il est intéressant de noter qu'une relation paraît pouvoir être établie entre amélioration de la qualité et développement des liens avec des entreprises occidentales, que ce soit sous la forme de sous-traitance ou d'investissements directs (18).

---

17 Voir par exemple : Aturupane Ch. et alii (1997) op.cit. ; Henriot et Inotai (1997) op.cit. ; Lemoine (1995) op.cit. ou Wolfmayr (1998) op.cit.

18 Voir par exemple Landesmann et Burgstaller (1998) op.cit.

## 1.8 Rôle de la sous-traitance dans les échanges des pays d'Europe centrale

Les opérations de sous-traitance ont nettement contribué au développement des échanges commerciaux entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale.

*Tableau 16*

*Part du « trafic de perfectionnement » dans les importations de l'UE venant d'Europe centrale*

	<i>pour-cent</i>	
	1988	1993
Pologne	12	23
Tché-Slo	5	14
Hongrie	23	24

Le trafic dit de perfectionnement est concentré dans deux secteurs : l'habillement surtout et, subsidiairement, le matériel électrique. Dans le cas de l'habillement la concentration avec les pays de l'Est européen de ce type d'échanges de l'Union européenne est très forte (Tableau 17). En 1993, aux alentours de 80% des exportations polonaises ou hongroises d'habillement et près du tiers des ventes hongroises ou tchèques de matériel électrique relevait de ce type d'échanges.

*Tableau 17*

*Part des pays d'Europe centrale dans le trafic de perfectionnement de l'Union européenne dans le secteur de l'habillement (1)*

	<i>pour-cent du total</i>			
	1988	1990	1992	1994
<b>a) Bonneterie</b>				
Pologne	3,0	6,7	17,6	21,0
Rép.tchèque *	1,0	0,8	12,2	13,4
Hongrie	14,6	16,7	21,6	17,6
Slovénie **	41,7	40,7	9,9	5,4
<b>b) Confection</b>				
Pologne	13,1	16,3	28,3	26,1
Rép.tchèque *	2,3	2,3	7,1	5,1
Hongrie	11,9	10,7	12,9	9,2
Slovénie **	35,6	35,0	11,1	5,1
<b>c) Chaussures</b>				
Pologne	3,8	7,8	14,8	10,5
Rép. tchèque	1,4	5,6	17,6	13,7
Hongrie	21,4	23,2	40,9	25,3
Slovénie	50,9	37,3	8,2	4,1

Source : Landesmann et Burgstaller, O.C.D.E. (1998).

(1) part des importations totales de perfectionnement de l'Union européenne venant des pays considérés.

\* en 1994, précédemment Tchécoslovaquie.

\*\* en 1994, précédemment Yougoslavie.

Une des caractéristiques de ce mode d'échanges est sa très grande sensibilité à l'évolution des coûts relatifs. Il est extrêmement volatile.

A la fin des années '80 ce type d'activité dans l'industrie textile était déjà présent en Hongrie mais surtout en Yougoslavie. L'évolution politique dans ce pays conduisit à une relocalisation qui a massivement profité à la Pologne (et dans une moindre mesure à la Roumanie) mais peu, ou seulement temporairement, à la Hongrie. Les explications à ces évolutions géographiques sont sans doute à chercher par priorité du côté du niveau et de l'évolution des coûts salariaux, mais il faut aussi tenir compte de la proximité des pays d'Europe centrale.

Par ailleurs, comme le note F. Lemoine (19), le développement de ces échanges dans le secteur textile se fit, au moins au départ, « à l'initiative des producteurs de l'UE et dans le cadre de quotas gérés par eux ». Cela signifie qu'en ce domaine les exportations et la production des pays d'Europe centrale sont très dépendantes des choix des donneurs d'ordre occidentaux.

Selon une étude de Landesmann et Burgstaller (20), dans le cas de la Pologne et de la République tchèque, la qualité des produits réexportés à destination de l'Union européenne dans le cadre de l'activité de sous-traitance dépasserait la qualité moyenne des produits exportés par ces pays.

La sous-traitance est aussi un moyen d'échanges de savoir-faire et d'apprentissage de formes modernes d'organisation du travail.

### **1.8.1 Le travail à façon dans les échanges Belgique-PECO**

Selon l'étude du Bureau du Plan déjà citée (21), c'est également dans le secteur de l'habillement (chaussures non comprises) que l'industrie belge fait le plus appel à la sous-traitance (28% du total). Mais le recours à l'Europe de l'Est ne semblait être, en 1995, que marginal : moins de 10% des dépenses de travail à façon en confection et de l'ordre de 1,5% tous secteurs confondus.

- 
- 19 Lemoine, F. : La dynamique des exportations des PECO vers l'Union européenne ; *Economie internationale*, 2<sup>ème</sup> trimestre 1995.
- 20 Landesmann M.A. et Burgstaller J. : Vertical Product Differentiation in EU Markets : the relative Position of East European Producers in the Competitiveness of Transition Economies ; O.E.C.D., 1998.
- 21 Bernard P. et alii (1998) op.cit.

## 1.9 Les investissements directs étrangers dans les pays d'Europe centrale

Les investissements directs étrangers constituent un avantage important pour les pays en transition. En effet ils constituent un moyen privilégié de transfert de technologie et de savoir-faire ou d'apprentissage des modes de gestion et d'organisation du travail. A ce titre ils peuvent stimuler davantage la croissance que les investissements nationaux, particulièrement dans les pays où la formation des travailleurs est suffisante pour faire fructifier le « know-how » qui leur est apporté. Par ailleurs, l'intégration à des groupes multinationaux occidentaux peut faciliter l'accès au marché des pays développés. Du point de vue des équilibres macro-économiques, l'entrée de capitaux à fin d'investissement peut cependant poser certains problèmes de gestion de la politique monétaire et de change.

**Tableau 18**  
*Flux net d'investissement direct  
et autres indicateurs de position extérieure*

millions de dollars

a) flux net d'investissement direct

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Rép.tchèque	132	513	983	552	749	2.526	947
Hongrie	311	1.459	1.479	2.339	1.095	4.410	1.986
Pologne	10	117	665	1.697	1.846	3.617	4.445
Slovénie		41	113	111	131	170	180

pour mémoire :

b) solde courant de la balance des paiements

	1990	1991	1992	1993	1994 *	1995 *	1996 *
République tchèque	-122	1.710	-460	456			
Hongrie	380	400	350	437	-654	-1.050	-3.386
Pologne	3.070	2.140	-3.100	-3.455	-3.410	-1.938	-1.330
Slovénie	530	130	930	-3.640			
				(1)	802	653	-2.571
				-4.943	504	-18	31

(1) La reconstitution d'une série longue cohérente des comptes extérieurs polonais apparaît extrêmement complexe. Les présentes données sont à considérer à titre indicatif.

\* millions d'ECU.

c) dette extérieure brute

		1991	1992	1993	1994	1995	1996
République tchèque	4.400	7.500	7.762	9.605	12.210	17.190	21.181
Hongrie	21.270	22.658	21.438	24.560	28.521	31.660	27.646
Pologne	48.475	48.412	47.053	47.246	42.174	43.886	40.661
Slovénie	1.900	1.866	1.741	1.873	2.258	2.970	4.001

Sources : O.C.D.E., UN/ECE et Commission européenne.

Les flux nets d'investissement direct partis de quasiment rien au début de la transition ont peu à peu progressé jusqu'en 1994 avant de littéralement exploser en 1995. Plus que jamais l'on se trouve ici dans un domaine où les statistiques sont peu assurées, surtout apparemment dans le cas de la Pologne. Néanmoins, sur base des données publiées par l'O.C.D.E. (Tableaux 18 et 19) on constate, jusqu'en 1995 inclus, le poids dominant de la Hongrie parmi les pays destinataires. En 1995-96 cependant les investissements en Pologne paraissent avoir décollé, le stock d'investissements directs dans ce pays dépassant la Hongrie en 1996. En Hongrie (en particulier en 1993) et dans une certaine mesure en République tchèque, les flux d'investissements directs paraissent étroitement liés à des opérations de privatisation. Ce serait moins le cas en Pologne.



**Tableau 19**  
**Encours d'investissements directs en Europe centrale**

<b>République tchèque (millions de dollars)</b>						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Belgique	33	118	145	189	224	288
Allemagne	443	582	641	1.113	1.739	1.941
UE	531	1.127	1.288	2.016	3.936	4.878
Total	595	1.606	2.053	3.077	5.797	7.061
Indices						
Belgique	22.76	81.38	100.00	130.34	154.48	198.62
Allemagne	69.11	90.80	100.00	173.63	271.29	302.81
UE	41.23	87.50	100.00	156.52	305.59	378.73
Part de la Belgique dans le total UE (%)	6.21	10.47	11.26	9.38	5.69	5.90
<b>Hongrie (milliards de forints)</b>						
	1992	1993	1994	1995	1996	
Belgique	11.38	27.67	31.99	54.60	57.9	
Allemagne	69.37	183.09	183.72	321.60	368.4	
UE	264.74	439.63	609.70	955.50	978.9	
Total	374.45	643.61	823.44	1.302.20	1.544.7	
Indices						
Belgique	41.14	100.00	115.59	197.32	209.24	
Allemagne	37.89	100.00	100.35	175.66	201.22	
UE	60.22	100.00	138.69	217.34	222.67	
Part de la Belgique dans le total UE (%)	4.30	6.29	5.25	5.71	5.91	
<b>Hongrie (millions de dollars)</b>						
	1992	1993	1994	1995	1996	
Belgique	144.09	301.10	304.05	434.37	379.42	
Allemagne	878.10	1.992.22	1.746.37	2.558.47	2.414.15	
UE	3.351.15	4.783.78	5.795.63	7.601.43	6.414.81	
Total	4.739.82	7.003.32	7.827.40	10.359.59	10.122.54	
Indices						
Belgique	47.85	100.00	100.98	144.26	126.01	
Allemagne	44.08	100.00	87.66	128.42	121.18	
UE	70.05	100.00	121.15	158.90	134.10	
<b>Pologne (millions de dollars)</b>						
	1994	1995	1996			
Belgique	61	198	280			
Allemagne	632	1.518	2.459			
UE	1.790	4.961	8.251			
Total	2.840	7.843	11.463			
Part de la Belgique dans le total UE (%)	3.41	3.99	3.39			

Source : O.C.D.E. et calculs du Secrétariat.

Si l'on considère les *pays de provenance* de ces investissements, une fois de plus l'Allemagne est clairement dominante dans les trois principaux pays considérés. Les Etats-Unis et les Pays-Bas suivent d'assez loin, puis viennent la France et l'Autriche, ce dernier pays occupant une position importante en Hongrie et en Slovaquie. La Belgique n'occupe qu'une position modeste, mais tant en Hongrie qu'en République tchèque -où l'évolution n'est cependant pas bonne- assez conforme à son poids relatif dans les échanges de l'Union européenne.

Hors le cas de l'Autriche, et dans une moindre mesure de l'Allemagne, les pays d'Europe de l'Est ne représentent qu'une part extrêmement modeste dans l'ensemble des destinations des investissements directs des principaux pays industrialisés (Tableau 20). Le cas de la Belgique est comparable de ce point de vue à ceux de la France ... ou des Etats-Unis. Dans tous les cas il peut être difficile de discerner une tendance, les résultats d'une année pouvant être fortement marqués par l'une ou l'autre grosse opération tel que l'investissement de Glaverbel en République tchèque en 1992-93.

**Tableau 20**  
**Part de l'Europe de l'Est\* dans les investissements directs à l'étranger**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgique	0,1	-	1,3	0,4	8,1	1,4	1,9
Allemagne	0,4	0,6	1,1	5,4	9,5	11,0	7,1
France	-	0,1	0,8	1,1	1,5	1,0	8,4
Pays-Bas	-	-	1,2	2,9	2,9	2,1	6,8
Autriche	3,2	8,4	14,7	23,1	26,6	30,8	27,9
Royaume-Uni	-	-	0,1	1,0	0,3	1,6	0,5
Etats-Unis	-	-	0,6	1,1	1,6	0,7	1,5

\* tous pays de l'Europe de l'Est, y compris des ex URSS et Yougoslavie.

Source : O.C.D.E. et calculs du Secrétariat.

Les informations sur les *orientations sectorielles* des investissements directs sont relativement fragmentaires. C'est dans le cas de la Hongrie que les statistiques disponibles sont les plus étendues. Si l'on considère l'évolution de la répartition par secteurs de l'encours dans ce pays on constate un effritement continu, sur la période 1992-1996, de la part de l'investissement dans l'industrie manufacturière qui est passée de 53 à 39% (Tableau 21), mais aussi de celle du secteur financier, qui chuta de 19% à 9% du total. La diversification des domaines d'investissement s'est affirmée au cours du temps.

**Tableau 21**  
**Hongrie**  
**Encours d'investissement direct de l'étranger par secteur industriel**

	<i>pour-cent du total</i>				
	1992	1993	1994	1995	1996
Secteur manufacturier	53	50	49	43	39
dont produits alimentaires	19	17	16	12	9
chimie	12	9	10	12	9
équipement électrique et électronique	3	7	7	6	5
Telecom	-	7	6	8	8
Eau, gaz, électricité	-	-	-	-	15
Secteur financier	19	16	17	14	9

Source : O.C.D.E. et calculs du Secrétariat.

### 1.9.1 Investissement direct et échanges commerciaux

Il pourrait être éclairant de chercher s'il existe une relation entre le développement des investissements directs dans les pays examinés et l'expansion des échanges commerciaux avec eux. Cependant, nous l'avons dit, les flux d'investissements directs sont très erratiques, fluctuant, par exemple au gré des grosses opérations de privatisation. Nous avons donc choisi d'amortir quelque peu l'impact de ces fluctuations en comparant les évolutions des échanges belgo-hongrois et de l'encours de l'investissement direct belge en Hongrie (Graphique 22).

Les investissements directs décollent en 1991. L'accélération de la croissance des importations venant de Hongrie est plus tardive. Mais on a aussi une sorte de parallélisme entre évolution du stock de capital et des exportations.

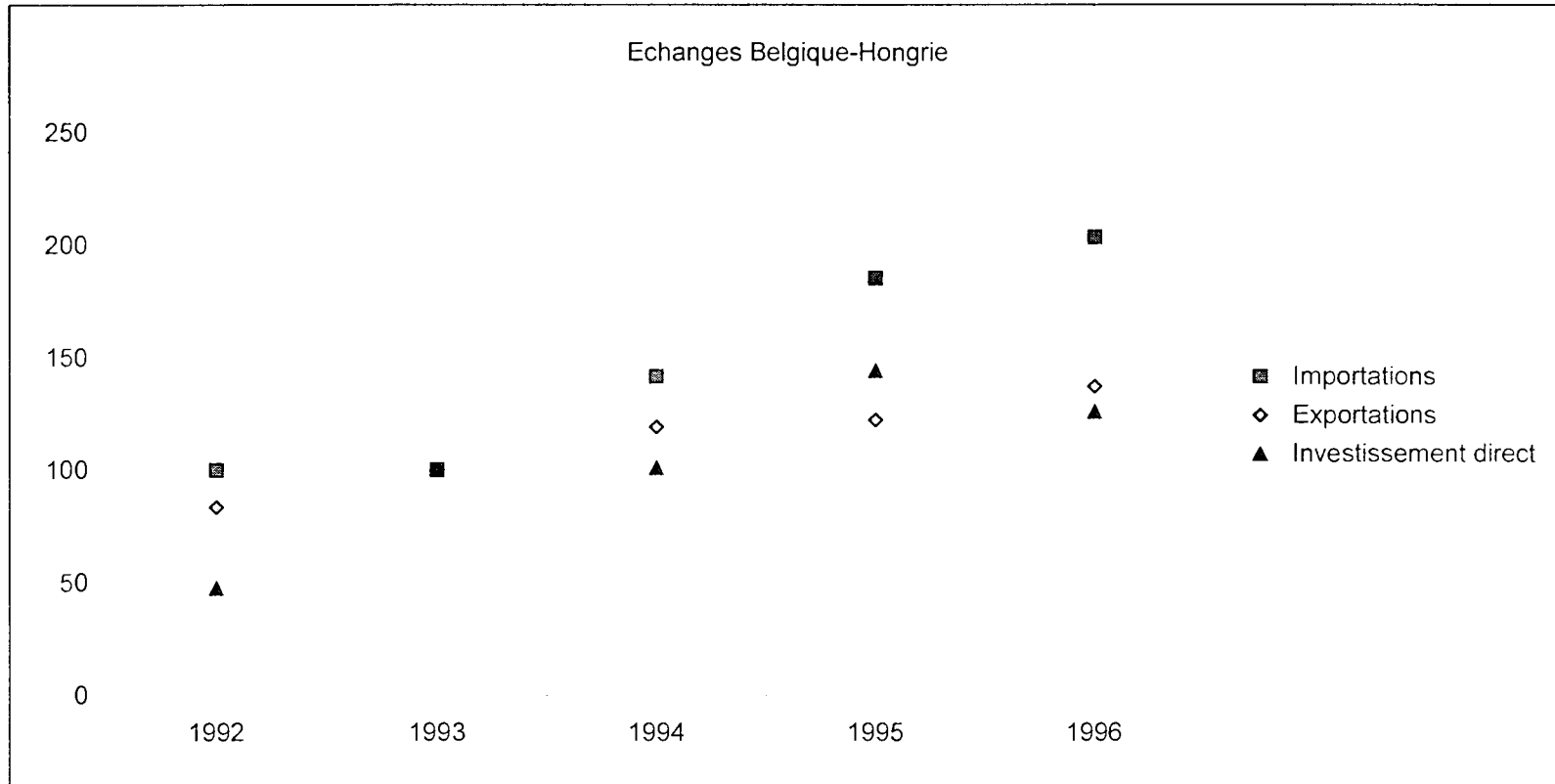
Aucune conclusion ne paraît ici flagrante.

Cependant, diverses enquêtes (22) tendent à établir que les entreprises étrangères jouent un rôle très dynamique dans le développement des exportations, mais aussi qu'elles ont un pouvoir élevé d'absorption d'importations.

22 Stankovsky J., Contribution of Foreign Direct Investment to the Competitiveness of Eastern Europe ; O.E.C.D. 1998.

Graphique 22

Indice 1993=100



## 1.9.2 Apports de l'investissement direct

### 1.9.2.1 POINT DE VUE DE L'INVESTISSEUR

Diverses enquêtes montrent que les motivations principales de l'investissement direct en Europe de l'Est sont, d'abord et primordialement, la présence sur le marché puis le niveau des coûts salariaux.

Le lien entre (nécessité de) *présence sur le marché* et investissement direct est par ailleurs complexe puisqu'il semble bien que, au début de la transition du moins, certains gros investisseurs étrangers aient obtenu certaines protections sur mesure de leur marché en compensation de leur investissement.

Mais en vertu des accords européens conclus par les pays candidats les droits de douane sur les importations de produits industriels en provenance de l'Union européenne disparaîtront à brève échéance (23).

En ce qui concerne le *bas niveau des salaires*, il doit être mis en regard du niveau également a priori très bas de la productivité, l'indicateur-clé étant le coût unitaire du travail.

La comparaison internationale des niveaux de salaire nécessite le passage par un taux de change. Les fluctuations de change font que les évolutions de salaire dans les pays de l'Europe centrale depuis 1990 apparaissent très différentes en monnaie nationale ou en monnaie commune.

L'évolution des salaires réels dépend du choix du déflateur. Grosso modo cependant, sur base des statistiques présentées par Havlik (24), qui sont les plus récentes en notre possession, il apparaît que les hausses en terme réel des salaires (bruts) furent nettement supérieures au progrès de la productivité, de 1992 à 1996 en République tchèque et durant la majeure partie de la période 1990-96 en Pologne. Ce phénomène paraît avoir été moins marqué, ou plus temporaire, en Slovaquie et en Hongrie (Tableau 23) (25).

---

23 Dans le cas de la Pologne en 1999 à l'exception de l'acier (2000) et des véhicules automobiles (2001).

24 Havlik P., Labour cost competitiveness of Central and Eastern Europe ; O.E.C.D. 1998.

25 Havlik note que les statistiques qu'il présente ne tiennent pas compte de : « small enterprises of the rapidly emerging private sector ».

**Tableau 23**  
*Evolutions du salaire réel, de la productivité et de l'emploi*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 *	
<i>indice 1990= 100</i>								
Salaires réels **								
Rép. tchèque	100	67,7	75,4	86,5	97,3	107,2	121,1	
Hongrie	100	100,6	112,2	123,4	135,9	123,1	121,7	
Pologne	85 ***	102,9	126,3	129,0	138,4	145,2		
Slovénie	100	73,8	70,9	86,1	91,8	96,3	104,0	
** déflatés par les prix à la production								
*** par souci de comparabilité on a intégré la très forte chute de salaire enregistrée en 1990.								
Productivité ****								
Rép.tchèque	100	90,8	87,3	87,9	89,5	94,4	97,0	
Hongrie	100	101,7	114,8	121,2	127,4	130,3	131,2	
Pologne	100	98,7	105,7	112,4	117,1	123,1	129,9	
Slovénie	100	96	94,7	99,2	104,9	108,5	111,8	
**** P.I.B. par personne occupée aux prix de 1993								
Sources : Havlik P. et calculs du Secrétariat								
Emploi								Emploi dans l'industrie *****
Rép.tchèque	100	94,5	92,0	90,5	91,2	93,6	94,2	-22,9
Hongrie	100	90,5	82,0	78,0	76,3	74,9	74,9	-37,5
Pologne	100	94,1	90,1	87,9	86,5	87,3	88,3	-23,8
Slovénie	100	92,5	86,9	84,1	82,6	82,4	81,9	-35,9
* provisoire ***** 1990-95 variation en pour-cent								
Sources diverses, calculs du Secrétariat et pour l'emploi dans l'industrie : Economic Commission for Europe, 1998								

L'évolution du coût salarial unitaire, défini comme le rapport du salaire brut au P.I.B. par personne employée à prix constants, montre dès lors, assez logiquement une nette dégradation en Pologne et République tchèque. Cette dégradation fut accentuée par l'appréciation des monnaies des pays est-européens à partir de 1992/9 ; la dégradation fut moins nette en Hongrie où elle paraît avoir pris fin en 1995. En Slovénie, hors une dégradation ponctuelle en 1993, il y aurait plutôt stagnation.

En niveau, en ce qui concerne les salaires bruts, si l'on se réfère en première approximation à la notion de « salaire moyen annuel de l'ouvrier moyen », plus ou moins harmonisée (26) par l'O.C.D.E., on constate que, en 1996, il était de l'ordre de 3.000 à 4.500 \$ en République tchèque, Hongrie et Pologne. Il avoisinait à ce moment 8.500 \$ au Portugal et ... 35.000 \$ en Belgique. Le salaire slovène se situait à un niveau proche du portugais.

En niveau, on le sait, les comparaisons de productivité sont complexes, surtout si l'on veut affiner l'analyse et ne pas se contenter d'une estimation de la productivité globale de l'économie mais, par exemple, se concentrer sur la production de biens.

On le sait, à un niveau agrégé, la productivité du travail en Belgique, tant par personne occupée que par heure, est estimée se situer parmi les plus élevées de l'O.C.D.E., au côté des Etats-Unis ou de l'Italie, assez nettement au-dessus des niveaux allemand ou autrichien (27) (Tableau 24). C'est par référence au niveau autrichien que Havlik (28) tente de situer les productivités du travail dans les pays d'Europe centrale : au voisinage de 50% du niveau autrichien en Slovénie, vers 40% en République tchèque, 35% en Hongrie et sous 30% en Pologne.

*Tableau 24*  
*Niveaux relatifs de productivité du travail (1994)*

	<i>O.C.D.E. = 100</i>	
	P.I.B. par personne occupée	P.I.B. par heure travaillée
Belgique	126,5	126,9
Autriche	107,4	108,0
Etats-Unis	123,4	121,5
Portugal	66,1	61,4

Source : D. Pilat.

On dispose toujours, au niveau agrégé, de diverses estimations du coût salarial unitaire tchèque, en 1993, par comparaison à l'Allemagne ou à l'Autriche. En extrapolant pour 1996, une fourchette de 25 à 35% paraît pouvoir être raisonnablement avancée. Le bas de la fourchette se rapportant plutôt au coût cotisations sociales patronales incluses et le haut cotisations non incluses. Par rapport à la Belgique, où la productivité est plus forte qu'en Autriche, on se situerait donc plutôt vers 30 à 40%.

Pour les autres pays on peut se référer à ce qui précède et à Havlik (28). Il en ressort qu'en première approximation les cas tchèques et hongrois seraient relativement proches, mais la Hongrie a plutôt tendance à conforter sa position relative. Dans le cas de la Pologne, la fourchette des coûts unitaires se situerait vers 35 à 40% des coûts autrichiens (40 à 45% des coûts belges). Le cas de la Slovénie, enfin, serait comparable à celui du Portugal, la fourchette des coûts unitaires se situant, selon Havlik, entre 45 et 65% des coûts autrichiens (vers 55-75% des coûts belges).

A un degré davantage désagrégé, ce qui paraît probable c'est que, compte tenu d'une amélioration plus rapide de la productivité les coûts salariaux unitaires crurent moins dans l'industrie que dans l'ensemble de l'économie.

On voit donc que malgré des hausses sensibles de salaire, l'avantage compétitif des bas coûts salariaux reste notable. Un élément important de l'investissement direct étranger doit être de stimuler les progrès de productivité et donc d'aider au maintien de ce type d'avantage comparatif.

27 Pilat D., Labour productivity levels in O.E.C.D. countries ; O.E.C.D. Working Papers 169 ; 1996.

28 Havlik P., (1998) op.cit.

### 1.9.2.2 POINT DE VUE DU PAYS D'ACCUEIL

L'importance du rôle des investissements directs dans l'évolution des investissements et la vigueur de la croissance en Europe de l'Est est discutée.

Tout d'abord, si l'on considère la période 1990-95, le pays où la croissance fut la plus vive, c'est-à-dire la Pologne, fut aussi celui qui reçut la moindre part des investissements étrangers, en regard des cas tchèques et surtout hongrois.

La Hongrie est par ailleurs le seul pays dans lequel la part de l'investissement direct étranger dans le financement du total de la formation brute de capital n'était pas marginale, en 1993-94 : 15 à 20% contre moins de 10% en Pologne ou même en République tchèque et en Slovaquie (29).

En 1993, en Hongrie, plus de 20% des entreprises représentant près de 20% de l'emploi en entreprises étaient étrangères, que ce soit à 100% ou en « joint venture », contre 8,7% des entreprises de plus de 25 personnes et 7,5% de l'emploi en 1994 en République tchèque (30).

Le processus de rattrapage des pays d'Europe centrale dépendra cependant largement des progrès de la productivité dans les entreprises, et c'est là que le rôle de l'investissement étranger pourrait être déterminant.

Dans le cas de la Hongrie, une analyse assez fouillée, sur base d'enquête, des résultats comparés des entreprises nationales et à dominante étrangère fut réalisée (voir note 29). Il en ressort que la productivité du travail dans les entreprises étrangères dépassait de plus de 75% celle des entreprises à contrôle national. Selon Stankovski, la source essentielle de ce résultat est « the radical dismantling of the traditional overemployment ».

Par ailleurs, Havlik rapporte le fait que dans certaines joint-ventures dans le secteur de l'habillement des productivités du travail de l'ordre de 80 à 90% du niveau italien (l'un des plus élevés de l'O.C.D.E.) seraient d'ores et déjà atteintes.

---

29 Stankovski J. (1998) op.cit.

30 A titre de référence on notera par exemple, qu'en Belgique, en 1995, 22% de l'emploi salarié privé se situait dans des entreprises sous contrôle étranger et qu'en France, en 1996, 24% de l'emploi se situait dans des entreprises majoritairement étrangères (Le Monde 17/12/1998).



## 1.10 Conséquences économiques de l'élargissement

Toute prévision est délicate. Celles relatives à l'intégration des pays de l'Est dans l'Union européenne comportent un certain nombre de difficultés particulières. Par exemple, nous l'avons vu, l'appareil statistique décrivant la situation présente comporte encore des faiblesses. Plus fondamentalement, on se trouve confronté à des pays qui sont encore en transition et dont certains aspects des évolutions futures, en ce qui concerne par exemple les avantages comparatifs sont particulièrement incertains.

Partant cependant de la description qui a été faite du présent, mais aussi de l'expérience des élargissements passés de l'UE, en particulier aux pays de la péninsule ibérique, on peut cependant tenter d'ouvrir certaines perspectives.

### 1.10.1 Les perspectives des échanges entre l'UE et les Pays d'Europe centrale

Les bénéfices les plus immédiatement perceptibles de l'élargissement sont généralement associés à l'extension du marché unique.

Certes, l'ouverture des marchés des produits industriels est d'ores et déjà très largement opérée. Mais l'intégration à l'Europe introduit une autre dimension :

- elle étend l'ouverture des frontières à l'agriculture aux capitaux et aux services, mais aussi a priori aux hommes ;
- elle conforte et pérennise les avancées dans le sens de la libéralisation des échanges. Le marché unique signifie plus que la suppression des droits et quotas. Il assure l'uniformisation (ou la disparition) de certaines règles ou barrières techniques telles que conformité aux normes, contrôle de qualité, procédures administratives. Il garantit aussi la sécurité juridique.

Allan Mayhew (31) note, par exemple, que parmi les conditions de l'accession à l'Union européenne figure un encadrement des règles administratives qui aboutira, par exemple, à : « the elimination of relatively arbitrary acts of the administrations in Central Europe which disrupt trade in order to appease one or other domestic economic interest group ».

La stabilisation et la sécurité juridique sont de nature également à stimuler l'investissement direct, même si une meilleure garantie du libre accès à ces marchés peut rendre moins pressant l'investissement dans le but d'être présent sur le marché.

- elle entraîne l'adoption de règles de concurrence communes (en ce compris les attributions d'aides publiques) et de la politique commerciale commune à l'égard des pays non membres de l'Union.

---

31 Mayhew A., *Recreating Europe* ; Cambridge University Press 1998.

### 1.10.2 Les flux commerciaux potentiels

Diverses études ont tenté de définir un niveau potentiel d'échanges entre l'Union européenne et les PECO qui serait atteint si ces pays n'étaient pas passés par une phase « économie planifiée ». La plupart des travaux prospectifs en ce domaine sont basés sur l'usage de modèles dits gravitationnels ou de gravitation. Ils déterminent un niveau « naturel » d'échanges commerciaux, compte tenu des flux constatés, de la taille des pays (caractérisée par population et P.I.B.), des distances géographiques et, dans les versions les plus élaborées, de variables représentatives des prix et taux de change, en admettant que les pays considérés acquièrent un degré d'ouverture et une orientation de leurs échanges conforme au modèle d'Europe occidentale.

Les résultats de ces études ne sont pas convergents (32). Ils peuvent différer selon les hypothèses et les points de départ retenus. Selon divers auteurs les échanges des PECO avec l'Europe de l'Ouest sont proches de leur potentiel, tandis que pour d'autres une très large marge de développement, de rattrapage du retard initial, subsiste.

Se référant principalement à Festoc, ce que l'on peut sembler-il avancer c'est que, sur base du ratio des échanges observés par rapport aux niveaux d'échanges naturels déterminés par les modèles de gravitation, le potentiel de croissance des exportations des pays occidentaux vers les PECO est plus faible que pour le flux d'échange inverse.

Selon Festoc, en 1994, dans le cas de l'Allemagne, mais aussi des Pays-Bas ou de l'Italie, les *exportations vers les PECO* avaient dépassé leur potentiel ou, autrement dit, le processus de rattrapage était achevé. Dans le cas de la France et du Royaume-Uni, 55 à 75% du potentiel étaient alors atteints, selon les pays. Il existait donc encore une marge de rattrapage à exploiter par ces pays. Festoc ne propose pas de calcul récent pour la Belgique. Mais dans une étude plus ancienne du même auteur, la Belgique se situait, en 1992, dans une position intermédiaire entre l'Allemagne et les Pays-Bas d'une part, la France et le Royaume-Uni d'autre part.

Pour ce qui concerne les *exportations* des trois principaux pays considérés ici *vers l'Union européenne* on se situait en 1994, toujours selon Festoc, aux alentours de 50% du potentiel. Mais, par exemple, dans le cas des exportations hongroises vers l'Allemagne ce potentiel était déjà atteint. Les exportations des PECO paraissent tendre assez rapidement vers leur potentiel (de + 20% en 4 ans pour la Hongrie à +30% pour la République tchèque).

Sur base de ces modèles le rythme de croissance des échanges devrait donc ralentir à relativement bref délai. Mais, au-delà du processus de rattrapage, l'augmentation du revenu des pays d'Europe centrale devrait soutenir une croissance rapide des exportations de l'Europe occidentale.

32

Voir par exemple :

- Baldwin R. : Toward an Integrated Europe ; CEPR 1994.

- Cazes S., Coquet B., Fayolle J., Le Cacheux J. et Lerais F. : Elargir l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ; Revue de l'O.F.C.E., n°57, avril 1996.

- Festoc F. : Le potentiel de croissance du commerce des pays d'Europe centrale et orientale avec la France et ses principaux partenaires ; Economie et Prévision, n°128. 1997-2.

En outre, il va de soi que ces estimations sont très mécaniques et que l'évolution des échanges avec les PECO dépendra d'une manière fondamentale du type de spécialisation qui s'y développe.

### 1.10.3 Conséquences et conditions du développement des échanges

Lors des élargissements précédents, l'ouverture commerciale qui en a résulté fut bénéfique aux anciens membres. Les importations des nouveaux pays membres en provenance de l'Union ont crû, dans un premier temps du moins, plus rapidement que leurs exportations. Ce scénario se renouvelle depuis le début des années '90 dans le cas des pays de l'Est.

En particulier, le développement de l'investissement direct génère un commerce additionnel qui se marque dans un premier temps de façon prépondérante du côté des importations des PECO avant de stimuler le développement de leurs exportations.

Cette séquence d'expansion des échanges peut poser des problèmes de déséquilibre commercial chez les nouveaux membres.

Chez les anciens membres à côté d'un effet global positif, la libéralisation des échanges avec l'Europe centrale peut poser certains problèmes sectoriels.

L'étude du Bureau du Plan consacrée au phénomène de la délocalisation (33) a montré qu'au sens strict - arrêt ou réduction d'activité et/ou de l'emploi en Belgique - ce phénomène est peu développé. Mais il concernerait 37% des implantations industrielles en Europe de l'Est, où l'importance des bas coûts salariaux est un facteur déterminant d'implantation dans des secteurs qui utilisent largement de la main-d'œuvre peu qualifiée, tels que l'habillement, le meuble mais aussi les appareils audio, vidéo et de télécommunication.

Dans les nouveaux pays membres un problème important sera l'ajustement progressif de l'offre.

Nous l'avons vu, à l'intérieur même du secteur industriel, les progrès de la productivité peuvent être très différents, de secteur à secteur, d'entreprise à entreprise, selon la phase de transition. Une éventuelle tendance à l'uniformisation des hausses salariales pourrait être source de fortes tensions. Les efforts de modernisation de l'équipement et de formation afin de développer une offre compétitive en prix et de qualité croissante sont d'une importance cruciale.

Le développement des infrastructures et la formation du capital humain constituent des adjuvants importants du développement de l'investissement privé. Dans ces domaines l'aide extérieure publique et, en particulier l'apport des fonds structurels européens, peut jouer un rôle appréciable. Les hypothèses concernant l'importance de ces transferts influent donc sur les perspectives d'avenir de l'élargissement.

Du côté du capital humain on peut noter que, en 1995, le pourcentage de la population d'âge actif ayant au moins suivi des études secondaires complètes était plus élevé en Pologne et davantage encore en République tchèque que dans la majorité des pays de l'O.C.D.E. et en particulier qu'en France, aux Pays-Bas ou en Belgique. Par contre, l'enseignement supérieur était médiocrement répandu. Mais les inscriptions dans celui-ci ont monté en flèche depuis la fin des années '80 (34).

#### 1.10.4 Perspectives de l'investissement

La sécurité juridique et les perspectives de stabilité économique et financière liées à l'intégration à l'Europe sont des facteurs de réduction du risque pour les investisseurs, domestiques et internationaux, de nature à stimuler les investissements.

Analysant la période qui entoure leur entrée dans l'Union, Baldwin et consorts (35) notent qu'en première approximation «EU accession can be helpful in encouraging investment in poor entrants (namely Spain, Portugal, Ireland)». La règle empirique connaît son exception : la Grèce qui conduit les auteurs à noter : «EU membership provides an opportunity for poor countries to catch up. There is, however, nothing automatic about the benefits». La qualité de la politique macro-économique suivie joue bien sûr un rôle fondamental, mais dans le cas de la Grèce l'absence de continuité territoriale avec le reste de l'Union européenne limita aussi sans doute l'effet favorable.

«Entry was generally accompanied by an increase in capital inflows» (34). Cet accroissement fut particulièrement important en Espagne et en Irlande, un peu moindre au Portugal.

Par ailleurs, l'élargissement à l'Europe centrale entraînerait un déplacement géographique du centre de l'Europe qui pourrait influencer durablement les localisations préférentielles d'activité. Un facteur permanent pourrait alors jouer en faveur de divers pays dont, peut-être, certains d'Europe centrale.

Baldwin a tenté de rationaliser l'expansion post adhésion de l'investissement, de façon à permettre une formalisation et des projections. Il constate :

- «EU membership will make the CEECs (36) less risky sites for physical investments » ;
- « Country risk does correlate with rates of return »
- « the CEEC average country risk [could] move[s] down to the range of Portugal after EU accession » ;
- « this implies that the [rate of] return demanded by savers for investment in the region should drop by roughly [...] 45 basis points (1996) » ;
- « the CEEC capital stock must rise substantially to bring CEEC capital's actual rate of return down to the new assumed steady state level ».

34 Etudes économiques de l'O.C.D.E. ; Pologne ; 1998.

35 Baldwin et alii (1997) op.cit.

36 Pays d'Europe centrale et orientale, y compris Slovaquie, Roumanie, Bulgarie et Pays baltes.

Selon les calculs de Baldwin, cet effet provoquerait un accroissement de plus de 65% du stock de capital à long terme.

#### **1.10.5 Estimations de l'impact de l'élargissement sur le P.I.B. des anciens et nouveaux membres de l'Union**

Toute estimation de ce type dépend d'une foule d'hypothèses.

L'expérience ibérique peut certes servir de guide mais, comme le rappelle Baldwin : « EU membership in the mid-1980s involved far fewer constraints on domestic policy than it does now ».

Dans le cadre de l'Agenda 2000 la Commission considère (37) que, s'il est improbable que les candidats puissent pleinement participer lors de l'adhésion à la zone euro, ils seront néanmoins tenus de :

- respecter les règles de discipline budgétaire ;
- achever de libérer les mouvements de capitaux ;
- respecter l'objectif de stabilité des prix ;
- éviter les fluctuations perturbatrices des taux de change nominaux ;
- assurer l'indépendance de la Banque centrale.

Un certain nombre d'interrogations ou difficultés associées à ces contraintes sont par ailleurs évoquées (voir 1.11).

En pratique, les conditions de la phase de transition qui suivra l'adhésion constituent une inconnue de taille.

Divers auteurs ont néanmoins tenté une évaluation de l'impact de l'élargissement, souvent en élaborant plusieurs scénarios alternatifs. Quelques-uns de ces résultats sont présentés au tableau 25 (38).

Une conclusion importante commune à toutes ces études est que l'impact de l'élargissement est, à un niveau d'agrégation élevé (UE, PECO ou groupe de Visegrad) , positif pour tous sur le long terme.

Les prévisions de croissance supplémentaire de l'UE sont relativement convergentes de l'ordre de 10 à 15 milliards d'ECU de 1992, soit en pour-cent du P.I.B. communautaire, un avantage relativement modeste (de 0,15 à 0,25%).

---

37 Agenda 2000. Annexe. Les effets de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion sur les politiques de l'Union européenne (étude d'impact) : Bulletin de l'Union européenne supplément 5/97.

38 Aucune des tentatives d'évaluation présentées n'intègre dans ses hypothèses une version détaillée du mode de fonctionnement de la PAC ou des fonds structurels reflétant de façon précise les propositions de l'Agenda 2000.

Les conséquences pour les PECO prennent place, selon les scénarios, à l'intérieur d'une fourchette beaucoup plus large.

L'existence d'un impact positif global peut recouvrir des disparités nationales ou régionales plus ou moins importantes.

Baldwin, François et Portes ont tenté de répartir par pays les gains estimés au niveau communautaire. Ils soulignent eux-mêmes le côté rudimentaire de l'expérience.

Qualitativement, il apparaît que certains pays seraient davantage bénéficiaires que d'autres. Les pays qui récolteraient une part du bénéfice attendu supérieure à leur poids relatif dans l'Union seraient, selon la projection de Baldwin, d'abord et avant tout l'Allemagne, mais aussi la France, le Royaume-Uni, l'Espagne ou la Suède. La Belgique serait relativement mal dotée ; l'Italie plus encore. L'Irlande et la Grèce seraient très faiblement bénéficiaires. Le Portugal est le seul pays Membre de l'Union qui pourrait être légèrement perdant dans le cas de l'élargissement. Toutes ces prévisions doivent beaucoup à la structure sectorielle des économies et, en particulier, dans le cas du Portugal, à la place qu'y occupe le secteur textile.

**Tableau 25**  
*Quelques estimations de l'impact sur le P.I.B. de l'élargissement de l'UE vers l'Est*

<b>Brown (1995)</b>	Ne considère que les pays dits de Visegrad. Suppose un libre-échange UE-PECO et pas un marché unique et donc pas de tarif extérieur commun	
	Accroissement du P.I.B. de l'UE (15) en milliards d'ECU à prix constants :	+ 13,3
cité par Baldwin et al.(1997)		
<b>Baldwin (1997)</b>		
<u>Scénario 1</u>	Modèle d'équilibre général Marché unique. PAC stylisée Intégration des effets d'allocation et d'accumulation suite à la libéralisation des échanges	
	Accroissement du P.I.B. en ECU à prix constants, par rapport à la projection de base	
	ECU de 1992	Variation en pour-cent
Europe de l'Est	+ 2,5	+ 1,5
Les 15	+ 9,8	+ 0,2
<u>Scénario 2</u>	Intégration de l'impact de la réduction du risque sur l'investissement	
	Accroissement du P.I.B. en ECU à prix constants, par rapport à la projection de base	
	ECU de 1992	Variation en pour-cent
Europe de l'Est	+ 30,1	+ 18,8
Les 15	+ 11,2	+ 0,2
La sensibilité du gain attendu en Europe centrale à la variation de la prime de risque est extrêmement forte.		
	Accroissement du P.I.B. en ECU de 1992	
	Europe de l'Est	Les 15
pas de réduction de la prime de risque	+ 2,5	+ 9,8
5% de réduction	+ 6,2	+ 10,0
10% de réduction	+ 14,5	+ 10,3
15% de réduction	+ 30,1	+ 11,2
<b>Cazes et consorts - O.F.C.E./D.I.W. (1996)</b>		
Scénario d'intégration	Marché unique Réduction de la prime de risque Mise en jeu des fonds structurels selon les règles en application actuellement en UE	
	Accroissement en 2012 du P.I.B. en ECU en prix constants, en pour cent	
PECO	+ 29,4%	
Les 15	+ 0,4%	

## 1.11 Quelques interrogations sur les problèmes posés par une adhésion rapide

Par rapport aux élargissements précédents de la Communauté européenne, l'élargissement à l'Est présente au moins deux différences fondamentales : l'écart de développement entre pays membres et candidats et le degré de développement de l'acquis communautaire.

On l'a vu les aspects économiquement positifs de l'élargissement en terme d'investissement et de croissance sont fortement liés à la levée de l'incertitude sur l'avenir des pays d'Europe centrale via le raffermissement et la formalisation de leurs liens avec l'Union européenne. Cela tendrait à pousser, comme diverses considérations de nature politique dans le sens d'un élargissement rapide.

Néanmoins deux problèmes au moins se posent :

- a) dans quelle mesure une adaptation rapide de ces pays à l'acquis communautaire est-elle concevable, réaliste?
- b) dans quelle mesure l'adoption de certains aspects de cet acquis n'est-elle pas défavorable au processus de rattrapage?

a) Au niveau des principes, il est important de ne pas évoluer dans le sens d'une Europe à la carte et donc de ne pas saucissonner l'acquis communautaire. Après une période de transition ou d'adaptation il faudra que la totalité de cet acquis soit adoptée par les nouveaux entrants.

Mais il faut aussi reconnaître que dans un certain nombre de domaines : normes de nature environnementale, développement du dialogue social, adaptation des structures administratives à la mise en œuvre de la réglementation commune il faudra peut-être beaucoup de temps avant que la mise au niveau de référence européen des pays de l'Est soit possible.

Par ailleurs, même si elle était réalisable une adaptation forcée, trop rapide aux conditions de l'acquis risquerait d'avoir un coût (trop) élevé ; pensons par exemple aux aspects environnementaux.

Face à la préoccupation de progresser rapidement vers la pérennisation du partenariat Europe centrale - Union européenne on ne peut donner l'impression de soumettre les candidats à des contraintes que d'autres postulants n'ont pas connues. Mais il faut s'assurer d'un état de préparation suffisante à l'adoption de l'acquis.



Dans le cas des pays de la péninsule ibérique les négociations préalables à l'accession ont été longues (8 ans). Puis dans certains domaines des dispositions transitoires ont été adoptées, portant dans certains cas (PAC, libre circulation des personnes) sur des périodes de 7 à 10 ans.

Des accords sur la période transitoire devront également ici être négociés, en veillant à ce que les dispositions arrêtées ne créent pas de distorsions de concurrence et ne mettent donc pas en question le bon fonctionnement du Marché unique.

Comme le suggère le SER (39), on pourrait concevoir que soit établi durant la phase de transition un certain lien entre les droits et les devoirs des nouveaux adhérents, afin de stimuler la réforme.

De même, il faut sans doute se garder de fermer trop étroitement les perspectives des pays qui n'ont pas été retenus comme interlocuteurs privilégiés dans la première phase de négociation. Une émulation dans le processus de réformes apparaît plus constructive que le résultat de l'apparente création d'une file d'attente figée une fois pour toute.

b) Il peut y avoir une certaine difficulté à conjuguer convergence nominale et rattrapage.

Le processus de rattrapage est généralement associé à une croissance dynamique mais aussi à une inflation assez forte et à un certain déficit extérieur, maintenu dans des limites jugées soutenables.

Par ailleurs, la sous-évaluation de la monnaie est favorable à l'insertion dans les échanges internationaux. Il se pourrait que la stabilité des changes et la perte de l'instrument de change constituent des contraintes trop lourdes pour certains.

Sur ce point le discours de la Commission dans l'Agenda 2000 est relativement ambigu.

Certes, il n'est pas question de voir les pays d'Europe centrale accéder à court terme à la zone Euro. Mais on les appelle cependant à une certaine stabilité des changes, d'amples fluctuations de change risquant de mettre le marché unique à mal, tout en reconnaissant qu'il « pourrait ne pas être indiqué pour les économies en transition de mettre de façon prématurée l'accent sur les critères de convergence » (40).

---

39 Sociaal-Economische Raad (Nederland) : Agenda 2000 : de uitbreiding en financiering van de EU ; 98/04.

40 Agenda 2000 - Annexe - Etude d'impact op.cit.

L'expérience de l'Espagne dans les années 1985-92/93 constitue une illustration de la difficulté de concilier convergence et rattrapage (41). La crise de la couronne tchèque en 1997 illustre les problèmes nés du choix d'un taux de change fixe dans une économie en transition (42). Par contre, en Pologne, le choix d'une décélération lente de l'inflation accompagnée d'une modulation du taux de change et des taux d'intérêt a permis de préserver la croissance.

Symétriquement d'ailleurs Fayolle et Le Cacheux notent que : « la zone euro incorpore des pays [on peut penser au Portugal, par exemple] dont la compétitivité [...] pourrait s'avérer particulièrement vulnérable à la concurrence salariale est-européenne, sans que ces pays soient désormais maîtres de leur taux de change ».

Dans tous les cas la grande hétérogénéité d'une Union élargie ne pourrait que compliquer la coordination des politiques économiques.

La multiplication du nombre des Etats membres entraîne une complexité croissante de la prise de décision, particulièrement dans les domaines où s'applique la règle de l'unanimité, comme par exemple en matière d'harmonisation fiscale ou de degré minimum de protection sociale.

L'unanimité est déjà extrêmement difficile à obtenir à 15. Elle deviendra pratiquement introuvable à 20 ou 25.

La déclaration commune de la Belgique, de la France et de l'Italie par laquelle ces pays considèrent qu'un renforcement des institutions communautaires constitue « une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion » va donc dans le bon sens, si l'on veut éviter un blocage non seulement des avancées mais même du fonctionnement efficace de l'Union.

Il est encore d'autres aspects, liés à l'élargissement actuellement prévu, à propos desquels des difficultés sont souvent évoquées. Nous en retiendrons deux :

---

41 Cazes et al. (1996) op.cit., résumant comme suit l'épisode espagnol :  
« Dans la première phase de l'ouverture et de l'intégration régionale l'ancrage nominal de la monnaie nationale au SME apparaît comme un instrument utile de stabilisation macro-économique, notamment parce qu'il permet de contenir les tensions inflationnistes. Mais tant que l'inflation intérieure demeure supérieure à celle des partenaires, la fixité du taux de change nominal engendre une appréciation réelle de la monnaie nationale, confortée par les entrées de capitaux privés aussi longtemps que le processus est jugé « crédible » et/ou que les taux d'intérêt sont maintenus à un niveau jugé suffisant par les investisseurs internationaux pour compenser le risque de dépréciation nominale. La tendance persistante à l'appréciation réelle de la monnaie correspond à une perte de compétitivité, génératrice de déséquilibres commerciaux durables, même si, à terme, la réussite du processus de rattrapage doit se traduire par la restauration de la compétitivité et de l'équilibre extérieur. Mais la stabilisation du taux de change nominal est alors, à tout moment, menacée par des crises de défiance des investisseurs internationaux prenant soudainement conscience de l'ampleur des déséquilibres. Ces crises risquent de contraindre les autorités nationales à des orientations macro-économiques plus strictes, compromettant le rattrapage ».

42 Begg D., Pegging out : Lessons from the czech exchange rate crisis ;CEPR Discussion paper n°1956, 1998.

### 1. *La mobilité de la main-d'œuvre*

Le niveau élevé de chômage a rendu le thème de l'immigration extrêmement sensible.

A priori, l'on peut penser que des écarts considérables de salaires entre l'Europe occidentale et orientale sont de nature à favoriser les migrations. L'immigration venant de l'Est devrait à première vue concerner au premier chef le bas de l'échelle des salaires mais on ne peut exclure un afflux de travailleurs qualifiés. Dans la pratique beaucoup dépendra des conditions de la transition. Si la phase de transition, durant laquelle des restrictions à la liberté de circulation seront certainement maintenues, est longue, les écarts de salaires se resserreront et les mouvements seront moins importants. Dans une perspective de long terme les mouvements migratoires pourraient être appréhendés plus positivement, être vu davantage comme un facteur de flexibilité, compte tenu de l'évolution démographique en Occident.

Les différences de salaire ne sont pas les seuls paramètres entrant en ligne de compte dans la décision de migrer.

On peut par exemple constater qu'en Pologne l'agriculture occupe encore près du quart de la population active. Selon l'O.C.D.E. (43) 15% au moins des travailleurs du secteur agricole constitueraient un sureffectif, un chômage déguisé donc de 600 à 900.000 personnes. De plus, il s'agit d'un pays où la poussée démographique est forte : la population d'âge actif augmente de 0,5% par an. Il existe donc une réserve considérable de main-d'œuvre que les créations d'emploi accommoderont difficilement. Et donc une source potentielle d'émigration, qui pourrait être facilitée par la forte présence d'émigration polonaise ancienne à l'Ouest.

En effet, les liens familiaux, culturels, communautaires peuvent constituer un frein important à l'émigration. Un récent sondage de l'Organisation internationale pour les migrations (44) tend d'ailleurs à montrer que seule une fraction relativement réduite (10 à 15%) des populations tchèque, hongroise ou polonaise se dit prête à envisager une émigration. Mais c'est massivement (35 à 45%) qu'elles se disent intéressées par le travail frontalier (en Allemagne ou en Autriche surtout) ou de quelques semaines ou mois à l'étranger.

Toute prévision en la matière est en réalité extrêmement délicate. Plus délicate encore à appréhender est la question des mouvements de populations des pays de l'Est qui resteront en dehors de l'Union et en particulier de celles issues de l'ex-URSS.

En cas d'élargissement la question se posera de la capacité administrative des nouveaux adhérents de contrôler les mouvements de population à leur frontière de l'Est.

Ceci renvoie à une deuxième difficulté liée à l'élargissement :

---

43 O.C.D.E., Etudes économiques, Pologne 1998.

44 Le Monde, décembre 1998.

## 2. *La césure entre pays en transition*

Comme le dit J. Sgard (45) : « la stratégie d'élargissement de l'Union [...] ne doit en aucune mesure être conçue comme un instrument de soutien à une transition lente, peu crédible ou contestée ».

Il reste que l'adhésion d'un premier cercle de pays d'Europe centrale risque d'élargir la césure avec d'autres qui, au mieux, évolueraient vers une spécialisation internationale peu favorable, centrée sur le bas coût de la main-d'œuvre, ou pire pourraient dériver vers l'instabilité économique, sociale et politique.

Il importe donc de laisser ouvertes les perspectives d'élargissement. Peut-être en réfléchissant à la possibilité de ce que Sgard appelle des « paliers d'intégration », dont il reconnaît la difficulté conceptuelle.

### 1.12 Premières conclusions

**A.** L'élargissement constitue d'abord une voie de consolidation de la stabilité et de la sécurité en Europe.

L'affermissement des perspectives de stabilité en Europe centrale et orientale ne peut avoir en soi qu'un impact positif au niveau économique. Toutes les études qui ont tenté d'approximer l'impact d'un élargissement vers l'Est sur le produit intérieur des 15 et des nouveaux adhérents ont conclu à l'existence *d'un effet positif sur le long terme*.

L'existence d'un impact positif global *à long terme* peut recouvrir des disparités nationales, régionales, sectorielles plus ou moins importantes. L'élargissement suscitera des problèmes pour certaines régions, certains secteurs, certaines entreprises. Dans certains cas des efforts fondamentaux d'adaptation seront nécessaires.

L'impact positif serait particulièrement important dans les pays d'Europe centrale, stimulant un rattrapage de développement dont l'écart par rapport à l'Europe occidentale est considérable. A titre d'exemple en 1997, le revenu moyen par tête en Pologne (46) était proche du tiers du niveau belge ou de la moitié du niveau espagnol.

45 Sgard J., L'élargissement de l'Union et la divergence entre économies en transition ; Revue française d'économie ; n°2 1997.

46 Base Parité de Pouvoir d'Achat.

**B.** *Les bénéfices économiques les plus immédiatement perceptibles de l'élargissement sont généralement associés à l'intégration au marché unique* qui, au-delà d'un simple mécanisme de libre échange, assure une plus grande visibilité de l'avenir, une sécurité juridique et donc une réduction du risque pour les investisseurs domestiques et internationaux, de nature à stimuler les investissements et donc la croissance.

**C.** *L'ouverture des marchés des produits industriels entre l'Union européenne et les pays candidats est d'ores et déjà très largement opérée.* Qu'il s'agisse des droits de douane ou des restrictions quantitatives à l'entrée dans l'Union ils ont presque totalement disparu vis-à-vis des produits venant de Pologne, République tchèque ou Hongrie. Ils sont en voie de disparition dans le sens de l'Union européenne (UE) vers les Pays d'Europe centrale.

La croissance des échanges entre ces pays et l'Union européenne fut forte en moyenne au cours des années '90, celle des exportations des pays de l'UE vers l'Europe centrale et orientale (PECO) étant encore plus nette et régulière que celle des importations en provenant. Néanmoins, la place prise par les PECO dans les échanges extérieurs de l'Union reste modeste (de l'ordre de 2,5% en 1996), tandis que l'UE est devenue dominante (aux alentours de 60%) dans ceux des PECO.

Parmi les exportations de l'UE vers les PECO le matériel d'équipement industriel ou privé (machines, appareils électriques, véhicules) occupe une place primordiale.

En ce qui concerne les exportations des PECO vers l'UE, on voit se développer d'une part des échanges liés à des industries de main-d'œuvre peu qualifiée, pour lesquels le coût du travail et la proximité jouent un rôle déterminant (cas des vêtements, par exemple). D'autre part, des progrès apparaissent dans des secteurs de productions plus élaborées (véhicules, machines diverses), exigeant une autre combinaison de facteurs.

Parmi les pays candidats, la Hongrie et la Slovénie paraissent le plus clairement évoluer vers des productions plus élaborées, tandis que la Pologne resterait davantage centrée sur des productions à haute intensité de main-d'œuvre peu qualifiée. La République tchèque occuperait une position intermédiaire.

Au sein des échanges UE-PECO, la part des échanges intra-sectoriels, basés sur des différences de qualité ou de design, qui caractérisent le commerce entre pays de niveau de développement comparable, est croissante mais encore moins présente que dans la moyenne des échanges intérieurs à l'Union. C'est avec la République tchèque que ce type d'échange est le plus présent. Elle est suivie de la Slovénie et de la Hongrie. La Pologne suit de loin.

Dans la plupart des secteurs les exportations des pays d'Europe centrale vers l'Union européenne semble plutôt relever des qualités les plus basses.

**D.** Un lien paraît pouvoir être établi entre amélioration de la qualité et *développement des liens avec des entreprises occidentales, que ce soit sous la forme de sous-traitance ou d'investissements directs*.

La sous-traitance se concentre dans l'habillement et subsidiairement dans le secteur du matériel électrique. La répartition sectorielle de l'investissement direct est assez diversifiée.

Du point de vue des PECO, les liens ainsi établis avec les entreprises occidentales constituent *une voie privilégiée de transfert de technologie, de savoir-faire* et d'apprentissage des modes de gestion et d'organisation du travail.

Du point de vue de l'investisseur, diverses enquêtes montrent que les motivations principales de l'investissement direct en Europe de l'Est sont, d'abord et primordialement la présence sur le marché puis le niveau des coûts salariaux.

En ce qui concerne *la nécessité de la présence sur ces marchés*, leur intégration au marché unique et la disparition de toute barrière commerciale pourrait la rendre moins cruciale. Mais l'élargissement de l'Union à l'Europe centrale entraînerait un déplacement géographique du centre de l'Europe qui pourrait durablement influencer les localisations préférentielles d'activité.

Quant au bas niveau de *salaire* il doit être mis en regard du niveau également très bas de la *productivité*. Les coûts salariaux unitaires paraissent avoir augmenté au cours des années '90 le plus nettement sans doute en Pologne et République tchèque, plus modérément en Hongrie et Slovénie. Il semble que l'on puisse raisonnablement approximer le niveau des coûts salariaux unitaires tchèques, hongrois ou polonais entre 30 et 45% des coûts belges.

Sur base d'enquêtes, la productivité du travail paraît plus élevée dans les entreprises à participation étrangère. Les investissements directs peuvent jouer un rôle d'entraînement important dans les progrès de la productivité en Europe de l'Est.

Partis de quasiment rien au début de la transition les flux d'investissements directs ont progressé peu à peu jusqu'en 1994 et apparemment beaucoup plus fortement ensuite. La Hongrie en fut d'abord la destination privilégiée ; à partir de 1995, les investissements en Pologne ont fortement crû.

**E.** *Les liens tissés depuis le début de la transition avec les pays d'Europe centrale ne sont pas d'une égale intensité pour tous les membres de l'Union européenne. Les bénéficiaires qu'ils peuvent a priori attendre de l'élargissement non plus.*

L'Allemagne occupe une place prépondérante dans les échanges avec les pays candidats. Elle concentre de l'ordre de 25 à 30% de leurs importations et exportations. Elle vient nettement en tête des pays de provenance des investissements directs, bien qu'elle ne suive que d'assez loin l'Autriche en ce qui concerne la part des investissements directs ciblés sur les PECO.

Avec toute la prudence qui doit accompagner de telles prévisions, il semble également que l'Allemagne soit un des pays qui pourrait récolter une part du bénéfice attendu de l'élargissement (en terme de surcroît de croissance) supérieure à son poids relatif dans l'Union. D'autres bénéficiaires pourraient être la France, le Royaume-Uni, l'Espagne ou la Suède (47).

**F.** Dans le cadre de telles prévisions, qui doivent beaucoup à la structure sectorielle des économies, *le bénéfice qu'est en droit d'espérer la Belgique serait relativement réduit.*

Les échanges commerciaux entre la Belgique et les pays d'Europe centrale ont connu une forte croissance au cours des années '90. Mais si l'on considère les trois principaux pays candidats de la 1<sup>ère</sup> vague, il n'y a que dans le cas de la Pologne que les exportations belges occupent une place approximativement à la mesure de leur poids dans les échanges extérieurs européens.

De plus, bien que le solde des échanges avec ces pays soit positif, il semblerait que, sur la période de 1993-97, les importations venant de Hongrie ou d'ex-Tchécoslovaquie en Belgique ont davantage progressé que les exportations belges à destination de ces pays, ce qui s'écarterait du schéma moyen européen.

D'un point de vue sectoriel, les points forts à l'exportation des PECO recourent assez largement les branches industrielles belges considérées comme « principalement exposées » (48). Les pays de l'Est européen ont réalisé des avancées significatives sur le marché belge dans des domaines tels que l'habillement et les chaussures, les meubles, les appareils électriques ou l'outillage. Il s'agit de secteurs où la concurrence destructrice d'emplois n'est pas neuve.

La Belgique n'occupe qu'une position modeste parmi les pays investisseurs directs dans les PECO, mais en Hongrie ou République tchèque du moins, assez conforme à son poids relatif dans les échanges de l'Union européenne.

L'étude du Bureau du Plan consacrée au phénomène de la délocalisation (48) a montré qu'en sens strict -arrêt ou réduction d'activité et/ou de l'emploi en Belgique- ce phénomène est peu développé. Mais il concernerait 37% des implantations industrielles en Europe de l'Est, où l'importance des bas coûts salariaux est un facteur déterminant d'implantation dans des secteurs qui utilisent largement de la main-d'œuvre peu qualifiée, tels que l'habillement, le meuble mais aussi les appareils audio, vidéo et de télécommunication.

Inversement les domaines de dynamisme belge maximum à l'exportation (chimie et plastique, machines, véhicules mais aussi verre) correspondent largement à ceux les plus présents parmi les importations des PECO.

---

47 Voir Baldwin R. (1997) op.cit.

48 Bernard P. et al., Bureau fédéral du Plan, 1998.

Très clairement le positionnement des produits belges sur une échelle d'avancement ou de sophistication technologique déterminera largement l'évolution des relations commerciales avec les économies émergentes en général et celles de l'Est en particulier. Le degré de qualification relativement élevé de la main-d'œuvre dans les pays d'Europe centrale ouvre cependant la perspective de la possibilité d'une évolution relativement rapide vers une assez grande sophistication de l'offre dans ces pays, ou du moins dans certains d'entre eux.

**G.** L'intégration à l'Europe clarifierait et sécuriserait les relations économiques avec les pays d'Europe centrale, tout en levant les dernières incertitudes qui pourraient subsister quant à la stabilité de leur avenir. Tout cela serait de nature à conforter investissement et croissance.

Cependant, pour les économies en transition des pays candidats, le degré de sophistication atteint par l'acquis communautaire fait de la marche vers une adhésion rapide un prodigieux défi.

Dans un certain nombre de domaines : normes de nature environnementale, développement du dialogue social, adaptation des structures administratives à la mise en œuvre de la réglementation commune, le passé pèse encore sur le présent, et il faudra sans doute beaucoup de temps avant que la mise au niveau de référence européen des pays de l'Est soit possible. Qui plus est, là où elle serait concevable, une adaptation forcée, très rapide risquerait d'avoir un coût élevé.

Par ailleurs, il peut y avoir une certaine difficulté à conjuguer convergence nominale et rattrapage.

Face à la préoccupation de progresser rapidement vers la pérennisation du partenariat Europe centrale-Union européenne on ne peut donner l'impression de soumettre les candidats à des contraintes par trop rigoureuses. Mais il faut s'assurer d'un état de préparation suffisante à l'adoption de l'acquis.

Un juste équilibre doit être trouvé entre les progrès à accomplir dans la phase d'accompagnement vers l'adhésion et la définition des conditions et durée de la période transitoire qui la suivra.

Par ailleurs, il faut sans doute se garder de fermer trop étroitement les perspectives des pays qui n'ont pas été retenus comme interlocuteurs privilégiés dans la première phase de négociation. Une émulation dans le processus de réformes pourrait être plus constructive que le résultat de l'apparente création d'une file d'attente figée une fois pour toute.

**H.** Il existe sans doute à l'Est une réserve potentielle d'émigration relativement importante.

Des écarts considérables de salaires sont de nature à favoriser les migrations. Mais d'autres facteurs, familiaux ou culturels en particulier, constituent des freins importants.



Toute prévision en la matière est extrêmement délicate. Beaucoup dépendra sans doute du degré de resserrement de l'écart de salaire atteint à l'issue de la transition durant laquelle certaines restrictions à la liberté de circulation de la main-d'œuvre seront maintenues.

**I.** La grande hétérogénéité d'une Union élargie ne pourrait que compliquer la coordination des politiques économiques.

La multiplication du nombre des Etats membres entraîne une complexité croissante de la prise de décision, particulièrement dans les domaines où s'applique la règle de l'unanimité, comme par exemple en matière d'harmonisation fiscale

La déclaration commune de la Belgique, de la France et de l'Italie par laquelle ces pays considèrent qu'un renforcement des institutions communautaires constitue « une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion » va donc dans le bon sens, si l'on veut éviter un blocage non seulement des avancées mais même du fonctionnement efficace de l'Union.

L'adhésion des pays d'Europe centrale pose de façon cruciale la question du « timing » de l'amélioration des mécanismes d'élaboration de politiques économiques cohérentes au niveau européen (tel que l'abandon de la règle de l'unanimité en matière fiscale). Cette amélioration serait notablement compliquée si des progrès significatifs en la matière n'intervenaient pas avant l'adhésion.



## 2. Les finances publiques des Communautés européennes

---

### Introduction

Ce chapitre présente une esquisse de l'évolution du budget de l'UE. Après avoir éclairé la portée des budgets européens, nous examinerons successivement les recettes, les dépenses et les finances publiques prises globalement. Leur évolution sera esquissée dans le cadre de l'élargissement géographique et fonctionnel de l'Union. On montrera en particulier comment cet élargissement a donné lieu à des modifications du système de financement et comment les moyens ont été adaptés de manière à pouvoir mieux financer les dépenses, dont la prévision et la maîtrise se font progressivement d'une façon plus stricte. Dans les tableaux, les années budgétaires n'ont pas été choisies au hasard mais représentent chaque fois, avant 1993, une rupture avec le passé à la suite d'un changement structurel dans le budget. Ensuite, quelques problèmes pendants dans le domaine budgétaire sont exposés: l'incidence des adhésions sur la structure des recettes et la matière politiquement sensible des contributions nettes. Une dernière partie traite de l'évolution future possible des finances publiques de l'UE. On terminera par un résumé du chapitre et quelques conclusions générales.

### 2.1 Portée du budget général et des autres budgets

Le traité de fusion de 1965 a intégré dans le budget CEE le budget administratif CECA et le budget de fonctionnement de la CEEA (Euratom). Le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 a quant à lui intégré le budget de recherches et d'investissement de la CEEA dans le budget général, de telle sorte qu'il n'y a plus depuis lors, indépendamment du Fonds européen de développement (FED) (49), lequel est hors budget communautaire, que deux instruments budgétaires, à savoir le budget général et le budget opérationnel de la CECA (50).

---

49 La coopération au développement avec les pays ACP (quelque 70 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) est principalement menée à travers le FED. Ce dernier est financé par les contributions des pays membres, bien qu'il ait été prévu qu'il jouisse d'une contribution limitée du budget général.

50 Commission européenne, *Vade-mecum budgétaire (édition 1998)*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 26.

La CECA accorde différentes formes de soutien concernant les secteurs du charbon et de l'acier. Dans la perspective de l'expiration du traité CECA le 23 juillet 2002, moment auquel les activités de la CECA seront reprises dans le budget général, il a été mis fin en 1997 au soutien sous forme de subventions en intérêts sur les prêts de reconversion; la politique de reconversion a toutefois été poursuivie dans une mesure limitée. En 1998, les prélèvements sur la production de charbon et d'acier ont été fixés pour la première fois à 0%. Les activités de prêt ont lieu hors budget. Depuis quelques années, les prêts consentis par la Communauté proviennent uniquement de la Banque européenne d'investissement (BEI), et pour un montant beaucoup plus limité, de la CECA et de la CEE (au titre de soutien des balances de paiement). Dans le passé, la CEEA octroyait également des prêts, de même que le Nouvel instrument communautaire pour la promotion de l'investissement instauré en 1979.

## 2.2 Les recettes

### 2.2.1 Les ressources propres traditionnelles

La décision du 21 avril 1970 instaurant un système de ressources propres (RP) a remplacé les contributions financières des Etats membres établies sur base de leur part dans le PIB communautaire (dotations) par des RP qui reviennent de plein droit à la Communauté. Jusqu'en 1978 inclus, les recettes ont consisté uniquement en ressources propres traditionnelles et en ressources diverses, principalement des contributions financières, du fait qu'en l'absence d'une harmonisation de l'assiette, les ressources TVA n'ont été perçues dans tous les Etats membres de l'époque que partiellement en 1979 et entièrement en 1980.

Les RP traditionnelles consistent en **droits agricoles, prélèvements et cotisations sucre et isoglucose**, et droits de douane. Les prélèvements agricoles sont des droits variables sur l'importation, en provenance d'Etats non membres, de produits agricoles relevant d'une organisation commune de marché; ils compensent la différence entre les prix mondiaux et les prix communautaires. A partir du 1er juillet 1995, les droits agricoles ont pris la place des prélèvements, perçus entièrement par la Communauté depuis 1971 et remplacés en grande partie par des droits de douane à la suite des accords pris dans le cadre du GATT. Le deuxième type de RP traditionnelle, instauré en 1977, est constitué des cotisations à la production et des cotisations au stockage. La perception de **droits de douane** sur une base communautaire a été instaurée progressivement au cours de la période 1971-1975. En vertu d'une disposition de la décision du 31 octobre 1994, les droits sur les produits CECA font également partie, depuis cette date, des droits de douane. A titre d'indemnité pour les frais de perception, les Etats membres retiennent 10% des RP traditionnelles, montant qui est comptabilisé comme recette négative à partir du budget 1988.

A cause de la baisse de la valeur des importations suite à la baisse du prix du pétrole en 1986, les RP traditionnelles ont enregistré une diminution, qui, en raison du malaise économique généralisé, a été insuffisamment compensée par la croissance des ressources TVA (51) (cf. infra). A noter la baisse tendancielle de la part des ressources propres traditionnelles, dont le produit fluctue depuis 1987 entre 12 et 14 milliards d'écus et reste donc assez stable (voir tableau 1). Cette baisse est due à l'incidence de la diminution des tarifs suite à la libéralisation du commerce dans le cadre du GATT, qui n'a pas été compensée dans une mesure suffisante par l'expansion du commerce mondial (52), ainsi qu'au degré croissant d'auto-suffisance en matière de denrées alimentaires, qui tend à limiter les importations en provenance de pays tiers.

### 2.2.2 La ressource TVA

La ressource TVA provient de l'application d'un taux uniforme sur une assiette TVA uniforme. Comme la ressource TVA, en raison de la nécessité de l'harmonisation préalable de son assiette, n'a alimenté le budget communautaire qu'à partir de 1979, la décision RP mentionnée plus haut n'a été appliquée dans son entièreté qu'à partir de 1980, et l'équilibre du budget général a été assuré au cours de cette période de transition, jusqu'en 1979, par des contributions dégressives des Etats membres (imputées au poste « recettes diverses »). Jusqu'au 1er janvier 1987 (date de l'instauration de la TVA), la Grèce, qui est devenue membre le 1er janvier 1981, a versé sa contribution au budget communautaire sur base de sa part dans le PNB; pendant la période 1981-1985, la Communauté en a restitué chaque année une partie décroissante. Il en est de même pour le Portugal, qui n'appliquait pas encore l'assiette uniforme de la TVA pendant la période initiale et a encore payé une contribution financière jusqu'au 1er janvier 1989. La Communauté a restitué chaque année, pendant la période de transition de 1986 à 1991, une partie décroissante de sa contribution financière et de la TVA qui était progressivement instaurée. Le même système de restitutions, dont les dépenses étaient reprises dans le poste « remboursements » (53), s'appliquait aussi à l'Espagne, qui, au moment de son adhésion, avait déjà instauré la TVA.

La décision du 7 mai 1985 (prise sur base des accords du Conseil de Fontainebleau de juin 1984) a relevé le plafond TVA de 1% à 1,4% et a introduit un mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires, qui faisaient du Royaume-Uni (RU) un contributeur net important. Pour 1985, le RU a bénéficié d'une compensation sous la forme d'une diminution de sa contribution TVA à concurrence de 1.000 millions d'écus. A partir de 1986, le RU a reçu une compensation sous la forme d'une diminution de sa contribution TVA égale à 66% de la différence entre sa part (théorique) en pourcentage des paiements de TVA et sa part dans les dépenses réparties entre les Etats membres. Cette compensation est à charge de tous les Etats membres et a encore été corrigée une fois en faveur de l'Allemagne, qui ne supporte que les deux tiers de sa part théorique. En 1988, ce mécanisme de correction a été adapté de manière à prendre, comme clé de répartition de l'augmentation compensatoire de la contribution TVA des Etats membres, non plus l'assiette TVA mais le PNB.

---

51 Hitiris, Th., *European Union Economics*. London, Prentice Hall Europe, 1998, p. 104.

52 Commission européenne, Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres. *Bulletin de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, Supplément 2/98, p. 9.

53 Les dépenses liées à la dépréciation des stocks agricoles (cf. infra) sont aussi reprises dans ce poste.

Du fait de l'accroissement de la prospérité dans la Communauté, la part de la consommation privée, qui constitue la principale composante de l'assiette TVA dans le PNB, diminue, de sorte que la croissance des moyens TVA prend du retard par rapport à la croissance de l'activité économique, qui a en outre été elle-même structurellement faible pendant la première moitié des années quatre-vingts. Alors que le taux d'appel était initialement de 1% maximum, il ne pouvait dépasser 1,4% entre 1986 et 1994. Le taux uniforme proprement dit est plus bas que le taux d'appel maximal du fait que, ainsi qu'il a déjà été dit, le montant de la compensation en vue du financement de la correction en faveur du RU n'est pas pris en compte; c'est ainsi, par exemple, que le taux uniforme s'élevait à 1,27% en 1988 et à 1,28% en 1994 (54). La quasi-stagnation des moyens TVA en termes absolus (voir tableau 1) s'explique par la récession économique des années 1992-1994, qui a nécessité l'accroissement du financement résiduel sur base du PNB (55).

L'assiette TVA est régressive par rapport à la prospérité, dans la mesure où la part de l'assiette TVA dans le PNB est plus élevée dans le cas des pays moins prospères que dans celui des pays plus prospères, ces derniers ayant un taux d'exportation et d'épargne relativement plus élevé, de sorte que les pays moins prospères versent relativement plus de ressources TVA que les plus prospères. C'est pourquoi, par souci d'équité, un taux d'écrêtement général de l'assiette de la TVA égal à 55% du PNB a été introduit en 1988, de telle manière que les Etats membres plus prospères durent moins contribuer à la ressource TVA. Leur assiette TVA exprimée en % du PNB demeura néanmoins supérieure à la moyenne de la Communauté. A partir de 1995, le taux d'appel maximum a été diminué de 0,8% par an et est passé de 1,32% à 1% en 1999, ce qui a fait baisser le taux uniforme de 1,25% à 0,84% en 1999. En outre, à partir de 1995, ce taux d'écrêtement a été abaissé à 50% pour les Etats membres qui avaient en 1991 un PNB par habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire, c'est-à-dire la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal; pour les autres Etats membres, ce taux a été abaissé annuellement d'un point de pourcentage jusqu'à 50% en 1999. En 1998, l'assiette TVA de quatre Etats membres a été écrêtée, de sorte que la ressource TVA devient en fait une ressource PNB (56). L'abaissement du taux d'appel TVA maximum et le règlement concernant le taux d'écrêtement visent à diminuer la part de la ressource TVA dans le budget et donc le caractère régressif de celle-ci. La diminution de la part TVA, surtout depuis 1996, va ainsi de pair avec l'augmentation de la quatrième ressource, qui est plus équitable.

---

54 Commission européenne, *Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne*, p. 11.

55 *Ibidem*, p. 11.

56 *Ibidem*, p. 16.

### 2.2.3 La ressource PNB et l'évolution générale des ressources propres

En 1988, la « quatrième ressource », un pourcentage uniforme du PNB de tous les Etats membres réunis, a été introduite. Cette ressource complémentaire, qui est en fait une contribution nationale déguisée, sert à financer la différence entre les dépenses, qui sont fixées avant les moyens de financement nécessaires, et les autres moyens budgétaires, de manière à garantir l'équilibre budgétaire obligatoire. Remarquons au passage que l'interdiction de financer le déficit qui est établie par l'article 199 du Traité de Rome ainsi que l'importance relativement limitée du budget de l'UE ont pour conséquence que ce budget n'a qu'une fonction de stabilisation macro-économique très limitée. Le taux d'appel de cette ressource PNB doit être fixé chaque année. Comme cette ressource est basée sur l'indicateur le plus représentatif de l'activité économique ou de la prospérité des Etats membres, les contributions PNB répondent mieux au principe de la capacité contributive que les contributions TVA et sont donc plus équitables que ces dernières. Les ressources PNB servent aussi au financement des réserves. Jusqu'en 1992, les ressources PNB n'ont joué qu'un rôle limité. A partir de 1993, toutefois, les ressources PNB ont représenté, à l'exception de l'année 1995, plus de 20% du budget (cf. tableau 1 ci-après). Pour 1998 et 1999, on prévoit même une proportion qui dépasse largement 40%, au détriment surtout des ressources TVA.

Il existe enfin, à côté des « ressources propres » les « **recettes diverses** », telles que, par exemple, le produit des retenues sur les salaires des fonctionnaires, qui en constituent la principale catégorie, ainsi que les excédents dégagés lors des exercices antérieurs, qui ne forment que depuis 1988 une part importante de ce poste.

D'une manière générale, on peut constater - ainsi qu'il apparaît au tableau 1 - au cours des années nonante (et surtout depuis 1995) une augmentation structurelle de la part des ressources PNB et une baisse structurelle des ressources TVA ainsi que la poursuite de la diminution déjà ancienne des RP traditionnelles. Le recul tendanciel et endogène de ces deux derniers types de ressources propres ainsi que la baisse programmée du rôle de la TVA depuis 1988 et surtout après 1995 (cf. supra) expliquent en partie l'insuffisance de ces recettes pour financer l'augmentation irrésistible des dépenses suite à l'élargissement à des Etats membres plus pauvres, au renforcement de la politique existante et à l'introduction de nouvelles mesures. La maîtrise difficile, jusqu'aux réformes de 1988 et 1992, des dépenses communautaires en matière agricole, de même que l'incidence financière négative sur le budget de l'élargissement de la Communauté à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, bénéficiaires nets du budget de la Communauté, expliquent l'écart entre ces deux types de ressources et les besoins de la Communauté.

En conclusion, on peut dire que les recettes ont fort augmenté jusqu'en 1995-1996, jusqu'à ce qu'une politique budgétaire restrictive soit introduite en 1997, de sorte que le ratio ressources propres/PNB diminue depuis. L'élargissement de la Communauté à de nouveaux Etats membres a chaque fois été accompagné d'une modification du mode de financement, ce qui est expliqué à la section 2.5.

**Tableau 1**  
**Recettes communautaires de 1971 à 1999 inclus**

*(en millions ECU/EURO)*

Type de recettes	1971		1973		1975		1979		1981		1986		1988		1990		1991	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Droits agricoles	713.8	30.6	510.3	10.4	590.1	9.2	2143.5	14.4	1747.4	9.2	2287.0	6.8	2605.8	6.2	1875.7	4.0	2486.6	4.4
Droits de douane	582.3	25.0	1986.3	40.4	3151.0	49.3	5189.1	34.8	6392.4	33.8	8173.0	24.3	9310.2	22.3	10285.1	22.1	11475.4	20.4
TVA							4737.7	31.8	9187.8	48.6	22223.4	66.0	23927.6	57.2	27440.1	59.1	31406.2	55.8
Quatrième ressource													4445.8	10.6	94.9	0.2	7468.3	13.3
Divers	1033.2	44.4	2417.7	49.2	2644.0	41.4	2821.2	18.9	1590.4	8.4	983.8	2.9	1554.0	3.7	6773.3	14.6	3412.9	6.1
	<b>2329,3</b>	<b>100</b>	<b>4914,3</b>	<b>100</b>	<b>6385,1</b>	<b>100</b>	<b>14891,5</b>	<b>100</b>	<b>18918,0</b>	<b>100</b>	<b>33667,2</b>	<b>100</b>	<b>41843,4</b>	<b>100</b>	<b>46469,1</b>	<b>100</b>	<b>56249,4</b>	<b>100</b>

Type de recettes	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Droits agricoles	1987.8	3.3	1929.9	2.9	2074.1	3.1	1944.6	2.6	1821.5	2.2	1925.3	2.4	1670.9	2.0	1921.1	2.2
Droits de douane	11292.4	18.9	11055.6	16.8	11178.0	16.9	12508.6	16.7	11762.2	14.5	12247.0	15.2	11144.3	13.3	11893.9	13.8
TVA	34659.3	58.0	34489.9	52.5	33254.5	50.4	39183.2	52.2	33962.9	41.8	34222.5	42.5	34134.5	40.9	30374.2	35.2
Quatrième ressource	8322.2	13.9	16517.9	25.2	17682.2	26.8	14191.2	18.9	23549.1	29.0	26898.2	33.4	35911.3	43.0	41530.4	48.1
Divers	3450.1	5.8	1679.5	2.6	1813.3	2.7	7249.5	9.7	10179.4	12.5	5254.7	6.5	668.1	0.8	630.9	0.7
<b>Total</b>	<b>59711,8</b>	<b>100</b>	<b>65672,7</b>	<b>100</b>	<b>66002,1</b>	<b>100</b>	<b>75077,1</b>	<b>100</b>	<b>81275,1</b>	<b>100</b>	<b>80547,7</b>	<b>100</b>	<b>83529,2</b>	<b>100</b>	<b>86350,4</b>	<b>100</b>

Source: Commission européenne. Vade-mecum budgétaire. édition 1998.



**Tableau 2**  
**Ressources UE en provenance de la Belgique**

*(en millions BEF/en % du PNB)*

	1987		1988		1989		1990		1991	
	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB
Import.	23.243,0	0,44	27.406,0	0,48	30.928,0	0,50	32.970,0	0,51	35.096,0	0,51
Prélèvem.	16.813,0	0,32	10.300,0	0,18	7.704,0	0,13	7.291,0	0,11	9.044,0	0,13
TVA	33.600,0	0,63	36.832,0	0,65	37.890,0	0,62	41.132,0	0,63	46.300,0	0,67
PNB (*)			9.383,0	0,17	4.136,3	0,07	1.186,0	0,02	11.802,3	0,17
Total	73.656,0	1,39	83.921,0	1,48	80.658,3	1,31	82.579,0	1,27	102.242,3	1,49

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB	Montant	en % PNB
Import.	36.746,0	0,51	34.057,0	0,46	38.208,0	0,49	40.031,0	0,49	39.405,0	0,47	46.068,0	0,52
Prélèvem.	4.524,0	0,06	5.340,0	0,07	3.978,0	0,05	3.306,0	0,04	2.891,0	0,03	2.709,0	0,03
TVA	45.651,0	0,63	43.825,0	0,59	47.294,0	0,60	45.159,0	0,55	40.939,0	0,49	39.842,0	0,45
PNB (*)	13.594,3	0,19	18.945,0	0,25	24.965,7	0,32	23.845,0	0,29	33.457,9	0,40	35.473,2	0,40
Total	100.515,3	1,39	102.167,0	1,37	114.445,7	1,46	112.341,0	1,37	116.692,9	1,38	124.092,2	1,41

Source : Situation de trésorerie et Exposé général (\*)

## 2.3 Les dépenses

A l'origine, la politique communautaire était dominée par la **politique agricole commune** (PAC). En 1962 fut érigé le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), qui fut scindé en 1964 en une section « Garantie » pour les dépenses nées de la politique des marchés et des prix et une section « Orientation » pour les dépenses concernant la politique structurelle en faveur de l'agriculture.

Les dépenses de garantie consenties dans le cadre des organisations communes de marché consistent en subventions à l'exportation (restitutions) et en interventions à un prix minimum garanti. Une dépense particulière en matière d'agriculture est le « prélèvement de co-responsabilité », une sorte d'impôt sur la surproduction de lait (introduit en 1977) et de céréales (introduit en 1986) destiné à empêcher la forte progression des dépenses pour ces produits et comptabilisé dans les dépenses d'intervention comme une dépense négative (57). Il existe en outre une politique commune de la pêche, instaurée officiellement fin janvier 1983 et orientée vers la stabilisation des prix du marché, entre autres par l'introduction d'un système de quotas. Ces mesures traditionnelles de soutien ont été complétées en 1988 par des mesures de limitation de l'offre. A partir de 1993 s'y ajoutent de nouvelles dépenses, telles que les mesures d'accompagnement dans le cadre de la réforme de la PAC (préretraite, environnement, boisement) (cf. infra), les dépenses d'aide au revenu et enfin les dépenses au titre du Fonds de garantie pour la pêche.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal, en 1986, la dépréciation du dollar après le printemps 1985 et au cours du premier semestre 1986 et la baisse des prix mondiaux des produits ont fortement contribué à l'augmentation du coût des restitutions à l'exportation. Du fait du recul des exportations à la suite de la baisse du dollar, les surplus alimentaires ont fortement augmenté, si bien que les frais de stockage augmentèrent, eux aussi, considérablement. A partir de 1989, dans le cadre de la poursuite d'une discipline budgétaire plus stricte (dont les principes ont été fixés par la décision du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire, confirmée par le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992), l'évolution des dépenses du FEOGA-Garantie a été freinée par l'instauration de la ligne directrice agricole (guideline), sur base de laquelle l'augmentation annuelle des dépenses est limitée à 74% de la croissance du PNB communautaire.

La réforme à grande échelle de la PAC en 1992 vise la maîtrise des dépenses agricoles à travers un abaissement des prix d'intervention, la limitation des capacités de production et l'octroi d'aides directes au revenu des agriculteurs à titre de compensation de la perte de revenu. La ligne directrice agricole est toujours en vigueur aujourd'hui, mais son application a été étendue à toutes les dépenses qui concernent la PAC réformée et le Fonds de garantie pour la pêche.

Les crédits prévus depuis 1988 au titre de la réserve monétaire (source de financement résiduelle) servent à faire face aux conséquences budgétaires des changements de la parité dollar/écu et, depuis 1993, à couvrir les coûts budgétaires des ajustements monétaires dans le SME en cas d'insuffisance de la ligne directrice agricole. A partir de 1995, cette provision annuelle a pu être abaissée de 1000 millions d'écus à 500 millions d'écus, grâce au fait que la réforme de la politique agricole avait rendu les dépenses moins sensibles aux fluctuations des taux de change du dollar.

Jusqu'en 1980 inclus, les dépenses du FEOGA-Garantie formaient au moins les deux tiers du budget communautaire. Entre 1981 et 1988, ces dépenses ont fluctué entre 60% et 70% de ce budget. Depuis 1989, leur part baisse tendanciellement, surtout à partir de 1992 (voir tableau 3), grâce à la croissance plus lente des dépenses suite à la réforme de la PAC, à l'application de la ligne directrice agricole et aux nouvelles priorités en matière de politique.

L'importance croissante des **politiques structurelles** a renforcé la fonction redistributrice du budget communautaire (58) en faveur des pays les moins prospères, ce qui forme une sorte de contrepoids à l'avantage plus grand que les économies plus riches tireraient de la libéralisation de l'économie suite au développement du marché intérieur.

Initialement, les politiques structurelles étaient uniquement menées via le FEOGA-Orientation, qui contribue à l'adaptation de la structure agricole et à la promotion du développement rural. Ensuite est venu le Fonds social européen (FSE), destiné à promouvoir l'emploi. En 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a été érigé en vue de réduire les inégalités régionales au sein de l'Union par le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement et des régions industrielles en déclin; les dépenses du FEDER ont connu une progression importante en 1986 du fait de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, qui avait donné lieu un an plus tôt au lancement des programmes méditerranéens intégrés.

L'exécution, avec le Paquet Delors I, de l'Acte unique européen, dans lequel la promotion de la cohésion économique et sociale dans la Communauté est présentée comme indispensable pour la réalisation du marché intérieur en 1993, a donné, pendant la période 1988-1992, une forte impulsion à la politique structurelle. Au Conseil européen de Bruxelles en février 1988, il fut décidé, dans le cadre d'une réforme générale des finances communautaires, de réformer les trois fonds structurels traditionnels dans le courant de la période 1989-1993, et cette réforme devait contribuer, par l'étroite coordination des fonds et l'orientation de la politique structurelle autour de cinq objectifs généraux, à diminuer les différences entre les régions et le retard des régions les moins favorisées. C'est ainsi que la part des ressources des fonds structurels dans le total des ressources a presque doublé entre 1987 et 1993.

---

58 Hitiris, Th., *op. cit.*, p. 110.

Dans ce qu'on appelle le « paquet Delors II » de la Commission de février 1992, la cohésion économique et sociale reste une des grandes priorités politiques pour la période 1993-1999, à côté des nouvelles priorités que sont les actions extérieures et le renforcement de la capacité concurrentielle de l'industrie européenne. C'est pourquoi, à la rubrique 2 des perspectives financières (cf. infra), les maxima prévus pour le Fonds de cohésion et pour les fonds structurels constituent des objectifs à atteindre, qui doivent être repris chaque année au budget (pour les fonds structurels c'était déjà le cas dans les précédentes perspectives financières).

Dans les perspectives financières 1993-1999 basées sur le « paquet Delors II », fixées par le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992, les dépenses totales (consistant principalement en un soutien sous la forme de cofinancement de programmes pluriannuels, complémentairement au soutien national) en vue du renforcement de la cohésion économique et sociale ont été majorées d'environ 75% entre 1992 et 1999 et la concentration des moyens budgétaires dans les zones les moins favorisées a été renforcée. Cela concerne notamment les régions dont le PNB par tête atteint moins de 75% de la moyenne communautaire (les régions aidées dans le cadre de l'objectif 1 (59) (60) , qui contribue à l'ajustement économique des régions en retard de développement), ainsi que les quatre pays qui reçoivent actuellement un soutien du Fonds de cohésion (cf. infra).

L'« Instrument financier d'orientation de la pêche » (IFOP) et le Fonds de cohésion, budgétairement beaucoup plus important, ont été érigés par le Traité de Maastricht sur l'Union européenne de février 1992, qui a encore élargi la politique structurelle. Le Fonds de cohésion aide les pays les plus pauvres de l'Union européenne à remplir les conditions de convergence fixées par le Traité de Maastricht, pour autant qu'ils appliquent un programme de convergence économique dans la perspective de l'UEM. Ce Fonds de cohésion finance entre 80% et 85% des coûts des projets en matière d'environnement et de réseaux de transports transeuropéens dans les Etats membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, mesurée sur base des parités de pouvoir d'achat. Concrètement, cela concerne actuellement l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande.

Suite à une décision de juillet 1993, les ressources disponibles pour les quatre fonds structurels traditionnels au cours de la période 1994-1999 devraient augmenter de 30% en termes réels, à comparer avec une augmentation de 9% des dépenses de la PAC. L'objectif 1 se voit attribuer 68,1% des ressources totales destinées aux fonds structurels, toujours pour la même période (61). A partir de 1996, la part des fonds structurels dans le total des dépenses s'élève à plus de 30% (voir tableau 3). Enfin, il faut encore signaler que le soutien financier des fonds structurels peut être complété par des prêts et des garanties de la BEI (62).

---

59 A partir de 1994, les nouveaux « Länder » allemands, ainsi que le Hainaut, font partie des régions d'objectif 1. Toutefois, le Hainaut devrait normalement perdre ce soutien à partir de 2000.

60 Dans le cadre de l'objectif 1, les fonds structurels peuvent financer jusqu'à 75% d'un projet. Pour les autres objectifs, le cofinancement est d'au plus 50%.

61 Commission européenne. *Les finances publiques de l'Union européenne. Les caractéristiques, les règles et le fonctionnement du système financier européen*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, p. 96.

62 Kerremans, K., Matthijs, H., *op. cit.*, p. 107.

Suite à l'adhésion, au 1er janvier 1995, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, un sixième objectif a été ajouté à la politique structurelle, au profit de régions dont la densité de population ne dépasse pas, en principe, 8 habitants par km<sup>2</sup> (à savoir quelques régions du Nord de la Scandinavie et de la Finlande). En même temps, une sous-rubrique a été créée, le « mécanisme financier de l'Espace économique européen », dans laquelle sont reprises les obligations contractées par les nouveaux Etats membres dans le cadre de l'Accord instituant l'EEE. Dans la perspective de l'adhésion de nouveaux Etats membres au 21ème siècle, la Commission a prévu, dans les perspectives financières 2000-2006, un fonds structurel de pré-adhésion, avec une dotation annuelle de 1.040 millions d'écus en crédits d'engagement.

Les **politiques internes** ont pour objectif commun d'accélérer la réalisation du grand marché intérieur. L'importance des politiques internes a fort augmenté après l'approbation de l'Acte unique européen en février 1987. Cet ensemble très hétérogène comporte entre autres des actions dans les domaines suivants: emploi, énergie, politique de l'environnement (introduite avec l'Acte européen), renforcement du marché intérieur notamment par l'appui apporté au développement des réseaux transeuropéens ainsi qu'à la recherche et au développement technologique (RDT). La grande percée de la RDT est intervenue en 1984, avec le programme ESPRIT en matière de technologie de l'information.

Selon les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992, qui a fixé les perspectives financières 1993-1999, les dépenses de politique interne peuvent augmenter au cours de cette période d'environ 30% en termes réels. La recherche reste sans doute le plus gros poste de dépense, comme c'est le cas depuis de nombreuses années déjà, mais d'autres dépenses jouissent actuellement de la priorité financière à l'intérieur d'une politique budgétaire plus sobre: le développement de réseaux transeuropéens dans le domaine du transport, des télécommunications et de l'énergie, qui est le poste qui croît le plus vite parmi les politiques internes, et le soutien aux PME. Ces dépenses sont en effet considérées comme stimulant le plus fortement la croissance, la capacité concurrentielle et l'emploi. Au budget 1998, dans le cadre de la nouvelle initiative pour l'emploi, un nouveau titre a été créé dans le domaine des politiques internes, « Marché du travail et innovation technologique », pour un montant de 191 millions d'écus.

Les **actions extérieures** comprennent toutes les dépenses de la Communauté en faveur de pays tiers et consistent principalement en l'aide pour la coopération au développement. Elles peuvent être ventilées en actions de coopération à caractère horizontal (principalement les dépenses d'aides humanitaire et alimentaire) et en actions de coopération et d'aide définies par zone géographique, qui ont pour but de contribuer au développement économique et à la restructuration de pays tiers. Fait également partie des actions de coopération à caractère horizontal le soutien apporté au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) instaurée par le Traité de Maastricht. Cette politique, qui a été reprise dans le budget en tant que rubrique distincte, séparée des actions extérieures, ne représente actuellement qu'un montant marginal.

Dans les perspectives financières pour la période 1993-1999, les ressources financières destinées aux actions extérieures ont été augmentées de plus de 40%. Si l'on tient compte de la création de deux nouvelles réserves, la réserve pour aide d'urgence et la réserve pour garanties de prêts, créées de manière à pouvoir libérer rapidement des moyens pour faire face à des dépenses imprévues, les ressources ont été augmentées de pas moins de 55% (63). Les ressources du Fonds de garantie, qui a été créé en 1994 pour couvrir les risques des garanties octroyées par le budget général en matière de prêts, proviennent principalement de cette réserve pour garanties. Conjointement avec la réserve monétaire, ces réserves restent à l'intérieur de la limite maximale des dépenses totales des perspectives financières. Depuis 1994, la part des dépenses destinées à des actions extérieures atteint chaque année environ 5% du total des dépenses. Lors de l'allocation concrète des crédits, les zones les plus proches de la Communauté, à savoir les pays d'Europe de l'Est et les pays méditerranéens, reçoivent une attention particulière. En 1989, le programme PHARE a été instauré pour soutenir la restructuration des pays d'Europe centrale et orientale. Ce programme aide ces pays dans leur transition vers une démocratie fondée sur une économie de marché et les prépare également à leur adhésion ultérieure à l'UE. Au Conseil de Cannes du 26 juin 1995, il a été décidé de prévoir 6,7 milliards d'écus à cet effet pour la période 1995-1999.

En ce qui concerne les autres dépenses, il y a d'abord les **dépenses administratives**, qui ont été strictement maîtrisées ces dernières années. Dans les dépenses opérationnelles se trouvent enfin les dépenses diverses en relation avec, d'une part, les **garanties et réserves** (cf. les dépenses agricoles (64) et les actions extérieures) et, d'autre part, les **compensations** ou remboursements aux Etats membres. Les nouveaux Etats membres (Autriche, Finlande et Suède) reçoivent des compensations agro-budgétaires dégressives de 1995 à 1998, de manière à atténuer les conséquences financières directes de leur adhésion sur le plan agricole.

Très schématiquement, on peut constater que les dépenses ont augmenté plus vite avant la réforme budgétaire générale de 1988 qu'après (cf. tableau 4). En ce qui concerne plus particulièrement la période récente 1993-1999, il apparaît que les dépenses pour les actions structurelles augmentent nettement plus vite (+52,1% à prix courants), et les dépenses agricoles nettement plus lentement (+17,2%), que les dépenses totales (33,3%), ce qui est en accord avec les objectifs.

---

63 Commission européenne. Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres. *Bulletin de l'Union européenne*, supplément 2/98, pp.33-35.

64 La prévision concernant la réserve monétaire fait partie des crédits du FEOGA-Garantie. Toutefois, dans les perspectives financières, elle n'est pas reprise dans les crédits de la PAC mais dans ceux des réserves.

**Tableau 3**  
**Evolution des dépenses communautaires**

(en millions ECU/EURO et en %)

Domaine	1959		1961		1965		1966		1968		1970		1973		1975		1981	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
<b>Budget général</b>																		
FEOGA-Garantie					28,7	8,5	50,7	12,9	1.259,7	77,4	3.108,1	86,9	3.614,4	76,8	4.327,7	70,9	11.063,7	59,7
Actions struct. dont			8,6	11,1	4,6	1,4	22,1	5,6	58,5	3,6	95,4	2,7	259,1	5,5	375,3	6,2	3.566,8	19,2
- FEOGA-Or.									34,0	2,1	58,4	1,6	10,8	0,2	76,7	1,3	539,9	2,9
- FEDER															150,0	2,5	2.406,5	13,0
- FSE									24,5	1,5	37,0	1,0	248,3	5,3	148,6	2,4	620,4	3,3
- Fonds de cohés.																		
- IFOP																		
Recherche									73,4	4,5	63,4	1,8	70,1	1,5	115,9	1,9	311,6	1,7
Actions extérieures							0,9	0,2	1,0	0,1	1,4	0,0	63,3	1,3	250,9	4,1	738,4	4,0
Administration	18,1	37,4	25,4	32,8	43,3	12,8	50,9	12,9	94,7	5,8	115,3	3,2	245,3	5,2	364,0	6,0	941,8	5,1
Rembours. et autres							0,6		0,6	0,0	1,6	0,0	253,0	5,4	383,1	6,3	1.103,7	6,0
<b>Total budg.général</b>	<b>18,1</b>	<b>37,4</b>	<b>34,0</b>	<b>43,9</b>	<b>76,6</b>	<b>22,6</b>	<b>125,2</b>	<b>31,8</b>	<b>1.487,9</b>	<b>91,5</b>	<b>3.385,2</b>	<b>94,7</b>	<b>4.505,2</b>	<b>95,8</b>	<b>5.816,9</b>	<b>95,3</b>	<b>17.726,0</b>	<b>95,7</b>
FED			15,8	20,4	106,7	31,5	108,3	27,5	106,5	6,5	145,6	4,1	157,8	3,4	208,5	3,4	663,7	3,6
CECA	21,8	45,0	20,8	26,8	35,7	10,5	31,0	7,9	32,4	2,0	45,6	1,3	40,5	0,9	76,0	1,2	139,7	0,8
CEEA	8,5	17,6	6,9	8,9	120,0	35,4	129,2	32,8										
<b>Total général</b>	<b>48,4</b>	<b>100,0</b>	<b>77,5</b>	<b>100,0</b>	<b>339,0</b>	<b>100,0</b>	<b>393,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.626,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3.576,4</b>	<b>100,0</b>	<b>4.703,5</b>	<b>100,0</b>	<b>6.101,4</b>	<b>100,0</b>	<b>18.529,4</b>	<b>100,0</b>

Domaine	1986		1990		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
<b>Budget général</b>																		
FEOGA-Garantie	22.118,1	61,7	25.604,6	56,1	34.935,8	52,4	32.952,8	53,6	34.490,4	50,4	39.324,2	50,0	40.423,0	49,5	40.937,0	47,8	40.940,0	46,3
Actions struct. dont	5.664,7	15,8	9.591,4	21,0	20.478,5	30,7	15.872,1	25,8	19.223,3	28,1	24.624,1	31,3	26.304,9	32,2	28.594,7	33,4	31.153,8	35,2
- FEOGA-Or.	771,2	2,2	1.825,3	4,0	2.914,2	4,4	2.476,5	4,0	2.530,6	3,7	3.360,3	4,3	3.580,0	4,4	3.521,5	4,1	3.852,0	4,4
- FEDER	2.456,7	6,9	4.554,1	10,0	9.545,6	14,3	6.331,2	10,3	8.373,6	12,2	10.610,3	13,5	11.539,6	14,1	12.045,3	14,1	12.965,0	14,6
- FSE	2.436,8	6,8	3.212,0	7,0	5.382,6	8,1	4.315,4	7,0	4.546,9	6,6	6.031,6	7,7	6.143,4	7,5	6.807,8	7,9	7.396,0	8,4
- Fonds de cohés.					795,0	1,2	851,6	1,4	1.699,3	2,5	1.872,2	2,4	2.323,0	2,8	2.648,8	3,1	2.877,0	3,3
- IFOP							395,0	0,6	248,1	0,4	421,6	0,5	486,9	0,6	390,0	0,5	492,0	0,6
Recherche	775,4	2,2	1.790,3	3,9	2.232,5	3,3	2.480,8	4,0	2.477,9	3,6	2.878,7	3,7	2.981,1	3,7	2.999,3	3,5	3.056,0	3,5
Actions extérieures	1.057,3	3,0	1.430,6	3,1	2.857,5	4,3	3.055,2	5,0	3.406,2	5,0	3.855,0	4,9	3.888,9	4,8	4.508,3	5,3	4.590,5	5,2
Administration	1.533,9	4,3	2.332,9	5,1	3.319,1	5,0	3.541,7	5,8	3.870,3	5,7	4.011,1	5,1	4.198,3	5,1	4.353,4	5,1	4.435,1	5,0
Rembours. et autres	3.526,0	9,8	3.313,1	7,3	960,1	1,4	1.370,5	2,2	3.079,3	4,5	2.339,0	3,0	2.138,8	2,6	2.116,3	2,5	2.152,0	2,4
<b>Total budg.général</b>	<b>34.675,4</b>	<b>96,8</b>	<b>44.062,9</b>	<b>96,6</b>	<b>64.783,4</b>	<b>97,1</b>	<b>59.273,1</b>	<b>96,4</b>	<b>66.547,4</b>	<b>97,3</b>	<b>77.032,2</b>	<b>98,0</b>	<b>79.935,0</b>	<b>98,0</b>	<b>83.529,2</b>	<b>97,5</b>	<b>86.350,4</b>	<b>97,6</b>
FED	846,7	2,4	1.256,5	2,8	1.353,6	2,0	1.781,6	2,9	1.563,7	2,3	1.317,4	1,7	1.213,0	1,5	1.948,0	2,3	1.955,0	2,2
CECA	298,1	0,8	288,6	0,6	596,4	0,9	424,0	0,7	297,5	0,4	255,3	0,3	459,8	0,6	179,0	0,2	211,0	0,2
CEEA																		
<b>Total général</b>	<b>35.820,2</b>	<b>100,0</b>	<b>45.608,0</b>	<b>100,0</b>	<b>66.733,4</b>	<b>100,0</b>	<b>61.478,7</b>	<b>100,0</b>	<b>68.408,6</b>	<b>100,0</b>	<b>78.604,9</b>	<b>100,0</b>	<b>81.607,8</b>	<b>100,0</b>	<b>85.656,2</b>	<b>100,0</b>	<b>88.516,4</b>	<b>100,0</b>

Source: Communauté européenne. Vade-mecum budgétaire, édition 1998.

**Tableau 4**  
*Evolution des dépenses communautaires par rapport au total des budgets des Etats membres et au PIB de la Communauté*

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Croiss.nom.annuelle en %	21,0	32,3	121,8	23,6	22,1	30,7	16,1	90,0	117,5	27,0
Croiss.réelle annuel. en %		27,0	112,2	17,3	16,9	26,1	12,5	84,3	104,2	21,3
Dép.commun.en % des dép. publ. des Etats membres	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,6	1,1	1,3
Dépenses en % du PIB commun.	0,03	0,04	0,08	0,09	0,09	0,11	0,12	0,22	0,42	0,48
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Croiss.nom.annuelle en %	73,1	-32,6	37,1	42,3	7,5	20,7	29,4	15,0	37,8	18,1
Croiss.réelle annuel. en %	61,5	-37,2	27,1	30,5	-3,8	6,6	18,2	5,8	28,0	8,6
Dép.commun.en % des dép.publ. des Etats membres	2,0	1,2	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4	1,7	1,8
Dépenses en % du PIB commun.	0,74	0,45	0,55	0,53	0,50	0,54	0,61	0,63	0,78	0,81
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Croiss.nom.annuelle en %	11,4	12,6	15,0	19,4	10,3	2,8	24,2	1,2	17,3	-0,5
Croiss.réelle annuel. en %	-0,1	2,5	6,1	12,6	4,9	-1,8	20,4	-1,3	12,4	-5,3
Dép.commun.en % des dép.publ. des Etats membres	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	2,1	2,0	2,2	2,0
Dépenses en % du PIB commun.	0,80	0,81	0,85	0,94	0,97	0,93	1,00	0,96	1,04	0,95
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Croiss.nom.annuelle en %	7,9	20,6	10,6	9,7	-7,9	11,3	14,9	3,8	5,0	3,3
Croiss.réelle annuel. en %	3,2	14,7	6,8	8,1	-9,6	9,6	11,3	1,2	3,1	1,4
Dép.commun.en % des dép.publ. des Etats membres	2,0	2,2	2,2	2,3	2,1	2,1	2,3	2,3	2,4	2,4
Dépenses en % du PIB commun.	0,95	1,05	1,11	1,21	1,06	1,06	1,16	1,14	1,15	1,13

Source : Commission européenne, Vade-mecum budgétaire, 1998.



## 2.4 Evolution des finances publiques de l'UE

L'histoire générale des finances publiques est placée sous le signe de la recherche de ressources suffisantes pour pouvoir financer l'augmentation du nombre d'Etats membres et l'élargissement des domaines d'action de la CE. L'évolution des finances reflète fortement l'agrandissement de la Communauté. Le 1er janvier 1973, le RU, l'Irlande et le Danemark sont devenus membres; le 1er janvier 1981, ce fut le tour de la Grèce; le 1er janvier 1986, l'Espagne et le Portugal ont adhéré, et le 1er janvier 1995, la Finlande, l'Autriche et la Suède. De plus, trois des sept Etats membres de l'Association Européenne de Libre Echange (65) prennent part, dans le cadre de l'Espace économique européen, à différents volets de la politique de la Communauté. A cet effet, ils paient une contribution financière qui est calculée en proportion de leur PNB.

Pendant une première période, les ressources ont été quasi exclusivement consacrées aux dépenses agricoles, qui ont, en raison du système de prix garantis, conduit à une surproduction. Les dépenses agricoles se sont donc alourdies de manière endogène, ce qui explique pour une grande part les problèmes financiers qui se sont posés avant la réforme budgétaire de 1988. Les ressources traditionnelles, par contre, suivaient tant bien que mal, et les ressources TVA augmentaient plus lentement que le PNB. Avant que le taux d'appel maximum de la TVA soit relevé de 1% à 1,4% du PNB en 1986, une solution provisoire fut apportée aux problèmes financiers de la Communauté par le versement, par les Etats membres, d'avances remboursables et non remboursables, respectivement en 1984 et 1985.

Une solution provisoirement définitive au problème fut apportée par la décision du Conseil du 24 juin 1988, qui annonçait la première réforme importante des finances communautaires et devait donner forme à la mise en œuvre de l'Acte européen. Lors de la réforme de 1988, on veilla à ce que la Communauté pût disposer des ressources nécessaires, en fixant pour chaque année un maximum de RP en % du PNB communautaire, allant de 1,15% en 1988 à 1,20% en 1992, et en introduisant la quatrième ressource. En attendant une nouvelle décision concernant les ressources propres, le maximum de 1,20% restait d'application pour les années 1993 et 1994.

En établissant les perspectives financières 1988-1992, on visait un développement harmonieux et maîtrisé des grands postes de dépenses, en fixant pour chacun d'eux un montant annuel maximum de crédits d'engagement. Pour le total des crédits d'engagement, un maximum de 1,30% du PNB total de la Communauté fut fixé pour 1992. En vertu de la décision du 31 octobre 1994, ce pourcentage pourrait s'élever à 1,335% en 1999, en tenant compte d'un rapport convenable entre crédits d'engagement et crédits de paiement. En outre, il a été défini un montant total maximum de crédits de paiement, en millions d'écus et en % du PNB de la Communauté. Par souci de cohérence entre l'évolution des recettes et celle des dépenses, une marge a été prévue entre le plafond des ressources propres et le maximum des crédits de paiement, pour faire face à des dépenses imprévues et pour compenser les moindres recettes consécutives à un ralentissement inattendu de la croissance économique.

---

65 L'Islande et la Norvège depuis l'entrée en vigueur de l'EEE le 1er janvier 1994, et le Liechtenstein depuis mai 1995.

Les perspectives financières, exprimées initialement à prix constants, converties en prix courants et adaptées annuellement, ne constituent pas une programmation financière purement indicative ni un budget pluriannuel, puisque la procédure budgétaire annuelle reste nécessaire pour déterminer le niveau effectif des dépenses à l'intérieur du cadre contraignant des perspectives financières (66). L'établissement des perspectives financières vise une discipline budgétaire plus stricte, qui s'applique en premier lieu à la maîtrise des dépenses budgétaires à travers la fixation de la ligne directrice agricole. Celle-ci vaut également pour les perspectives financières 1993-1999, qui suivent les mêmes principes de technique budgétaire que les perspectives financières précédentes.

Les conséquences budgétaires directes du Traité de Maastricht ne sont pas très importantes. Ce Traité a attribué de nouvelles compétences budgétaires à de nombreux secteurs et a conduit en particulier à un élargissement de la politique structurelle, avec la création en 1993 du Fonds de cohésion et de l'IFOP, ainsi qu'à de nouveaux domaines d'action pour l'Union européenne, qui sont ce qu'on appelle le second pilier (coopération en matière de justice et d'affaires intérieures) et le troisième pilier (PESC). Les dépenses administratives afférentes à ces deux piliers sont supportées par le budget communautaire. Les dépenses opérationnelles ne sont à charge du budget communautaire qu'avec l'accord du Conseil, autrement elles sont supportées par les contributions des Etats membres.

Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992, qui a établi les perspectives financières 1993-1999 (Paquet Delors II), une nouvelle décision a été prise le 31 octobre 1994 concernant le système des ressources propres. A côté des dispositions déjà expliquées en matière de ressource TVA (abaissement du taux d'appel uniforme de TVA et du taux d'écrêtement), qui ont pour conséquence une augmentation de la part de la quatrième ressource, cette décision comporte l'augmentation progressive du maximum de ressources propres de 1,21% en 1995 à 1,27% en 1999. Lors des discussions tripartites du 29 novembre 1994, un accord fut conclu concernant les perspectives financières 1995-1999 pour la Communauté des Quinze, dans lequel les plafonds des postes de dépense étaient majorés principalement en fonction des besoins nouveaux découlant de l'adhésion des trois nouveaux Etats membres (67) .

---

66 Commission européenne. *Vade-mecum budgétaire (édition 1998)*, Luxembourg. Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 11.

67 C'est ainsi que, suite à l'adhésion des trois nouveaux membres, la ligne directrice agricole a été majorée à concurrence de 74% de l'augmentation du PNB consécutive à l'élargissement, le plafond des mesures de politique interne a été augmenté de 7%, ce qui correspond au rapport du PNB des nouveaux Etats membres à celui des anciens, et le plafond des actions extérieures a été augmenté de 6,3%, soit le rapport de la population des nouveaux Etats membres à celle des anciens.

L'assainissement des finances publiques exigé des Etats membres dans la perspective de l'UME a eu pour conséquence que le budget européen ne pouvait pas constituer un impôt croissant pour ces Etats membres. Aussi a-t-on mené, à partir de 1997, une politique de dépenses prudente et manifestement plus sobre, qui, combinée à la majoration du plafond des RP, a conduit à une marge croissante du point de vue des plafonds des prévisions financières et des RP (68). Cette marge croissante s'explique aussi par des circonstances relativement favorables, à savoir l'augmentation inattendue des prix agricoles et la diminution des dépenses agricoles qui en a découlé, ainsi que la lenteur de certains Etats membres à utiliser les fonds structurels (69). A partir de 1997, les dépenses effectives, qui se situent depuis lors nettement en-dessous du niveau autorisé dans les perspectives financières (70), augmentent plus lentement que par le passé. Dans ce contexte d'assainissements, priorité a été donnée à des dépenses promouvant la croissance et l'emploi, telles que les réseaux transeuropéens et la nouvelle initiative pour l'emploi, décidée lors du sommet de Luxembourg sur l'emploi de novembre 1997. Enfin, l'avant-projet de budget 1999 représente un budget de transition, qui donne à la fois forme à l'achèvement du « paquet Delors II » et, pour la première fois, préférence aux priorités de l'Agenda 2000 (71).

## 2.5 Incidence des adhésions sur la structure des recettes

Entre l'adhésion de nouveaux Etats membres et la structure des recettes, on ne peut pas vraiment constater de lien historique direct et immédiat. Toutefois, l'adhésion de pays moins prospères a certainement contribué à l'introduction de ressources qui tiennent un plus grand compte de la capacité contributive des Etats membres; en ce sens, il y a effectivement un lien structurel. Le recul notable de la part des droits agricoles et l'augmentation simultanée de la part des droits de douane en 1973 n'est peut-être pas attribuable globalement à l'adhésion du RU, de l'Irlande et du Danemark, puisque l'adhésion du RU, un Etat dont l'agriculture était moins développée et qui importait de grandes quantités de produits alimentaires des pays du Commonwealth, aurait plutôt dû faire monter la part des prélèvements agricoles, un effet qui a été quelque peu neutralisé par l'Irlande et le Danemark, qui ont, eux, une agriculture développée. Ce glissement a plus à voir avec l'introduction du tarif douanier harmonisé dans le cadre du GATT qu'avec les nouvelles adhésions; la forte hausse des prix du pétrole par l'OPEC peut aussi avoir joué un rôle dans l'augmentation de la part des droits de douane.

Le recul manifeste de la part des droits de douane en 1986 provient surtout de la diminution de la valeur des importations à la suite de la baisse des prix du pétrole en 1986. L'adhésion, en 1986, d'Etats membres moins prospères, l'Espagne et le Portugal, a d'une part, vu l'évolution attendue des dépenses, conduit indirectement à la majoration du plafond des ressources TVA de 1% à 1,4% (72), et a d'autre part contribué fortement, sur le plan politique, à l'instauration de l'écrêtement de l'assiette TVA à 55% du PNB en 1988, ce qui a

68 Commission européenne. *Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne*, pp. 12-13.

69 Dehousse, F.. Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne. *Courrier hebdomadaire* n°1600-1998, Centre de recherche et d'information socio-politiques CRISP, p. 22 en Sociaal Economische Raad, Advies Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU, 98/04, 20 maart 1998, p. 47.

70 Commission européenne. *Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne*, Annexe 1: L'évolution du système de financement de l'UE, p. 42.

71 Commission européenne. *Vade-mecum budgétaire (édition 1998)*, p. 101.

72 Brehon, N.-J., *Le budget de l'Europe*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997, p. 25.

provoqué la baisse de la part relative des ressources TVA. L'introduction de la quatrième ressource s'est faite sous la pression des Etats membres plus pauvres du Sud et de l'Irlande, qui craignaient que ce ne soient surtout les Etats membres les plus prospères qui profitent du marché intérieur et des opportunités offertes par la libéralisation de l'économie et du commerce. L'adhésion d'Etats plus petits, la Finlande, l'Autriche et la Suède, ces deux derniers étant des contributeurs nets, dont la prospérité ne s'écarte pas beaucoup de la moyenne de l'UE, n'a probablement que peu influencé la composition des recettes, d'autant plus que les ressources TVA diminuent structurellement du fait des politiques suivies et que les RP traditionnelles enregistrent une tendance à la baisse depuis longtemps déjà et continueront à baisser à l'avenir, en raison de l'augmentation du commerce intracommunautaire et de la libéralisation du commerce consécutive à la suppression des barrières tarifaires.

Le futur élargissement à grande échelle à des Etats membres manifestement moins prospères pourrait influencer la part des ressources TVA d'une manière un peu plus positive, dans la mesure où l'assiette TVA de ces pays est élevée par rapport au PNB; cet effet sera toutefois limité par l'écrêtement de l'assiette et par la limitation globale du taux d'appel TVA. Comme ces pays orienteront fortement leur commerce extérieur vers les Etats membres de l'UE, il n'en résultera pas d'impulsion positive sur les RP traditionnelles, dont l'importance décroît d'une manière générale.

Il faut remarquer pour finir que la proposition de la Commission de remplacer les RP traditionnelles et la ressource TVA par la ressource PNB, et ce en vue de simplifier le système (73), permettrait de tenir compte encore davantage de la capacité contributive. Avec la généralisation de la source PNB, le financement de l'UE se ferait de nouveau entièrement avec des contributions nationales et serait donc privé de la dimension communautaire; ce système conduirait en outre à une forte augmentation de la contribution belge (74). Cette proposition, qui est appuyée par la Commission, apporterait d'autre part une solution au problème de l'inégalité des contributions nettes de certains Etats membres et rendrait ainsi superflu le système de la ristourne britannique. Une progressivité plus grande encore des contributions pourrait être introduite en adaptant l'assiette de la ressource TVA par l'utilisation d'un indice de PNB par tête. Les contributions refléteraient mieux, de cette façon, la prospérité relative de chacun des Etats membres et ce sont surtout les pays les plus pauvres qui tireraient avantage de cette proposition défendue par l'Espagne, mais il faut remarquer que la philosophie d'action générale de l'UE veut que la solidarité soit introduite via les dépenses, à savoir les politiques structurelles et la promotion de la convergence réelle à travers les investissements (par exemple les réseaux transeuropéens (TEN)), et non via les recettes. C'est ainsi que le critère de PNB par tête est déjà pris en compte lors de l'octroi d'un soutien à partir des fonds structurels (75).

---

73 Commission européenne, *Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne*, p. 33.

74 Chambre des Représentants de Belgique, Rapport fait au nom de la Commission des Finances et du Budget par M. Yves Leterme, Budget des Voies et Moyens et Projet de Budget général des Dépenses pour l'année budgétaire 1999, 1783/3-98/99, 10 décembre 1998, p. 198.

75 Brehon, N.-J., *op. cit.*, p. 110.

## 2.6 Les contributions nettes de la Belgique au budget de l'UE et la problématique des compensations budgétaires

Les recettes tirées du budget de l'UE et les contributions à celui-ci conduisent, pour les Etats membres, à des contributions nettes ou à des soldes budgétaires (76) qui sont positifs pour certains et négatifs pour d'autres. Avant d'évaluer la valeur du concept de solde budgétaire, nous en donnerons ci-après quelques définitions courantes. Le solde le plus rudimentaire et le plus facile à calculer est le solde comptable, c'est-à-dire la différence entre les recettes totales en provenance du budget de l'UE et les contributions à ce même budget. Comme le montre le tableau 5a, le solde comptable de la Belgique a toujours été positif (plus de revenus que de contributions); en 1997, il s'élevait à 0,50% du PNB. Si l'on ne tient pas compte des dépenses administratives, qui ne sont pas des transferts à une trésorerie nationale mais des paiements pour des biens et services, on obtient le solde budgétaire opérationnel. Dans le cas de la Belgique, où différentes institutions de l'UE sont établies et où les dépenses administratives sont donc très élevées par comparaison avec celles de nombreux autres Etats membres, le solde budgétaire opérationnel est négatif (1997: -0,52%).

Le solde budgétaire du type « correction britannique », qui est le solde pris en considération de manière plus ou moins officielle (77), ne tient de facto aucun compte des ressources propres traditionnelles, qui sont très élevées en Belgique du fait de la présence de ports importants. A noter que, pour la Belgique, le solde budgétaire de type « correction britannique », qui était en 1997 de 0,83% avant la correction pour la ristourne au RU et de 0,79% après, est plus élevé que le solde comptable, bien que les RP traditionnelles soient intégralement comprises dans ce dernier solde et donnent lieu à une distorsion positive du fait de l'« effet de port », et que ces ressources soient plus limitées pour la Belgique dans le cas du premier solde budgétaire, dans la mesure où elles sont imputées en proportion des paiements de ressources TVA et PNB. La raison de cette répartition théorique est que la charge de ces prélèvements est supportée non pas par le pays qui perçoit les droits de douane mais par les pays où habitent les utilisateurs finaux des marchandises concernées par ces prélèvements, de telle sorte qu'une correction est effectuée au préalable pour les marchandises expédiées vers d'autres pays de l'UE.

---

76 Commission européenne, *Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne*, Annexe 3: Concept et mesure des soldes budgétaires.

77 Le solde budgétaire du type « correction britannique », du fait qu'il est basé sur l'accord de Fontainebleau et est utilisé pour le calcul de la correction en faveur du RU, est le seul qui jouisse d'un certain degré de reconnaissance formelle. Dans le calcul de ce solde budgétaire, certaines corrections sont appliquées. C'est ainsi que les RP traditionnelles sont réparties entre les Etats membres en fonction de leurs paiements en ressources TVA et PNB et que les dépenses administratives sont prises en compte. Depuis 1995, le solde budgétaire opérationnel est communiqué à titre confidentiel aux Etats membres.

**Tableau 5a**  
**Soldes budgétaires de la Belgique**

	I. Soldes budgétaires comptables (1)											
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	% PNB		% PNB		% PNB		% PNB		% PNB		% PNB	
Mecus	1.224,2	0,71	1.333,1	0,72	1.139,6	0,58	1.718,2	0,81	1.415,8	0,66	1.079,5	0,50
mio BEF	51.257,3		53.454,0		45.945,8		67.082,8		53.414,6		42.912,8	

	II. Soldes budgétaires opérationnels (2)											
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	% PNB		% PNB		% PNB		% PNB		% PNB		% PNB	
Mecus	-280,2	-0,16	-458,3	-0,25	-922,9	-0,47	-381,2	-0,18	-636,4	-0,30	-1.137,6	-0,52
mio BEF	-11.732,0		-18.376,7		-37.209,0		-14.883,0		-24.009,8		-45.222,4	

	III. Soldes budgétaires du type « correction britannique » (avant correction) (3)											
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	% PNB		% PNB		% PNB		% PNB		% PNB		% PNB	
Mecus	1.884,9	1,09	2.078,9	1,13	2.037,5	1,03	2.530,5	1,20	2.113,4	0,99	1.809,7	0,83
mio BEF	78.920,8		83.358,7		82.146,9		98.797,0		79.733,3		71.940,1	

**Tableau 5a**  
**Soldes budgétaires de la Belgique**

	IV. Soldes budgétaires du type « correction britannique » (après correction) (3)											
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	%		%		%		%		%		%	
	PNB		PNB		PNB		PNB		PNB		PNB	
Mecus	1.740,8	1,00	1.928,4	1,05	1.924,0	0,97	2.455,2	1,16	1.961,1	0,91	1.712,0	0,79
mio BEF	72.313,9		77.907,2		76.102,3		93.592,7		76.037,1		69.183,6	

- (1) Dépenses totales de l'UE (dépenses opérationnelles et de fonctionnement) - Ressources propres totales (RP trad., ressources TVA et PNB).
- (2) Dépenses opérationnelles - Ressources propres totales.
- (3) Utilisé pour le calcul de la correction en faveur du RU. Les versements de RP traditionnelles sont imputées implicitement aux Etats membres en proportion des ressources TVA et PNB versées par eux.

Source : Commission européenne, Agenda 2000, Financement de l'UE.  
Conversion en BEF par le Secrétariat sur base du cours de l'ECU au 31 décembre de l'année précédente.

Que la position financière nette d'un pays puisse être très différente selon la façon de calculer le solde budgétaire relativise l'importance du concept de position financière nette. En fait, le concept de solde budgétaire n'a qu'une pertinence limitée, car il ne mesure que les flux de caisse budgétaires. Ces recettes et dépenses budgétaires ne sont pas représentatives des coûts et avantages économiques. En dépit du fait que les recettes et dépenses budgétaires ont des effets économiques sur les principales composantes de la prospérité, de la croissance économique, de l'emploi et de la répartition des revenus, les flux de caisse budgétaires n'ont en effet qu'un lien très ténu avec les principales composantes de la prospérité économique. Du fait que les transactions budgétaires n'ont qu'une incidence directe limitée sur la prospérité, le concept de position financière nette ne tient pas compte d'effets dérivés, indirects et externes, qui sont des facteurs dont une analyse coûts-avantages tiendra compte. Il n'est donc pas fondé d'évaluer sur base des recettes et contributions budgétaires les avantages et les inconvénients qu'il y a, pour un pays, à être membre de l'UE. L'incidence sur le budget d'un pays n'est qu'un des facteurs à prendre en compte. L'avantage le plus important qui est associé à la qualité de membre de l'UE est en effet de nature politique et ne peut être rendu en espèces numéraires. On examinera ci-après de plus près la relation entre transactions budgétaires et avantages et inconvénients économiques effectifs.

Dans les ressources propres perçues par un Etat membre donné, seuls comptent, comme charge économique réelle pour ce pays, les droits à l'importation sur les marchandises destinées à ce pays importateur. Alors que les contributions TVA et PNB versées par les Etats membres peuvent être définies de manière précise et correspondent exactement à leur charge économique, les dépenses communautaires directes qui vont à un pays ne peuvent certainement pas être assimilées aux avantages économiques généraux dont jouit un Etat membre. C'est ainsi par exemple que des actions structurelles en faveur de telle région entraînent des commandes à d'autres Etats membres, qu'une partie des traitements des fonctionnaires de l'UE ne sont pas dépensés dans le pays où l'institution européenne est établie et qu'une partie du loyer des bâtiments revient à des sociétés immobilières d'un autre Etat membre que celui dans lequel les bâtiments en question sont situés. Selon Iris Consulting, sur le montant de 79 milliards de BEF auquel sont estimées les dépenses de fonctionnement générées par les institutions de l'UE, seuls 43 milliards de BEF restent en Belgique; cependant, la présence de ces institutions entraîne aussi un flux de dépenses de 39 milliards de BEF émanant de nombreuses organisations établies à Bruxelles et entièrement dépendantes de l'UE, ainsi que de 84 milliards de BEF émanant de secteurs influencés par l'UE (78).

Enfin, il faut insister sur le fait que le concept même de solde net nul contredit le principe de solidarité qui est explicitement incorporé dans la philosophie d'action de l'UE. La fonction de redistribution, qui est explicitement visée par la politique structurelle, laquelle prendra encore de l'importance après l'élargissement, peut donc difficilement aller de pair avec un mécanisme de correction qui compenserait les déséquilibres budgétaires découlant de cette politique. De plus, la nécessaire solidarité entre Etats membres d'une même communauté justifie une contribution relativement plus élevée de la part des pays riches.

---

78 « De sociaal-economische impact van de Europese en de internationale instellingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », allocution de M. CHABERT, Ministre de l'Economie et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, le 15 septembre 1998.



Ainsi qu'il apparaît au tableau 5b, les grands bénéficiaires nets en termes de solde budgétaire comptable et de solde budgétaire du type « correction britannique » sont actuellement le Luxembourg et les quatre pays qui reçoivent un soutien du Fonds de cohésion. Comme les pays les plus riches devraient en principe être des contributeurs nets, proportionnellement à leur richesse, on peut difficilement trouver équitable que les deux Etats membres les plus riches, le Luxembourg et le Danemark, soient des bénéficiaires nets. En mars 1998, quatre Etats membres, à savoir l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont fait savoir que leur déséquilibre budgétaire négatif était excessif au regard de leur prospérité relative dans les termes de l'accord du Conseil de Fontainebleau de 1984. Du fait que, depuis l'introduction du mécanisme de compensation, la situation du RU s'est modifiée, et que ce pays jouit maintenant d'une prospérité qui se situe tout près de la moyenne de l'UE et le dépassera après l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, et en raison de la position financière négative d'autres Etats membres dont il vient d'être question, le maintien de la correction exclusive en faveur du RU deviendra avec le temps difficile à justifier.

*Tableau 5b*  
*Soldes budgétaires des Etats membres de l'UE*  
*(en % de leur PNB, chiffres pour 1997)*

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Soldes comptables	0,50	0,05	-0,60	4,13	1,28	-0,06	4,84	-0,01	4,89	-0,71	-0,40	3,12	0,06	-0,59	-0,16
Soldes opérationnels	-0,52	0,03	-0,60	4,12	1,27	-0,08	4,82	-0,02	-0,35	-0,73	-0,41	3,11	0,04	-0,59	-0,17
Soldes « correction UK » avant correction	0,83	0,11	-0,60	4,12	1,24	-0,10	5,11	-0,01	4,87	-0,34	-0,44	3,12	0,05	-0,58	-0,27
Solde « correction UK » Après correction	0,79	0,07	-0,62	4,07	1,19	-0,14	5,07	-0,06	4,82	-0,38	-0,48	3,07	0,00	-0,62	-0,06

Source : Communauté européenne. Agenda 2000. Financement de l'UE.

C'est pourquoi on pourrait envisager l'introduction d'un mécanisme de compensation à valeur générale, en tenant cependant compte de ce que la redistribution entre les Etats est inhérente à la politique de l'UE et qu'une correction ne peut être jugée admissible que si le solde négatif dépasse une certaine limite. Il y a aussi la proposition récente de professeurs allemands de calculer les contributions en fonction du PIB et, pour une part limitée, en fonction du nombre de voix du pays au Conseil européen.

D'une manière générale, on peut s'attendre à ce que le futur élargissement de l'UE conduise en moyenne à une détérioration de la position financière nette des Etats membre actuels, détérioration qui a été estimée à 0,15% de leur PNB en 2006 (79) et qui, en raison de la faiblesse de ce montant, ne peut donner lieu à compensation. L'explication du fait que la position des Etats membres actuels est appelée à se dégrader doit être cherchée dans le fait que le PNB des futurs membres se situe nettement en-dessous de la moyenne de l'UE et que ces pays ont un grand besoin de mesures structurelles et de mesures qui assurent leur adaptation au marché unique. Leur contribution TVA serait toutefois relativement élevée, à cause de leur taux de consommation élevé en tant que pays moins développés; de plus, les agriculteurs de ces pays ne jouiront pas, dans une première phase, d'aides directes au revenu, et l'aide structurelle totale par pays sera limitée à un maximum de 4% du PIB. Ces trois facteurs réduiront l'ampleur de leur position financière nette positive.

Etant donné la pertinence limitée du concept de contribution financière nette, il paraît plus judicieux d'examiner simplement si les contributions (brutes) des Etats membres sont équitables, dans le sens où elles correspondraient plus ou moins à leur part de PNB ou à leur pouvoir d'achat par tête. Il ressort du tableau 5c, qui présente une comparaison des contributions brutes totales des Etats membres avec leur part de PNB, que l'Italie et le RU contribuent de manière largement insuffisante eu égard à leur capacité contributive. L'augmentation de la part des ressources PNB, qui est suggérée par la Commission européenne, rendrait d'une manière générale le financement plus équitable. Abstraction faite des ressources propres traditionnelles, la Belgique se trouve, en fait de contribution par habitant, au niveau moyen des pays les plus prospères (80) .

---

79      Commission Européenne, *Agenda 2000. Le financement de l'Union européenne*, p. 32.

80      Chambre des Représentants de Belgique, Questions et Réponses (SO 1996-1997), Réponse du Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et du Commerce extérieur à la question n°993 de M. Francis Van den Eynde du 28 juillet 1997 sur la contribution belge à l'Union européenne, p. 13121.

*Tableau 5c*  
*Part des Etats membres dans le financement de l'UE et dans le PNB de l'UE*  
*(en % du total, chiffres pour 1997)*

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Part financement	3,9	2,0	28,2	1,6	7,1	17,5	0,9	11,5	0,2	6,4	2,8	1,4	1,4	3,1	11,9
Ress. propres trad.	7,4	2,0	24,2	1,2	4,5	10,9	1,6	7,9	0,2	12,2	1,8	1,1	1,0	2,6	21,5
TVA/PNB	3,1	2,0	29,1	1,7	7,8	19,0	0,8	12,4	0,2	5,1	3,0	1,5	1,5	3,2	9,6
Part PNB	3,1	1,9	26,0	1,5	6,6	17,2	0,8	14,2	0,2	4,5	2,6	1,2	1,4	2,7	16,1

Source : Commission européenne, Agenda 2000, Financement de l'UE

## 2.7 Les finances publiques de l'UE au futur

### 2.7.1 Les perspectives financières 2000-2006 de la Commission européenne

Les nouvelles perspectives financières 2000-2006 (tableau 6) présentées par la Commission en mars 1998 tiennent compte des différentes propositions de l' « Agenda 2000 », en particulier des premières adhésions et de l'aide préadhésion. Selon la Commission, le développement des politiques communautaires réformées et l'important élargissement peuvent être financés en maintenant le plafond des RP à 1,27% du PNB jusqu'en 2006, le plafond fixé pour l'année 1999. La grande marge qui existe en 1999 entre les paiements attendus et ce plafond est une bonne position de départ qui facilite la faisabilité de cette option. Le maintien du plafond des ressources est possible grâce à la diminution des dépenses structurelles dans les Etats membres actuels, ce qui libère une marge budgétaire pour des dépenses complémentaires dans les nouveaux Etats membres, dont le nombre et le rythme d'adhésion sont par ailleurs limités par les hypothèses budgétaires de départ de la Commission (81). Partant d'une croissance économique estimée à 2,5% par an pour les Etats membres actuels et de 4% par an pour les pays candidats, l'augmentation de ressources attendue en 2006 est d'environ 20 milliards d'écus (aux prix de 1997). Comme les dépenses totales sont supposées augmenter de 17% au cours de la période 2000-2006 et le PNB de 24% en termes réels, une marge budgétaire serait disponible.

---

81 Dehousse, F., *op. cit.*, p. 22.

**Tableau 6**  
**Perspectives financières pour 2000-2006 (1)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Crédits pour engagements</b>							
1. Politique agricole commune	46050	46920	47820	48730	49670	50630	51610
dont : aide pré-adhésion	520	520	520	520	520	520	520
2. Actions structurelles	36640	37470	36640	35600	34450	33410	32470
Fonds structurels	32600	33430	32600	31560	30410	29370	28430
Fonds de cohésion	3000	3000	3000	3000	3000	3000	3000
Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA)	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
3. Politique interne	6390	6710	6880	7050	7230	7410	7600
4. Politique externe	6870	7070	7250	7430	7610	7790	7900
dont : aide pré-adhésion	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
5. Dépenses administratives	4730	4820	4910	5010	5100	5200	5300
6. Réserves	850	850	600	350	350	350	350
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve aide d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve garanties	150	150	150	150	150	150	150
<b>Maximum des crédits pour engagements</b>	<b>101530</b>	<b>103840</b>	<b>104100</b>	<b>104170</b>	<b>104410</b>	<b>104790</b>	<b>105230</b>
<b>Maximum des crédits pour paiements</b>	<b>98800</b>	<b>101650</b>	<b>102930</b>	<b>103520</b>	<b>103810</b>	<b>104710</b>	<b>104560</b>
Plafond des crédits pour paiements (en % du PNB)	1,24	1,24	1,22	1,20	1,18	1,15	1,13
Marge en %	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Réserve adhésion en %			0,02	0,04	0,06	0,09	0,11
Plafond ressources propres en %	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

(1) COM (1998) 164 def.

Source : Communauté européenne, Vade-mecum budgétaire, édit.1998

Au vu de la croissance économique enregistrée dans le passé sur une plus longue période, cette hypothèse de croissance semble plutôt optimiste, auquel cas le plafond de ressources de 1,27% ne pourrait être maintenu facilement. Les nouveaux Etats membres étant nettement moins prospères, leur adhésion demandera des sacrifices budgétaires de la part des Etats membres actuels. En effet, d'une part les PECO contribueront relativement moins au budget de l'UE, et d'autre part les transferts à partir du budget de l'UE augmenteront, même à politique constante, de telle sorte que les PECO seront des bénéficiaires nets. Alors que, suite à l'élargissement, les dépenses agricoles ne peuvent qu'augmenter, puisqu'il s'agit de dépenses « open-end », les autres dépenses peuvent être budgétisées correctement (82). L'un dans l'autre, les objectifs ambitieux en matière d'allocation, de stabilisation et de redistribution ne pourront être réalisés dans les limites de ce plafond de 1,27% que si les Etats membres actuels sont prêts à recevoir moins du budget de l'UE, ce qui pose cependant des problèmes de répartition entre les Etats membres actuels les plus prospères et les moins prospères. D'autre part, le maintien de ce plafond limitatif de ressources pourrait orienter la politique budgétaire dans le sens d'une meilleure pondération des dépenses, d'une plus grande efficacité et d'une plus grande efficacité.

Le coût de l'élargissement dans le domaine agricole pourrait, selon la Commission, être financé à partir de la marge qui a été préservée dans l'UE-15 à l'intérieur de la ligne directrice agricole, maintenue au même niveau. D'après la Commission, ce coût ne serait pas considérable, entre autres parce qu'au départ il ne faudra pas octroyer d'aides directes au revenu. De l'accroissement réel total (en prix de 1997) de 4,3 milliards d'euros des dépenses agricoles pendant la période 2000-2006, 3,3 milliards d'euros seraient destinés aux candidats-Etats membres (83).

Le remboursement partiel (à 75%) aux Etats membres (qui préfinancent dans un premier temps les dépenses de la PAC) des aides directes aux agriculteurs, solution qui est proposée par la Commission, est une forme de cofinancement par les Etats membres et revient, selon certains d'entre eux, à une **renationalisation** partielle des dépenses de la PAC, qui diminue les dépenses de l'UE et donc les ressources nécessaires. Il faut remarquer à ce sujet que seul le financement de ces dépenses serait partiellement nationalisé, la PAC restant communautaire, de même que les dépenses agricoles, même si celles-ci sont partagées entre l'UE et les Trésoreries nationales. Ce cofinancement améliorerait les déséquilibres budgétaires des contributeurs nets, car ces derniers prennent part au financement de l'UE dans une plus grande mesure qu'ils ne bénéficient des dépenses de la PAC.

---

82 Sociaal Economische Raad, *Advies Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, 98/04, 20 maart 1998, p. 49.

83 Sociaal Economische Raad, *op.cit.*, p. 71. Calculé sur base du tableau 2 de « Commission Européenne « Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large », *Bulletin de l'Union européenne*, Supplément 5/97, p. 79.

La Commission veut maintenir les dépenses réelles en matière de politiques structurelles au niveau actuel de 0,46% du PNB, ce qui correspond à 275 milliards d'euros (aux prix de 1997) pour toute la période, contre 200 milliards d'écus pour l'actuelle période 1994-1999, qui s'étend seulement sur six ans. De ce montant, 210 milliards d'euros sont destinés aux dépenses des fonds structurels dans les Etats membres actuels, 20 milliards d'euros aux aides du Fonds de cohésion aux Etats membres actuels et 45 milliards d'euros aux nouveaux Etats membres, en ce compris l'aide pré-adhésion (1 milliard par an, destiné aux dépenses des pays candidats en infrastructures, transport et environnement). Les dépenses structurelles consacrées aux Etats membres actuels vont donc baisser en pourcentage du PNB. Les Etats membres actuels, en particulier les contributeurs nets, recevront progressivement moins de fonds structurels, ce qui libérera une marge financière en faveur des pays adhérents. Ces moindres rentrées seront la conséquence de la concentration de l'intervention sur un plus petit nombre de régions. En outre, les conditions pour obtenir des aides dans le cadre de l'objectif n°1 devront être respectées d'une manière plus stricte. En raison de la diminution du PNB communautaire moyen consécutive aux nouvelles adhésions, des régions qui maintenant encore entrent en ligne de compte pour ces aides en perdront peut-être le bénéfice.

Il est également proposé de déplacer les mesures de développement rural des dépenses structurelles vers les dépenses agricoles et d'augmenter progressivement les aides structurelles aux nouveaux Etats membres tout en les limitant à 4% du PNB du pays, de manière à éviter de grands problèmes d'absorption.

La dotation du Fonds de cohésion reste constante au cours de la période en question, au niveau de 2,9 milliards d'écus par an. On peut discuter de la question de savoir si les Etats membres qui bénéficient actuellement d'aides du Fonds de cohésion et qui font déjà partie de la zone euro peuvent continuer à recevoir cette aide du Fonds de cohésion, d'autant plus que, du fait de l'élargissement, l'Irlande et peut-être aussi l'Espagne ne satisferont plus au critère de revenu. Comme les futurs adhérents ont un grand besoin d'aides structurelles et que l'efficacité des dépenses actuelles en aides structurelles est sérieusement mise en doute, il y a là une occasion pour utiliser les fonds de manière beaucoup plus sélective. L'Agenda 2000 contient l'amorce de cette nouvelle politique (84).

On peut se demander si, compte tenu des limites moindres de leur capacité d'absorption, il ne faut pas réserver plus de moyens pour les nouveaux Etats membres, de manière à accélérer leur intégration dans le marché unique. A l'instar du « *Nederlandse Sociaal-Economische Raad* », on peut plaider pour que l'aide structurelle octroyée sur base des objectifs régionaux soit limitée aux régions à problèmes des pays les plus pauvres et non plus aux régions à problèmes de tous les Etats membres.

Outre le montant d'1 milliard de fonds structurels, l'aide pré-adhésion comporte aussi 1,5 milliard d'écus pour les actions extérieures du programme PHARE (dont 70% pour le financement d'investissements, surtout dans le domaine de l'environnement et du transport) et 0,5 milliard d'écus pour le développement de l'agriculture et le renforcement de l'infrastructure rurale. Sur l'ensemble de la période concernée, 21 milliards seraient ainsi dépensés en aide pré-adhésion.



L'augmentation annuelle moyenne des dépenses de politiques internes et extérieures serait au maximum de 2,5% et 2% respectivement. L'augmentation plus lente des dépenses de politiques extérieures par rapport au PNB de l'UE provient du fait que les nouveaux Etats membres ne recevront plus d'aide au titre des actions extérieures à dater de leur adhésion et du fait de celle-ci. La réserve monétaire sera progressivement supprimée suite à la réforme de la PAC, qui rend la politique agricole moins sensible aux fluctuations du cours du dollar. En ce qui concerne les autres rubriques, les besoins de financement seront couverts, d'une part par la marge pour les dépenses imprévues qui figure dans les perspectives financières des Quinze, par l'introduction, d'autre part, d'une nouvelle marge, destinée à couvrir les coûts de l'élargissement et portée de 0,02% du PNB en 2002 à 0,11% en 2006, et enfin par les RP complémentaires consécutives à l'élargissement. Soulignons à ce propos que la nouvelle politique budgétaire restrictive menée depuis 1996-1997 fournit des ressources complémentaires, dans la mesure où les dépenses effectives s'écartent de plus en plus du plafond des dépenses, ce qui contribue à la finançabilité des propositions de l'Agenda 2000.

### **2.7.2 Le scénario de la croissance nulle en termes réels des dépenses**

Il existe en outre une proposition de perspectives financières 2000-2006 appuyée par certains Etats membres (voir tableaux 7a et 7b), qui est basée sur le gel des dépenses totales (crédits de paiement) des quinze Etats membres actuels en termes réels à leur niveau (en termes absolus) figurant dans le projet de budget pour 1999 (85,8 milliards d'écus). Cette proposition, sur base de laquelle les dépenses croîtraient plus lentement que le PNB de l'UE (85) et donc plus lentement que dans la proposition de la Commission, laisse moins de marge pour la PAC et pour les fonds structurels que dans la proposition de la Commission, stabilise les contributions nettes à leur niveau actuel et rendrait superflue la proposition de cofinancement d'une partie des dépenses de la PAC par les Trésoreries nationales. Les deux variantes de cette proposition sont reprises dans les tableaux 7a et 7b; dans la première, l'aide préadhésion est reprise à l'intérieur des plafonds portant sur la politique agricole, sur la politique structurelle et sur le total de paiements, alors que dans la seconde, l'aide préadhésion s'ajoute à ces plafonds. A noter en particulier que les montants disponibles pour les politiques internes et les actions extérieures sont obtenus par solde avec la limite de 85 milliards d'écus et que ce solde augmente d'année en année. La construction du modèle conduit à d'importantes conclusions, reprises ci-après.

Les dépenses structurelles en matière agricole doivent être plus largement imputées au niveau des dépenses structurelles, et des économies sont nécessaires dans l'agriculture pour ne pas dépasser le plafond. Les dépenses structurelles totales de cette période se situeraient plus bas que le total de la période précédente (1993-1999), ce qui implique que l'ampleur des aides diminue, sauf pour celles allant aux régions qui continuent à recevoir de l'aide. En ce qui concerne les politiques internes et les actions extérieures, de nouveaux crédits d'engagement seront impossibles en 2000 et l'utilisation à cent pour cent des crédits de paiement dans ces domaines ne sera possible que si des économies sont effectuées ailleurs.

Ce schéma rigide est uniquement inspiré par une motivation d'épargne et tient insuffisamment compte des objectifs que poursuivent les politiques. Quoique les restrictions budgétaires puissent inciter à mieux définir les priorités budgétaires et ainsi accroître l'efficacité des dépenses, il se pourrait qu'elles rendent difficile l'exécution d'une vraie politique, d'autant plus que, du fait de la marge de manœuvre limitée des Etats membres dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, la fonction macro-économique du budget de l'UE (fonction de stabilisation, par le biais du financement d'investissements stimulant la croissance et l'emploi (TEN), et fonction de redistribution, en vue d'accroître la cohésion) devrait prendre de l'importance. A ce propos, en raison de la difficile mais nécessaire coordination des budgets nationaux, on peut, pour la création de stabilisateurs à moyen et long terme qui sont nécessaires pour un bon fonctionnement de l'UME, songer en principe à la mise sur pied d'un véritable budget fédéral, avec un impôt européen propre, relié de manière claire à une politique communautaire (cf. ci-après la possibilité d'introduire une nouvelle ressource propre).

**Tableau 7a**  
**Perspectives financières 2000-2006 dans l'hypothèse d'une stabilité de la dépense totale**  
**Variante 1**

Millions d'euros - prix 1999 - Crédits pour engagements	1999	1999 (projet de budget)(**)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agriculture	45188	40459	39480	39480	39480	39480	39480	39480	39480
2. Actions structurelles	39025	39025	29380	28760	28150	27530	26920	26300	25680
Fonds structurels	32731	32731	26880	26260	25650	25030	24420	23800	23180
Fonds de cohésion	3000	3000	2500	2500	2500	2500	2500	2500	2500
adaptations passées	3294	3294	0	0	0	0	0	0	0
3. Politiques internes	6386	5982	1000	3000	4600	5980	5980	5980	5980
4. Actions extérieures (*)	5470	4471	1000	2000	3200	4470	4470	4470	4470
5. Administration	4723	4560	4560	4560	4560	4560	4560	4560	4560
6. Réserves	1192	1192	850	850	600	350	350	350	350
Réserve monétaire	500	500	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	346	346	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garanties	346	346	150	150	150	150	150	150	150
7. Aide pré-adhésion			3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Agriculture			520	520	520	520	520	520	520
ISPA			1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
PHARE (pays candidats)(*)	1400	1400	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
<b>Plafond des crédits pour engagements</b>	<b>103384</b>	<b>97089</b>	<b>79390</b>	<b>81770</b>	<b>83710</b>	<b>85490</b>	<b>84880</b>	<b>84260</b>	<b>83640</b>
<b>Plafond des crédits pour paiements</b>	<b>96663</b>	<b>85816</b>	<b>86570</b>	<b>85010</b>	<b>85060</b>	<b>84110</b>	<b>83110</b>	<b>82980</b>	<b>82610</b>
Plafond des crédits pour paiements (% du PNB)	1,24%	1,10%	1,08%	1,04%	1,01%	0,98%	0,94%	0,92%	0,89%
Disponible pour adhésion (crédits pour paiements)					2880	5330	8130	10990	13870
Agriculture					1600	2030	2450	2930	3400
Autres dépenses					1280	3300	5680	8060	10470
<b>Plafond total des crédits pour paiements</b>	<b>96663</b>	<b>85816</b>	<b>86570</b>	<b>85010</b>	<b>87940</b>	<b>89440</b>	<b>91240</b>	<b>93970</b>	<b>96480</b>
Plafond total des crédits pour paiements (% du PNB)	1,24%	1,10%	1,08%	1,04%	1,05%	1,04%	1,03%	1,04%	1,04%
Marge pour imprévus	0,03%	0,17%	0,19%	0,23%	0,22%	0,23%	0,24%	0,23%	0,23%
Plafond des ressources propres	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(\*) En 1999, montant de la rubrique 4, déduction faite de l'aide PHARE aux pays candidats (estimation).

(\*\*) Projet de budget après la première lecture du Parlement (sans tenir compte des "bridging amendments").

Source: Union Européenne - Le Conseil

**Tableau 7b**  
**Perspectives financières 2000-2006 dans l'hypothèse d'une stabilité de la défense totale**  
**Variante 2**

Millions d'euros - prix 1999 - Crédits pour engagements	1999	1999 (projet de budget)(**)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agriculture	45188	40459	40000	40000	40000	40000	40000	40000	40000
2. Actions structurelles	39025	39025	30500	29850	29210	28570	27930	27290	26650
Fonds structurels	32731	32731	28000	27350	26710	26070	25430	24790	24150
Fonds de cohésion	3000	3000	2500	2500	2500	2500	2500	2500	2500
adaptation passées	3294	3294	0	0	0	0	0	0	0
3. Politiques internes	6386	5982	1000	3000	4600	5980	5980	5980	5980
4. Actions extérieures (*)	5470	4471	1000	2000	3200	4470	4470	4470	4470
5. Administration	4723	4560	4560	4560	4560	4560	4560	4560	4560
6. Réserves	1192	1192	850	850	600	350	350	350	350
Réserve monétaire	500	500	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	346	346	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garanties	346	346	150	150	150	150	150	150	150
7. Aide pré-adhésion			3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Agriculture (SAPARD)			520	520	520	520	520	520	520
ISPA			1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
PHARE (pays candidats)(*)	1400	1400	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
<b>Plafond des crédits pour engagements</b>	<b>103384</b>	<b>97089</b>	<b>81030</b>	<b>83380</b>	<b>85290</b>	<b>87050</b>	<b>86410</b>	<b>85770</b>	<b>85130</b>
<b>Plafond des crédits pour paiements (hors SAPARD et ISPA)</b>			<b>86530</b>	<b>85090</b>	<b>85070</b>	<b>84120</b>	<b>83120</b>	<b>82970</b>	<b>82570</b>
<b>Plafond des crédits pour paiements</b>	<b>96663</b>	<b>85816</b>	<b>87550</b>	<b>86310</b>	<b>86440</b>	<b>85670</b>	<b>84650</b>	<b>84500</b>	<b>84100</b>
Plafond des crédits pour paiements (% du PNB)	1,24%	1,10%	1,09%	1,05%	1,03%	0,99%	0,96%	0,93%	0,91%
<b>Disponible pour adhésion (crédits pour paiem.)</b>					<b>2880</b>	<b>5330</b>	<b>8130</b>	<b>10990</b>	<b>13870</b>
Agriculture					1600	2030	2450	2930	3400
Autres dépenses					1280	3300	5680	8060	10470
<b>Plafond total des crédits pour paiements</b>	<b>96663</b>	<b>85816</b>	<b>87550</b>	<b>86310</b>	<b>89320</b>	<b>90900</b>	<b>92780</b>	<b>95490</b>	<b>97970</b>
Plafond total des crédits pour paiements (% du PNB)	1,24%	1,10%	1,09%	1,05%	1,06%	1,06%	1,05%	1,06%	1,06%
Marge pour imprévus	0,03%	0,17%	0,18%	0,22%	0,21%	0,21%	0,22%	0,21%	0,21%
Plafond des ressources propres	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(\*) En 1999, montant de la rubrique 4, déduction faite des aides PHARE destinées aux pays candidats (estimation).

(\*\*) Projet de budget après la première lecture du Parlement (sans tenir compte des "bridging amendments").

Source: Union Européenne - Le Conseil.

### 2.7.3 Elargissement de l'assiette fiscale par l'introduction d'une nouvelle ressource propre

Dans certains cercles, on propose depuis longtemps déjà d'instaurer une nouvelle ressource communautaire. On pense à un ou plusieurs impôts communautaires ou à des impôts nationaux fortement harmonisés qui seraient transférés à l'UE. Plus concrètement, on songe à des impôts sur l'environnement transfrontalier (taxe CO<sub>2</sub>) sur certaines formes d'énergie, ou encore sur les revenus financiers (par exemple sur les intérêts perçus par les non-résidents).

La justification de ces nouveaux impôts éventuels dépasse le cadre du financement de l'élargissement de l'UE et se situe plutôt au niveau de la politique de l'environnement et de l'emploi, et de la promotion d'une répartition équitable des revenus. Par ailleurs, il conviendrait de s'inscrire à ce propos dans une logique d'impôts européens, imposant des progrès dans la coordination fiscale. Il faut admettre d'autre part qu'une nouvelle ressource propre pourrait compenser quelque peu le recul relatif tendanciel des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA et rendre possible une diminution de la contribution PNB. L'autonomie financière de l'UE s'en trouverait renforcée. La règle de l'unanimité a gêné jusqu'à présent l'instauration de nouveaux impôts de ce type.

#### Indicateurs fournis à titre d'information

Dépenses budgétaires totales de l'UE en 1999  
86,4 milliards d'euros  
1,13% du PNB

Contribution totale de la Belgique au budget de l'UE pour 1999  
3,3 milliards d'euros  
1,4% du PNB

## 2.8 Conclusions générales relatives à la problématique budgétaire

L'évolution générale des finances publiques de l'UE est dominée par la recherche de moyens suffisants pour réaliser l'équilibre entre dépenses et recettes préconisé par le Traité de Rome, suite notamment à l'élargissement des domaines d'intervention et à l'adhésion de nouveaux Etats membres. En ce qui concerne ce dernier point, on peut attirer l'attention sur le fait que chaque nouvel élargissement est allé de pair avec une révision du système de financement immédiate ou retardée.

D'un point de vue macro-économique, le volume des finances de l'UE est resté modeste: 1,13% du PNB en 1999 (86 milliards d'euros) contre 0,74% en 1970, 0,80% en 1980 et 0,95% en 1990.

Les moyens propres traditionnels, à savoir les prélèvements agricoles et les droits de douane, ont perdu de leur importance depuis les années '80. Le produit des ressources TVA reste, lui aussi, à la traîne par rapport à l'évolution du PNB. La contribution des Etats membres sur la base de leur PNB, introduite en 1988 pour boucler le budget, a rapidement vu croître son importance absolue et relative. En 1999, cette forme de financement représente 48% du budget de l'UE. A politique inchangée, l'évolution tendancielle des recettes expliquée plus haut devrait se poursuivre.

En moyenne annuelle, les dépenses ont augmenté nettement plus vite que le PNB (croissance annuelle nominale de respectivement 12,5% et 8,7% pendant la période 1975-1999). Cette augmentation a été à peu près générale, mais dans les années '90 elle a été la plus prononcée dans les fonds structurels et les fonds de cohésion. En 1999, cette catégorie de dépenses représente 35% des dépenses totales, contre 6% en 1973. Les dépenses relatives à la politique agricole commune représentent encore 46% en 1999, contre 71% en 1975. Ces tendances devraient, elles aussi, se prolonger.

La part de la Belgique dans le PNB de l'UE est de 3,1% pour 1997; sa contribution au budget de l'UE est de 3,9% (3,0 milliards d'euros). En matière de budget opérationnel, la Belgique est contributrice nette. Dans ce calcul, le coût de l'administration de l'UE établie à Bruxelles n'a pas été pris en considération, à juste titre d'ailleurs. Il ne s'agit pas d'un transfert au Trésor belge, mais du paiement de biens et services, comme dans le cas de loyers et de traitements, qui ne restent en Belgique qu'à concurrence d'une bonne moitié.

L'agenda 2000 contient de nouvelles prévisions financières pour la période 2000-2006. Parmi les éléments importants on peut citer:

- le maintien à 1,27% du rapport ressources propres/PNB
- le financement de l'élargissement vers les pays de l'Europe de l'Est se fera par une restriction des dépenses des Etats membres (surtout dans le domaine de l'agriculture et des fonds structurels) et par l'utilisation de marges non utilisées
- le coût net de l'élargissement est difficile à déterminer, car le moment et les modalités des adhésions restent inconnus. La Commission prévoit que les dépenses auront atteint leur vitesse de croisière en 2006 et s'élèveront alors à quelque 15,7 milliards d'euros (en prix de 1997) (3,3 milliards d'euros pour l'agriculture et 11,6 milliards d'euros pour les dépenses structurelles).

En ce qui concerne le plafond des ressources propres, il convient de faire remarquer qu'actuellement, il n'a certainement pas encore été atteint, de telle sorte qu'il reste de la place à l'intérieur de ce plafond pour des ressources complémentaires, éventuellement sous la forme d'un nouveau type de ressource. On peut toutefois se demander si des ressources complémentaires sont vraiment nécessaires, dans la mesure où l'efficacité de certains types de dépenses n'est pas optimale.

L'adhésion de nouveaux Etats membres a contribué à créer un certain nombre de problèmes importants du point de vue du budget de l'UE. Les décisions relatives à l'Agenda 2000 sont une opportunité pour leur trouver des solutions. Il s'agit entre autres des points suivants:

- quelles dépenses faut-il réduire et pour quel montant?
- introduction d'une remise en question complète des postes budgétaires (« zero-base budgeting »). On pense notamment à la répartition des dépenses structurelles;
- établir correctement le solde budgétaire net entre les contributions d'un Etat membre et ses recettes, et déterminer la relation avec les coûts et avantages économiques;
- liaison des contributions des Etats membres au PNB; proportionnelle ou pas?
- redistribuer les contributions nettes des Etats membres; jusqu'où doit aller la solidarité, et sous quelle forme?
- nouveaux impôts, par exemple sur le milieu, les revenus financiers;
- augmenter le cofinancement de certaines dépenses par les Etats membres (agriculture).





### **3. Les aspects agricoles de l'Agenda 2000**

---

Le fait qu'une réforme de la politique agricole figure à l'Agenda 2000 ne doit pas surprendre. Plusieurs facteurs concourent en effet pour faire de la réforme de la PAC un des axes principaux de l'évolution de l'UE. Tout d'abord, l'élargissement à l'Est pose, du fait de l'importance du secteur agricole de ces pays, des problèmes particuliers, notamment d'ordre budgétaire. Second facteur : la place centrale qui sera réservée à l'agriculture dans les négociations internationales sur la libéralisation des échanges, négociations qui débiteront prochainement sous l'égide de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Enfin, la PAC fait l'objet de critiques de plus en plus vives. Il lui est en particulier reproché d'entraîner une charge budgétaire excessive et de négliger les aspects qualitatifs et environnementaux de la production agricole.

Conformément à la structure de l'Agenda 2000, nous aborderons successivement la réforme de la PAC et les aspects agricoles de l'élargissement à l'Est. Les autres points mentionnés plus haut seront évoqués dans ce cadre.

#### **3.1 La réforme de la politique agricole commune**

Les propositions de la Commission procèdent du raisonnement suivant. Après l'an 2000, dans les secteurs qui ne sont pas couverts par des quotas de production, les augmentations de productivité vont conduire à des excédents de production qui ne pourront plus, du fait des engagements pris au GATT, être écoulés à l'aide de subsides à l'exportation, et qui devront donc être stockés à grand frais. Or, on prévoit une demande croissante de produits agricoles de la part des pays émergents. Devant cette perspective, plutôt que de renforcer la maîtrise de l'offre, la Commission propose de rapprocher les prix européens du niveau des prix mondiaux, de manière à favoriser les exportations européennes. Cette réforme d'inspiration libérale devrait aussi permettre à l'Europe d'affronter dans de meilleurs conditions les futures négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC, qui débiteront en 1999. Enfin, compte tenu de ses modalités, la réforme réduira le coût de l'élargissement à l'Est.

Avant de détailler ces propositions de réforme, il n'est sans doute pas inutile d'examiner brièvement le pourquoi et le comment de la politique agricole européenne. Plus précisément, voyons quel contexte initial en a déterminé les traits essentiels, et comment ces traits ont ensuite évolué en fonction du contexte.

### 3.2 La politique agricole commune

Alors que l'article 39 du Traité de Rome (1957) précise les objectifs initiaux de la PAC (86), c'est la Conférence de Stresa (1958) qui en a bâti l'architecture. Le système mis en place au début des années '60 comportait le soutien des prix du marché des produits agricoles, le démantèlement des tarifs douaniers à l'intérieur de la Communauté européenne et l'adoption de tarifs communs vis-à-vis de l'extérieur. En fait, le soutien des prix formait déjà la base des politiques agricoles des Six; de ce point de vue, on peut dire que la PAC initiale est la consolidation de ces politiques nationales.

Le soutien des prix était mis en œuvre à l'aide de trois instruments principaux :

- les prélèvements à l'importation, qui s'ajoutent au prix mondial et contraignent les producteurs extérieurs à vendre à l'intérieur de la Communauté à un prix au moins égal à un prix de seuil;
- les restitutions à l'exportation, qui dédommagent les exportateurs à concurrence de la différence entre le prix de marché de la Communauté et le prix mondial;
- les prix d'intervention, auxquels les autorités de la Communauté achètent les produits agricoles lorsque la surproduction pousse les prix du marché intérieur en deçà d'un niveau prédéterminé.

Stimulée par des prix de soutien relativement élevés et des progrès dans les techniques agricoles, la production a fait, après 1963, un bond en avant de 30% en 10 ans, qui a rendu la Communauté auto-suffisante pour la plupart des produits. Comme la consommation n'a pas progressé dans la même mesure, les dépenses de la Communauté en achats d'interventions et restitutions à l'exportations pour le blé, les produits laitiers et le sucre ont augmenté rapidement.

---

86 « La politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».

Les années '80 ont été des années de crise quasi incessante pour la PAC, marquées par :

- une croissance rapide des coûts budgétaires résultant des achats d'intervention des produits en surplus croissant (non seulement de produits laitiers, mais aussi de céréales et de viande bovine) (87). Les augmentations de plus en plus faibles de prix de soutien accordées par la Communauté ont en effet été neutralisées par la baisse des prix mondiaux;
- des tentatives de décourager la surproduction (notamment par l'instauration de quotas laitiers), qui se sont avérées insuffisantes.

En 1988, fut instaurée la « ligne directrice », qui limite strictement les dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « Garantie » (FEOGA-Garantie), le fonds qui finance le soutien des prix et du revenu agricoles. La ligne directrice, fixée à 27.500 millions d'écus pour 1988, augmente annuellement à un taux ne dépassant pas 74% de la croissance nominale du P.I.B. de l'UE.

Aux négociations de l'Uruguay Round (qui avaient débuté en juillet 1986), la Communauté fut confrontée à une forte demande de changement de la part de gros exportateurs. Les Etats-Unis, qui venaient, pour favoriser leurs exportations, d'opérer une forte réduction des prix de soutien, compensée par des subsides à la production (« deficiency payments »), entendaient réduire fortement les protections douanières à l'importation et prôner l'interdiction des subsides à l'exportation. Mais la Communauté, qui cherchait quant à elle à rééquilibrer ses taux de protection aux frontières (où le soja et autres produits destinés à l'alimentation du bétail entraient quasi librement), était tout aussi résolue à conserver les mécanismes de la PAC.

C'est dans ce contexte difficile, marqué par la rupture des négociations en 1990, que la Commission a fait des propositions qui ont abouti en mai 1992 à la réforme « MacSharry », du nom du commissaire européen chargé de l'agriculture pendant la période 1991-1992. Les éléments centraux de cette réforme encore en vigueur aujourd'hui étaient la réduction par étapes des prix de soutien pour les rapprocher des prix mondiaux, en particulier pour les céréales, couplée au gel des terres dans le secteur arable et à l'octroi d'un supplément de revenu aux agriculteurs sous forme d'aide directe.

---

87 Il faut rappeler qu'à cette époque, la PAC reposait sur un accord conclu au GATT en 1962, dans lequel la Communauté européenne avait accepté des droits de douane nuls ou quasi-nuls pour le soja et d'autres produits servant à l'alimentation du bétail (ce sont les fameux PSC ou produits de substitution aux céréales). En échange, la Communauté européenne avait obtenu de pouvoir appliquer le système décrit plus haut de prélèvements variables à l'importation et de restitutions à l'exportation. Avec le temps, compte tenu de la place centrale occupée par l'alimentation animale dans l'agriculture européenne, les conséquences de ce compromis se sont avérées considérables. Les importations de soja ou de PSC ont fortement augmenté, tandis que se constituaient parallèlement d'importants surplus de céréales. Sur le plan budgétaire, les recettes douanières prélevées sur les importations de céréales (18 millions de tonnes en 1967) ont été remplacées par des dépenses pour l'exportation de céréales (30 millions de tonnes en 1991), tandis que les 50 millions de tonnes d'importation de soja ou PSC à droit nul n'apportaient aucune recette. Du point de vue des structures de production, ces importations ont provoqué une perte de complémentarité entre culture et élevage (exploitations de grande culture d'un côté, élevage industriel hors-sol de l'autre). Pour plus de détail à ce sujet, ainsi que sur les positions européennes et américaines à l'Uruguay Round, Cf. Sneessens, J.F., « L'accord agricole de l'Uruguay Round. Effet sur la dimension et sur la forme du secteur agricole ». *Reflets et perspectives de la vie économique*, mai 1994, pp.187-202.

Pour les céréales, cette réforme était centrée sur une réduction de 29% des prix d'intervention, compensée par l'introduction d'aides à l'hectare. Celles-ci sont accordées conditionnellement au gel d'une partie des terres (initialement 15%), sauf pour les petits exploitants. Des aides directes sont également instaurées pour les oléagineux.

Pour la viande de bœuf, le prix d'intervention était diminué de 15%. En compensation, il était prévu des aides par tête (« primes ») plus élevées pour les bovins mâles et les vaches allaitantes. Le nombre d'animaux éligibles est limité en valeur absolue par région et par exploitation. Au niveau de l'exploitation, ce nombre est aussi limité par un facteur de densité; par contre, une prime supplémentaire est prévue en cas de densité faible.

La réforme comportait enfin des mesures d'accompagnement dans différents domaines. Un ensemble de mesures agri-environnementales visait à favoriser l'utilisation de méthodes de production respectueuses de l'environnement (88). Des aides au boisement des surfaces agricoles étaient également prévues. Enfin, un nouveau régime de pré-retraite pour les agriculteurs de plus de 55 ans était mis en place en vue de faciliter l'agrandissement d'exploitations existantes ou l'installation de jeunes agriculteurs.

Les pressions extérieures ne suffisent sans doute pas à expliquer le passage d'un soutien de l'agriculture par les prix à un soutien par les aides directes. Des raisons d'ordre structurel peuvent être avancées, dont voici les principales (89). A l'époque de l'instauration de la PAC, accorder des aides directes à des agriculteurs encore nombreux aurait représenté une charge budgétaire excessive. Au montant des aides, il aurait en effet fallu ajouter les coûts administratifs directs. Par ailleurs, la position d'importatrice nette de la Communauté dans beaucoup de secteurs se traduisait par d'importants prélèvements à l'importation qui alimentaient le budget. A l'époque de la réforme MacSharry, la situation était inverse: la position de la Communauté était devenue celle d'exportatrice nette pour la plupart des produits, ce qui grevait le budget à concurrence des restitutions à l'exportation. Quant aux aides directes, elles pouvaient être mises en œuvre à un coût administratif direct nettement moindre, compte tenu de la diminution de la population agricole et des progrès réalisés dans les technologies de traitement de l'information.

Quoi qu'il en soit, la réforme MacSharry permit à la Communauté de conclure en décembre 1992 avec les Etats-Unis le compromis dit de « Blair House ». Ce dernier débloqua les négociations agricoles de l'Uruguay Round dont la conclusion en décembre 1993 permit la signature des Accords de Marrakech en 1994. Le volet agricole de ceux-ci comportait un calendrier précis de réduction des mesures protectionnistes, applicable en six ans à partir du 1er semestre 1995.

---

88 L'Acte unique européen (1986) avait fait de l'environnement un des objectifs de l'UE. En 1992, le Traité sur l'Union européenne prévoyait la prise en compte de considérations environnementales dans les autres politiques européennes, y compris l'agriculture.

89 Cette question est traitée longuement dans « EC Agricultural Policy for the 21st Century », *European Economy*, n°4, 1994.

L'Accord agricole de l'Uruguay Round

*L'accord contient les principales dispositions suivantes :*

**Accès au marché**

- 1) *Les mesures de protection aux frontières autres que les droits de douane ordinaires (c'est-à-dire, dans le cas de l'UE, les prélèvements à l'importation, qui compensent l'écart entre le prix mondial et le prix européen) seront remplacés par des droits de douane fixes, appelés « équivalents tarifaires », réduits entre 1995 et 2000 de 36% en moyenne (non pondérée) et de 15% au minimum pour chaque produit.*
- 2) *Des contingents d'importation doivent être établis qui représentent en 2000 au moins 5% du marché intérieur.*

**Soutien interne**

- 1) *Certaines mesures de politique agricole, contenue dans la « boîte verte », sont tout à fait admises et non soumises à réduction, parce que considérées comme sans effet de distorsion sur les échanges. Ce sont les aides « découplées » (c'est-à-dire non liées à la production de produits particuliers ou à l'utilisation des facteurs de production particuliers). Rentrent dans cette catégorie non seulement les aides à la recherche et à la vulgarisation mais aussi les aides à la cessation d'activité, à la protection de l'environnement, à des régions défavorisées, etc. Les aides destinées à soutenir les revenus agricoles peuvent également en faire partie, moyennant diverses conditions assurant leur découplage.*
- 2) *Une Mesure Globale du Soutien (MGS), est calculée pour l'agriculture; elle représente le soutien octroyé par les pouvoirs publics à l'ensemble de la production agricole. Elle doit être réduite de 20% par rapport à la période 1986-1988.*
- 3) *Certaines aides directes (contenues dans la « boîte bleue »), bien que non parfaitement découplées, peuvent ne pas être prises en compte dans la MGS, à condition qu'elles soient liées à des programmes de limitation de la production. En ce qui concerne l'Europe, c'est le cas des aides directes prévues dans la réforme de la PAC de 1992, qui sont liées au gel obligatoire de terres. C'était aussi le cas des « deficiency payments » américains, jusqu'à ce que le Fair Act de 1996 les remplace par des paiements découplés.*

**Subventions aux exportations**

*Les quantités de produits agricoles exportés sur le marché mondial à l'aide de subventions devront être réduites, toujours entre 1995 et 2000, de 21% en volume, par rapport à la référence moyenne 1991-1992, et de 36% en valeur.*

*Une « clause de paix » prévoit que les mesures de soutien interne et les subventions aux exportations qui sont conformes aux engagements de réduction (c'est-à-dire notamment les aides directes) ne pourront être remises en cause par le GATT (maintenant OMC) jusqu'en 2003.*

A l'issue de la réforme MacSharry, la PAC a les traits qu'on lui connaît aujourd'hui (détaillés, pour les principaux secteurs, à l'Annexe I). Trois principes gouvernent les PAC: l'unité des marchés, la préférence communautaire et la solidarité financière. Le respect de ces principes et la poursuite des objectifs de politique agricole sont concrétisés dans les organisations communes de marché (OCM) des différents produits, qui font chacune appel à plusieurs des mesures suivantes :

- Presque toutes les OCM comportent un élément de **garantie de prix** du marché. L'« intervention » sur le marché concerne notamment des produits comme les céréales, le lait, la viande bovine, le vin et l'huile d'olive;
- Des **paiements directs** sont effectués pour soutenir les marchés de diverses manières. Ils comprennent les subsides à la consommation, les paiements pour le stockage temporaire, les primes pour l'arrêt de la production (vin, fruits), les paiements pour le retrait ou la non-récolte de produits, les paiements pour encourager la transformation ou stimuler l'utilisation de nouvelles variétés, les primes d'abatage pour les jeunes veaux, etc.;
- Les **paiements directs dits « compensatoires »**, qui ont été introduits par la réforme de 1992 pour compenser la diminution des prix d'intervention, constituent des transferts de revenu (90). Ils ne sont pas liés à la production mais à l'utilisation de certains facteurs de production (hectares de cultures ou têtes de bétail) (91);
- Le **contrôle de l'offre** peut comporter des quotas de production (lait), des restrictions à l'usage de facteurs (mise en jachère, extensification) ou encore l'arrachage (vin, fruits). Le contrôle à court terme peut se faire par retrait de la production excédentaire.

La PAC est surtout financée par le FEOGA, section Garantie, qui supporte notamment les dépenses de restitution à l'exportation et de soutien des marchés ainsi que les aides directes compensatoires et les mesures d'accompagnement. Le tableau 1 montre comment ont évolué ces différents types de dépense suite à la réforme de 1992.

---

90 Conformément à un usage bien établi, les expressions « paiements directs » et « aides directes » qui apparaissent dans la suite du texte désignent spécifiquement les paiements compensatoires.

91 Les primes en matière d'élevage existaient déjà avant la réforme de 1992 mais elles ont été ajustées à cette occasion.

**Tableau 1**  
**Evolution de la structure des dépenses du FEOGA-Garantie**

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	mio ECU	%	mio ECU	%	mio ECU	%	mio ECU	%	mio ECU	%	mio ECU	%
Restitutions	9.487,4	29,7%	10.159,3	29,4%	8.160,5	24,8%	7.802,2	22,6%	5.705,0	14,6%	5.883,9	14,6%
Soutien des marchés « classique » (1)	21.789,4	68,2%	21.186,7	61,3%	12.124,0	36,8%	10.515,8	30,5%	11.834,4	30,3%	13.096,0	32,4%
Aides compensatoires (2)	0,0	0,0%	2866,2	8,3%	11.924,2	36,2%	15.689,9	45,5%	20.120,7	51,4%	19.813,8	49,0%
Mesures d'accompagnement	0,0	0,0%	221,7	0,6%	490,1	1,5%	832,1	2,4%	1.853,0	4,7%	2.066,8	5,1%
Autres	673,3	2,1%	156,5	0,5%	271,6	0,8%	-337,3	-1,0%	-405,0	-1,0%	-437,3	-1,1%
Total FEOGA Garantie	31.950,1	100,0%	34.590,4	100,0%	32.970,4	100,0%	34.502,7	100,0%	39.107,8	100,0%	40.423,0	100,0%

(1) Cette rubrique comprend les dépenses de stockage, de retrait, de primes orientatives et d'aides à la production, à la transformation et à la commercialisation de type « classique ».

(2) Aides instaurées par la réforme de la PAC décidée en 1992.

Source : Rapport 1997 du FEOGA-Garantie, p.97.

On notera l'ampleur prise par les paiements compensatoires, qui comptaient en 1997 pour la moitié des dépenses du FEOGA-Garantie. On conçoit dès lors que les paiements compensatoires en soient arrivés à constituer une part significative du revenu du secteur agricole. Dans le cas de la Belgique, cette part s'élève en moyenne à quelque 20%, mais elle est deux fois plus élevée en Wallonie qu'en Flandre. Cette différence tient au fait que les productions concernées par les aides compensatoires (cultures arables et viande bovine) sont proportionnellement plus représentées en Wallonie qu'en Flandre. Il va de soi que dans le cas des exploitations spécialisées dans ces productions la part des paiements compensatoires dans le revenu de l'exploitant est supérieure à la moyenne.

La réforme de 1992 n'a toutefois guère affecté la répartition du soutien entre les exploitations agricoles selon la taille de celles-ci (pour les productions concernées, évidemment). Alors que le soutien des prix impliquait par définition une aide proportionnelle à la production, les aides compensatoires varient grosso modo en fonction des facteurs de production (superficie ou têtes de bétail), ce qui entraîne un résultat sensiblement identique.

### **3.3 La réforme proposée dans l'Agenda 2000**

#### **3.3.1 Contenu des propositions**

A l'exception du fait que la mise en jachère obligatoire est supprimée, on retrouve les mêmes orientations qu'en 1992, mais amplifiées : de nouvelles baisses sont envisagées pour les céréales (-20%) et la viande bovine (-30%), compensées partiellement par la majoration des aides directes.

En ce qui concerne les produits laitiers, les prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre seraient réduits de 15% et le système des aides directes serait étendu aux producteurs de lait.

En outre, une importance plus grande est accordée aux mesures qui concernent l'environnement et le développement rural.

L'Annexe I présente une comparaison détaillée des propositions avec le régime actuel.



### 3.3.2 Impact attendu

#### 3.3.2.1 AU NIVEAU EUROPEEN

##### *IMPACT SUR LE BUDGET EUROPEEN*

Seul sera considéré ici l'impact qu'auraient les propositions sur les dépenses du FEOGA-Garantie. Les autres dépenses de politique agricole de l'UE, beaucoup moins importantes, sont financées par le FEOGA-Orientation. Il s'agit d'un fonds structurel, qui intervient, seul ou conjointement avec d'autres fonds structurels dans le cadre des objectifs n°1, 5a et 5b et des initiatives communautaires.

L'incidence financière qu'auraient les propositions de mars 1998 sur les dépenses à charge du FEOGA-Garantie a été évaluée par la Commission dans un document (92) qui a été largement diffusé parmi les techniciens concernés. Les résultats globaux de cette évaluation sont repris aux tableaux 2 à 4. Il vaut toutefois la peine d'en examiner les hypothèses sous-jacentes en matière de quantités et de prix, qui sont précisées dans le texte qui suit (93).

---

92 Commission européenne, *Evaluation de l'incidence financière des propositions de la Commission relative à la réforme de la politique agricole commune. Agenda 2000. 2000-2006*, Bruxelles, 1998.

93 A titre de complément d'information, les projections de l'OCDE sont présentées en Annexe II. Ces projections ne tiennent pas compte des propositions de réforme figurant dans l'Agenda 2000.

**Tableau 2**  
**Estimation des dépenses totales à la charge du FEOGA - 2000-2006 (Statu quo)**

	<i>(millions d'écus)</i>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cultures arables	17.940	18.070	18.240	18.450	18.690	18.960	19.280
Sucre	1.760	1.760	1.760	1.760	1.760	1.760	1.760
Huile d'olive	2.340	2.340	2.340	2.340	2.340	2.340	2.340
Fourrages séchés	390	390	390	390	390	390	390
Plantes textiles	850	850	850	850	850	850	850
Fruits et légumes	1.940	1.930	1.910	1.910	1.910	1.890	1.890
Vin	800	800	800	800	800	800	800
Tabac	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020
Autres produits ou secteurs végétaux	430	430	430	430	430	430	430
Lait et produits laitiers	2.780	2.770	2.770	2.740	2.710	2.680	2.650
Viande bovine	4.700	4.930	5.780	6.480	6.130	5.940	5.940
Viandes ovine et caprine	1.940	1.940	1.940	1.940	1.940	1.940	1.940
Viande porcine	190	190	190	190	190	190	190
Œufs et volailles	100	100	100	100	100	100	100
Autres actions en faveur des produits animaux	130	130	130	130	130	130	130
Produits de la pêche	50	70	70	70	70	70	40
Restitution produits hors annexe II	475	415	415	415	415	415	415
Aide alimentaire	380	380	380	380	380	380	380
Actions de contrôle	50	50	50	50	50	50	50
Apurement des comptes							
Actions de promotion	100	100	100	100	100	100	100
Total	38.365	38.665	39.665	40.545	40.405	40.435	40.695
Mesures d'accompagnement	2.620	2.620	2.620	2.620	2.620	2.620	2.620
Total	40.985	41.285	42.285	43.165	43.025	43.055	43.315
Total PAC « actuelle »	40.985	41.285	42.285	43.165	43.025	43.055	43.315
Ligne directrice révisée UE-15	46.940	48.750	50.630	52.600	54.650	56.790	59.020
Marge	5.955	7.465	8.345	9.435	11.625	13.735	15.705

Source : Commission européenne.

**Tableau 3**  
**Incidence financière de la réforme - 2000-2006**

(millions d'écus)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cultures arables	-1.090	1.050	930	770	560	300	-30
Sucre	0	0	0	0	0	0	0
Huile d'olive	0	0	0	0	0	0	0
Fourrages séchés	0	0	0	0	0	0	0
Plantes textiles	0	0	0	0	0	0	0
Fruits et légumes	0	0	0	0	0	0	0
Vin	0	0	0	0	0	0	0
Tabac	0	0	0	0	0	0	0
Autres produits ou secteurs végétaux	0	-10	-10	-10	-10	-10	-10
Lait ou produits laitiers	0	410	860	1.320	1.790	1.840	1.900
Viande bovine	0	800	1.340	1.750	1.830	1.960	1.990
Viandes ovine et caprine	0	0	0	0	0	0	0
Viande porcine	0	-150	-150	-150	-150	-150	-150
Œufs et volailles	0	-100	-100	-100	-100	-100	-100
Autres actions pour les produits animaux	0	-10	-20	-30	-30	-30	-30
Produits de la pêche	0	0	0	0	0	0	0
Restitutions produits hors annexe II	0	-75	-85	-105	-125	-125	-125
Aide alimentaire	0	-30	-50	-70	-80	-80	-80
Actions de contrôle	0	0	0	0	0	0	0
Apurement des comptes	0	0	0	0	0	0	0
Actions de promotion	0	0	0	0	0	0	0
Total	-1.090	1.885	2.715	3.385	3.685	3.605	3.365
Mesures d'accompagnement	180	180	180	180	180	180	180
Total	-910	2.065	2.895	3.565	3.865	3.785	3.545
Impact du plafonnement des paiements individuels	0	-250	-325	-400	-400	-400	-400
Total PAC « actuelle »	-910	1.815	2.570	3.165	3.465	3.385	3.145
Nouvelles mesures à la charge du FEOGA garantie							
Mesures vétérinaires	100	100	100	100	100	100	100
Mesures structurelles							
- Paiements compensatoires, régions défavorisées	750	770	790	810	830	850	870
- Mesures « type 5a » hors objectif 1 dont la pêche	645	660	670	680	690	700	710
- Mesures « type 5b » hors objectif 1	125	130	130	130	140	140	140
Total	1.945	1.990	2.030	2.070	2.110	2.150	2.190
Elargissement							
Aide « pré-adhésion »	530	540	550	560	570	590	600
TOTAL GENERAL UE-15	1.665	4.445	5.250	5.895	6.245	6.225	6.035
Elargissement							
- Mesures de marché PAC			1.100	1.200	1.200	1.300	1.400
- Mesures de développement rural et d'accompagnement			600	1.000	1.500	2.000	2.500
Total			1.700	2.200	2.700	3.300	3.900
TOTAL GENERAL UE-21			6.950	8.095	8.945	9.525	9.935

Source : Commission européenne.

**Tableau 4**  
**Estimation des dépenses globales à la charge du FEOGA - 2000-2006 (après la réforme)**

	(millions d'écus)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cultures arables	16.850	19.120	19.170	19.220	19.250	19.260	19.250
Sucre	1.760	1.760	1.760	1.760	1.760	1.760	1.760
Huile d'olive	2.340	2.340	2.340	2.340	2.340	2.340	2.340
Fourrages séchés	390	390	390	390	390	390	390
Plantes textiles	850	850	850	850	850	850	850
Fruits et légumes	1.940	1.930	1.910	1.910	1.910	1.890	1.890
Vin	800	800	800	800	800	800	800
Tabac	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020	1.020
Autres secteurs ou produits végétaux	430	420	420	420	420	420	420
Lait et produits laitiers	2.780	3.180	3.630	4.060	4.500	4.520	4.550
Viande bovine	4.700	5.730	7.120	8.230	7.960	7.900	7.930
Viandes ovine et caprin	1.940	1.940	1.940	1.940	1.940	1.940	1.940
Viande porcine	190	40	40	40	40	40	40
Œufs et volailles	100	0	0	0	0	0	0
Autres actions en faveur des produits animaux	130	120	110	110	100	100	100
Produits de la pêche	50	70	70	70	70	70	40
Restitutions produits hors annexe II	475	340	330	310	290	290	290
Aide alimentaire	380	350	330	310	300	300	300
Actions de contrôle	50	50	50	50	50	50	50
Apurement des comptes							
Actions de promotion	100	100	100	100	100	100	100
<b>Total</b>	<b>37.275</b>	<b>40.550</b>	<b>42.380</b>	<b>43.930</b>	<b>44.090</b>	<b>44.040</b>	<b>44.060</b>
Mesures d'accompagnement	2.800	2.800	2.800	2.800	2.800	2.800	2.800
<b>Total</b>	<b>40.075</b>	<b>43.350</b>	<b>45.180</b>	<b>46.730</b>	<b>46.890</b>	<b>46.840</b>	<b>46.860</b>
Impact du plafonnement des paiements individuels	0	-250	-325	-400	-400	-400	-400
<b>Total PAC « actuelle »</b>	<b>40.075</b>	<b>43.100</b>	<b>44.855</b>	<b>46.330</b>	<b>46.490</b>	<b>46.440</b>	<b>46.460</b>
Nouvelles mesures à la charge du FEOGA garantie							
Mesures vétérinaires	100	100	100	100	100	100	100
Mesures structurelles							
Paiements compensatoires régions défavorisées	750	770	790	810	830	850	870
Mesures « type 5a » hors objectif 1	645	660	670	680	690	700	710
dont pêche	125	130	130	130	140	140	140
Mesures « type 5b » hors objectif 1	550	560	570	580	590	600	610
<b>Total</b>	<b>1.945</b>	<b>1.990</b>	<b>2.030</b>	<b>2.070</b>	<b>2.110</b>	<b>2.150</b>	<b>2.190</b>
Elargissement							
Aide pré-adhésion	530	540	550	560	570	590	600
<b>TOTAL GENERAL UE-15</b>	<b>42.650</b>	<b>45.730</b>	<b>47.535</b>	<b>49.060</b>	<b>49.270</b>	<b>49.280</b>	<b>49.350</b>
LIGNE DIRECTRICE REVISEE UE-15	46.940	48.750	50.630	52.600	54.650	56.790	59.020
<b>MARGE UE-15</b>	<b>4.290</b>	<b>3.020</b>	<b>3.095</b>	<b>3.540</b>	<b>5.380</b>	<b>7.510</b>	<b>9.670</b>
Elargissement							
Mesures de marché PAC			1.100	1.200	1.200	1.300	1.400
Mesures de développement rural et d'accompagnement			600	1.000	1.500	2.000	2.500
<b>Total UE-6</b>			<b>1.700</b>	<b>2.200</b>	<b>2.700</b>	<b>3.300</b>	<b>3.900</b>
<b>TOTAL GENERAL UE-21</b>			<b>49.235</b>	<b>51.260</b>	<b>51.970</b>	<b>52.580</b>	<b>53.250</b>
LIGNE DIRECTRICE REVISEE - UE-21			50.940	52.990	55.120	57.350	59.680
<b>MARGE UE-21</b>			<b>1.705</b>	<b>1.730</b>	<b>3.150</b>	<b>4.770</b>	<b>6.430</b>

Source : Commission européenne.

## Secteurs individuels

Les principales hypothèses de la simulation à politique inchangée concernent les *cultures arables*. Le taux de gel des terres est maintenu à 17,5% pendant toute la période 2000-2005. Les rendements céréaliers sont supposés passer de 5,40 t/ha en 1999 à 5,89 t/ha en 2005. La production brute totale de céréales atteindrait 214 millions de tonnes en 2005 (195 millions de tonnes en 1999). Le même prix moyen du marché mondial est utilisé tout au long de la période : 145 \$/t pour le blé, 113 \$/t pour les céréales fourragères et 260 \$/t pour les graines oléagineuses (94). Les exportations sont maintenues au niveau des limites maximales fixées par le GATT. Les stocks d'intervention constituées au cours de ces six ans atteindraient un volume final de 72,5 millions de tonnes en 2005.

Suite à la réforme (taux de gel des terres ramené à 0%), la production annuelle de céréales devrait augmenter de quelque 18 millions de tonnes, soit 10 millions de tonnes supplémentaires de blé et 8 millions de tonnes de céréales fourragères.

Compte tenu de la réduction proposée du prix d'intervention, la Commission estime qu'il sera possible d'exporter du blé sans devoir verser de restitutions à l'exportation. S'agissant d'exportations non subventionnées, la limite de 14,4 millions de tonnes fixée par le GATT ne jouerait plus, ce qui permet à la Commission de prévoir 30 millions de tonnes d'exportations par an. Pour les céréales fourragères, les exportations devront rester à l'intérieur de la limite fixée par le GATT (10,8 millions de tonnes), le niveau des prix du marché mondial étant supposé exiger le maintien des restitutions à l'exportation. La réforme devrait ainsi permettre de limiter les stocks d'intervention de céréales à un peu moins de 25 millions de tonnes en 2005.

L'économie en termes d'intervention et de restitutions à l'exportation serait toutefois largement compensée par le coût accru des aides compensatoires. Au total, l'économie budgétaire ne dépasserait pas 30 millions d'écus en 2005.

En matière de *viande bovine*, la réduction des prix devrait progressivement conduire à une augmentation de la consommation de l'ordre de 200.000 tonnes par an, d'une part, et au développement de nouveaux marchés d'exportation sans restitutions, d'autre part, pour un volume atteignant progressivement 200.000 tonnes par an. Les stocks d'intervention devraient en conséquence disparaître en 2006, alors qu'ils atteindraient 1,6 million de tonnes en 2006 en cas de maintien du statu quo.

On a estimé que les niveaux des restitutions à l'exportation seront réduits d'un montant égal à celui de la réduction du prix. Un prix du marché mondial théorique de 1.800 écus/t a été retenu pour le calcul des restitutions à l'exportation.

La réforme imposerait un coût budgétaire supplémentaire de 1.990 millions d'écus, surtout dû au paiement des aides directes.

Enfin, concernant *le lait et les produits laitiers*, les effets en sens opposé de la réduction de prix et du relèvement des quotas devraient provoquer par solde une hausse de la production et de la consommation. La réduction des prix est en outre supposée conduire à une hausse des exportations de fromage sans restitutions et à une diminution proportionnelle de l'aide en faveur des mesures internes d'écoulement de beurre et de lait en poudre (LEP). Selon les prévisions, les stocks d'intervention de beurre et de LEP seront démantelés, respectivement en 2001 et 2005. Sans la réforme, il est prévisible que les stocks d'intervention de LEP atteindront un volume de 200.000 tonnes en 2006. Les calculs se fondent sur une estimation du prix du marché mondial pour le beurre de 1.600 \$ = 1.390 ECU/t et pour le LEP de 1.950 \$ = 1.700 ECU/t.

L'introduction d'aides directes en faveur des vaches laitières se traduit par un coût budgétaire supplémentaire. En 2006, le coût total imputable au chapitre « lait » est estimé à 4.550 millions d'ECU. L'incidence budgétaire totale de la réforme du secteur laitier est estimée à +1.900 millions d'ECU en 2006.

Le tableau 5 montre dans quelle mesure la réforme alourdirait les dépenses du FEOGA-Garantie pour ces trois secteurs, tout en modifiant leur répartition entre interventions, restitutions et aides directes (en faveur de ces dernières). Ces deux évolutions sont d'ailleurs étroitement liées. L'augmentation des aides directes, même si elle ne compense qu'en partie l'incidence sur le revenu de la baisse des prix, provoque un déplacement de la charge du soutien agricole, qui passe des consommateurs au budget communautaire (95).

---

95 Certains observateurs n'ont pas manqué de s'étonner qu'une politique de libéralisation puisse entraîner un coût budgétaire supplémentaire.

**Tableau 5**  
**Influence de la réforme sur les dépenses du FEOGA-Garantie**

	A politique inchangée 2005		Agenda 2000 2005	
	mio ECU	%	mio ECU	%
<b>Cultures arables</b>				
Soutien des marchés	1.319	7,0%	704	3,7%
Restitutions	723	3,8%	69	0,4%
Aides directes (à l'hectare)	16.457	86,8%	18.009	93,5%
Autres	462	2,4%	470	2,4%
<b>TOTAL</b>	<b>18.961</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.252</b>	<b>100,0%</b>
<b>Viande bovine</b>				
Soutien des marchés	1.009	17,0%	29	0,4%
Restitutions	806	13,6%	124	1,6%
Aides directes (primes)	4.026	67,8%	7.530	95,3%
Autres	99	1,7%	215	2,7%
<b>TOTAL</b>	<b>5.940</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.898</b>	<b>100,0%</b>
<b>Lait et produits laitiers</b>				
Soutien des marchés	1.547	57,7%	985	21,8%
Restitutions	1.478	55,2%	821	18,1%
Aides directes (primes)	0	0,0%	2.937	64,9%
Autres	-346	-12,9%	-219	-4,8%
<b>TOTAL</b>	<b>2.679</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.524</b>	<b>100,0%</b>
<b>Ensemble des secteurs qui précèdent</b>				
Soutien des marchés	3.875	14,1%	1.718	5,4%
Restitutions	3.007	10,9%	1.014	3,2%
Aides directes	20.483	74,3%	28.476	89,9%
Autres	215	0,8%	466	1,5%
<b>TOTAL</b>	<b>27.580</b>	<b>100,0%</b>	<b>31.674</b>	<b>100,0%</b>

Source : Calculs propres sur base des chiffres de l'« Evaluation de l'incidence financière des propositions de la Commission relatives à la réforme de la politique agricole commune. Agenda 2000. 2000-2006 », Commission européenne, 1998.

Quant à l'incidence de la réforme sur la répartition des aides directes entre les différents Etats membres, elle apparaît au tableau suivant, où la répartition prévue dans l'Agenda 2000 pour l'année 2006 est comparée à la situation en 1999.

**Tableau 6**  
**Répartition des aides directes entre les Etats membres (en % du total)**

	1999	Agenda 2000 2006
B	1,1	1,7
DK	2,9	3,0
D	15,2	17,4
GR	7,9	6,3
E	14,3	12,3
F	23,9	23,7
IRL	2,3	2,9
I	12,6	12,2
L	0,1	0,1
NL	1,3	2,6
A	1,7	2,0
P	1,5	1,5
FIN	1,0	1,2
S	1,9	2,0
UK	12,3	11,0

Source : European Commission, *Financing the European Union, Commission Report on the Operation of the Own Resources System*, 7 octobre 1998, p.3 de l'annexe 5.

### Développement rural

La progression des dépenses du FEOGA-Garantie tient également à l'évolution prévue des mesures d'accompagnement (agro-environnement, préretraites et boisement), introduites par la réforme de 1992 et mises d'emblée à charge du FEOGA-Garantie (malgré leur caractère structurel). Elles passeraient à 2.800 millions d'écus contre 2.620 millions d'écus dans le scénario à politique inchangée. Cette progression résulte du renforcement prévu des mesures agro-environnementales.

Enfin, le budget du FEOGA-Garantie se verrait imputer certaines dépenses actuellement à charge du FEOGA-Orientation. Il s'agit d'une part des mesures vétérinaires (100 millions d'écus par an) et de diverses mesures structurelles, à savoir le régime de soutien en faveur des zones défavorisées, les mesures de développement rural relevant actuellement des objectifs n°5a et 5b dans toutes les zones hors objectifs n°1 et des mesures concernant le secteur de la pêche. Au total, le montant annuel prévu varie entre 1.945 millions d'écus en l'an 2000 à 2.190 millions d'écus en 2006 (96).

Ce qui peut apparaître comme un pur glissement est sans nul doute motivé par le fait que les dépenses du FEOGA-Garantie sont seules limitées par le plafond que constitue la ligne directrice. La part des dépenses de politique agricole et de développement rural qui subit l'effet de cette contrainte automatique est ainsi majorée une nouvelle fois.

96 Resteraient donc à charge du FEOGA-Orientation les interventions dans le cadre de l'actuel objectif n°1 ainsi que dans le cadre de l'unique initiative communautaire qui demeurerait en matière de développement rural.



## AUTRES EVALUATIONS D'IMPACT

La Commission a publié en octobre 1998 les résultats de travaux qu'elle-même, Eurostat et divers centres de recherche universitaires ont réalisé pour mieux cerner les conséquences qu'auraient les propositions de réforme de la PAC (97). Un deuxième scénario Agenda 2000 y est présenté, dans lequel la baisse des prix institutionnels ne se reflète que partiellement dans celle des prix au producteur (dans une proportion allant de la moitié aux deux-tiers). Outre l'évaluation de l'impact budgétaire de la réforme, cette publication s'attache à en montrer les conséquences sur le revenu agricole et sur l'économie en général.

Deux scénarios à politique constante y sont distingués, en fonction de l'évolution plus ou moins favorable des marchés mondiaux. Il en ressort que le coût budgétaire de la réforme de la PAC se situerait, à l'horizon 2005, entre 3,4 et 4,2 milliards d'écus, à comparer aux 3.385 millions d'écus de l'incidence de la réforme de la PAC « actuelle » qui sont mentionnés au tableau 3. Il se confirme ainsi que les dépenses du FEOGA-Garantie sont relativement peu sensibles au contexte extérieur, ce qui est du reste compréhensible vu la prépondérance des aides directes dans ces dépenses.

### Impact sur le revenu agricole

Le revenu agricole total, exprimé en termes réels et mesuré par la valeur ajoutée nette au coût des facteurs (qui comprend les aides directes) diminuerait à l'horizon 2005 de 2% à 8% par rapport au scénario à politique inchangée (98), ce dernier étant lui-même situé, selon les modèles utilisés, à -10% ou +3% de la moyenne 1992-1996. Cependant, compte tenu de la diminution autonome de la main-d'œuvre agricole, estimée à un taux annuel compris entre 2,2% et 3,7%, et ce aussi bien dans le scénario de référence que dans les scénarios Agenda 2000, la valeur ajoutée nette au coût des facteurs par unité de travail, exprimée en termes réels, se situerait entre 22% et 34% au-dessus de son niveau moyen de 1992-1996. Au total, la forte augmentation de la productivité du travail agricole ferait donc plus que compenser l'effet de la réforme sur le revenu agricole.

---

97 European Commission, *CAP Reform Proposals Impact Analyses*, Directorate-General for Agriculture (DG VI), October 1998, 132p.

98 Dans une étude publiée en mai 1998 par le Ministère français de l'agriculture et de la pêche, BLANC et al. aboutissent à des conclusions similaires. Raisonnant à partir des comptes économiques de l'agriculture (des différents pays) dans un cadre statique, ils ont évalué l'impact mécanique brut de la réforme, c'est-à-dire avant toutes adaptations optimales des systèmes de production. La situation de référence suppose un taux de gel obligatoire de 15%. Selon la baisse plus ou moins importante des prix de marché en réponse à la baisse des prix d'intervention, la diminution du revenu net de l'activité agricole familiale se situerait en moyenne entre 2% et 7% pour l'ensemble de l'UE. Les productions animales expliqueraient près des trois-quarts de cette baisse. Rappelons que le revenu net de l'activité agricole familiale est égal à la valeur ajoutée nette au coût des facteurs moins les fermages, les intérêts et la rémunération des salariés.

### Impact sur l'économie en général

La réforme de la PAC qui est proposée permettrait à l'économie en général et aux consommateurs en particulier de bénéficier des avantages d'une meilleure intégration de l'agriculture européenne dans le commerce international. De manière plus précise, des simulations effectuées sur le modèle QUEST II de la Commission indiquent que la réforme de la PAC a, via la baisse subséquente des prix à la consommation, des effets positifs sur d'importantes variables macro-économiques telles que la consommation privée, le P.I.B. et l'emploi.

La baisse des prix des produits agricoles se traduirait par une baisse de l'indice des prix à la consommation comprise entre 0,3% et 0,45% à l'horizon 2005 (avec maintien à ce niveau par la suite), selon la manière dont les baisses de prix institutionnels se traduiraient au niveau des prix de marché. Le tableau suivant montre les effets de cette baisse en 2005 et en 2030. Selon que la baisse des prix de détail est entièrement répercutée sur les salaires (scénario 1) ou seulement à 50% (scénario 2), il s'ajoute à l'incidence sur la consommation une réaction plus ou moins importante en termes d'offre, réaction qui seule peut garantir un effet à long terme sur la production.

**Tableau 7**  
**Impact macro-économique de la réforme de la PAC en 2005 et 2030**  
*(en % d'écart par rapport au scénario de référence)*

	Scénario 1		Scénario 2	
	2005	2030	2005	2030
Consommation privée	0,4 - 0,6	0,4 - 0,7	0,3 - 0,4	0,3 - 0,5
P.I.B.	0,1 - 0,2	0,3 - 0,4	0,1	0,1 - 0,2
Emploi	0,1 - 0,2	0,2 - 0,4	0,1	0,1

Source : European Commission, *CAP Reform Proposals Impact Analyses*, Directorate-General for Agriculture (DG VI), October 1998, pp.124-127.

#### 3.3.2.2 IMPACT AU NIVEAU BELGE

##### *ASPECTS BUDGETAIRES*

En Belgique, la réforme proposée concerne a priori tant le budget fédéral que les budgets régionaux. Les Accords dits de la Saint-Michel ont en effet partiellement régionalisé l'agriculture. Les Régions sont maintenant compétentes en matière de politique de promotion des produits agricoles et horticoles, en matière de Fonds d'investissement agricole, d'appui à l'agriculture dans les zones défavorisées et en matière de développement rural. Nous examinerons successivement les mesures financées par le FEOGA-Garantie et celles financées par le FEOGA-Orientation, en les distinguant selon qu'elles concernent le budget fédéral ou les budgets régionaux.

**Tableau 8**  
**Dépenses belges à charge du FEOGA en 1997**  
**(millions de francs)**

<b>FEOGA-Garantie</b>	
Restitutions	20.365
Soutien des marchés « classique » (1)	8.793
Aides compensatoires (2)	9.715
Mesures d'accompagnement	256
Autres	125
<b>Total FEOGA-Garantie</b>	<b>39.253</b>
<b>FEOGA-Orientation</b>	
Objectif n°1	0
Objectif n°5a	919
Objectif n° 5b	95
Mesures transitoires	43
Programmes d'initiative communautaire	67
<b>Total FEOGA-Orientation</b>	<b>1.124</b>
<b>Total FEOGA</b>	<b>40.377</b>
En % du P.I.B.	0,5%

(1) Cette rubrique comprend les dépenses de stockage, de retrait, de primes orientatives et d'aides à la production, à la transformation et à la commercialisation de type « classique ».

(2) Aides instaurées par la réforme de la PAC décidée en 1992.

Source : Calculs propres à partir des Rapports 1997 du FEOGA-Garantie et du FEOGA-Orientation.

Du point de vue des mesures financées par le FEOGA-Garantie, l'incidence de la réforme sur le budget fédéral ne peut être que très limitée. Pour l'essentiel, le Pouvoir fédéral se borne à préfinancer, via certains organismes de paiement comme le Bureau d'Intervention et de Restitution, les dépenses du FEOGA-Garantie en Belgique. Il s'agit de dépenses de restitution à l'exportation, de soutien des marchés et d'aides directes aux agriculteurs.

Rappelons au passage que les dépenses belges du FEOGA-Garantie ne correspondent pas uniquement à des produits d'origine belge. L'importation en provenance des autres Etats membres de produits agricoles destinés à la transformation dans des industries belges et l'exportation, via des ports belges, des produits agricoles des autres Etats membres déplacent certaines dépenses (surtout des restitutions) vers la Belgique. Ainsi, sur les 39,3 milliards de francs de dépenses belges du FEOGA-Garantie, on peut estimer à quelque 30 milliards de francs le montant lié au secteur agricole belge proprement dit. Ce fait est à garder en mémoire quand on essaie d'évaluer la position bénéficiaire nette de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne.

L'impact de l'Agenda 2000 sur les dépenses belges du FEOGA-Garantie serait important, non pas en termes de volume global (estimé à 36 milliards après réforme), mais en terme de répartition, les aides directes passant à 20 milliards de francs, contre 9,7 en 1997.

A côté du préfinancement strict, quelques mesures financées par le FEOGA-Garantie sont non seulement préfinancées par le budget fédéral mais aussi cofinancées par celui-ci, et ce dans une proportion allant de 25% à 75%. Il s'agit des mesures suivantes :

**Tableau 9**  
**Crédits inscrits au budget fédéral 1998 pour les mesures cofinancées par le FEOGA-Garantie**

(millions de F)	
Mesures d'accompagnement de la réforme de 1992	
- agro-environnement	61,8
- boisement	9,2
- préretraite	5,6
	76,6
Programme d'aide au revenu agricole	122,7

De leur côté, les budgets régionaux participent eux aussi au financement de certaines mesures d'accompagnement (agro-environnement et boisement), pour un montant annuel global de l'ordre de 70 millions. Ces mesures sont cofinancées à 50% ou 75% (zone objectif n°1) par le FEOGA-Garantie.

On a signalé plus haut que l'Agenda 2000 prévoyait un renforcement des mesures agro-environnementales, de sorte que le montant destiné aux mesures d'accompagnement serait porté de 2.620 millions d'écus à 2.800 millions d'écus à partir de l'an 2000. Compte tenu des montants très faibles de financement belge correspondant (quelque 150 millions au total), ce renforcement n'aura que peu d'impact sur les budgets belges, à moins que les taux de cofinancement ne soient sensiblement modifiés.

Le **FEOGA-Orientation** cofinance des mesures inscrites au budget fédéral. En 1997 toujours, les financements respectifs s'élevaient respectivement à 446 et à 1.275 millions de francs. L'essentiel de ces montants couvraient des charges de subvention-intérêt en matière d'aide aux investissements et à l'installation. Toutefois, le Fonds d'investissement agricole ayant été régionalisé en 1993, il ne s'agit plus que de charges du passé. La seule incidence concevable de l'Agenda 2000 se situe au niveau de l'exercice de la garantie partielle octroyée par l'Etat (377,6 millions prévus à ce titre au budget 1998), au cas où la réforme provoquerait une augmentation sensible des bénéficiaires défaillants.

Les régions financent quant à elles toute une série de mesures d'aide cofinancées par le FEOGA-Orientation dans les domaines suivants : investissements dans les exploitations agricoles, installation des jeunes, formation, investissements de transformation et de commercialisation, sylviculture, adaptation et reconversion de l'agriculture dans le contexte du développement rural. L'ensemble représentait en 1997 un montant global de plus de 2 milliards de francs. S'y ajoutait la participation du FEOGA-Orientation, d'un montant d'environ 650 millions de francs (99).

---

99 A noter qu'en 1997, le FEOGA-Orientation n'avait pas encore effectué de paiements au titre de l'objectif n°1 en Hainaut.

Ainsi qu'il a déjà été signalé, la plupart de ces mesures seraient reprises par la FEOGA-Garantie (en fait toutes, sauf en objectif n°1 et dans le cadre des initiatives communautaires). En même temps, et c'est ce qui nous importe ici, « l'enveloppe budgétaire allouée aux Etats membres pour les mesures de développement rural sera fixée par la Commission ». Autrement dit, l'enveloppe globale (environ 1,8 milliard d'écus en 1997), dont on sait qu'elle n'évoluerait que peu (de 1.945 millions d'écus en 2000 à 2.190 millions d'écus en 2006), pourrait être répartie différemment entre les pays membres. Les critères « objectifs » devant présider à cette répartition n'étant pas encore connus, il est impossible de dire sur quel montant de financement la Belgique peut compter.

Il ressort de tout ceci que l'impact de l'Agenda 2000 sur les budgets belges devrait rester fort limité. Et les « enveloppes nationales », destinées à financer une partie des aides directes compensatoires (voir Annexe I), ne devraient rien y changer. Malgré leur appellation, il s'agit de crédits entièrement communautaires; simplement, ils seraient mis à la disposition des Etats membres, qui pourraient en déterminer, dans certaines limites, les critères d'octroi.

Une proposition émise en octobre dernier par la Commission européenne (100) va beaucoup plus loin. Afin de permettre un rééquilibrage des contributions nettes des Etats membres, une partie (par exemple 25%) des aides directes aux agriculteurs serait mise à charge des Trésors nationaux. On a vu plus haut que, dans le cas de la Belgique, la réforme ferait passer les aides directes à 20 milliards de francs, contre une dizaine de milliards actuellement. La charge budgétaire correspondant à 25% des aides passerait ainsi de 2,5 à 5 milliards de francs, ce qui donne une idée des montants en cause. Cette proposition a suscité un vaste débat, dans lequel les arguments suivants ont été avancés.

Les adversaires de la formule y voient, contrairement à l'intention déclarée de la Commission, une « renationalisation rampante » de la PAC, allant à rebours de la construction européenne et annonçant la fin de la solidarité financière entre les Etats membres. Ils insistent sur les distorsions de concurrence qui pourraient naître entre les Etats en fonction du niveau de soutien accordé aux producteurs. Cette formule augmenterait les dépenses budgétaires et entamerait l'autonomie budgétaire des Etats membres; dans le cas de la Belgique, elle pourrait fournir un sujet supplémentaire de tensions communautaires (101).

Ceux qui sont favorables à cette proposition font remarquer que le cofinancement existe déjà, ce qui limite le débat à une redéfinition des attributions entre la Communauté et les Etats membres. Certains font valoir que, dans la proposition de la Commission, les réglementations agricoles resteraient de la compétence communautaire. D'autres estiment que les Etats membres sont mieux placés pour prendre des décisions concernant la répartition du revenu. Selon eux, le principe de subsidiarité devrait donc être appliqué.

---

100 Commission européenne. « *Le financement de l'Union européenne. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres*. Bulletin de l'Union européenne, supplément 2/98, pp.33-35.

101 Il faut savoir que 41,6% des aides directes compensatoires octroyées à la Belgique en 1998 vont à la Région flamande et 58,1% à la Région wallonne (« *Pinxten tegen hernationalisering landbouwwitgaven* », *De Financieel-Economische Tijd* du 30/10/1998).

## IMPACT SUR LE REVENU AGRICOLE

Le Centre d'Economie Agricole a simulé, sur son échantillon de comptabilités agricoles, l'effet, sur le revenu agricole des exploitations professionnelles agricoles (mais non horticoles) belges, des propositions de réforme de la PAC faites par la Commission en mars 1998. Ces calculs ont été effectués toutes choses étant égales par ailleurs, en ce sens qu'ils reposent sur l'hypothèse que les agriculteurs ne modifient pas leur comportement ni la structure de leur exploitation par rapport à l'exercice 1995-1996 pris comme base (comportant un taux de gel des terres de 5%). Seul est donc mesuré l'effet mécanique qu'aurait l'application de l'ensemble des mesures mentionnées plus haut. Dans ce cadre, la baisse du revenu du travail (102) est en moyenne de l'ordre de 10 à 15%. Toutefois, du fait que la réforme touche principalement la production de viande bovine et de lait, son impact est deux fois plus important en Wallonie qu'en Flandre. A titre de comparaison, la baisse de revenu attendue de la réforme de 1992, qui avait été estimée ex ante par le C.E.A. selon la même méthode, était deux fois moindre.

Ces ordres de grandeur se retrouvent dans les conclusions d'une évaluation effectuée à partir des comptes économiques de l'agriculture belge (qui couvrent également le secteur horticole). Toujours en fonction des hypothèses de baisse de prix retenues, le revenu du travail baisserait d'un montant compris entre 5,8 et 8,2 milliards de francs, ce qui représente une chute de 10,5% à 15% (103).

### 3.3.3 Critique des propositions

#### 3.3.3.1 L'AGRICULTURE EST-ELLE UN CAS A PART?

L'importance de la PAC et de la réforme qui est proposée présuppose une réponse affirmative à cette question. Quelle est donc la caractéristique propre au secteur agricole qui peut justifier que les pouvoirs publics interviennent dans son fonctionnement ? C'est le fait que les marchés libres de produits agricoles ont tendance à être très instables, avec les conséquences que cela peut avoir pour le revenu des producteurs mais aussi pour la satisfaction des consommateurs. La volatilité des marchés agricoles tient à divers facteurs: rigidité de la demande, manque de flexibilité de l'offre à court terme, sensibilité à toutes sortes de phénomènes naturels tels que mauvais temps, épidémies, etc.

---

102 Le revenu du travail constitue la majeure partie de la valeur ajoutée au coût des facteurs, qui comprend aussi les revenus de la propriété. Rappelons que tant la valeur ajoutée au coût des facteurs que le revenu du travail comprennent les aides directes reçues par les agriculteurs.

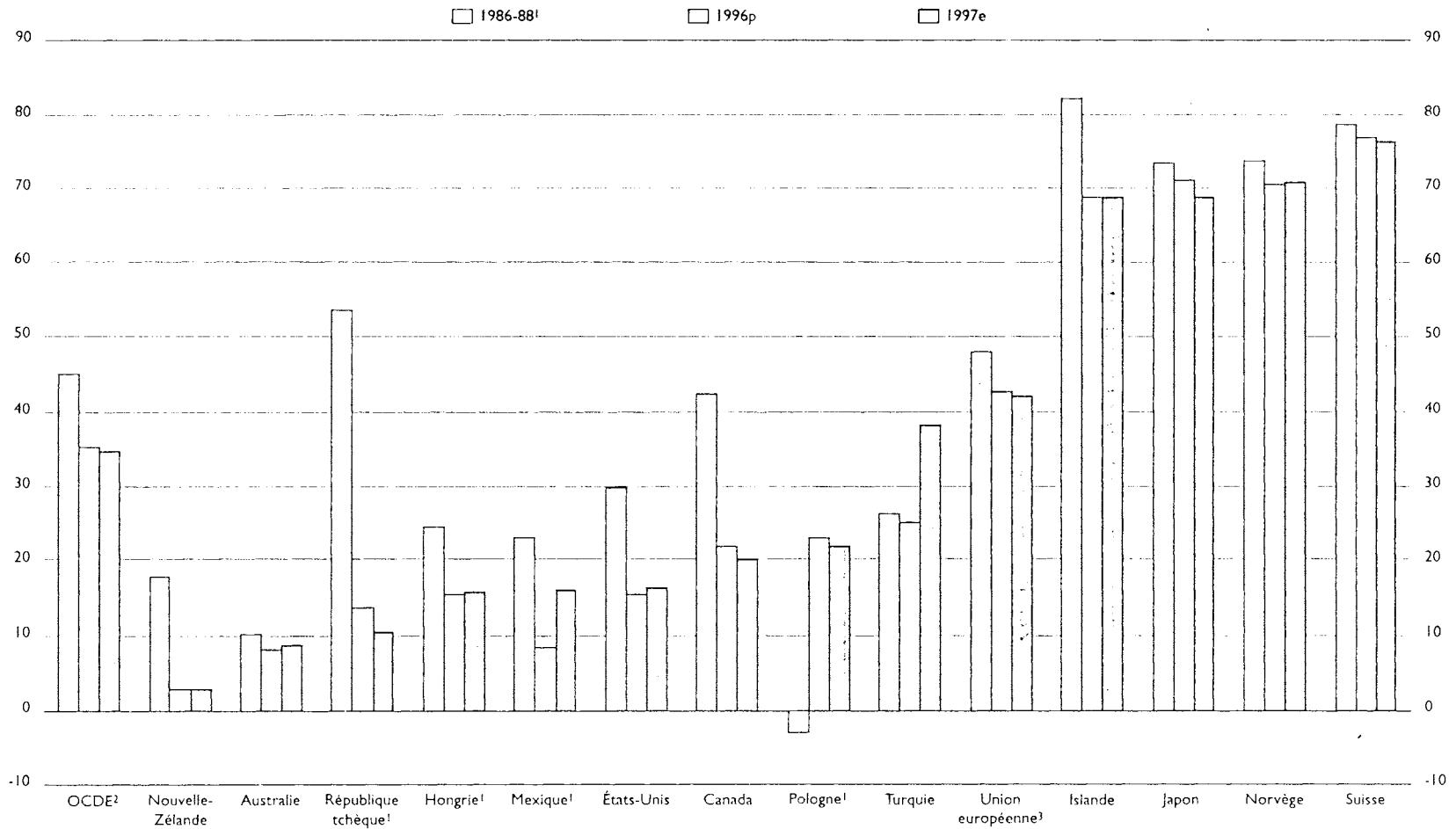
103 L'étude française dont il est question à la note 98 évaluait la baisse du revenu net de l'activité agricole familiale en Belgique à 7% ou 15%, selon la diminution des prix du marché.

Tous les pays soutiennent d'ailleurs leur agriculture, ainsi qu'il apparaît au graphique 1, qui montre la hauteur des Equivalents subvention à la production (104) par pays. On notera toutefois que l'ampleur du soutien à l'agriculture varie d'un pays à l'autre et qu'il a généralement diminué au cours des dix dernières années. C'est la conséquence de l'Uruguay Round, où, pour la première fois depuis très longtemps, il a été admis que « les produits agricoles sont comme les autres », et doivent donc être soumis aux lois de la concurrence et à la régulation par le marché.

---

104 L'Equivalent subvention à la production (ESP) mesure la valeur des transferts monétaires à la production agricole par les consommateurs de produits agricoles et par les contribuables qui résultent d'un ensemble donné de mesures agricoles au cours d'une année déterminée. L'ESP en pourcentage, qui est présentée ici, est la valeur totale des transferts en pourcentage de la valeur totale de la production (évaluée aux prix intérieurs) ajustée pour inclure les paiements directs et exclure les prélèvements.

◆ Graphique 4. **Équivalents subvention à la production par pays**  
En % de la valeur de la production agricole



Note : Les pays sont classés selon les niveaux de 1997.

p : provisoire ; e : estimation.

1. Pour la Hongrie, le Mexique, la Pologne et la République tchèque, la première barre représente la moyenne 1989-91.

2. L'Autriche, la Finlande et la Suède sont incluses dans la moyenne OCDE pour la période 1986-88 et dans l'UE pour 1996 et 1997. La Corée, la Hongrie, le Mexique, la Pologne et la République tchèque ne sont pas inclus dans la moyenne de l'OCDE.

3. Union européenne = UE-12 pour 1986-88 ; UE-15 pour 1996 et 1997 (inclut l'ex-RDA).

Source : Secrétariat de l'OCDE, 1998.



### 3.3.3.2 LA VALEUR DE REFERENCE DU PRIX MONDIAL

Cette libéralisation se traduit par une tendance à l'alignement des prix internes sur les prix des marchés mondiaux, dont l'instabilité est d'autant plus forte qu'il s'agit de marchés résiduaux. Plus encore, « sur le marché mondial, les possibilités d'approvisionnement apparaissent structurellement excédentaires par rapport aux besoins de la minorité limitée qui y a accès. L'abondance sur le marché mondial, artificielle par rapport aux besoins réels et due à l'éviction économique d'une partie importante de la population, a pour effet que les prix qui y sont fixés sont structurellement faibles, bien loin du niveau des prix en mesure d'assurer la sécurité alimentaire mondiale de manière durable, avec les coûts qui y sont associés. Le plus souvent, ils ne couvrent même pas les coûts de production des pays les plus favorisés, les pays neufs [Etats-Unis, Australie, Argentine,...] » (105).

Pour des raisons exposées plus haut, le modèle agricole proposé par l'Agenda 2000 retient les prix mondiaux comme référence, mais en les complétant par des aides directes accrues. Que penser de ces aides directes?

### 3.3.3.3 LES AIDES DIRECTES

Comme dépense budgétaire, les aides directes présentent l'avantage, par rapport aux interventions sur les marchés et aux restitutions à l'exportation, d'être beaucoup plus prévisibles et donc maîtrisables. C'est bien le seul avantage des aides directes telles qu'elles sont actuellement conçues.

De deux choses l'une : ou bien les aides directes doivent être considérées comme un complément à un prix jugé insuffisamment rémunérateur, ou bien elles ne sont rien d'autre qu'une forme de soutien au revenu. Dans les deux cas, elles sont fort critiquables.

Comme *complément aux prix de soutien*, les aides directes devraient varier en fonction du niveau du prix du marché. On éviterait ainsi des situations où les producteurs bénéficient à la fois de prix élevés du marché (supérieurs au prix d'intervention) et des aides directes censées compenser des baisses de prix qui n'ont pas eu lieu, comme cela s'est passé pour les céréaliers au cours des années 1993-1997. La PAC prévoit d'ailleurs une telle modulation du montant de l'aide en fonction des conditions du marché dans le cas des oléagineux et des ovins. Il s'agit en fait d'une forme de « deficiency payments ». La stabilité accrue du revenu agricole qui en résulte a évidemment son prix en termes de variabilité des dépenses budgétaires correspondantes.

---

105 Sneessens. J.F., « L'Agenda 2000 à la lumière de l'évolution de la PAC », in *La Belgique et le volet agricole de l'Agenda 2000*. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, 1998, p.19. A noter que si le prix mondial est si bas, c'est notamment en raison des politiques de soutien à l'agriculture.

Si l'on considère au contraire les aides directes comme un *soutien au revenu* (106), on ne peut qu'être frappé par leur caractère inéquitable. Les aides étant accordées grosso modo en fonction de la superficie (cultivée ou « gelée ») ou du nombre de têtes de bétail, elles sont proportionnelles à la taille de l'exploitation. Deux chiffres sont souvent cités à ce propos. Ils émanent de la Commission, qui estimait en 1990 que 80% du soutien au marché était absorbé par 20% des agriculteurs - les mieux nantis. Depuis lors, les aides directes ont largement remplacé le soutien des marchés, mais leur répartition est a priori identique. Et l'Agenda 2000 n'y changerait rien : les plafonds d'aides directes par exploitation qu'il prévoit sont fixés tellement hauts qu'ils ne touchent que quelques exploitations dans les pays les plus riches (moins de 10 en Belgique). En outre, cette mesure néglige la capacité qu'ont les agriculteurs concernés de diviser leur exploitation pour se situer en dessous du plafond.

Répartir les aides directes en tenant compte du revenu agricole, tel qu'il est actuellement suivi par la Commission, ne constituerait toutefois qu'un pis-aller. Le revenu agricole ne tient compte, en effet, que des revenus tirés de la production agricole, à l'exclusion de toutes les autres sources de revenu. Or pour concevoir une politique de soutien des revenus qui oriente l'aide vers ceux qui en ont effectivement besoin, il est nécessaire d'avoir une bonne connaissance *du revenu global des ménages agricoles* (107).

\*

\*   \*

L'article 39 b) du Traité de Rome dispose qu'un objectif de la politique agricole commune est « d'assurer [...] un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ». « Une mesure du revenu visant à représenter le niveau de vie de la population agricole doit couvrir les revenus provenant de toutes les sources et non seulement de l'activité ou de la production agricole. Elle doit également englober l'unité que constitue le ménage ou la famille plutôt que le seul exploitant agricole. Mais, le revenu n'étant pas entièrement disponible pour être dépensé, il convient de tenir compte des impôts, des cotisations sociales et des autres transferts. Le revenu restant est appelé revenu (net) disponible et constitue une base largement acceptée pour l'évaluation de la situation du revenu des ménages » (108).

---

106 C'est ainsi qu'elles sont présentées dans les publications de la Commission européenne.

107 Cette exigence vaut aussi pour la conception de politiques valables en matière de développement rural.

108 Eurostat, *Revenu Agricole 1996*, Luxembourg, p.43.

La Commission s'applique depuis de nombreuses années à mieux cerner les revenus non agricoles. Eurostat a mis au point l'agrégat de la statistique du revenu global des ménages agricoles, mais l'harmonisation du calcul de cette statistique est loin d'être achevée et les périodes couvertes et le degré de détail varient. Certaines conclusions générales provisoires ont toutefois été publiées. Elles indiquent notamment que les ménages agricoles de tous les pays de l'UE bénéficient de revenus substantiels provenant d'activités non agricoles. Bien que la part du revenu global provenant de l'activité agricole représente généralement entre la moitié et les deux tiers, on constate de grandes différences d'un Etat membre à l'autre. Par ailleurs, les ménages agricoles ont des revenus disponibles moyens par ménage qui sont en général égaux ou plus élevés que la moyenne de l'ensemble des ménages. Toutefois, leur situation relative se dégrade ou s'inverse si l'on examine le revenu par membre du ménage ou par unité de consommation (109).

Au niveau belge, le seul indicateur traditionnellement utilisé de l'évolution du revenu des agriculteurs est la comparaison qui est faite chaque année entre le revenu du travail agricole par unité de travail et le « revenu comparable », c'est-à-dire le salaire brut moyen du salarié occupé à temps plein. Outre que les revenus non agricoles ne sont pas pris en considération, il s'agit d'une moyenne, qui recouvre des situations individuelles extrêmement variées. De plus, le calcul en termes bruts ignore les différences de pression fiscale et parafiscale qui peuvent exister entre agriculteurs et salariés. Les agriculteurs bénéficient en effet d'un régime particulier en matière de T.V.A. d'une part et en matière d'impôts sur les revenus d'autre part, ce dernier consistant en bases forfaitaires de taxation fixées en concertation avec les organisations agricoles.

\*

\* \*

Une question doit enfin être posée, celle de l'avenir des aides directes après la réforme qui sera finalement adoptée, quelles qu'en soient les modalités précises. Dans les Accords de l'Uruguay Round, les aides directes ont été acceptées (c'était la fameuse « boîte bleue »), en dépit de leur caractère non parfaitement découplé. Il est vrai que les « deficiency payments » américains se trouvaient dans la même boîte... Mais le Farm Bill de 1996 (« Fair Act »), qui couvre la période 1996-2002, a supprimé les deficiency payments et les a remplacés par des aides tellement découplées que les agriculteurs peuvent en bénéficier sans cultiver de terres (110). Dans la course au découplage, les Etats-Unis ont donc toujours une longueur d'avance, qu'ils mettront à profit pour faire pression sur l'UE, en dépit du caractère douteux du critère de découplage (toutes les dépenses agricoles influencent peu ou prou la production et les prix). Et lors de futures négociations, l'UE estimera peut-être devoir céder à ces pressions, contre l'obtention d'avantages dans d'autres domaines. Bref, la pérennité des aides directes telles qu'on les connaît aujourd'hui est loin d'être acquise, et leur niveau actuel moins encore.

---

109 Eurostat. *Revenu du secteur des ménages agricoles*, Rapport 1997. Luxembourg. p.70.

110 Pour recevoir ces aides, qui sont préétablies et dégressives dans le temps, il suffit d'avoir participé aux anciens programmes pour le blé, les céréales fourragères, le coton et le riz pendant l'une des cinq campagnes 1990-1995.

### 3.3.3.4 LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ET DE DEVELOPPEMENT RURAL

L'autre caractéristique de l'agriculture qui la singularise par rapport aux autres secteurs est le fait qu'elle « occupe le terrain » : 40% de la superficie de l'UE lui est consacrée. Il en résulte que l'activité agricole a des incidences importantes sur l'environnement et le développement rural, ce qui incite les pouvoirs publics à utiliser la politique agricole pour intervenir dans ces domaines.

Bien qu'il reste assez vague sur ces questions, l'Agenda 2000 propose, on l'a vu, de faire dépendre l'octroi des aides directes du respect d'exigences environnementales (principe d'éco-conditionnalité). Cette voie peut paraître intéressante, notamment parce qu'elle apporte un élément de justification au paiement d'aides directes (dont la permanence serait difficile à justifier sans la contrepartie d'un service rendu). Mais justement pour cette raison précise, l'éco-conditionnalité n'est peut-être pas un instrument optimal, la poursuite de l'objectif environnemental pouvant entrer en conflit avec l'objectif initial de soutien du revenu. Des paiements distincts et spécifiques seraient certainement plus appropriés.

L'importance de ces paiements devrait d'ailleurs croître avec le temps, au détriment des aides directes conventionnelles. En effet, les contribuables européens semblent être de plus en plus favorables à l'idée de payer pour des services environnementaux rendus par les agriculteurs (111). A noter également que les Etats-Unis, principal interlocuteur de l'UE à l'OMC, se sont déclarés favorables à de telles aides.

L'Agenda 2000 prévoit d'autre part d'assouplir la politique de développement rural et de la décentraliser. A ce propos, on ne peut mieux faire que reprendre le passage suivant d'une note de la Commission européenne (112) : « Rural development is primarily a spatial/territorial concept; it is multi-dimensional and requires an integrating strategy. Drawing from the lessons of the structural funds, rural measures going considerably beyond agricultural development, (diversification of activities, tourism), will be based on rural development programming drawn up at the appropriate geographical level. This « bottom-up » approach has the capacity to be integrative as far as it brings together partners who are most aware of needs and thus most able to define adequate priorities and as it integrates actions currently available under different frameworks ». Et la Commission d'ajouter : « The intervention of both the Guarantee and the Guidance Sections of EAGGF, depending on the location of the rural areas concerned, might, however, limit simplification and integration ».

---

111 Cf. De Zeeuw, A., « European agricultural policy : between reform and enlargement », *CEPS Working Party Reports*, Bruxelles, 1997, n°17 (juin 1997), p.22.

112 European Commission. *Agenda 2000-CAP Reform* (Note to the Economic Policy Committee), Directorate General II, Brussels, 20 July 1998, p.5.

## **3.4 L'élargissement**

### **3.4.1 Modalités prévues**

L'Agenda 2000 prévoit, parmi les obligations liées à l'adhésion, la reprise de l'acquis communautaire : « Comme dans le cas des élargissements précédents, le Conseil a exclu toute idée de reprise partielle de l'acquis » (p.47).

Toutefois, en matière agricole, une période de transition est jugée souhaitable. « La faiblesse de leur agriculture et de leur secteur agro-alimentaire ainsi que les écarts de prix prévisibles conduisent, pour la plupart des pays candidats, à envisager une période de transition dont la durée pourrait varier selon les pays (...). Il n'y aurait pas lieu de prévoir, durant cette période, des aides directes au revenu telles qu'elles résultent de la réforme de la PAC de 1992. A l'inverse, ces pays devraient pouvoir bénéficier d'aides au développement de leur structure agricole et de transformation afin de les préparer progressivement à une pleine intégration dans le marché commun agricole » (Agenda 2000, p.51).

### **3.4.2 Questions soulevées**

La perspective de l'élargissement à l'Est suscite un certain nombre d'interrogations quant à l'incidence qu'il aurait sur les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et sur l'UE-15. Ainsi, la taille importante du secteur agricole de plusieurs PECO (et non des moindres) et le niveau comparativement bas des prix agricoles dans ces pays a éveillé, au sein de l'UE, la crainte d'être inondé de produits agricoles en provenance des nouveaux adhérents. Le coût budgétaire de l'extension de la PAC à ces pays a également été évoqué, ainsi que l'opportunité d'étendre à ces pays le système des paiements compensatoires. Ces différents points, et d'autres qui leur sont liés, sont examinés ci-après.

### 3.4.3 L'importance de l'agriculture dans les pays candidats

Les chiffres repris au tableau suivant montrent que la première vague d'élargissement augmenterait la superficie agricole de 23%, la population agricole de 64%. Malgré ce potentiel important, la production agricole augmenterait seulement de 8,9% ce qui indique comparativement une faible productivité et une sous-utilisation des ressources agricoles. La production agricole équivaut en moyenne dans ces pays à 5% du P.I.B., contre seulement 1,7% du P.I.B. dans l'UE-15. L'emploi agricole y représente 18,4% de l'emploi total, contre 5,1% dans l'UE-15. Enfin, les dépenses alimentaires représentent entre 24 et 35% du revenu des ménages, contre 18% dans l'UE-15.

*Tableau 10*  
*Importance de l'agriculture (en 1996)*

	Superficie agricole		Production agricole		Emploi agricole		Dépenses alimentaires
	x000 ha	% total	milliards écus	% PIB	X 1000	% total	(% revenu ménages)
Pologne	18.474	59,1	6,2	5,5	4.130	26,7	35
Hongrie	6.184	66,5	2,1	5,8	298	8,2	24
Rép.tchèque	4.279	54,3	1,2	2,9	211	4,1	31
Slovénie	785	38,7	0,7	4,4	61	6,3	23
Estonie	1.450	32,1	0,3	8,0	74	9,2	30
PECO-5	31.172	56,7	10,4	5,0	4.774	18,4	
UE-15	135.260	41,8	117,5	1,7	7.514	5,1	18

Source : Commission européenne.

Ce tableau montre également que les pays candidats forment un groupe hétérogène. La Pologne pèse d'un poids beaucoup plus grand que les autres pays, tant en termes de superficie que de population. Nous verrons plus loin que les structures agricoles aussi sont hétérogènes.

### 3.4.4 Les effets de prix

Le tableau suivant résume les données de base concernant les prix au producteur (« départ-exploitation ») dans les pays candidats en relation avec les prix dans l'UE. Les prix de 1994 dans les pays candidats y sont exprimés en pourcentage des prix correspondants dans l'UE. Il en ressort que les prix agricoles étaient généralement beaucoup plus bas dans ces pays.

**Tableau 11**  
**Prix agricoles au producteur dans les PECO**  
**en % des prix correspondants dans l'UE-15 (1994)**

	Blé	Lait	Viande bovine	Viande porcine	Volaille
Pologne	73	33	40	103	88
Hongrie	56	70	52	98	77
Rép.tchèque	66	54	59	94	68
Slovénie	131	74	32	92	64
Estonie	56	26	12	43	

Source : HARTMANN, M., « Implications of the EU East Enlargement for the CAP » in INGERSENT, K.A., et al., *The Reform of the Common Agricultural Policy*, Macmillan, 1998, p.59

Comment cet écart évoluera-t-il à l'avenir? Il est difficile de prévoir l'évolution future des prix agricoles dans les pays candidats, car cette évolution dépend de nombreux facteurs. Une étude publiée par la Commission européenne (113) suggère toutefois que les hausses considérables des prix agricoles (exprimés en écus) généralement observées entre 1991 et 1996 dans les pays candidats se poursuivront à moyen terme, bien que dans une mesure beaucoup plus limitée. Selon cette étude, le prix des céréales pourrait s'élever, en Pologne et en République tchèque, jusqu'à 80-90% du niveau communautaire (sans réforme de la PAC), tandis que les prix du porc et de la volaille le dépasseraient. Les prix de la viande bovine et du lait pourraient atteindre quant à eux 60 à 80% de ce niveau (114). Du côté de l'UE, la réforme de la PAC contenue dans l'Agenda 2000 implique des baisses importantes de certains prix agricoles : 20% dans le cas des céréales, 30% pour la viande bovine et 15% pour les produits laitiers. Globalement, au moment de l'adhésion, les écarts pourraient donc s'être fortement resserrés.

Des différences significatives de prix entre pays candidats et UE pourraient néanmoins subsister pour certains produits, ce qui impliquerait une hausse du prix de ces produits au moment de l'adhésion (115). Appliquée en une fois (approche dite du « big bang »), une telle hausse aurait pour effet, toujours selon la même étude, d'introduire un certain nombre de distorsions économiques. D'une part, les revenus réels des consommateurs seraient affectés, pour autant que les dépenses alimentaires constituent encore à ce moment, comme c'est le cas actuellement (cf. plus haut), une part élevée de leur revenu disponible et que leur demande reste orientée vers des produits à faible valeur ajoutée, dans le prix desquels la composante prix départ-ferme est importante. Par contre, cette hausse bénéficierait aux producteurs agricoles, ainsi qu'aux fournisseurs d'intrants et aux propriétaires des terres agricoles, favorisant les investissements dans l'agriculture au détriment des autres secteurs. Des hausses de prix alimentaires affecteraient également la compétitivité de ces secteurs non agricoles, via une hausse probable des salaires et de l'inflation.

113 « The CAP and enlargement. Agrifood price developments in five associated countries », *European Economy*, n°2, 1997.

114 Ces prévisions reposent notamment sur l'hypothèse d'une certaine appréciation du taux de change en termes réels, la dépréciation de la monnaie ne compensant pas entièrement le taux d'inflation. Une autre étude va plus loin. Partant de la constatation que les parités de pouvoir d'achat sont deux fois plus élevées que les taux de change, et sur base de la seule hypothèse que ceux-ci vont progressivement se rapprocher de celles-là, SNEESSENS conclut qu'il n'y a pas de raison de bouleverser les prix agricoles réels, que ce soit dans l'UE ou dans les pays candidats. Cf. « L'élargissement de l'UE aux pays de l'Est : le problème du resserrement des prix agricoles », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XXXIII, mai 1993, pp.187-202.

115 A moins que les marchés ne restent segmentés, du fait de différences dans la qualité des produits, le respect des normes sanitaires (pendant une éventuelle période de transition), etc...

Enfin, les hausses de prix, dans la mesure où elles entraîneraient une hausse de la production et une baisse de la consommation, pourraient avoir une incidence sur le budget communautaire (via les dépenses d'intervention) et provoquer un conflit avec les engagements pris ou à prendre dans le cadre de l'OMC (du fait d'une augmentation des exportations nettes). Malgré toutes ces conséquences, il n'existe pas, selon l'étude en question, d'argument décisif conduisant à préférer un alignement progressif des prix plutôt qu'une approche « big bang ».

### 3.4.5 Les effets d'efficience

Selon HARTMANN (116), il y a des raisons de penser que l'élargissement va provoquer des pertes d'efficience considérables chez les nouveaux membres. L'extension à ces pays des restrictions quantitatives (c'est-à-dire les quotas, l'Agenda 2000 supprimant les mises en jachère) les empêcherait d'ajuster leurs structures de production de manière à maximiser leur avantage comparatif. Des pertes d'efficience additionnelles découleraient des coûts administratifs considérables de la mise en œuvre et du contrôle de ces restrictions quantitatives. Ce serait en particulier le cas dans un pays comme la Pologne, qui comprend un nombre très élevé d'exploitations de très petite taille.

### 3.4.6 Les paiements compensatoires

L'Agenda 2000 ne prévoit pas l'extension des paiements compensatoires aux PECO. Dans le « Document sur la Stratégie agricole » (1995), la Commission avait déjà insisté sur le fait que les paiements compensatoires ont été instaurés en 1992 en vue de compenser les réductions de prix contenues dans la réforme (117). Comme les prix des PECO ne diminueraient pas à la suite de l'adhésion mais pourraient au contraire augmenter, il était jugé préférable, plutôt que de verser ces paiements aux producteurs, de mettre des crédits importants à la disposition des autorités nationales ou régionales, en vue de la mise en œuvre de programmes supplémentaires de développement rural et de protection de l'environnement.

---

116 Hartmann, M., « Implications of the EU East Enlargement for the CAP » in INGERSENT, K.A., et al., *The Reform of the Common Agricultural Policy*, Macmillan, 1998, p.59.

117 Ceci se reflète dans la manière dont les paiements compensatoires sont actuellement différenciés. Les agriculteurs des régions à faible rendement de l'UE-15 sont supposés perdre moins suite à la baisse du prix d'intervention et reçoivent donc une compensation moindre.



En conclusion d'une étude à la fois théorique et empirique (Pologne, République tchèque), la Commission européenne (118) a estimé qu'il existait de bonnes raisons pour ne pas étendre ces paiements aux PECO. Les effets économiques des paiements compensatoires y sont analysés comme suit :

- ces paiements étant couplés à des utilisations spécifiques de la terre, leur introduction augmentera les fermages et le prix des terres, ce qui freinera l'évolution des exploitations (moins de transactions portant sur des terres) et le développement rural en général (moins d'installations d'industries et autres activités); de plus, dans certains PECO (la République tchèque notamment), la propriété d'une partie importante des terres a été restituée à des citoyens, ce qui pourrait rendre les transferts directs difficiles à justifier politiquement;
- dans certains cas (République tchèque notamment), une grande partie de la production agricole a lieu dans de grandes coopératives de plusieurs milliers d'hectares, qui pourraient en principe disposer librement des paiements compensatoires, compliquant ainsi l'effet de distribution de revenu de ces paiements (119);
- les effets des paiements sur l'économie serait similaires à ceux d'une politique budgétaire expansionniste, tout en bénéficiant principalement aux agriculteurs; l'impact macro-économique à long terme serait vraisemblablement faible.

La Commission en conclut que, même si les paiements ont certains effets positifs sur le secteur agricole, des mesures structurelles semblent plus appropriées. La Commission reconnaît cependant que les arguments économiques n'apportent pas de réponse à un contre-argument politique, à savoir : serait-il possible de défendre une politique qui accorde d'importantes subventions aux agriculteurs des pays riches de l'UE mais pas aux agriculteurs des pauvres PECO. D'une manière plus générale, comment pourrait-on justifier un soutien sur une base complètement différente pour les nouveaux Etats membres, alors qu'on attend d'eux qu'ils acceptent l'acquis communautaire dans tous ses aspects (120). Résoudre ce problème implique sans doute que l'on redéfinisse le rôle des paiements directs, de manière à ce qu'ils obéissent de façon plus appropriée aux objectifs politiques qui motivent la PAC.

A noter toutefois que, d'après une note du Comité de politique économique (121) le poste « mesures de développement rural et d'accompagnement » mentionné au tableau 12 inclut une certaine compensation en faveur des PECO. Le montant prévu (2,5 milliards d'écus en 2006) est en effet plus élevé que ce que les PECO pourraient recevoir dans le cadre de ces politiques en vertu des critères qui sont appliqués dans l'UE-15.

---

118 « The Cap and enlargement. Economic effects of the Compensatory payments ». *European Economy*, n°2, 1996.

119 Fennel développe un argument similaire. Après avoir rappelé combien le système des paiements compensatoires est inéquitable, du fait qu'il perpétue la surcompensation d'une petite minorité de très grandes exploitations et ne fait pas grand chose pour aider les agriculteurs qui ont un réel problème de revenu, cet auteur fait remarquer combien plus encore il serait inéquitable dans des pays ayant des structures agricoles plus polarisées, composées d'unités très petites et d'unités très grandes, taillées dans l'ancienne structure lopin privé/ferme d'Etat/coopérative. Cf. Fennel, R., *The Common Agricultural policy : Continuity and Change*. Oxford, Clarendon Press, 1997, p.400.

120 *Ibid.*, p.399.

121 European Commission. *Agenda 2000 - CAP Reform (Note for the Economic Policy Committee)*, Directorate General II, Brussels, 20 July 1998, p.6.

### 3.4.7 Les effets sur le budget de l'UE

Dans un document technique diffusé par la Commission (122) l'impact de l'élargissement sur les dépenses du FEOGA-Garantie est évalué comme suit :

*Tableau 12  
Incidence de l'élargissement sur les dépenses du FEOGA-Garantie*

	<i>en millions d'écus</i>						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mesures de marché PAC			1.100	1.200	1.200	1.300	1.400
Mesures de développement rural et d'accompagnement			600	1.000	1.500	2.000	2.500
Total UE-6			1.700	2.200	2.700	3.300	3.900
aide pré-adhésion	530	540	550	560	570	590	600

Il s'agit d'abord de dépenses liées à l'adhésion des 5 PECO et de Chypre, d'une part au titre de la PAC (mesures de marché) et d'autre part au titre des mesures spécifiques d'accompagnement rural (mesures d'accompagnement renforcées et aides spécifiques de modernisation poursuivant l'effort de pré-adhésion). En 2006, ces deux postes atteindraient respectivement 1,4 et 2,5 milliards d'écus. S'y ajoute une aide « pré-adhésion », d'un montant de 500 millions (à prix constants de 1997), destinée à financer « des mesures de modernisation des exploitations et des circuits alimentaires dans les pays candidats. Après les premières adhésions, cette aide continuerait d'être destinée pour le même montant global, c'est-à-dire de façon accrue pour chacun d'eux, aux pays dont l'adhésion n'interviendrait qu'ultérieurement. » (Agenda 2000, p.67). Rappelons que ces estimations reposent sur l'hypothèse que les paiements compensatoires ne seraient pas étendus aux nouveaux Etats membres.

Ces ordres de grandeur se retrouvent-ils dans la littérature? Hartmann (123) a fait un relevé des études, toutes antérieures à la publication de l'Agenda 2000, qui portent sur le coût de l'extension de la PAC aux PECO. Selon les hypothèses retenues (notamment le nombre de pays adhérents), les estimations varient entre 2,4 et 37,6 millions d'écus. Pour fixer les idées, rappelons que ce dernier chiffre implique un doublement du budget du FEOGA-Garantie de 1996. L'auteur estime quant à lui raisonnable la fourchette de 10 à 20 milliards d'écus, dans le cas d'un élargissement aux quatre pays de Visegrad. Cela montre, selon lui, la nécessité d'une nouvelle réforme de la PAC, préalable à l'élargissement.

Rappelons enfin qu'aucune de ces estimations ne couvre les fonds structurels, au nombre desquels figure le FEOGA-Orientation, non plus que les fonds de cohésion.

122 Cf. note 92.

123 Hartmann M., *Op.cit.*, p.72.

### 3.4.8 Dynamique et compétitivité agro-alimentaire dans les PECO

On a beaucoup parlé de la menace que constituerait l'élargissement pour les agriculteurs de l'UE, qui seraient concurrencés par des importations de produits agricoles à moindre prix en provenance de l'Est. Maurel, par exemple, cite l'agro-alimentaire comme secteur sensible, où les PECO ont des avantages comparés qui menaceraient l'emploi dans l'UE. Il ajoute que les Accords Européens (124) traduisent ces réticences : « Les mesures y sont d'autant moins libérales que les importations sont plus compétitives, notamment dans les secteurs de l'agro-alimentaire » (125).

L'Agenda 2000 lui-même ne méconnaît pas le problème : « Certains secteurs de l'Union des Quinze seront eux aussi soumis à une pression concurrentielle élargie résultant de l'élargissement du marché » (p.122).

A l'appui de cette affirmation, l'Agenda 2000 présente le résultat des projections (126) concernant la production et la consommation, dans les PECO, des principaux produits de l'agriculture et de l'élevage. Ces projections, qui couvrent la période allant jusqu'en 2005, reposent sur l'hypothèse « que les dix pays candidats adhèreraient tous en 2002 et commenceraient à appliquer la PAC sous sa forme actuelle, c'est-à-dire en se conformant aux restrictions quantitatives telles que le retrait des terres et les quotas de production pour le lait et le sucre, et qu'ils aligneraient graduellement leurs prix sur les niveaux communautaires » (p.121). Le tableau suivant reprend les chiffres mentionnés dans l'Agenda 2000.

*Tableau 13*  
*Soldes de produits agricoles*

	Solde en 2005 (milliers de T)	
	Excédent PECO-10	Excédent UE-15
<b>Production végétale</b>		
céréales	-1.000	40.000
graines oléagineuses	900	-16.000
sucre	750	3.500
<b>Elevage</b>		
lait	2.000	9.400
viande bovine	435	500
viande porcine	252	700
volaille	194	400

Source : Agenda 2000.

124 Entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1992, les Accords Européens que l'UE a signé avec les PECO accordent à ces derniers, pour certains produits, des possibilités d'exportations supplémentaires vers l'UE par le biais d'une réduction des droits de douane et d'une augmentation des contingents.

125 Maurel et al., « L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne », *Economie rurale*, juillet-août 1997, p.12.

126 Il s'agit des projections figurant dans le « Document de stratégie agricole » de 1995 qui ont été partiellement révisées entre-temps pour tenir compte du fait que le redémarrage de la production agricole a généralement été plus lent que prévu.

Si l'on en croit ces chiffres, les principales productions agricoles des PECO-10 dégageraient donc des excédents qui devraient, à l'issue de la future adhésion, être écoulés sur les marchés communautaires ou être exportés ou encore stockés.

Remarquons toutefois que les hypothèses qui sous-tendent ces projections diffèrent sensiblement des propositions de l'Agenda 2000, non seulement par le nombre de pays retenus mais aussi par le type de PAC. Aussi ces projections n'ont-elles guère d'utilité pour déterminer comment évolueraient les échanges agro-alimentaires entre les PECO et l'UE à Quinze.

D'ailleurs, « le traitement direct, fiable et précis de cette question (sur un horizon de 5 à 10 ans au moins) n'est pas réellement à la portée de la recherche. En revanche, nous disposons d'importantes bases factuelles et analytiques pour l'éclairer indirectement. Ceci consiste à se concentrer sur la question de la compétitivité agro-alimentaire effective (révélée) - actuelle et prévisible à moyen terme - des PECO par rapport à l'UE » (127). Suivant le schéma développé par Pouliquen et en nous inspirant de son étude très fouillée, nous examinerons successivement l'évolution récente de la production dans les PECO, la compétitivité-prix et hors-prix des produits agricoles de base, le « ciseau » agro-alimentaire des prix et ses conséquences.

Comme le montre le tableau suivant, la production agricole de la plupart des pays candidats reste très inférieure aux niveaux d'avant la transition.

---

127 Pouliquen, A. « Dynamiques et compétitivités agro-alimentaires dans les PECO ». *Economie rurale*, juillet-août 1997, pp.37-47.

**Tableau 14**  
**Volume de la production agricole brute, des cultures et des productions animales**  
**1989-1995**

*Evolution en % par rapport à l'année précédente*

	Rép. Tchèque	Hongrie	Pologne
<b>Total Production Agricole Brute</b>			
1989	2,3	-1,8	1,8
1990	-2,3	-4,7	-5,5
1991	-8,9	-6,2	-1,6
1992	-12,1	-19,9	-10,7
1993	-2,3	-9,7	8,0
1994	-6,0	-1,1	-10,8
1995 (a)	4,2	0,7	13,0
<b>Total des cultures</b>			
1989	n.d.	-1,1	5,9
1990	-0,7	-9,3	-4,9
1991	-3,0	4,0	-4,6
1992	-17,0	-26,1	-24,8
1993	4,6	-9,2	47,7
1994	-7,2	9,7	-23,8
1995 (a)	4,8	-1,2	16,0
<b>Total des productions animales</b>			
1989	n.d.	-2,5	-0,5
1990	-3,5	-0,2	-5,8
1991	-13,2	-15,6	-0,1
1992	-8,1	-11,7	-4,0
1993	-7,3	-10,4	-11,5
1994	-4,9	-4,2	-0,4
1995 (a)	3,8	3,2	8,0

a : provisoire. n.d. : non disponible.

Source : O.C.D.E., *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays en transition, Suivi et évaluations 1998*, Paris, 1998, p.195.

L'OCDE (128) énumère comme suit les facteurs communs qui sont à l'origine de l'écroulement de l'agriculture observé depuis 1989. L'effondrement du CAEM (129) ainsi que l'éclatement de l'ex-Union soviétique et la perte des marchés qui s'en est suivie ont joué un rôle critique : les excédents, qui se sont ainsi retrouvés sur les marchés intérieurs, ont eu tendance à empêcher les prix alimentaires d'augmenter aussi rapidement que les autres prix. Avec la détérioration générale de la situation économique, les revenus disponibles des ménages se sont trouvés amoindris. La suppression du subventionnement de certains intrants agricoles et la persistance de monopoles en amont (et en aval) des exploitations agricoles ont provoqué un rétrécissement des marges de celles-ci. La restructuration du secteur agricole, entamée dans la plupart des PECO avec la privatisation des terres et des actifs, a rendu l'activité agricole aléatoire. On peut y ajouter les sécheresses des années 1990, 1991 et 1992.

128 OCDE, « La situation du secteur agricole dans les pays d'Europe centrale et orientale », *Problèmes économiques*, La Documentation française, n°2.452, décembre 1995.

129 Conseil d'assistance économique mutuelle, plus connu sous son appellation anglaise : COMECON.

De 1993 à 1995, on observe une certaine reprise de la production agricole, mais sans que la tendance soit nette (130). C'est ainsi que Pouliquen épingle le rôle décisif du facteur climatique, dans l'ensemble nettement plus favorable aux productions végétales en 1994 et 1995. Quant au tournant positif des productions animales en 1995, il correspond à la fin de la période de leur offre excédentaire sur des marchés intérieurs rétrécis, période pendant laquelle les prix des produits animaux étaient généralement inférieurs à leurs coûts. Les productions animales n'ont d'ailleurs augmenté « qu'au prix d'un renforcement graduel très notable des protections nationales de l'offre domestique contre la concurrence des importations » (131). Ces protections accrues n'ont d'ailleurs pu empêcher une nouvelle détérioration des balances agro-alimentaires des PECO (cf. tableau suivant), sauf en Hongrie, prolongeant ainsi une tendance observée à partir de 1991. Globalement, ces évolutions ne soutiennent pas « l'idée d'un redéploiement tendanciel de leur agro-exportation compétitive » (132).

**Tableau 15**  
*PECO, balance commerciale de l'agro-alimentaire, 1989-1995*

*(en millions de dollars)*

	Rép. tchèque	Hongrie	Pologne
<b>Exportations</b>			
1989	348	2.267	1.850
1990	779	2.382	2.207
1991	707	2.636	2.469
1992	758	2.653	2.002
1993	1.021	1.974	1.646
1994	1.056	2.314	2.073
1995 (1)	1.213	2.898	2.499
<b>Importations</b>			
1989	1.006	710	1.402
1990	817	735	666
1991	634	627	2.082
1992	833	660	1.952
1993	1.024	800	2.256
1994	1.350	1.078	2.375
1995 (1)	1.690	1.001	2.973
<b>Solde</b>			
1989	-658	1.557	448
1990	-38	1.647	1.541
1991	73	2.009	387
1992	-75	1.993	50
1993	-3	1.174	-610
1994	-294	1.236	-302
1995 (1)	-477	1.897	-474

(1) : Provisoire.

Source : O.C.D.E., *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays en transition, Suivi et évaluations 1996*, Paris, 1996, p.193.

130 Blanchet et al., « L'intégration des PECO à la nouvelle PAC : une double révolution inachevée », *Economie rurale*, n°240 (juillet-août 1997), p.50.

131 Pouliquen, *op.cit.*, p.38.

132 A noter en outre qu'en pratique, les protections tarifaires et quantitatives prévues par les accords d'association et le GATT ne limitent pas les exportations de produits agricoles de base, en raison de l'insuffisance de leur offre nette compétitive à l'exportation et des normes qualitatives et sanitaires de l'UE (Pouliquen, p.44).

La compétitivité des PECO sur les marchés mondiaux est illustrée au tableau suivant. En matière de produits animaux de base, les écarts de prix au producteur doivent être corrigés des marges « commerciales » (dont collecte, stockage, transport), généralement considérables dans ces pays, et dans certains cas, de handicaps hors-prix (faible qualité moyenne, dispersion extrême de l'offre agricole). Ces différents éléments permettent à Pouliquen de conclure à « la non-compétitivité internationale actuelle et tendancielle de l'ensemble des produits animaux de base ».

**Tableau 16**  
*Rapports (%) des prix agricoles à la ferme aux prix de référence mondiaux*

		1990	1991	1992	1993	1994
<b>Blé</b>	Hongrie	68	75	65	87	77
	Pologne	60	78	89	115	96
	R. tchèque	71	76	63	84	80
<b>Orge</b>	Hongrie	87	75	76	103	98
	Pologne	69	68	86	136	116
	R. tchèque	90	63	69	106	106
<b>Lait</b>	Hongrie	179	147	138	154	157
	Pologne	56	77	101	109	96
	R. tchèque	249	131	139	148	138
<b>Viande bovine</b>	Hongrie	163	147	140	112	121
	Pologne	64	87	94	84	86
	R. tchèque	241	175	157	127	140
<b>Viande porcine</b>	Hongrie	105	84	88	101	117
	Pologne	82	94	84	95	115
	R. tchèque	127	92	90	102	107

Source : OCDE, *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays en transition, Suivi et évaluations 1996*, Paris, 1996, p.234.

La compétitivité-prix des céréales est généralement limitée elle aussi, pour des raisons qui varient suivant les pays. Dans le cas de la Hongrie, si les prix se situent à des niveaux relativement bas, c'est parce qu'ils sont contenus par des freins à l'exportation, formels (taxes et/ou licences) et informels (inefficacité et monopoles en aval). Ces freins ont également été appliqués en République tchèque en 1995. Quant à la Pologne, elle semble condamnée à rester un importateur net de céréales, en raison de l'inefficacité structurelle de sa production céréalière et de la médiocrité relative des conditions naturelles.

Comment caractériser la compétitivité des PEC par rapport aux marchés agricoles de l'UE ? Toujours selon Pouliquen, les productions de masse avicoles et de porc sont manifestement non-compétitives par rapport à celles de l'UE, du fait du retard structurel d'efficacité de ces productions. La compétitivité effective (actuelle et prévisible à moyen terme) de la viande bovine et du lait serait au mieux égale, et plus probablement inférieure à celle de l'UE. En ce qui concerne les céréales, la conclusion est la même que pour leur compétitivité-prix internationale (cf supra).

Autre élément : comparativement à la situation dans l'UE, les prix agricoles de ces pays sont hauts par rapport à leurs prix de détail, ces derniers étant contenus par la faiblesse des revenus réels, le poids moyen encore important des dépenses alimentaires et la concurrence croissante d'autres consommations. La modération des hausses de prix alimentaires est aussi un enjeu politique majeur. Ce « ciseau des prix » des industries alimentaires de base constitue un obstacle majeur et durable à toute expansion de l'exportation de produits de base, cette exportation exigeant généralement une première transformation.

En conclusion, Pouliquen estime que l'élargissement à l'Est ne présente pas de risques concurrentiels et excédentaires majeurs (133). Il constituerait plutôt une opportunité d'exportations nettes accrues vers les PECO, opportunité d'autant plus grande qu'interviendrait une réforme de la PAC dans le sens prévu par l'Agenda 2000.

Dans cette perspective, le coût de l'élargissement résulterait avant tout des aides structurelles importantes qui seraient requises pour éviter des déséquilibres excessifs des échanges agro-alimentaires et le gonflement du chômage rural.

A première vue, cette conclusion paraît difficile à concilier avec l'opinion largement partagée selon laquelle la plupart des PECO semblent détenir un avantage comparatif dans le domaine de l'agriculture (134). Gardner voit même l'Europe centrale se spécialiser à l'avenir dans la production de céréales et de graines oléagineuses.

Comme le montre Hartmann (135) chiffres à l'appui, la productivité du travail agricole et non-agricole est moins élevée dans les PECO que dans l'UE, ce qui indique que les PECO ont un désavantage absolu à produire les biens agricoles et autres. L'auteur rappelle toutefois que c'est l'avantage relatif (ou comparatif) qui détermine la compétitivité internationale d'un secteur. Or, dans tous les PECO à l'exception de la Pologne, la productivité du travail est relativement plus élevée dans l'agriculture. L'exception polonaise tient à la forte intensité en travail de l'agriculture. Et Hartmann de conclure que si la productivité du travail dans l'agriculture peut évoluer au même rythme que dans le reste de l'économie, la plupart des PECO devraient être capables de devenir des exportateurs nets de produits agricoles dans un marché européen intégré où les biens sont échangés sans protection.

Fennel (136) fait toutefois remarquer que jusqu'à présent, au sein de l'UE, l'avantage comparatif n'a pas fonctionné aussi bien qu'il aurait pu, chaque pays essayant de conserver sur son territoire la production d'un éventail complet des principaux produits et même de certains produits secondaires.

---

133 Pouliquen ne semble pas envisager la possibilité de délocalisation vers ces pays. Pourtant, dès 1994, la Commission signalait que des agriculteurs hollandais projetaient de déplacer l'élevage intensif de porcs vers la Hongrie. Elle ajoutait que, d'un point de vue technique et financier, rien n'empêchait une délocalisation massive de la production d'œufs sur une période de 5 à 20 ans (relevé par Fennel, *op.cit.*, p.409).

134 Cf. De Zeeuw, A., « European agricultural policy : between reform and enlargement », *CEPS Working Party Reports*, Bruxelles, 1997, p.48.

135 Cf. Gardner R.B., *European Agriculture : policies, production and trade*, London, 1996, p.214.

136 *Op.cit.*, p.401.



### 3.5 Conclusions

Les propositions de réforme de la PAC contenues dans l'Agenda 2000 comportent principalement des réductions de prix de soutien allant de 15% à 30% dans les grands secteurs (céréales, viande bovine et lait); en compensation, les aides directes aux agriculteurs sont accrues. En outre, le gel obligatoire des terres est supprimé et un accent nouveau est mis sur les mesures environnementales et de développement rural.

La réforme proposée permettrait une *meilleure intégration de l'agriculture européenne dans le commerce mondial*, avec tout le bénéfice que cela comporte pour l'économie en général et les consommateurs en particulier, en termes de baisse de prix des produits agricoles et de hausse de la consommation privée, du P.I.B. et de l'emploi. D'autre part, la réforme en question *n'entraînerait pas d'augmentation de la pression fiscale* : le plafond des ressources propres resterait en effet fixé à 1,27% de PNB communautaire.

Toutefois, *bien que cette réforme soit présentée comme une étape supplémentaire de la libéralisation de l'agriculture européenne, elle entraînerait un coût budgétaire supplémentaire*, évalué par la Commission à 3,4 milliards d'écus en 2005. Ce paradoxe résulte du déplacement de la charge du soutien agricole des consommateurs vers le budget communautaire, déplacement consécutif à l'usage accru qui est fait des aides directes. Pour les trois secteurs concernés, celles-ci représenteraient en 2005 28,5 milliards d'écus, soit 90% des dépenses relatives à ces secteurs (contre 74% dans le scénario à politique inchangée). La réforme rendrait aussi les dépenses budgétaires moins sensibles à l'évolution des prix mondiaux.

*L'incidence de la réforme sur les budgets belges devrait être limitée.* Les dépenses du FEOGA-Garantie, qui constituent la plus grande part des dépenses européennes en matière agricole, sont simplement préfinancées par la Belgique, les mesures d'accompagnement faisant seules l'objet d'un cofinancement belge à hauteur de quelque 200 millions de francs. Quand aux dépenses (de l'ordre de 1 milliard de francs) du FEOGA-Orientation en Belgique, elles sont cofinancées par les budgets belges à concurrence d'un montant compris entre 3 et 4 milliards. En dehors du fait que les taux de cofinancement futurs n'ont pas encore été précisés, la réforme n'induit pas de grand changement de ce point de vue.

Suite à la réforme, *le revenu du travail* (en ce compris les aides directes) enregistrerait dans l'agriculture belge une baisse moyenne de 10% à 15%. Les producteurs de lait et surtout de viande bovine seraient particulièrement touchés, de sorte que l'impact de la réforme serait proportionnellement deux fois plus important en Wallonie qu'en Flandre. A noter qu'il s'agit là d'un impact *mécanique*, excluant toute modification dans les comportements et les structures d'exploitation.

*La réforme proposée alourdirait encore le poids des paiements directs.* Ces aides étant généralement considérées comme un soutien au revenu, il y aurait lieu de revoir fondamentalement *les modalités de leur répartition*. Aujourd'hui, ces aides sont attribuées aux exploitations en proportion de leur superficie ou de la taille du cheptel. Pour des raisons d'équité, leur répartition devrait tenir compte du revenu *global* des ménages agricoles bénéficiaires. Ce revenu global est encore mal connu, mais les indications disponibles montrent que les revenus extra-agricoles en constituent une part de plus en plus importante. Si, par contre, on persistait à considérer les paiements directs comme un complément à des prix de soutien jugés insuffisamment rémunérateurs, il serait logique d'en faire varier le montant en fonction des prix effectifs du marché.

*La récente proposition de la Commission de mettre à charge des Trésors nationaux une partie des aides directes* encouragerait peut-être la prise en compte du revenu global, dans la mesure où les États membres sont mieux à même de le connaître (principe de subsidiarité). Il va cependant de soi que des critères d'octroi communs devraient être maintenus au niveau de l'UE. Quoiqu'il en soit, force est de constater que cette proposition de cofinancement est très controversée (cf. section 3.3.2.2.) et qu'on ne peut se prononcer à son endroit sur base de considérations purement économiques et budgétaires.

Au-delà des modalités des aides directes, on peut aussi se poser la question de leur avenir à plus long terme. Tant les futures négociations dans le cadre de l'OMC que l'importance de ces aides sur le plan budgétaire et au sein du revenu agricole, sans parler du fait que les agriculteurs des futurs PECO n'en bénéficieront pas, laissent planer un doute sérieux quant à leur pérennité.

Lier l'octroi des aides directes au respect d'*exigences environnementales* présente l'avantage de fournir un élément de justification à leur caractère permanent. Il apparaît toutefois préférable d'instaurer à cette fin *un instrument ad hoc*, de manière à éviter les conflits entre les différents objectifs poursuivis. Ces paiements d'un nouveau type devraient d'ailleurs prendre progressivement de l'importance, au détriment des aides directes conventionnelles. Les contribuables européens apparaissent en effet de plus en plus favorables à l'idée de payer pour des services environnementaux rendus par les agriculteurs.

Quant à la *politique de développement rural*, il paraît en effet souhaitable de l'assouplir et de la décentraliser. Cependant, comme le développement rural n'est pas seulement agricole mais *multi-dimensionnel* et qu'il exige une *approche intégrée*, l'expérience des fonds structurels suggère que c'est à l'échelon *régional* que des programmes doivent être établis, et par l'ensemble des partenaires concernés.

La crainte souvent exprimée que l'élargissement à l'Est n'entraîne, pour l'UE-15, une forte concurrence de la part des secteurs agricoles des nouveaux adhérents ne paraît pas fondée. Il est vrai que, de l'avis général, *la plupart des PECO détiennent un avantage comparatif dans le domaine de l'agriculture*. Toutefois, compte tenu de la faible productivité qui caractérise généralement ces pays, *le potentiel qu'ils représentent mettra encore des années à se réaliser*. Pour beaucoup de produits, le niveau des prix au producteur est plus bas que sur le marché mondial et a fortiori dans l'UE, mais la hausse observée depuis 1991 devrait se poursuivre. De plus, les écarts de prix au producteur doivent être corrigés des marges commerciales souvent considérables dans ces pays et, dans certains cas, de handicaps de qualité.

Au total, *l'élargissement à l'Est ne semble pas présenter de risques concurrentiels et excédentaires majeurs*. Il constituerait plutôt une opportunité d'exportations nettes accrues vers les PECO. Dans ce cas de figure, *des aides structurelles importantes seraient nécessaires* pour éviter des déséquilibres excessifs des échanges agro-alimentaires et un gonflement du chômage rural.

Par contre, *le coût de l'extension à ces pays de la PAC proprement dite devrait être limité*. Il faut dire que, pour des raisons économiques (et, on peut le supposer, budgétaires), la Commission a exclu dès l'abord que les *aides directes* soient étendues aux agriculteurs des PECO. Le problème politique que pose une telle différence de traitement souligne une fois de plus le *caractère ambigu* de ces aides.



## **4. La question de la politique de cohésion et les fonds structurels européens**

---

La place de la politique de cohésion et le poids pris au sein des dépenses communautaires par les fonds structurels furent sans cesse croissants au cours des vingt-cinq dernières années. Le développement des fonds structurels fut essentiellement lié aux élargissements successifs de l'Union. La perspective de l'élargissement à un nouveau groupe de pays engagés dans un processus de rattrapage met l'avenir de la politique de cohésion au premier plan. On présentera ci-après, les principes de base des politiques structurelles européennes (4.1.), puis l'importance des dépenses correspondantes et leur répartition (4.2.), avant de donner quelques éléments d'évaluation de leur impact (4.3.). On passera ensuite en revue les propositions de réformes faites par la Commission dans l'Agenda 2000 et on évoquera leurs conséquences les plus immédiates (4.4.). Enfin, on discutera brièvement des implications de l'élargissement pour les fonds structurels (4.5.), avant de tirer quelques premières conclusions.

### **4.1 Principes de base des politiques structurelles européennes du Traité de Rome à 1999**

A l'origine des politiques structurelles et régionales européennes, on trouve la préoccupation exprimée dans le Traité de Rome, dès 1957, d'assurer le développement harmonieux des économies des Etats membres en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.

Cependant, si la création au sein de la Commission de la DGXVI chargée des politiques régionales date de 1967, le poids des actions structurelles est resté marginal jusque 1975, date de la création du FEDER.

Avant cela deux fonds structurels existaient déjà :

- le Fonds social européen (FSE), qui date des débuts de la Communauté, chargé de la formation et de l'insertion professionnelle ;
- le FEOGA-Orientation créé en 1962, orienté vers le développement rural.

La création du FEDER (Fonds européen de développement régional) répond d'abord à une revendication britannique, le Royaume-Uni se montrant déjà insatisfait du maigre revenu que la PAC lui assurait en regard de sa contribution. Le FEDER en assurant par exemple un appui aux zones en déclin industriel, permet d'accroître l'effet retour au Royaume-Uni. Son bénéfice est alors réglé par des quotas nationaux établis par le Conseil des Ministres (137). On ne peut pas encore parler d'une véritable politique régionale ou de cohésion européenne.

C'est l'adhésion de la Grèce en 1981 et surtout celle de l'Espagne et du Portugal en 1986 qui provoquent l'explosion des dépenses structurelles.

Comme le dit Vandendorpe (137) : « les élargissements successifs vont faire évoluer les rapports de force entre Etats membres et influencer fortement les arbitrages entre les conceptions et les préoccupations de chacun ».

La notion de « cohésion économique et sociale » est introduite dans l'Acte Unique en 1986.

Après une première réforme en 1984 qui introduisait un droit d'initiative de la Commission en matière de politique régionale, la réforme de 1988, qui accompagne l'adoption de la première programmation financière pluri-annuelle 1989-1993 (le paquet Delors I), marque profondément la politique structurelle et régionale. Le paquet Delors I prévoyait de doubler les dépenses structurelles en ECU constant. Dans le paquet Delors II, couvrant la période 1994-1999, un nouvel accroissement des crédits fut prévu, mais les principes de fonctionnement ne connurent alors que des ajustements relativement mineurs.

Le Traité de Maastricht de 1991 reprend les principes régissant les actions structurelles. L'article 130A précise que : « la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». Il est rappelé que cette fin est poursuivie par l'action des fonds à finalité structurelle (FEOGA-orientation, FSE, FEDER), mais aussi que la Banque européenne d'investissement participe à cet objectif. Enfin, l'article 130D annonce la création d'un nouvel instrument : le Fonds de cohésion. « Il contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure de transports ».

Sur base des principes en vigueur depuis 1993, l'action des fonds structurels européens peut être caractérisée comme suit :

1° Elle est *concentrée sur quelques objectifs prioritaires*.

- l'objectif 1 : développement et ajustement structurel des régions en retard de développement,
- l'objectif 2 : reconversion des régions ou parties de régions gravement affectées par le déclin industriel,
- l'objectif 3 : lutte contre le chômage de longue durée, l'insertion professionnelle des moins de 25 ans, l'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail,
- l'objectif 4 : promouvoir l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production,

les objectifs

5 a : adaptation des structures agricoles et aide à la modernisation et à la restructuration de la pêche,

5 b : développement et ajustement structurel (diversification) des zones rurales,

l'objectif 6 : vise au développement des zones très peu peuplées d'Europe (nordique).

- 2° Elle est *concentrée géographiquement* sur les régions les plus défavorisées. Cela vaut du moins pour les objectifs 1, 2, 5b et 6. Les objectifs 3, 4 et 5a (138) sont horizontaux, non ciblés géographiquement, mais sur des groupes à risque. Dans le cas de l'objectif 1, en principe, le critère principal d'éligibilité est d'être une région (139) dont le P.I.B. par habitant (en parité de pouvoir d'achat) est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Cependant, c'est le Conseil qui définit les régions éligibles à l'objectif 1, et sur la période 93-99 le critère des 75% fut assoupli permettant l'inclusion de zones telles que le Hainaut (seule région belge éligible), le Flevoland, le Valenciennois etc... En Belgique 12,5% de la population est donc concernée.

Pour l'objectif 2 les régions éligibles (140) doivent avoir :

- un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire
- un pourcentage d'emplois industriels supérieur à la moyenne communautaire
- un déclin de ce type d'emploi par rapport à une année de référence donnée.

En Belgique les arrondissements de Liège, Verviers et Huy-Waremme sont éligibles en tout ou en partie de même que, en partie, les arrondissements de Hasselt, Turnhout, Maaseik et Tongres ainsi que la commune d'Aubange. En tout 14% de la population est concernée.

Enfin, pour l'objectif 5b, les zones éligibles doivent avoir un taux élevé d'emploi agricole, un bas niveau de revenu agricole, une faible densité de la population et une tendance au dépeuplement.

En Belgique, en tout ou en partie, les arrondissements de Bastogne, Marche-en-Famenne, Neufchâteau et Dinant-Philippeville sont éligibles, de même que le Westhoek et que l'arrondissement d'Eeklo. En tout 4,5% de la population est concernée.

---

138 Les actions liées aux objectifs 3, 4 et 5a ne se superposent pas à celles relevant de l'objectif 1.  
 139 Sur une liste de 174 régions d'Europe.  
 140 Choisir sur une liste de 829 régions d'Europe.

3° Elle repose sur la *planification* et le *partenariat*.  
 Les Etats ou régions qui souhaitent une intervention doivent présenter un plan de développement reprenant un diagnostic de la situation, les objectifs poursuivis et les types d'interventions envisagées. Un programme d'intervention et de suivi est ensuite élaboré par négociation entre la Commission, les Etats et régions concernés.  
 La réforme de 1993 a par ailleurs insisté sur l'importance de l'évaluation des programmes, avant, pendant et après leur mise en œuvre.

4° Elle obéit à la règle de l'*additionnalité*.  
 L'aide communautaire ne se substitue pas, ne rembourse pas une intervention nationale. Il faut qu'existe, subsiste une intervention au moins égale de l'Etat ou de la Région bénéficiaire sur l'objectif fixé.

Notons encore qu'une petite partie des fonds structurels est réservée à des « initiatives communautaires » qui résultent de la seule initiative de la Commission et sont donc intégralement financées par le budget communautaire.

Les divers fonds FEDER, FSE, FEOGA-orientation contribuent aux divers objectifs selon leur spécificités.

Quant au *Fonds de cohésion*, créé en mai 1994, il est réservé aux pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne européenne. Pour la période 1994-99, quatre pays sont concernés : l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande.

L'attribution de crédits de ces fonds est liée au respect des programmes de convergence. Il s'agit d'un instrument de réconciliation des objectifs de cohésion et de convergence. Les actions entreprises par le Fonds de cohésion peuvent être financées par lui dans une très large proportion (de l'ordre de 85%), dépassant le moitié-moitié du principe d'additionnalité.

Le Conseil européen d'Edimbourg, en décembre 1992, avait décidé de répartir les crédits du Fonds de cohésion comme suit : Espagne de 52 à 58%, Grèce et Portugal de 16 à 20% et Irlande de 7 à 10%.



## **4.2 Les dépenses des fonds structurels et de cohésion et leur répartition**

A ce même Conseil d'Edimbourg il avait été décidé de fixer comme plafond aux dépenses structurelles européennes un montant égal à 0,46% du PNB à la fin de la période de programmation du paquet Delors II, 1994-99 ; soit 35,7% de la totalité des engagements budgétaires de l'Union. En 1997, ces dépenses atteignaient 26,3 milliards d'ECU, soit 32,3% des dépenses totales ou 0,37% du PNB de l'Union.

L'importance des dépenses structurelles en termes absolus et relatifs a crû considérablement depuis la création du FEDER (voir tableau 1A et 1B) au gré des élargissements et de l'accentuation de la priorité à la politique de cohésion. Ces dépenses représentaient 6,2% des dépenses communautaires en 1975 ; 12,8% en 1985 à la veille de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal ; 15,1% en 1988 à la veille de l'entrée en vigueur du paquet Delors I et plus du double (30,7%) cinq ans plus tard.

**Tableau 1a**  
**Dépenses communautaires (budget général)**

*paiements en milliards d'ECU*

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL	3,6	5,8	15,9	27,9	34,7	35,1	41,0	40,8	44,1	53,5	58,5	64,8	59,3	66,5	77,0	79,9
dont																
FEOGA-garantie	3,1	4,3	11,3	19,7	22,1	23,0	26,4	24,4	25,6	31,1	31,3	34,9	33,0	34,5	39,3	40,4
Actions structurelles	0,1	0,4	1,8	3,7	5,7	5,9	6,4	7,9	9,6	14,0	18,4	20,5	15,9	19,2	24,6	26,3
dont :																
FEOGA-orientation		0,1	0,3	0,7	0,8	0,8	1,1	1,3	1,8	2,1	2,8	2,9	2,5	2,5	3,4	3,6
FEDER		0,2	0,8	1,6	2,5	2,6	3,0	3,9	4,6	6,3	8,6	9,5	6,3	8,4	10,6	11,5
FSE		0,1	0,7	1,4	2,4	2,5	2,3	2,7	3,2	4,0	4,3	5,4	4,3	4,5	6,0	6,1
IFOP													0,4	0,2	0,4	0,5
Fonds de cohésion												0,8	0,9	1,7	1,9	2,3
Administration	0,1	0,4	0,8	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1	2,3	2,6	2,9	3,3	3,5	3,9	4,0	4,2
Recherche	0,1	0,1	0,4	0,7	0,8	1,0	1,1	1,5	1,8	1,7	1,9	2,2	2,5	2,5	2,8	3,0
Actions extérieures		0,3	0,6	1,0	1,1	0,8	0,8	1,0	1,4	2,2	2,1	2,9	3,1	3,4	3,9	3,9
Autres		0,4	1,0	1,5	3,5	2,8	4,4	3,8	3,3	1,9	1,9	1,0	1,4	3,1	2,3	2,1
Total en % du PNB de l'UE		0,52	0,77	0,90	0,97	0,93	1,00	0,92	0,92	1,03	1,07	1,17	1,03	1,04	1,15	1,14

Source : Commission européenne, Vademecum budgétaire, édition 1998.

**Tableau 1 B**  
**Part des dépenses structurelles dans les dépenses communautaires**

	<i>pour-cent</i>
1970	2,7
1975	6,2
1980	11,0
1985	12,8
1988	15,1
1990	21,0
1993	30,7
1997	32,2

En moyenne annuelle, au sein des fonds structurels approximativement les deux tiers des crédits sont dévolus à l'objectif 1. Un peu plus de 10% du total revenant à chacun des objectifs 2, 3 et 4, 5a et 5b (à titre d'exemple le tableau 2 donne une illustration de la répartition des dépenses par objectifs et pays pour l'année 1996). Ces parts respectives sont restées à peu près les mêmes dans les paquets Delors I et II.

**Tableau 3**  
**Répartition des fonds structurels par Etat-membre**

	Période 1989-1993		Période 1994-1999	
	milliards d'ECU <sup>1</sup>	pour-cent	milliards d'ECU <sup>2</sup>	pour-cent
Belgique	1,1	1,5	1,8	1,3
Danemark	0,4	0,6	0,7	0,5
Allemagne	7,0	9,6	19,5	14,1
Grèce	8,2	11,2	14,0	10,1
Espagne	15,8	21,6	31,7	22,9
France	7,4	10,1	13,3	9,6
Irlande	4,5	6,2	5,6	4,1
Italie	12,1	16,5	19,8	14,3
Luxembourg	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	0,9	1,2	2,2	1,6
Autriche			1,4	1,0
Portugal	8,5	11,6	14,0	10,1
Finlande			1,5	1,1
Suède			1,2	0,9
Royaume-Uni	7,1	9,7	11,4	8,3

\* <sup>1</sup> au prix de 1992

<sup>2</sup> au prix de 1994

Source : 1989-1993 : Brehon N.J., Le budget de l'Europe, Edition LGDJ 1997

1994-1999 : Bollen F. and Hartwig I ; Economic and social cohesion in Agenda 2000 an appraisal of the Commission's Blue Print for Enlargement.

**Tableau 2**  
**Répartition des dépenses structurelles et de cohésion (1996)**

*millions d'ECU*

		B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Actions comm.	EUR 15	en % du total
Objectif 1	(a)	122,7	-	2041,0	1590,0	4614,8	297,0	1181,3	2038,7	-	4,8	5,0	2968,0	-	-	505,9	-	15369,1	53,2
	(b)	91,9	-	2094,5	1757,3	4097,0	266,9	938,9	2428,3	-	11,9	12,6	2481,3	-	-	518,3	0,5	14699,5	59,7
Objectif 2	(a)	82,4	23,0	384,3	-	377,9	662,1	-	230,4	-	99,1	11,4	-	21,3	-	813,6	-	2705,4	9,4
	(b)	21,1	5,1	205,8	-	172,8	465,2	-	108,7	0,3	51,0	11,6	-	14,2	-	580,3	-	1636,0	6,6
Objectifs 3+4	(a)	106,5	49,0	539,2	-	289,5	513,3	-	188,2	3,8	152,2	65,7	-	43,8	37,5	1081,1	-	3069,7	10,6
	(b)	87,8	48,7	316,0	-	394,0	452,5	-	157,6	3,6	154,7	75,3	-	26,6	18,8	586,0	-	2321,7	9,4
Objectif 5a	(a)	47,7	45,4	204,6	-	44,9	220,7	-	133,4	4,3	15,5	75,9	-	53,3	26,5	44,8	0,4	917,5	3,2
	(b)	61,1	26,2	182,8	0,1	61,5	213,3	0,0	77,5	5,2	13,0	77,9	0,0	26,6	27,9	44,9	0,1	818,2	3,3
Objectif 5b	(a)	6,9	3,7	187,7	-	172,3	335,9	-	33,6	-	15,6	51,6	-	16,3	64,9	82,9	-	971,4	3,4
	(b)	3,9	2,7	246,8	-	130,4	332,3	-	30,5	0,4	13,3	39,3	-	7,7	22,6	71,5	-	901,6	3,7
Objectif 6	(a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	77,2	11,5	-	-	88,7	0,3
	(b)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42,1	9,0	-	-	51,1	0,2
Fonds de cohésion	(a)	-	-	-	438,4	1342,0	-	221,8	-	-	-	-	439,6	-	-	-	2,2	2443,9	8,5
	(b)	-	-	-	244,9	1112,1	-	189,2	-	-	-	-	324,9	-	-	-	1,1	1872,2	7,6
Autres actions	(a)	98,2	67,3	376,2	144,7	279,8	322,2	70,0	341,3	2,3	40,8	48,7	205,2	48,2	49,4	263,1	985,7	3343,1	11,6
	(b)	61,9	21,8	389,4	120,6	266,2	208,6	78,3	213,9	5,0	24,8	19,2	155,3	17,9	16,3	160,1	554,9	2314,3	9,4
Total	(a)	464,4	188,4	3733,0	2173,1	7121,1	2351,1	1473,1	2965,6	10,4	328,0	258,3	3612,7	260,1	189,7	2791,5	988,3	28908,9	
	(b)	327,7	104,6	3435,4	2122,9	6234,1	1938,8	1206,4	3016,4	14,6	268,7	235,9	2961,5	135,2	94,6	1961,1	556,5	24614,5	
En % du total	(a)	1,6	0,7	12,9	7,5	24,6	8,1	5,1	10,3	-	1,1	0,9	12,5	0,9	0,7	9,7	3,4		
	(b)	1,3	0,4	14,0	8,6	25,3	7,8	4,9	12,3	0,1	1,1	1,0	12,0	0,5	0,4	8,0	2,3		

Source : Cour des Comptes européenne ; Rapport annuel relatif à l'exercice 1996.

(a) Engagements.

(b) Paiements.

En termes absolus, l'Espagne est de loin le pays qui bénéficie le plus de la politique de cohésion. Elle a accru sa part des fonds structurels (qui dépasse 20%) entre les paquets Delors I et II (voir Tableau 3) alors que presque tous les autres pays (hors marginalement les Pays-Bas) voyaient leur part décroître du fait de l'attribution d'aide aux nouveaux Länder allemands et aux nouveaux membres. En ECU constant la dotation de tous les pays a augmenté.

Proportionnellement au produit intérieur cependant, en tenant compte des fonds structurels et de cohésion et en moyenne sur la période de programmation 1994-99, c'est au Portugal suivi de la Grèce et de l'Irlande que l'intervention est la plus massive (entre 2 et 4% du P.I.B. dans ces trois pays contre moins de 2% en Espagne et moins de 0,5% dans les autres pays, voir Tableau 4 à titre illustratif).

**Tableau 4**  
*Impact relatif des dépenses communautaires structurelles et de cohésion*  
*exemple, sur base des paiements effectués en 1996*

	pour-cent du P.I.B.	ECU par habitant
Belgique	0,15	32
Danemark	0,08	20
Allemagne	0,19	42
Grèce	2,19	203
Espagne	1,37	159
France	0,16	33
Irlande	2,53	333
Italie	0,32	53
Pays-Bas	0,09	17
Autriche	0,13	29
Portugal	3,54	300
Finlande	0,14	26
Suède	0,05	11
Royaume-Uni	0,22	33

Ces chiffres en pour-cent du P.I.B. n'ont cependant pas la même signification pour les pays dont tout le territoire est éligible à des aides structurelles et pour les autres.

Or, si l'Espagne entière est susceptible de bénéficier du Fonds de cohésion, comme la Grèce, l'Irlande et le Portugal, seuls ces trois pays sont entièrement couverts par l'objectif 1. En Espagne, la région de Madrid et le nord-est, plus prospères, ne relèvent pas de l'objectif 1, mais bien, localement, de l'objectif 2 (Tableau 5).

**Tableau 5**  
**Parts de la population des Etats membres couvertes par l'un des objectifs .**  
**géographiquement ciblés des Fonds structurels**  
**1994-1996**

	<i>pour-cent</i>		
	Objectif 1	Objectif 2	Objectif 5b
Belgique	12,7	14,0	4,5
Danemark	-	8,8	7,0
Allemagne	19,7	8,8	9,6
Grèce	100,0	-	-
Espagne	59,4	20,3	4,4
France	4,4	25,9	17,3
Irlande	100,0	-	-
Italie	36,4	10,8	8,4
Luxembourg	-	34,2	7,4
Pays-Bas	1,4	17,3	5,4
Autriche	3,7	8,2	28,9
Portugal	100,0	-	-
Finlande	-	15,5	21,5
Suède	-	11,0	8,6
Royaume-Uni	5,7	31,0	4,9

Les principaux bénéficiaires de l'objectif 2 sont le Royaume-Uni et la France, ainsi que, toute proportion gardée, le Luxembourg. L'objectif 5b est largement ciblé sur la France. Le Royaume-Uni est, de loin, le principal bénéficiaire des objectifs 3 et 4.

Par tête d'habitant, c'est en Irlande, suivi du Portugal et de la Grèce que le bénéfice est le plus net (Tableau 4).

La position relative de l'Irlande est troublante. Le P.I.B. par tête de l'Irlande était en 1996 (90% de la moyenne européenne) nettement supérieur au niveau espagnol (77%) et plus encore au portugais ou au grec (68%). Pourtant, en termes relatifs, le plus riche perçoit davantage.

Cela peut s'expliquer par la volonté de ne pas pénaliser trop vite un pays en progrès par une réduction trop rapide de sa dotation. Une réduction progressive des aides communautaires structurelles à l'Irlande est cependant prévue. Ces aides devaient passer de 3,1 à 2,7% du P.I.B. irlandais entre le début et la fin de la période programmation 1993-99, tandis que les pourcentages correspondants devaient être croissants pour les trois autres pays de la cohésion (Espagne de 1,5 à 2,3% ; Grèce de 3,3 à 4% et Portugal de 3,3 à 3,8%).

Comme dans le cas des dépenses en pour-cent du P.I.B., le montant des aides par tête d'habitant n'a pas la même portée pour les pays entièrement couverts et pour les autres où, dans les régions relevant par exemple de l'objectif 1, l'apport peut être infiniment supérieur à la moyenne nationale. L'allocation moyenne par tête au titre de l'objectif 1 varie par ailleurs considérablement de pays à pays (Tableau 6).

**Tableau 6**  
**Allocation moyenne annuelle par tête au titre de l'objectif 1**  
**(1994-1999)**

*en ECU de 1994*

Belgique	95
Allemagne	145
Grèce	225
Espagne	188
France	143
Irlande	262
Italie	117
Pays-Bas	115
Autriche	120
Portugal	235
Royaume-Uni	115

Source : Martin R. ; Financing EU cohesion policy in Central and Eastern Europe ; Intereconomics HWWA, may/june 1998.

Dans le cas de la Belgique, moins du tiers de la population est couvert par des objectifs géographiquement ciblés ; mais 70% de la population wallonne l'est (141).

Sur la période de programmation 1994-1999 dans la zone couverte par l'objectif 1, c'est-à-dire le Hainaut, l'allocation annuelle moyenne par habitant peut atteindre, sur base de la programmation, 95 ECU (aux prix de 1994) de l'ordre du triple d'une moyenne nationale dès lors peu significative. Dans les zones bénéficiant des allocations de l'objectif 2, le bénéfice annuel moyen par tête voisine 45 ECU par tête (toujours au prix de 1994). Mais la commune d'Aubange, par exemple, a pu bénéficier d'avantages bien plus considérables, au titre des mesures prises en faveur du pôle européen de développement. Le tableau 7 présente la totalité des engagements prévus au titre des actions structurelles en Belgique pour la période 1994-99.

**Tableau 7**  
**Montant par objectif des engagements prévus en Belgique**  
**sur la période 1994-1999 au titre des actions structurelles communautaires**

*milliards de BEF, prix et taux de change de 1997*

Fonds structurels	
Objectifs régionaux	
objectif 1	31,5
objectif 2	14,7
objectif 5b	3,3
Objectifs horizontaux	
objectifs 3 et 4	20,1
objectif 5a	8,4
Initiatives communautaires	12,4
Total	90,4

Source : B.N.B.

Les différenciations régionales, voire locales, conduisent à la nécessité d'une grande prudence dans l'évaluation de l'impact des aides structurelles européennes.

### 4.3 L'impact des fonds structurels et de cohésion européens

#### 4.3.1 Indicateurs de convergence

Sur base de l'évolution du *P.I.B. par habitant* l'on peut constater que la disparité de revenus entre Etats membres de l'Union s'est nettement réduite, entre 1983 et 1995, abstraction faite du cas très atypique du Luxembourg et ce même si l'on fait abstraction de l'unification allemande (Tableau 8).

*Tableau 8*  
*Disparités des revenus entre Etats membres*

*UE 15 = 100*

	1983	1995
Belgique	105,4	112,7
Danemark	108,5	114,3
Allemagne *	116,4	109,2
Grèce	62,1	64,2
Espagne	70,6	76,1
France	113,3	106,8
Irlande	64,5	95,1
Italie	101,8	104,7
Luxembourg	135,2	163,8
Pays-Bas	102,0	103,9
Autriche	107,6	112,1
Portugal	55,3	68,3
Finlande	100,7	92,3
Suède	112,3	97,6
Royaume-Uni	98,6	98,3
Ecart-type **	17,2	13,0
Ecart-type Allemagne non comprise	17,3	13,9

\* Allemagne de l'Ouest en 1983.

\*\* Distribution pondérée par la population.

Source : Economie européenne 1997, calculs du Secrétariat.

Les progrès de l'Irlande, mais aussi du Portugal et, dans une moindre mesure, de l'Espagne sont remarquables. Parmi les pays dits « de la cohésion » seule la Grèce présente quelque peu.



Cependant, si les disparités de revenus entre Etats membres se sont réduites, les disparités régionales de revenus à l'intérieur des Etats membres se sont accrues partout, sauf aux Pays-Bas. En particulier, les disparités régionales se sont nettement creusées dans un certain nombre de pays (Belgique, Allemagne (anciens Länder) , Autriche) classés au-dessus de la moyenne européenne en termes de P.I.B. par habitant (Tableau 9). Par ailleurs, dans un certain nombre de régions dont le P.I.B. par habitant se situe légèrement au-dessus de la borne des 75% on ne distingue guère ou pas de mouvement de convergence (comme par exemple, dans le Nord-Pas de Calais en France ou, en Belgique, pour la Province de Namur où un recul sensible du P.I.B. par habitant fut même enregistré durant la première moitié des années '90).

Tout cela bien sûr sur base d'un indicateur, le P.I.B. par habitant, qui reflète mal la prospérité effective des habitants et ce d'autant plus qu'on le considère sur un espace réduit. Calculé sur base du lieu de production de la valeur ajoutée il ne tient pas compte de l'importance, dans certaines régions, des navetteurs. Il sous-estime par ailleurs les performances économiques des régions qui ont un nombre élevé d'inactifs, puisqu'il n'intègre pas les transferts de revenus.

Mais la considération du *taux de chômage* tend également à indiquer un accroissement de disparités régionales dans un certain nombre de pays membres (Tableau 9).

**Tableau 9**  
*Disparités de revenu et de chômage entre régions par Etat-membre*

	P.I.B. par habitant		Taux de chômage	
	Ecart-type *		Ecart-type *	
	1983	1993	1983	1995
Belgique	14,5	16,8	0,5	1,4
Allemagne **	20,9	23,4	1,7	1,9
Grèce	6,6	7,7	0,7	2,4
Espagne	12,7	15,3	3,9	5,5
France	26,7	27,7	1,6	2,0
Italie	23,4	24,8	2,8	5,9
Pays-Bas	12,4	10,6	-	0,7
Autriche	24,2	27,1	-	0,9
Portugal	13,7	19,9	-	1,9
Suède	-	11,0	1,4	1,1
Royaume-Uni	18,7	19,0	3,5	2,4

\* Pondéré suivant le cas par la population ou la population active.

\*\* Anciens Länder.

Régions définies sur base de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS 2) qui comprend 206 régions (en Belgique les provinces).

Source : E. Descamps ; Rapport sur la convergence économique et sociale entre régions ; Revue politique n°2, 1998.

Dans son « Premier rapport sur la cohésion économique et sociale », de 1996, la Commission européenne notait que : « *les principaux instruments de défense contre les disparités régionales sont les politiques nationales en matière de fiscalité et de dépense publique* ». Or, certains auteurs considèrent que les politiques régionales menées au niveau national ont été significativement réduites dans certains pays de l'Union (142). Il peut d'ailleurs exister une pression communautaire en faveur de la réduction des aides publiques nationales, quelle qu'en soit la nature.

#### 4.3.2 Impact des fonds structurels européens

L'impact des fonds structurels sur la croissance des pays de la cohésion a été évalué au moyen de divers modèles.

La DG XVI de la Commission, chargée de la politique régionale, a estimé que sur la croissance de 2,2% en moyenne annuelle réalisée entre 1989 et 1993 par les pays de la cohésion, environ 0,5% était attribuable aux fonds structurels. La DG II (affaires économiques et financières) serait arrivé au moyen du modèle QUEST II à des résultats toujours positifs mais moins nets (142).

Les fonds structurels contribuent à l'accélération de la croissance par un effet sur la demande lié principalement aux investissements dans les infrastructures. Mais à côté de cela les interventions communautaires visent à renforcer le potentiel de production des régions concernées par l'amélioration des réseaux de communication et télécommunication ou par l'enrichissement du capital humain via la formation ou l'éducation. Elles doivent donc avoir un effet d'offre, de long terme.

Dans le cas de l'objectif 1 par exemple, sur la période 1989-93, 30% environ des aides étaient destinées au développement de l'infrastructure et 30% également au développement des ressources humaines, le solde étant dévolu au support de projets en faveur du secteur productif.

Diverses tentatives ont été faites pour chiffrer l'impact par pays (de la cohésion) de l'action des fonds structurels, parfois en distinguant effet d'offre et effet de demande.

Les résultats précis peuvent être assez différents (143) mais leur appréciation est assez convergente. Sur la période 1989-1993 trois des quatre pays de la cohésion convergent (Irlande, Espagne, Portugal) : leur taux de croissance annuelle moyen est supérieur à la moyenne européenne.

---

142 Martin R. ; Financing EU Cohesion Policy in Central and Eastern Europe ; Intereconomics HWWA, may/june 1998.

143 Voir par exemple :

- Castanheira de Moura M. et Siotis G. ; Le phénomène de convergence et l'effort de solidarité européen ; 11<sup>ème</sup> Congrès des économistes belges de langue française. Commission 4, 1994.
- Besnainou D. ; Les fonds structurels : quelle application aux PECO ? Economie internationale, 2<sup>ème</sup> trimestre, 1995.
- Brehon N.J. ; Le Budget de l'Europe, page 158 ; L.G.D.J. 1997.

L'absence de la Grèce au sein de ce groupe - mais l'on aurait pu citer de même, hors des pays de la cohésion le cas, par exemple, du Mezzogiorno en Italie - prouve que les fonds structurels ne peuvent que servir d'adjuvant à un développement qui nécessite des politiques macro-économiques et structurelles cohérentes et adéquates. L'Irlande constitue de ce point de vue un contre-exemple.

Le Portugal ne paraît converger que grâce à l'action des fonds structurels, tandis que la convergence de l'Irlande est forte, en tout état de cause. Sur le long terme, l'impact des fonds structurels sur le niveau du P.I.B. apparaît plus élevé en Irlande qu'au Portugal ou en Espagne (144).

Si l'Irlande obtient de meilleures retombées des fonds engagés ce peut être du fait de son choix prioritaire du développement de la formation et de l'éducation. L'Espagne et le Portugal ont davantage opté pour la réalisation d'infrastructures physiques, indispensables pour permettre la convergence, mais moins fondamentales du point de vue de la dynamique de la croissance sur le long terme que la qualification de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, si l'intérêt se focalise assez naturellement sur les retombées des fonds structurels dans les pays qui en sont les principaux bénéficiaires, N.-J. Brehon (145) relève que : « *entre 1/5 et 1/3 des sommes investies (dans les régions défavorisées) revient sous forme de ventes [...] ou de fourniture de matériel (dans les régions les plus avancées)* ».

#### 4.3.3 Conditions de l'efficacité

Globalement donc, les fonds structurels ont eu un impact indéniable sur la croissance économique des principaux pays bénéficiaires et sur le processus de convergence. C'est le moins que l'on pouvait attendre de transferts dont l'ampleur est assez considérable : en pourcentage du P.I.B., les transferts vers les pays de la cohésion sont supérieurs à ce que fut le plan Marshall (2,1% du P.I.B. en moyenne pour les pays bénéficiaires entre 1948 et 1952).

Dans le cas du Hainaut, il avait été estimé sur base du document de programmation, qu'environ 100 milliards de francs pourraient être injectés dans l'économie sur la période de programmation 94-99, soit environ 15% de la valeur ajoutée annuelle de la province, l'Union européenne et les autorités belges (principalement de la Région wallonne) intervenant chacune pour une trentaine de milliards et le secteur privé à hauteur de 40 milliards environ (146).

L'efficacité de ces transferts, particulièrement sur le long terme, est cependant discutée.

---

144 Voir les travaux de ESRI de Dulbea, cités, entre autres, par Besnainou, op.cit. (1995).

145 N.-J. Brehon, op.cit. (1997).

146 Vincent A. : L'Objectif 1 en Hainaut, Courrier hebdomadaire du Crisp, n°1534-1535, 1996.

Pour Castanheira de Moura et Siotis (147) par exemple, l'efficacité sur le long terme des interventions des fonds structurels pâtit de la volonté de visibilité des dépenses. Par ailleurs, privilégier l'investissement en capital humain nécessite une intervention plus complexe de la part des autorités nationales. Dans certains cas les administrations publiques de pays concernés éprouvent de la difficulté à accompagner valablement des projets sophistiqués.

Par ailleurs, il est généralement considéré que l'impact de la politique structurelle n'est pas très perceptible dans les régions industrielles traditionnelles du cœur de l'Europe. Cela peut être lié à un phénomène de saupoudrage, justifié par une volonté de répartition plus ou moins équilibrée des aides entre sous-régions de la zone bénéficiaire. Des effets d'aubaine peuvent également jouer. Ceux-ci peuvent concerner soit les pouvoirs publics, qui reportent sur les fonds structurels une partie de la charge financière de projets qui auraient été de toute façon exécutés ; soit les entreprises, qui peuvent bénéficier d'aides, éventuellement superflues, peu étroitement ciblées.

En Hainaut, le succès de la mesure « AIDE » en faveur des extensions d'entreprises et des créations de petites entreprises, a conduit à s'interroger sur l'ampleur de l'effet d'aubaine, tandis que la localisation dans l'extrême Ouest de la province d'une part importante des bénéficiaires de la mesure ACE - qui selon le document de programmation devait à elle seule drainer plus de 40% des fonds mobilisés dans le cadre de l'objectif 1 - mesure en faveur des créations d'entreprises de plus de vingt emplois, correspondait a priori mal à un ciblage sur les zones en déclin.

L'appréciation de l'apport de la mise en zone objectif 1 du Hainaut peut ainsi devenir singulièrement modeste. Selon Capron (148) : « *ces interventions ont pour principal mérite d'avoir imposé à la région d'établir une stratégie cohérente de développement, [comprenant] un diagnostic socio-économique des zones éligibles et [...] des mesures concrètes à mettre en œuvre afin de pallier les déficiences de ces zones et les replacer sur un sentier de croissance stable et durable* ».

A vrai dire, l'efficacité des programmes est souvent difficile à apprécier en regard d'objectifs souvent définis de façon peu précise. A partir de l'expérience du passé en matière de politique de cohésion et d'usage des fonds structurels, Vandendorpe (149) déduit quatre règles d'efficacité :

- le développement régional est le mieux assuré par une forte concentration de moyens financiers dans une superficie réduite et autour d'un nombre limité de mesures.  
A cela s'oppose le saupoudrage de faibles moyens, par exemple dans les vieilles zones industrielles couvertes par l'objectif 2, qui n'a guère donné de résultats ;
- la concentration des moyens ne peut dépasser un certain seuil de capacité d'absorption.  
Il y a là une contrainte d'efficacité mais aussi financière, liée en partie à l'obligation pour l'Etat bénéficiaire de cofinancer les projets ;

---

147 Castanheira de Moura M. et Siotis G., op.cit. (1994).

148 Capron H. ; op.cit.(1998).

149 Vandendorpe L.. op.cit. (1998).

- la mise en œuvre doit être décentralisée, accompagnée d'un suivi, d'un contrôle et d'une évaluation efficaces ;
- l'efficacité des fonds structurels est maximale lorsqu'ils viennent en appui de stratégies locales préétablies, lorsque la mobilisation des acteurs locaux va au-delà des obligations formelles de partenariat.

Indubitablement certaines des orientations pour la réforme des fonds structurels proposées par la Commission recourent les préoccupations exprimées dans ces quatre règles.

## **4.4 Les propositions de réformes de l'Agenda 2000 et quelques-unes de leurs conséquences**

### **4.4.1 Propositions de réforme dans l'Agenda 2000**

Les propositions de réforme de la Commission visent à permettre tout à la fois la poursuite, voire le développement, de politiques structurelles au bénéfice des 15, tout en intégrant les nouveaux membres dès leur adhésion et ce sous la contrainte du maintien, durant la période 2000-2006, du plafond des dépenses communautaires consacrées à l'effort de cohésion à 0,46% du P.N.B. de l'Union, tel qu'il fut fixé au Conseil d'Edimbourg.

La Commission propose tout d'abord de *concentrer davantage les interventions structurelles*.

Dans cette perspective, les objectifs prioritaires seraient ramenés à trois.

L'objectif 1, consacré aux régions en retard de développement serait maintenu, concentrant, approximativement comme par le passé, de l'ordre de deux-tiers du total des fonds structurels. Mais, toujours par souci de mieux concentrer les efforts, la Commission propose que le seuil de 75% maximum du P.I.B. moyen par habitant de l'Union pour pouvoir en bénéficier soit strictement appliqué. L'intensité de l'aide dans les zones éligibles serait accrue. Les régions qui bénéficient actuellement de l'objectif en ayant un P.I.B. par habitant supérieur à 75% de la moyenne seraient progressivement exclues de ce bénéfice moyennant une phase de transition adaptée (à définir, mais pouvant aller jusqu'à 2006). Les régions ultrapériphériques et septentrionales pourraient bénéficier d'arrangements particuliers.

Un nouvel objectif 2 est défini. Il vise la reconversion économique et sociale de régions en proie à des difficultés structurelles. Il peut concerner aussi bien des zones en mutation économique (par exemple industrielles) que des zones rurales, de pêche ou des quartiers urbains en difficulté. La Commission propose à nouveau de cibler des efforts accrus sur un nombre limité de zones significatives. Les critères de sélection de ces zones s'inspirent entre autres des critères applicables pour bénéficier des aides relevant des anciens objectifs 2 et 5b. Les zones actuellement éligibles aux objectifs 2 et 5b qui ne le seraient plus au nouvel objectif 2 connaîtraient, comme dans le cas de l'objectif 1, une période transitoire de sortie (s'étalant jusqu'à 2003).

Dans le cadre du nouvel objectif 2 l'accent est mis sur l'attention à porter au programme de formation, d'éducation etc... De plus, un nouvel objectif 3 viserait à aider les Etats membres à adapter et à moderniser leurs systèmes d'éducation et de formation, en dehors des zones couvertes par les objectifs 1 et 2.

Par ailleurs le nombre des initiatives communautaires seraient réduites et concentrées sur trois objectifs : les programmes de coopération transfrontalière, le développement rural et celui des ressources humaines.

La Commission se fixe un objectif en terme de population couverte par les objectifs 1 et 2 : passer de 50 à 35-40%.

Les Fonds de cohésion subsisteraient dans leur forme actuelle. La conditionnalité continuerait de s'exprimer par le respect des programmes de convergence, ou de stabilité pour les membres de la zone EURO.

A côté de la redéfinition des objectifs, la Commission insiste sur :

- *la sélectivité* dans la définition des priorités de développement, définies en partenariat entre la Commission et les autorités nationales, régionales et locales ;
- *la décentralisation* dans la mise en œuvre des projets ;
- *le contrôle et la vérification* des résultats.

Enfin, la Commission propose de renforcer l'efficacité des fonds structurels en instaurant une réserve d'au moins 10% des fonds structurels attribués qui ne serait débloquée qu'à mi-parcours pour les « régions performantes en fonction des résultats vérifiables ».

Les disponibilités budgétaires sous le plafond fixé devraient être réparties et modulées dans le temps en tenant compte d'une montée en charge progressive des transferts structurels vers les pays candidats (aide préadhésion dès 2000) puis vers les nouveaux adhérents qui pourraient recueillir jusqu'à 30% environ du total des fonds destinés à la politique de cohésion à la fin de la période de programmation.

#### 4.4.2 Quelques premières conséquences

Comme le dit Alan Mayhew : « *the problem of the Structural Funds is in the first instance purely a budgetary [...] problem for the Union* ». (150)

Pour de nombreux Etats membres il est clair que les 0,46% du P.N.B. communautaire consacré à la politique de cohésion constitue un plafond absolu et pas un objectif de dépenses.

D'une part, si des régions sont aujourd'hui éligibles au titre de l'objectif 1, c'est qu'elles présentent des handicaps qui ne seront pas nécessairement nettement dépassés à la fin de la période de programmation actuelle (à fin 1999) ou même lors de l'entrée de nouveaux membres. Il convient donc dans un grand nombre de cas, de poursuivre, dans la mesure du possible, les interventions communautaires qui accompagnent le processus de rattrapage.

D'autre part, l'attribution du bénéfice des fonds structurels n'a pas vocation à être pérennisé. C'est par essence une forme de transfert temporaire qui doit s'éteindre à mesure que les progrès sur le chemin du rattrapage sont confirmés.

Dans le cadre rigoureux des contraintes budgétaires posées et sachant qu'à plus ou moins court terme une marge devra être créée pour l'aide aux nouveaux adhérents, qui sont tous de potentiels bénéficiaires de la politique de cohésion, les propositions de la Commission contenues dans l'Agenda 2000 paraissent donc être un compromis raisonnable, dans leur effort de meilleur ciblage des interventions des fonds structurels.

Elles impliquent bien sûr qu'un certain nombre de zones aujourd'hui couvertes par l'objectif 1 en sortent. Il pourrait en être ainsi pour diverses régions italiennes (telles la Sardaigne ou Molise), françaises (la Corse, le Valenciennois) ou britanniques (l'Irlande du Nord ou les Highlands) ; certaines zones des pays de la cohésion pourraient être touchées telles que Lisbonne ou Valence en Espagne, voire l'Irlande toute entière (elle n'est pas subdivisée en régions), sauf à imaginer que l'on isole le grand Dublin du reste du pays qui pourrait alors rester couvert. Enfin, les deux seules zones relevant de l'objectif 1 aux Pays-Bas (le Flevoland) et en Belgique (le Hainaut) pourraient en être exclues.

Le principe en paraît acceptable. Pour autant cependant que le strict respect du seuil de 75% soit effectivement appliqué uniformément pour tous les Etats membres et que la transition soit suffisamment progressive. On peut cependant considérer que des actions visant à rattraper un retard de développement devraient pouvoir être étendues, le cas échéant, à des régions dont le P.I.B. par habitant se situe au voisinage du seuil des 75% lorsqu'il tend à diverger clairement de la moyenne européenne.

Deux remarques peuvent encore être faites en cette matière. D'une part la proposition vaut jusque 2006. Au-delà, l'entrée de nouveaux membres abaissera singulièrement le niveau moyen du P.I.B. par habitant. L'application à cette nouvelle moyenne de la règle des 75% excluera la quasi totalité des bénéficiaires actuels à l'exception peut-être de la Grèce ou de rares régions d'Espagne et d'Allemagne de l'Est. D'autre part, certaines zones des régions exclues du bénéfice de l'objectif 1 pourraient être candidates au bénéfice de l'objectif 2. Il pourrait en être en particulier ainsi pour certaines parties du Hainaut.

Il faut constater à ce propos, comme le fait Vandendorpe (151), que la reconversion des anciennes zones industrielles paraît être moins que par le passé au centre des préoccupations communautaires. Ce n'est plus qu'un élément parmi d'autres au sein des critères d'éligibilité à l'objectif 2 et les programmes « d'initiatives communautaires » à connotation industrielle disparaissent dans les propositions de l'Agenda 2000. D'autre part, la population des régions visées par le nouvel objectif 2 fut étroitement définie par la Commission : 18% de la population des 15, sans doute sur base de critères budgétaires. Dans un stade ultérieur des plafonds de population par Etat membre seront établis selon une procédure complexe. Un plafond est fixé pour la réduction de la population concernée par l'objectif 2. L'articulation entre la sortie du bénéfice de l'objectif 1 et la définition de la population couverte par l'objectif 2 devrait être prise en compte au sein de cette procédure, afin d'éviter qu'un pays soit doublement « pénalisé ».

En ce qui concerne les Fonds de cohésion, la Commission européenne propose le maintien du système en l'état. En ce domaine les opinions sont partagées. Selon d'autres, les Fonds de cohésion furent institués pour aider les pays les moins avancés de l'Union à se préparer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Dès lors que certains des bénéficiaires (Espagne, Irlande, Portugal) ont accédé à la zone-Euro l'attribution à ces pays du bénéfice de ces Fonds ne paraît plus s'imposer. Pour d'autres, par contre, la consolidation de la convergence et la réduction de l'hétérogénéité au sein de la zone-Euro légitiment la poursuite de leur attribution, au moins dans une phase transitoire, à l'ensemble des bénéficiaires actuels.

La Commission propose de revoir le principe de l'attribution des Fonds de cohésion en 2003. A cette date même en l'absence d'élargissement, et a fortiori s'il y en a eu, l'Irlande pourrait dépasser le seuil des 90% de la moyenne européenne pour le P.N.B. par habitant, seuil au-dessus duquel elle perdrait son éligibilité aux fonds de cohésion (152).

Enfin, le souci de la Commission de renforcer les procédures d'évaluation et de suivi des projets est éminemment louable. Sur le plan des principes l'établissement d'une réserve de performance, qui permettrait de jouer de la carotte et du bâton peut se comprendre. Néanmoins, il ne paraît pas évident de réunir à court terme des indicateurs probants et indiscutables de performance. Il existe donc un risque qu'un soupçon d'arbitraire pèse sur le déblocage (ou non) de la réserve. Il n'est donc pas certain qu'il soit pertinent d'emprunter cette voie.

---

151 Vandendorpe L., op.cit. (1998).

152 En Irlande, si le P.N.B. par habitant reste sous le seuil des 90% de la moyenne européenne, ce qui est décisif pour l'attribution des fonds de cohésion, le P.I.B. par habitant se situe désormais au-dessus de cette limite. En Irlande, l'écart entre le P.N.B. et le P.I.B. est considérable, en raison de l'importance des paiements d'intérêt sur la dette publique extérieure et, surtout, du rapatriement de profit par des entreprises étrangères qui y ont investi.



## 4.5 Fonds structurels et élargissement

Une première constatation est que le coût précis de l'élargissement au titre des politiques structurelles communautaires, au cours de la période de programmation 2000-2006 n'est pas évaluable, pour la simple raison que l'ampleur et le moment de l'élargissement à venir sont inconnus. Des scénarios doivent donc être élaborés.

Etant donné le niveau de développement des pays candidats, ils seraient a priori éligibles, en totalité ou quasi-totalité au bénéfice de l'objectif 1 et du fonds de cohésion.

Un certain nombre d'auteurs ont tenté une estimation des dépenses annuelles liées à l'élargissement au titre des fonds structurels, en supposant une égalité de traitement entre les nouveaux adhérents et les actuels pays de la cohésion. La plupart des estimations pour les pays de Visegrad (Slovaquie et Slovénie étant parfois comprises, parfois exclues) s'étagent entre 20 et 27 milliards d'ECU par an, soit entre 55 et 75% du montant des engagements pour actions structurelles prévu pour 1999 (le Tableau 10 reprend synthétiquement un certain nombre de ces estimations).

**Tableau 10**  
*Dépenses potentielles des fonds structurels dans les pays candidats*  
*Estimation sous diverses hypothèses \**

	Mayhew (1) (1998)		Baldwin (2) (1997)		Besnainou (3) (1995)		Cazes et al.(4) (1996)
	Milliards d'ECU	% du PIB	Milliards d'ECU	% du PIB	Milliards d'ECU	% du PIB de 1992	Milliards d'ECU
Rép. tchèque	3,0	6,4	4,1	9,3	2,2	11,3	5,9 **
Hongrie	3,0	5,3	4,1	7,8	2,2	9,3	4,2
Pologne	11,1	8,8	15,4	12,4	8,1	14,0	17,3
Slovaquie	1,5	10,2	2,1	13,3	1,1	13,9	
Slovénie	0,6	3,2	0,8	4,2	n.d.	n.d.	
Total	19,2	-	26,5	-	13,6	-	27,4

\* On suppose toujours égalité de traitement entre nouveaux adhérents et anciens pays de la cohésion. Néanmoins les hypothèses concrètes de calcul varient selon les auteurs (voir ci-dessous).

\*\* Tchécoslovaquie.

(1) en 2000, 289 ECU/tête

(2) en 1999, 400 ECU/tête

(3) en ECU de 1992, 212 ECU/tête

(4) en ECU de 1992 pour l'année 1995.

Le calcul est basé sur l'idée que le montant des fonds structurels reçu par tête dépend du P.I.B. par tête et du taux d'emploi dans le pays bénéficiaire.

L'hypothèse retenue par Mayhew paraît le mieux correspondre à l'idée d'égalité de traitement.

Cependant, au-delà des contraintes budgétaires, aucun de ces auteurs ne considère que l'hypothèse d'égalité de traitement est réaliste, car les fonds ainsi transférés dépasseraient la capacité d'absorption de la quasi-totalité des pays concernés, la Slovénie pouvant à la rigueur, faire exception. En effet, dans cette hypothèse, les fonds structurels alloués représenteraient de 5 à 10% ou au-delà du P.I.B. des pays bénéficiaires (3 à 4% dans le cas de la Slovénie) (Tableau 10).

De tels transferts entraîneraient plus que probablement des effets macro-économiques pervers tels que : mauvaise allocation des ressources, surestimation du taux de change, dégradation de la balance courante, pression sur les prix et les coûts ...

Par ailleurs, le bénéfice des fonds structurels suppose que les Etats qui en bénéficient investissent conjointement des ressources nationales (principe d'additionnalité). La pression sur le budget des nouveaux adhérents risquerait donc d'être excessive. Ou, plus probablement, ils ne pourraient tout simplement pas dépenser les fonds théoriquement mis à leur disposition, ce qui s'est déjà vérifié dans le cas de membres actuels de l'Union. Enfin, la maîtrise et le suivi de projets de telle ampleur suppose un support institutionnel qui pourrait faire défaut dans les pays de l'Europe centrale, avec tous les risques d'inefficience qui en résulte.

Tenant compte de ces difficultés l'Agenda 2000 propose de plafonner à 4% du P.I.B. les transferts de fonds structurels. Raisonnablement la programmation proposée par la Commission envisage une évolution très progressive vers ce plafond.

Mayhew (153) va jusqu'à considérer que, dans les années proches, des transferts de l'ordre de 1 à 1,5% du P.I.B. seraient raisonnables, compte tenu des capacités d'absorption, même si cela peut sembler faible en regard des besoins d'infrastructure des actuels candidats. Dans le schéma que la Commission a présenté dans l'Agenda 2000 on arrive progressivement en 2006 à des transferts qui pourraient représenter de l'ordre de 3,5 à 4% du P.I.B. de l'ensemble des pays candidats de la première vague (Tableau 11).

**Tableau 11**  
**Proposition de la Commission pour l'évolution des fonds structurels**  
**et leur distribution sur la période 2000-2006**

	<i>crédits pour engagements, milliards d'ECU de 1997</i>							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UE 15	36,1	34,2	35,0	34,2	33,2	32,1	31,1	30,2
dont : - Fonds structurels	33,2	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
- Fonds de cohésion	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nouveaux Etats membres		1,0	1,0	4,6	6,6	8,6	10,6	12,6
dont : - Fonds structurels +								
Fonds de cohésion		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
- Aide pré adhésion		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Total</b>	<b>36,1</b>	<b>35,2</b>	<b>36,0</b>	<b>38,8</b>	<b>39,8</b>	<b>40,7</b>	<b>41,7</b>	<b>42,8</b>

Source : Commission Européenne, Agenda 2000.

Supposant une adhésion en 2002, le scénario de la Commission implique un important mouvement de redistribution des aides en faveur des nouveaux membres, puisque les montants alloués aux 15 en 2006 seraient inférieurs de plus de 15% à ceux dont ils disposeront en 1999.

Du côté des nouveaux adhérents, la montée progressive du bénéfice des aides structurelles crée un risque de les voir être contributeurs nets au budget communautaire au début de leur adhésion, ce qui aurait été jadis le cas de l'Espagne. Pour éviter cela un aménagement à leur contribution devra être étudié.

Jusqu'à l'adhésion d'une première vague du moins, l'aide pré-adhésion prévue sera dispersée sur un grand nombre de pays. Au poste de un milliard d'ECU prévu annuellement au titre de la politique de cohésion et primordialement destiné à financer des projets d'infrastructure, il convient cependant d'ajouter le bénéfice du programme PHARE, soit 1,5 milliard d'ECU par an aux prix de 1999. Les projets relevant de PHARE seront recentrés sur l'aide à l'assimilation de l'acquis communautaire par la formation et l'investissement. Enfin, il est prévu une aide annuelle au développement du secteur agricole et agroalimentaire, s'élevant à 0,5 milliard d'ECU.

Tel quel le schéma général de la Commission apparaît raisonnable et cohérent, dans le cadre de limites budgétaires considérées comme une donnée.

En regard de cette perspective de court-moyen terme, Baldwin (154) pose cependant la question de la soutenabilité à long terme de l'encadrement étroit des dépenses de cohésion. Il rappelle que lors de chacun des précédents élargissements les nouveaux adhérents, une fois entrés dans l'Union, ont réussi à faire évoluer en leur faveur les règles qui régissent le budget communautaire. Or le poids politique relatif des pays les moins avancés sortira singulièrement renforcé de l'élargissement attendu.

## 4.6 Premières conclusions

**A.** Dès l'origine, le Traité de Rome a donné comme objectif à la Communauté, le développement harmonieux des économies des Etats membres en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.

La place de la politique de cohésion et le poids pris au sein des dépenses communautaires par les fonds structurels se sont fortement accrus au fur et à mesure des élargissements de l'Union.

En 1997 les dépenses structurelles représentaient 32,3% des dépenses communautaires, soit 0,37% du P.I.B. des 15. Elles étaient de l'ordre de 13% du total en 1985, à la veille de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Union.

La *disparité de revenus entre Etats membres* de l'Union s'est de fait nettement réduite.

---

154 Baldwin R. et al., op.cit. (1997).

Le P.I.B. par habitant de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne se sont clairement rapprochés de la moyenne européenne. Dans ces trois pays la croissance économique sur la période 1989-93 fut plus ou moins nettement supérieure à la moyenne européenne. Les fonds structurels y ont contribué.

Par contre, sur base du même indicateur, la Grèce n'a que peu progressé. Cela illustre le fait que les fonds structurels ne peuvent que servir d'adjuvant à un développement qui nécessite des politiques macro-économiques et structurelles cohérentes et adéquates.

Si les disparités de revenus en Etats membres se sont réduites, les *disparités régionales de revenus à l'intérieur des Etats membres* se sont accrues partout, sauf aux Pays-Bas.

Cela pourrait être lié à une réduction significative des politiques régionales menées au niveau national dans un certain nombre de pays de l'Union.

Par ailleurs, il est généralement considéré que l'impact de la politique structurelle est le moins perceptible dans les régions industrielles traditionnelles du cœur de l'Europe en raison, par exemple, du saupoudrage des interventions ou d'importants effets d'aubaine.

**B.** Dans le cadre des propositions de réforme de l'Agenda 2000 la Commission propose de concentrer davantage les interventions structurelles, d'en renforcer la sélectivité, de décentraliser davantage la mise en œuvre et de développer le contrôle et la vérification des résultats.

Sous contrainte du maintien durant la période 2000-2006 du plafond des dépenses communautaires consacrées à l'effort de cohésion à 0,46% du P.N.B. de l'Union, les disponibilités budgétaires devraient être réparties et modulées dans le temps, en tenant compte d'une montée en charge progressive des transferts structurels vers les pays candidats, puis à partir de 2002 dans le scénario retenu par la Commission, vers les nouveaux adhérents.

Le coût précis de l'élargissement au titre des politiques structurelles communautaires, au cours de la période 2000-2006, n'est pas évaluable, pour la simple raison que l'ampleur et le moment de l'élargissement à venir sont inconnus. Mais, d'une part, le niveau de développement des pays candidats les rendent a priori éligibles en totalité ou quasi-totalité au bénéfice de l'objectif 1, consacré aux régions en retard de développement et du fonds de cohésion. D'autre part, pour de nombreux Etats membres, les 0,46% du P.N.B. communautaire consacré à la politique de cohésion constitue un plafond absolu et pas même un objectif à atteindre. Dans ce cadre strict le schéma général de la Commission apparaît raisonnable et cohérent.

**B.1.** En ce qui concerne les membres actuels de l'Union il implique que, pour dégager une marge et dans la logique de concentration des interventions, un certain nombre de zones couvertes par l'objectif 1 en sortent. Il devrait en être ainsi, par exemple, du Hainaut, seule zone de ce type en Belgique, dont le P.I.B. par habitant est supérieur à 75% de la moyenne européenne, seuil formel de l'éligibilité à l'objectif 1. Le principe en paraît acceptable pour autant que le strict respect de ce seuil soit appliqué uniformément à tous les Etats membres et que la transition soit suffisamment progressive. On peut cependant considérer que des actions visant à rattraper un retard de développement devraient pouvoir être étendues, le cas échéant, à des régions dont le P.I.B. par habitant se situe au voisinage du seuil des 75% lorsqu'il tend à diverger clairement de la moyenne européenne.

Il convient par ailleurs de noter que la reconversion des anciennes zones industrielles paraît être, moins que par le passé, une préoccupation centrale de la politique structurelle communautaire. Il faudra être attentif aux conditions selon lesquelles les plus défavorisées parmi ces zones pourront continuer à bénéficier d'intervention communautaire, au titre du nouvel objectif 2, visant à la reconversion économique et sociale de régions en proie à des difficultés structurelles, compte tenu du contingentement du bénéfice des fonds assignés à cet objectif.

En ce qui concerne le Fonds de cohésion, institué pour aider les pays les moins avancés de l'Union à se préparer à la troisième phase de l'UEM, la question n'est pas tranchée de savoir si l'accession à la zone EURO suffit à supprimer leur raison d'être, ou si, comme le suggère la Commission qui propose de maintenir le système en état, la consolidation de la convergence et la réduction de l'hétérogénéité au sein de la zone EURO légitiment la poursuite de leur attribution, au moins dans une phase transitoire à l'ensemble des bénéficiaires actuels.

**B.2.** Pour ce qui concerne *les futurs adhérents issus de l'Europe centrale*, quelle que soit l'importance de leurs besoins en infrastructure et formation, il paraît adéquat de ne faire croître que progressivement les transferts qui leur seront alloués au titre de la politique de cohésion, et de les plafonner, comme le suggère la Commission, à 4% de leur P.I.B.

En effet, la limite d'absorption de tels transferts par ces pays pourrait être assez basse. Trop élevés ils pourraient avoir des retombées macro-économiques néfastes (mauvaise allocation des ressources, pression sur les prix et les coûts, problème d'équilibre extérieur ...). Par ailleurs, la mobilisation de ressources nationales qui, selon le principe d'additionnalité, doit accompagner l'apport des fonds structurels européens pourrait rapidement atteindre ses limites. Il pourrait en être de même de la structure institutionnelle et administrative nécessaire pour préparer et assurer le suivi des projets de développement.

## Quelques considérations finales

Les conclusions analytiques sont reprises dans la dernière section de chaque chapitre. Elles concernent respectivement, la structure économique des cinq premiers pays de l'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion et leurs relations avec les 15 (Chapitre 1, p.9), l'incidence des réformes envisagées sur les budgets de l'UE et de la Belgique (Chapitre 2, p.67), la réforme de la politique agricole commune proposée dans l'Agenda 2000 (Chapitre 3, p.105) et les fonds structurels (Chapitre 4, p.149).

Les considérations finales ci-après ne constituent qu'un complément à caractère normatif.

1. L'adhésion à l'UE des pays de l'Europe centrale et orientale est avant tout importante du point de vue politique (paix, sécurité, droits de l'homme, démocratie, adhésion au système économique de l'UE).
2. L'adhésion des pays d'Europe centrale et de l'Est pose de façon cruciale la question du « timing » de l'amélioration des mécanismes d'élaboration de politiques économiques cohérentes au niveau européen (par exemple l'abandon de la règle de l'unanimité en matière fiscale). Cette amélioration serait notablement compliquée si des progrès significatifs en la matière n'intervenaient pas avant l'adhésion.
3. La détermination des conséquences probables de cette adhésion au niveau économique comporte de nombreuses incertitudes. Les données chiffrées, quand elles ne font pas défaut, ne fournissent que des approximations. Le moment et les modalités de l'adhésion ne sont pas encore connus. En outre, il s'agit de pays qui traversent une période de réformes politiques et économiques fondamentales et qui, en liaison avec leur adhésion, doivent assimiler l'acquis communautaire. Il est difficile de prévoir la réaction des populations à tout cela.
4. Nonobstant les considérations qui suivent aux points 5 et 6, l'impact macro-économique de l'adhésion des cinq pays avec lesquels des négociations officielles sont actuellement en cours à cette fin, n'a pas pour les pays de l'UE une importance capitale et paraît plutôt modeste. A terme, l'adhésion fera progresser le P.I.B., tant des pays candidats que des pays de l'UE, davantage cependant dans les pays de l'Est européen que dans l'actuelle Union. Comme c'est le cas pour toutes modifications structurelles, elle suscitera nombre de problèmes pour certaines régions, pour certains secteurs d'activité, pour certaines entreprises et pour certains travailleurs de l'UE. Pour certains agents, les résultats pourraient être négatifs en terme d'emploi et de revenus, et en tout cas exiger des adaptations fondamentales.
5. La réforme de la politique agricole commune permet à l'agriculture de l'UE de s'intégrer dans le marché mondial. Après adaptation la réforme, nécessairement étalée dans le temps, sera profitable pour l'ensemble de l'économie. Le remplacement des mesures de soutien du marché par des aides compensatoires au revenu doit rendre la réforme plus acceptable du point de vue social et ne peut porter préjudice au caractère communautaire de la politique agricole.

6. En ce qui concerne l'utilisation des fonds structurels, une plus grande sélectivité est nécessaire. D'autant plus qu'en raison du P.I.B. par habitant relativement bas des pays de l'Europe centrale et orientale, il sera largement fait appel à l'intervention de ces fonds. Pour les Etats membres actuels dont le P.I.B. par habitant n'est pas clairement inférieur à la moyenne, il faut que l'on cesse de demander d'un côté des contributions au budget de l'UE et de l'autre de verser des aides pour le développement de ces mêmes pays. Dans de tels cas, une politique régionale et structurelle directe des Etats membres est plus efficace.

7. Le financement de l'augmentation des dépenses budgétaires de l'UE actuelle suite à l'élargissement envisagé peut se faire sans augmentation de la pression fiscale, à condition cependant que les autres dépenses budgétaires soient sensiblement réduites. Il n'est pas indispensable, du point de vue économique, d'accepter la croissance réelle zéro (niveau stable à prix constants) des dépenses totales. Ce qui est indispensable, par contre, c'est que sur une période de quatre à cinq ans, toutes les dépenses existantes soient examinées par le Parlement européen pour voir si elles se justifient du point de vue économique et si elles sont efficaces, et que les postes budgétaires qui ne se justifient plus ou qui sont inefficaces soient supprimés ou réduits. Une telle évaluation approfondie et chronique permettrait le financement de modifications et de réforme de la politique communautaire sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des contributions additionnelles.

8. La réduction inévitable des ressources traditionnelles et de la TVA en tant que sources de financement doit être compensée par une plus grande liaison des contributions au P.I.B. sans que cette liaison ne soit pour autant progressive. Il s'agit là d'un moyen simple, transparent, stable et équitable de financement du budget communautaire.

9. L'indispensable solidarité entre Etats membres doit se réaliser par l'intermédiaire des dépenses ; cette façon d'agir donne en effet une plus grande garantie en matière de redistribution.

10. L'adhésion des cinq pays de l'Europe centrale et orientale n'impose pas l'introduction de nouveaux impôts (155).

11. En ce qui concerne plus particulièrement la Belgique, l'élargissement est profitable, sur le plan politique d'abord et, après une certaine période de transition, également sur le plan économique. L'adaptation de la réforme agricole, la restriction des fonds structurels et la hausse probable des contributions au budget communautaire restent dans les limites du supportable.

---

155 Les taxes et impôts sur l'énergie, les émissions de CO<sub>2</sub> ou les revenus de l'épargne peuvent se justifier autrement que par l'élargissement de l'UE, par exemple par la protection de l'environnement, la promotion de l'emploi ou la redistribution équitable des revenus.





---

## ANNEXE I

### PROPOSITIONS DE L'AGENDA 2000 RELATIVES A L'AGRICULTURE

---

Les propositions de la Commission du 18 mars 1998, qui s'écartent sur certains points de celles contenues dans l'Agenda 2000 du 15 juillet 1997, sont comparées au régime actuel.

#### a) Cultures arables

En matière de cultures arables, la politique actuelle consiste à soutenir les prix, octroyer des paiements compensatoires et à assurer une gestion directe de l'offre (notamment par la mise en jachère ou « gel des terres »).

Compte tenu de leur importance relative, seules les céréales sont considérées dans ce qui suit. La PAC couvre aussi, selon des modalités similaires, les graines oléagineuses (colza, tournesol et soja), les graines de lin non textiles, les protéagineux (pois sec, fèves, féveroles et lupin doux) ainsi que le blé dur (156).

#### 4.6.1.1 REGIME ACTUEL

- Prix d'intervention : 119,19 écus/tonne
- Aides compensatoires : 54,34 écus/tonne (à multiplier par les rendements régionaux de référence fixés dans le cadre de la réforme de 1992)

#### 4.6.1.2 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

- Prix d'intervention : -20% (en une étape, en l'an 2000)
- Aides compensatoires : 65 écus/tonne

A noter que dans les propositions de la Commission les aides compensatoires continuent à s'appliquer non seulement au maïs grain mais aussi au maïs ensilage. Selon la Commission, l'utilisation finale du maïs peut en effet « dépendre de conditions climatiques impossibles à prévoir au moment de l'application de l'aide pour les cultures arables » (propositions du 18 mars 1998).

---

156 A noter toutefois qu'il n'existe pas de prix institutionnels pour les oléagineux et les protéagineux. Par contre, l'Agenda 2000 ramène les aides relatives aux graines oléagineuses au même niveau que celles relatives aux céréales. De plus, il supprime les contraintes imposées par le compromis de Blair House, à savoir la limitation des aides à une certaine superficie.

De même, pour bénéficier de l'aide compensatoire, l'agriculteur devra toujours opter pour l'un des deux régimes suivants :

- le régime « petit producteur », dans lequel le volume entrant en ligne de compte pour l'aide compensatoire est limité à 92 tonnes;
- le régime normal, où l'aide compensatoire est accordée par tonne produite, mais qui implique l'obligation de mettre en jachère un pourcentage de la superficie de certaines cultures arables, moyennant prime compensatoire par tonne non produite (actuellement 68,83 écus/tonne). Le taux de référence de mise en jachère obligatoire est adapté chaque année en fonction des perspectives du marché. Il est actuellement de 10% et est fixé à 0% dans l'Agenda 2000.

Il est à noter que c'est le rendement officiel moyen des céréales dans la région (agricole) et non pas le rendement réel de l'exploitant qui est utilisé pour le calcul de l'aide compensatoire et de la prime compensatoire. A noter également que les superficies pouvant entrer en ligne de compte pour les aides et les primes compensatoires sont limitées globalement au niveau de chaque pays membre ou des régions qui le composent, tout dépassement étant pénalisé.

#### **b) Viande bovine**

L'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine comporte les deux éléments principaux suivants :

- soutien du marché sous forme d'une protection à la frontière, de l'achat à l'intervention et de restitutions à l'exportation;
- paiements directs sous forme de primes au nombre de têtes de bétail pour les bovins mâles et les vaches allaitantes.

##### *4.6.1.3 REGIME ACTUEL*

- Prix d'intervention : 347,5 ECU/100 kg de poids en carcasse (qualité R3 pour les gros bovins mâles)
- Aides directes :
  - prime à la vache allaitante : 144,9 ECU (versement annuel)
  - prime spéciale pour les jeunes bovins mâles : 135 ECU
  - prime spéciale pour les boeufs (deux versements) : 2\*108,7 ECU

#### 4.6.1.4 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

- Prix d'intervention : -30% (en trois étapes égales, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2000)
- Aides directes : leur montant serait scindé de manière égale en :
  1. une aide de base communautaire :
    - prime à la vache allaitante : 180 ECU par an et par vache
    - prime pour les jeunes bovins mâles : 220 ECU
    - prime pour les bœufs (deux versements) : 2\*170 ECU
    - instauration d'une prime annuelle pour les vaches laitières (157) : 35 ECU
  2. une aide supplémentaire, octroyée par chaque Etat membre dans les limites d'une enveloppe (158) attribuée par l'UE (3.303 millions BEF pour la Belgique) et selon des modalités laissées au choix de chaque Etat membre (en fonction du nombre d'animaux ou des hectares de prairie permanente).

Comme c'est le cas depuis 1996, l'aide compensatoire continuera d'être versée à raison de maximum deux unités de gros bétail (UGB) par hectare (159) de culture fourragère (facteur de densité). Signalons aussi que les producteurs pour qui la densité du cheptel est inférieure à 1,4 UGB par hectare et qui appliquent des méthodes de production extensive (animaux paissant dans des pâturages) pourront obtenir un montant supplémentaire de 100 ECU par prime accordée, contre 36,2 ECU actuellement.

A noter également le maintien des plafonds régionaux, qui s'appliquent au nombre total de demandes de prime pour les jeunes bovins mâles (si le plafond est dépassé une année donnée, toutes les demandes sont réduites proportionnellement). En outre, des plafonds nationaux seraient introduits concernant les demandes de primes à la vache allaitante.

#### c) Produits laitiers

L'organisation commune des marchés dans le secteur du lait comporte les deux éléments principaux suivants :

- soutien du marché sous forme d'une protection à la frontière, de l'achat à l'intervention, de diverses mesures spéciales d'écoulement et de restitutions à l'exportation;
- un système de quantités de référence pour les livraisons aux laiteries et pour les ventes directes à la ferme (les « quotas laitiers »).

---

157 « Afin de tenir compte de l'incidence de la réduction des prix de soutien de la viande bovine sur la valeur des vaches laitières ».

158 La répartition de cette enveloppe entre les Quinze serait effectuée en prenant en compte non seulement l'importance relative des cheptels mais aussi la contribution de chacun à la production communautaire.

159 Mais la charge en UGB sera calculée en tenant compte de l'effectif d'animaux réellement présents (et non pas uniquement celui des animaux primés).

#### 4.6.1.5 REGIME ACTUEL

Du fait de sa nature périssable, le lait frais ne se prête pas à un soutien direct de marché. Aussi les mesures de soutien sont-elles appliquées indirectement. Des prix d'intervention sont fixés pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Chacun de ces produits représente en effet un des deux constituants principaux sur lesquels est basé le prix du lait obtenu par les producteurs: la matière grasse et les protéines.

#### 4.6.1.6 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Il est proposé de réduire les prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre de 15% en quatre étapes. Parallèlement et selon la même progression, une aide annuelle par unité de prime (160) sera introduite, d'un montant de 145 ECU. Ce montant sera scindé en une aide de base de 100 ECU par unité de prime et une aide supplémentaire de 45 ECU par unité, régie par des dispositions nationales. Dans le cas de la Belgique, cette enveloppe nationale s'élève à 1.049 millions de BEF. Comme pour la viande bovine, cette enveloppe nationale est financée à 100% par les budgets européens, mais le choix du critère d'attribution (par vache laitière virtuelle ou par hectare de prairie permanente) est laissé à la discrétion de la Belgique.

La Commission propose par ailleurs de maintenir le système des quotas laitiers jusqu'au 31 mars 2006. Compte tenu de l'incidence de la réduction des prix de 15% sur la consommation intérieure et sur les exportations, il est proposé une augmentation de la quantité totale de référence c'est-à-dire du quota européen) de 2% (2,35 millions de tonnes) en quatre étapes, à distribuer dans les zones de montagne et dans les zones nordiques (1%) ainsi qu'aux jeunes agriculteurs (1%).

#### **d) Développement rural**

La Commission propose une réorganisation de la politique du développement rural dans le sens d'une plus grande souplesse, et d'une plus grande décentralisation. La politique de développement rural concerne notamment le soutien en faveur de l'ajustement structurel du secteur agricole (investissement dans les exploitations agricoles, installation des jeunes agriculteurs, formation, préretraite), le soutien de l'agriculture dans les zones défavorisées, la rémunération des activités agro-environnementales, les aides aux investissements dans les infrastructures de transformation et de commercialisation, les aides à la sylviculture ainsi que les mesures visant à favoriser l'adaptation des zones rurales, pour autant qu'elles soient liées à des activités agricoles et à leur reconversion.

---

160 Pour un producteur donné, le nombre d'unités de prime est déterminé en divisant la quantité de référence individuelle (c'est-à-dire le quota laitier) par le rendement laitier moyen dans la Communauté (5.800 litres par vache). Les primes ne sont donc pas octroyées en fonction du nombre réel de vaches détenues, mais en fonction d'un nombre de vaches laitières virtuelles.

**e) Mesures horizontales**

L'objectif de ces mesures est de définir certains principes communs qui s'appliqueront aux paiements directs effectués par les Etats membres dans le cadre des divers régimes de soutien relevant de la PAC. Ces principes sont l'éco-conditionnalité, qui ferait dépendre l'octroi des aides du respect d'exigences environnementales, la modulation des aides en fonction de la main-d'œuvre présente sur l'exploitation, et l'instauration d'un plafond global dégressif pour les aides directes.



---

**ANNEXE II**  
**PERSPECTIVES AGRICOLES 1998-2003 DE L'O.C.D.E.**

---









## HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES

Année civile	Moyenne										
	1992-96	1995	1996p	1997e	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<b>UE-15</b>											
PIB réel	%	1.5	2.5	1.7	2.6	2.8	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
IPC	%	3.3	3.1	2.5	1.7	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
Population	millions	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380
Taux de change	ECU/SEU	0.80	0.76	0.79	0.88	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89	0.89

## HYPOTHÈSES CONCERNANT LES MARCHÉS DES CÉRÉALES

Campagne <sup>a</sup>	Moyenne										
	92/93-96/97	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	
<b>UE 15<sup>c</sup></b>											
Céréales prix de soutien <sup>d</sup>	ECU/t	123	119	119	119	119	119	119	119	119	119
Céréales compensatoires <sup>e, f</sup>	ECU/t	36.2	34.0	34.3	34.3	34.3	34.3	34.3	34.3	34.3	34.3
Taux de gel des terres	%	10.4	12.0	10.0	5.0	5.0	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5
Paiement pour le gel des terres <sup>f</sup>	ECU/t	..	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0	69.0
Contingents tarifaires <sup>g</sup>											
blé <sup>g</sup>	kt	..	350	350	350	350	350	350	350	350	350
céréales secondaires <sup>g</sup>	kt	..	2 831	2 831	2 831	2 831	2 831	2 831	2 831	2 831	2 831
Limites aux subventions à l'exportation <sup>h</sup>											
blé	mt	..	20.4	19.2	18	16.8	15.6	14.4	14.4	14.4	14.4
céréales secondaires	mt	..	13.7	13.1	12.6	12	11.4	10.8	10.8	10.8	10.8

## PRÉVISIONS POUR LE SECTEUR DU BLÉ

Campagne <sup>a</sup>	Moyenne										
	92/93-96/97	95/96	96/97p	97/98e	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	
<b>MONDE<sup>c</sup></b>											
Production	mt	557.1	543.0	585.2	587.8	589.4	599.0	611.7	621.9	631.2	641.6
Consommation	mt	562.6	557.6	578.2	582.5	589.2	600.2	612.1	624.5	634.3	644.7
alimentation animale	mt	98.6	92.0	100.0	94.3	93.2	96.0	98.8	101.0	102.7	104.5
Stocks, fin de période	mt	124.8	103.0	110.0	115.3	115.5	114.3	114.0	111.4	108.4	105.2
Prix <sup>f</sup>	SEU/t	166	209	184	162	163	169	171	175	181	189
<b>UE 15</b>											
Production	mt	88.2	86.3	98.3	93.8	99.0	103.6	106.0	108.8	111.5	114.3
Consommation	mt	74.7	73.7	81.6	80.9	80.8	82.6	83.8	85.0	85.3	86.4
Exportations <sup>d</sup>	mt	17.6	11.2	16.6	12.4	16.4	20.2	22.6	24.9	27.6	29.4
Stocks, fin de période	mt	14.4	9.6	11.7	15.0	18.1	20.9	22.4	23.2	23.7	24.0
Prix <sup>f</sup>	ECU/t	149	141	142	135	136	141	142	146	151	156

## PRÉVISIONS POUR LE SECTEUR DES CÉRÉALES SECONDAIRES

Campagne <sup>a</sup>	Moyenne										
	92/93-96/97	95/96	96/97p	97/98e	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	
<b>MONDE<sup>c</sup></b>											
Production	mt	790.0	740.4	840.2	855.5	876.6	877.7	891.1	905.0	919.7	934.8
Consommation	mt	794.2	784.0	824.2	844.7	868.7	880.0	894.5	907.8	924.2	939.5
alimentation animale	mt	496.8	479.2	507.9	518.7	533.5	538.5	545.9	555.1	564.5	572.9
Stocks, fin de période	mt	126.1	95.6	111.7	122.5	130.3	128.0	124.5	121.8	117.4	112.7
Prix <sup>f</sup>	SEU/t	122	169	121	120	118	124	127	129	132	137
<b>UE 15</b>											
Production	mt	92.0	88.2	103.5	106.5	103.7	92.7	93.4	93.7	94.1	94.9
Consommation	mt	84.7	86.0	91.1	93.1	92.5	88.9	88.4	88.0	88.2	87.9
Exportations <sup>d</sup>	mt	11.7	8.5	11.7	15.0	14.8	9.0	8.6	9.2	9.4	10.3
Stocks, fin de période	mt	16.7	13.4	16.9	17.6	17.1	15.1	14.6	14.3	13.9	13.6
Prix <sup>f</sup>	ECU/t	137	133	128	125	122	126	128	129	131	135

epc	équivalent poids carcasse
ha	hectare
kg	kilogramme
kt	milliers de tonnes
l	litre
mha	millions d'hectares
mn	million
mt	millions de tonnes
pac	prêt à cuire
pad	poids au détail
pcp	poids carcasse parée
pp	poids produit
pv	poids vif
t	tonne
t/ha	tonnes par hectare

Source : *Les perspectives agricoles 1998-2003*, O.C.D.E., 1998.

---

## TABLE DES MATIERES

---

### AVANT-PROPOS

Introduction	5
<b>1. PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT</b>	<b>9</b>
1.1 CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES PAYS D'EUROPE CENTRALE	9
1.2 OUVERTURE COMMERCIALE ET DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES	15
1.3 ÉVOLUTION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ENTRE LA BELGIQUE ET LES PAYS CANDIDATS	18
1.4 DEGRÉ D'ÉLABORATION DES EXPORTATIONS ET NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT	28
1.5 STRUCTURE PAR PRODUITS DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ENTRE L'UE ET LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE (PECO)	29
1.5.1 <i>Les importations de l'UE venant des PECO</i>	29
1.5.2 <i>Les exportations de l'UE vers les PECO</i>	31
1.5.3 <i>La structure par produits des échanges extérieurs des PECO en regard du commerce       extérieur belge</i>	33
1.6 STRUCTURE DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DES PAYS D'EUROPE CENTRALE EN FONCTION DE L'INTENSITÉ DES FACTEURS DE PRODUCTION UTILISÉS OU DE LA SOPHISTICATION DU PRODUIT	33
1.7 L'INSERTION DES ÉCONOMIES D'EUROPE CENTRALE DANS LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DES PAYS LES PLUS AVANCÉS	36
1.8 RÔLE DE LA SOUS-TRAITANCE DANS LES ÉCHANGES DES PAYS D'EUROPE CENTRALE	37
1.8.1 <i>Le travail à façon dans les échanges Belgique-PECO</i>	38
1.9 LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE	39
1.9.1 <i>Investissement direct et échanges commerciaux</i>	43
1.9.2 <i>Apports de l'investissement direct</i>	45
1.10 CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT	49
1.10.1 <i>Les perspectives des échanges entre l'UE et les Pays d'Europe centrale</i>	49
1.10.2 <i>Les flux commerciaux potentiels</i>	50
1.10.3 <i>Conséquences et conditions du développement des échanges</i>	51
1.10.4 <i>Perspectives de l'investissement</i>	52
1.10.5 <i>Estimations de l'impact de l'élargissement sur le P.I.B. des anciens et nouveaux membres       de l'Union</i>	53
1.11 QUELQUES INTERROGATIONS SUR LES PROBLÈMES POSÉS PAR UNE ADHÉSION RAPIDE	56
1.12 PREMIÈRES CONCLUSIONS	60
<b>2. LES FINANCES PUBLIQUES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES</b>	<b>67</b>
2.1 PORTÉE DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES AUTRES BUDGETS	67
2.2 LES RECETTES	68
2.2.1 <i>Les ressources propres traditionnelles</i>	68
2.2.2 <i>La ressource TVA</i>	69
2.2.3 <i>La ressource PNB et l'évolution générale des ressources propres</i>	71
2.3 LES DÉPENSES	74
2.4 ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES DE L'UE	81
2.5 INCIDENCE DES ADHÉSIONS SUR LA STRUCTURE DES RECETTES	83
2.6 LES CONTRIBUTIONS NETTES DE LA BELGIQUE AU BUDGET DE L'UE ET LA PROBLÉMATIQUE DES COMPENSATIONS BUDGÉTAIRES	85
2.7 LES FINANCES PUBLIQUES DE L'UE AU FUTUR	93
2.7.1 <i>Les perspectives financières 2000-2006 de la Commission européenne</i>	93
2.7.2 <i>Le scénario de la croissance nulle en termes réels des dépenses</i>	97
2.7.3 <i>Élargissement de l'assiette fiscale par l'introduction d'une nouvelle ressource propre</i>	101
2.8 CONCLUSIONS GÉNÉRALES RELATIVES À LA PROBLÉMATIQUE BUDGÉTAIRE	101

<b>3. LES ASPECTS AGRICOLES DE L'AGENDA 2000.....</b>	<b>105</b>
3.1 LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE .....	105
3.2 LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.....	106
3.3 LA RÉFORME PROPOSÉE DANS L'AGENDA 2000 .....	112
3.3.1 <i>Contenu des propositions</i> .....	112
3.3.2 <i>Impact attendu</i> .....	113
3.3.3 <i>Critique des propositions</i> .....	126
3.4 L'ÉLARGISSEMENT .....	133
3.4.1 <i>Modalités prévues</i> .....	133
3.4.2 <i>Questions soulevées</i> .....	133
3.4.3 <i>L'importance de l'agriculture dans les pays candidats</i> .....	134
3.4.4 <i>Les effets de prix</i> .....	134
3.4.5 <i>Les effets d'efficience</i> .....	136
3.4.6 <i>Les paiements compensatoires</i> .....	136
3.4.7 <i>Les effets sur le budget de l'UE</i> .....	138
3.4.8 <i>Dynamique et compétitivité agro-alimentaire dans les PECO</i> .....	139
3.5 CONCLUSIONS .....	145
<b>4. LA QUESTION DE LA POLITIQUE DE COHÉSION ET LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS .....</b>	<b>149</b>
4.1 PRINCIPES DE BASE DES POLITIQUES STRUCTURELLES EUROPÉENNES DU TRAITÉ DE ROME À 1999 .....	149
4.2 LES DÉPENSES DES FONDS STRUCTURELS ET DE COHÉSION ET LEUR RÉPARTITION.....	153
4.3 L'IMPACT DES FONDS STRUCTURELS ET DE COHÉSION EUROPÉENS .....	160
4.3.1 <i>Indicateurs de convergence</i> .....	160
4.3.2 <i>Impact des fonds structurels européens</i> .....	162
4.3.3 <i>Conditions de l'efficacité</i> .....	163
4.4 LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES DE L'AGENDA 2000 ET QUELQUES-UNES DE LEURS CONSÉQUENCES.....	165
4.4.1 <i>Propositions de réforme dans l'Agenda 2000</i> .....	165
4.4.2 <i>Quelques premières conséquences</i> .....	166
4.5 FONDS STRUCTURELS ET ÉLARGISSEMENT .....	169
4.6 PREMIÈRES CONCLUSIONS.....	171
<b>QUELQUES CONSIDÉRATIONS FINALES .....</b>	<b>174</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>177</b>