

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*QUEL BUDGET DE
L'UNION EUROPÉENNE
AU SERVICE DE LA
CROISSANCE ET DE
L'EMPLOI ?*

2007
Rapport présenté par
M. Georges de La Loyère

MANDATURE 2004-2009

Séance des 13 et 14 novembre 2007

**QUEL BUDGET DE L'UNION
EUROPÉENNE AU SERVICE DE LA
CROISSANCE ET DE L'EMPLOI ?**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Georges de La Loyère
au nom de la section des finances**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 27 février 2007 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 14 novembre 2007.....I - 1

Première partie - Texte adopté le 14 novembre 2007 . 3

I	- COMMENT ENGAGER LES NÉGOCIATIONS ?	7
A	LES CONCEPTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE	7
B	LE MÉCANISME DES RECETTES PRÉALABLES.....	8
II	- LES POLITIQUES EUROPÉENNES.....	9
A	LES POLITIQUES TRADITIONNELLES DE L'UNION	9
1.	Les fonds structurels.....	9
2.	La Politique agricole commune (PAC).....	11
B	LA NOUVELLE DONNE	12
1.	Une politique agricole commune à redéfinir	13
2.	La protection du consommateur	15
3.	Le co-développement	16
4.	L'économie du savoir	17
5.	La sécurité et la défense	18
6.	La défense de l'environnement.....	18
7.	Le développement des grandes infrastructures	19

CONCLUSION.....	21
------------------------	-----------

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 27

ANNEXE À L'AVIS.....	57
SCRUTIN.....	57

RAPPORT présenté au nom de la section des finances par M. Georges de La Loyère, rapporteur II - 1

INTRODUCTION.....	5
--------------------------	----------

I	- LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013.....	7
A	LES RECETTES.....	10
B	LES DÉPENSES.....	13
1.	Les dépenses agricoles	15
2.	Les dépenses liées à la sécurité intérieure et à la justice.....	16
3.	Les dépenses liées à la culture et la citoyenneté.....	17
4.	Les dépenses d'aide extérieure	17
5.	Les dépenses administratives.....	17

C - LA CONTRIBUTION FRANÇAISE	17
II - BUDGET EUROPÉEN 2007	18
A - LES DÉPENSES.....	18
1. Les dépenses découlant de la Stratégie de Lisbonne	19
2. Les dépenses agricoles et d'environnement	19
3. Les dépenses de sécurité intérieure	20
4. Les dépenses liées à l'action extérieure.....	20
5. Les dépenses administratives et diverses.....	21
B - LES RESSOURCES	21
1. Les ressources propres traditionnelles	22
2. La ressource fondée sur la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	22
3. La ressource fondée sur le Revenu national brut (RNB)	23
4. Les autres ressources	23
III - LE PROJET DE BUDGET 2008.....	24
IV - L'EXAMEN PRÉVU AVANT 2009	25
A - LES TRAVAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	25
B - LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	27
1. L'impôt sur les sociétés	28
2. La TVA	29
3. La fiscalité de l'environnement	31
CONCLUSION.....	33
TABLE DES SIGLES	35
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	37

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 14 novembre 2007**

Première partie
Texte adopté le 14 novembre 2007

Le 27 février 2007, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?*¹

La section a désigné M. Georges de La Loyère rapporteur des travaux.

*
* *

À deux reprises déjà, le Conseil économique et social s'est prononcé, sur la base de deux rapports établis par M. Georges de La Loyère et a adopté deux avis concernant les futures orientations financières du budget de l'Union européenne.

- **en septembre 2003**, l'avis intitulé *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* avait pour objectif d'analyser les conséquences budgétaires du grand élargissement que l'Union était sur le point de vivre.

Cet avis a permis de mettre en lumière la question du chèque britannique qui exonérait le Royaume-Uni de tout effort de solidarité vis-à-vis des nouveaux entrants.

D'exemptions en exemptions, le système des ressources est devenu opaque et les négociations se sont transformées en champs clos où 25 puis maintenant 27 marchands de tapis se battent pour défendre chacun leurs intérêts. Les conséquences pour la France y ont également été analysées.

Les anticipations de cette époque se sont depuis lors révélées exactes.

Ces constatations ont été reprises dans le rapport parlementaire Vinçon-Laffineur, rapport qui a éclairé la position du gouvernement en vue des futures négociations.

- **en mai 2005**, au milieu de la tourmente soulevée par la question du référendum sur le Traité constitutionnel, notre assemblée s'est à nouveau prononcée sur un avis concernant *Les perspectives financières de l'Union européenne* couvrant la période 2007-2013.

Ce débat, masqué par la question institutionnelle, nous semblait vital compte tenu des enjeux de la Politique agricole commune et de la position du groupe des principaux contributeurs nets qui s'opposaient aux propositions émises par la Commission européenne.

L'avis suggérait que le débat soit repris dès 2008 afin de remettre à plat l'ensemble du système et de définir plus clairement les objectifs de la politique commune tant il est vrai que la politique budgétaire est la traduction en termes réels des volontés politiques.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 112 voix contre 17 et 38 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Le 16 décembre 2005, sous présidence anglaise, les chefs d'États et de gouvernements sont parvenus à un accord *a minima* qui sauvait l'essentiel compte tenu du contexte de l'époque. Ils décidèrent cependant de charger la Commission européenne d'un réexamen d'ensemble conformément à nos suggestions : « *Le Conseil européen invite la Commission à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union, y compris la PAC ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni et à faire rapport en 2008-2009* ».

Dans cet esprit, la Commission a lancé une consultation publique en vue du réexamen du budget de l'Union le 12 septembre 2007. Cette consultation, comme son texte d'appel le précise, s'adresse particulièrement à la société civile.

Le Conseil économique et social tient à ce qu'un débat s'engage sur cette question à travers les CESR et en liaison avec le CESE et ses différents homologues dans les divers pays membres de l'Union européenne.

C'est à cette consultation que cet avis s'efforce de répondre tout en sachant qu'il devra s'appuyer sur les différentes contributions des sections afin de mieux définir les politiques communes à conduire dans le cadre de la stratégie dite de Lisbonne.

Cette réflexion s'adresse aussi au gouvernement qui aura en charge de conduire ce débat dans le cadre de la présidence française, au deuxième semestre 2008.

Le Conseil économique et social tient à souligner l'importance de l'enjeu si nous voulons assurer aux États membres un fort levier de croissance permettant d'aller vers le plein emploi et contribuant à réduire les déficits qui brident nos marges de manœuvre.

Toute proportion gardée, l'histoire des États-Unis d'Amérique au lendemain du Traité de Paris (septembre 1783) pourrait nous éclairer : « *À la seule pensée d'un pouvoir centralisé, tout État s'affolait. Parmi les plus faibles, la crainte était vive que tout le système ne soit contrôlé par le Massachusetts, l'État de New-York, la Pennsylvanie et la Virginie. Tous désiraient une protection mutuelle, mais aucun n'était disposé à abandonner quoi que ce soit de ses droits... On parlait beaucoup et on agissait peu... En matière d'impôts, le gouvernement fédéral était un perpétuel mendiant...* » (William Woodward, *Histoire des États-Unis*). Au lendemain de la Convention de Philadelphie, le Congrès allait décider le principe d'une ressource fédérale directe et les dettes des États furent assumées par les États-Unis et gérées globalement.

D'un ensemble d'États plus ou moins « en faillite », prêts à en venir aux mains, allait surgir une puissance fédérale capable d'enclencher un extraordinaire mouvement de croissance. Ce fut la « Stratégie de Lisbonne » communautaire à la manière américaine.

I - COMMENT ENGAGER LES NÉGOCIATIONS ?

A - LES CONCEPTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Au sein de l'Union, trois visions s'affrontent.

Il y a celle des partisans d'une Europe du libre échange, sorte d'alliance toujours étendue par des élargissements perpétuels. Dans ce groupe figurent notamment les anciens membres de l'Association européenne de libre échange (AELE), d'abord hostiles à l'Union européenne et qui s'y sont finalement ralliés. Ce sont ceux qui veulent un budget « *a minima* », étroitement contrôlé par les États. Les « contribuables » sont les pays. Ils décident ensemble de mettre en commun quelques politiques de développement dans les domaines de la recherche. Ils acceptent un peu de solidarité vis-à-vis des pays les moins avancés. Mais ils refusent les fonds structurels et la politique agricole commune. Le marché doit être ouvert. Le rôle de l'Europe se limite alors à une simple régulation dans le cadre du marché unique : règles antitrust, lois sur la concurrence non faussée, normes communes de production. C'est particulièrement la vision britannique de l'Europe.

Il y a une deuxième conception qui est celle d'une majorité d'États. Ils veulent bien d'un budget plus consistant à condition de mesurer le juste retour par rapport à leur contribution. Le maintien de la politique agricole telle qu'elle est leur paraît condamné par l'histoire. Ils veulent bien aider les nouveaux membres de façon plus substantielle pourvu que leurs entreprises bénéficient directement des retombées qu'ils entrevoient. Mais par dessus tout, ils veulent limiter leurs contributions nationales et défendre le principe du juste retour. C'est plutôt la position de l'Allemagne ou des Pays-Bas.

Il y a enfin ceux qui croient que l'Union doit être autre chose qu'une juxtaposition de nations, que, dans le monde qui vient, l'Europe aura besoin d'assurer un certain nombre de sécurités pour ses populations : sécurité énergétique, indépendance alimentaire, défense des frontières communes. Il faut alors imaginer une meilleure coordination des politiques économiques conduisant à une véritable stratégie partagée, assurer les principes de la solidarité et donc se doter d'une mécanique budgétaire qui traduise dans la réalité les ambitions européennes proclamées.

B - LE MÉCANISME DES RECETTES PRÉALABLES

Comme l'a indiqué le rapporteur du Parlement européen sur l'avenir du budget de l'Union, M. Alain Lamassoure, il faut éviter que le Conseil ne se transforme en 27 « Madame Thatcher » proclamant à longueur de réunions le fameux « *I want my money back* », chacun pour soi.

Pour éviter d'échanger la PAC contre le chèque britannique ou l'agence européenne de défense contre les fonds structurels, il faut affirmer que le choix des dépenses sera la traduction des politiques sur lesquelles on négociera. Mais le préalable passe par la mise au point de principes sur la question des recettes.

Dans notre précédent avis, nous avons examiné la question des ressources propres. **Le Conseil économique et social se félicite que la Commission ait avancé, avec un grand nombre d'États, sur l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés ou sur celles de la taxe sur la valeur ajoutée.** Des réflexions ont également été entreprises sur l'instauration d'une taxe carbone uniformisée ou sur l'affectation de la TVA intracommunautaire au budget de l'Union. Mais ces dispositifs ne pourront entrer en vigueur dès 2013, même si on ne peut que regretter ce délai. Ils doivent rester l'objectif de l'après 2014.

Le Conseil économique et social soutient l'élaboration d'un principe simple : les pays doivent contribuer au budget de l'Union au *pro rata* de leur richesse nationale afin d'assurer la solidarité de l'ensemble. À côté des ressources propres basées sur les droits de douane à l'entrée des frontières de l'Union, qui s'avèrent être de plus en plus faibles, **le Conseil économique et social soutient l'idée d'un mécanisme unique de contribution : un pourcentage uniforme du RNB de chacun des États membres.**

Un tel système aurait le grand mérite d'être lisible et transparent pour tous les citoyens de l'Union européenne.

Le Conseil et le Parlement en fixeraient le taux pour des périodes de cinq ans correspondant aux durées de vie de la Commission et de l'assemblée européenne. Plus de rabais, plus de remises, plus d'à-coups dans les évolutions des contributions de tel ou tel État.

C'est sur cette question de la justice et de la solidarité que doit se construire une nouvelle volonté européenne.

Dans le cas où certains pays refuseraient cette profonde réforme mais où une majorité d'États membres l'approuverait, **un système d'*opting out* serait alors prévu pour les récalcitrants.**

Notons que, dans le cadre du « Traité simplifié » résultant de l'accord de Lisbonne, des pays - le Royaume-Uni notamment - ont d'ores et déjà décidé de s'exonérer de certaines politiques communes : la monnaie, la justice ou la Charte des droits sociaux par exemple.

II - LES POLITIQUES EUROPÉENNES

L'évolution des politiques européennes, le rôle du budget communautaire dans le développement de la croissance et donc de l'emploi, les conséquences des élargissements ont donné l'impression que l'Union se construisait en dehors du citoyen. La désaffection vis-à-vis de l'Europe est due au manque d'information et de participation à ce qui devrait être perçu comme la grande aventure du XXI^e siècle.

Le Conseil économique et social souhaite qu'un grand débat s'engage sur les compétences de l'Union, ses objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Il faut remettre à plat le système, sans préjugé, avec l'idée d'un réel nouveau départ. Il faut aussi diffuser, vers l'ensemble des États membres, un nouveau souffle en laissant à chacun le soin d'exprimer son propre degré d'engagement.

Nul n'est tenu de participer à toutes les politiques. Mais nul ne doit être entravé par les vetos émis par une minorité.

Les deux principes qui guident cette réflexion sont :

- **ne pas augmenter les prélèvements obligatoires mais rendre les investissements plus productifs en utilisant les économies d'échelle là où c'est possible ;**
- **concentrer les efforts là où l'Union est plus efficace et rendre aux États leur liberté, là où ils sont mieux aptes à traiter des problèmes du quotidien.**

A - LES POLITIQUES TRADITIONNELLES DE L'UNION

L'essentiel des dépenses de l'Union est consacré à deux rubriques : compétitivité et cohésion et ressources naturelles, c'est-à-dire pour l'essentiel fonds structurels et politique agricole commune.

1. Les fonds structurels

Des pays comme l'Espagne, le Portugal, la Grèce ou l'Irlande ont bénéficié des fonds de cohésion pour asseoir leur développement. La réussite de ces politiques pour les pays concernés a été considérable. Elle mérite d'être rappelée pour souligner le rôle potentiel de l'Union en matière de croissance et d'emploi.

L'identification par les citoyens du rôle de chaque financeur est indispensable pour comprendre et juger de l'action de chacun. Souvent, dans les pays les plus développés et particulièrement en France, les financements européens sont masqués. Ils sont parfois même considérés comme partie intégrante de la participation de l'État dans le cadre des contrats de plan. Les campagnes publicitaires menées sur le thème de la consommation de ces fonds, dès lors qu'ils existent, ont parfois conduit les acteurs locaux à établir des projets destinés à montrer qu'ils étaient de bons dépensiers plutôt que de sages

investisseurs. C'est plus l'habileté à capter des fonds publics qui est louée que l'élaboration de programmes destinés à véritablement doper la croissance. Rappelons en outre que, dans les pays développés, ces fonds ne financent pas des grandes infrastructures, très visibles.

Dans une Europe à 9, qui était plus homogène - malgré certaines disparités - qu'elle ne l'est aujourd'hui, la prise en compte des régions en retard de développement pouvait apparaître comme une nécessité quel que soit le pays dans lequel elles se trouvaient. C'est ainsi que certaines régions françaises ont bénéficié de l'objectif 1 ou de l'objectif 2 au même titre que des provinces situées dans des pays dont le PIB moyen était beaucoup plus faible.

Aujourd'hui, compte tenu de l'écart important entre les nouveaux membres et les pays les plus avancés, l'essentiel des fonds structurels va aller à la cohésion. Il est donc peu probable que l'Hexagone puisse continuer à bénéficier de ces crédits. Il est cependant important que les territoires ultramarins conservent des aides spécifiques. Il conviendrait d'ailleurs de remettre le système à plat et de proposer une nouvelle grille de lecture de ces financements. Il est important d'assurer à ces régions la prise en compte de leur appartenance à l'Union européenne.

En revanche, sur le territoire hexagonal, une politique d'aménagement du territoire est d'abord nationale. C'est à ce niveau, compte tenu de la richesse relative de notre pays, que la solidarité doit jouer. Le mécanisme qui consiste à prélever des sommes importantes sur le budget de l'État pour les redistribuer régionalement selon une carte élaborée conjointement entre la Commission européenne et Paris conduit à bureaucratiser le système et donc à renchérir les coûts. Les rapports du Conseil économique et social présentés par M. Philippe Valletoux sur *Fiscalité et finances locales : à la recherche d'une nouvelle donne* (en décembre 2006) et sur *La faisabilité financière des programmes d'infrastructures* (en mars 2006) soulignent l'importance de la relation directe entre l'État et les régions dans le cadre des contrats de plan.

Là où, en revanche, la dimension européenne doit jouer, c'est dans les cas d'urgence : catastrophes naturelles, attentats, sinistres industriels et environnementaux, problèmes sanitaires, incendies etc.

L'Europe pourrait alors se concentrer sur la gestion d'un fonds d'intervention qui serait instantanément mobilisable pour faire face à ce type de catastrophes. De même, le soutien à un système rapide d'interventions civiles pour lutter en particulier contre les grands incendies en concentrant les moyens là où c'est nécessaire apporterait enfin des capacités nouvelles pour mettre un terme à ces crises qui secouent nos étés, chaque année.

La refonte de ce système doit être aussi l'occasion de faire le point sur l'efficacité des crédits alloués aux pays de la cohésion et sur leur capacité à mener des programmes de développement. Les investissements dans les domaines des infrastructures, dans la production de l'énergie et la protection de l'environnement devraient être privilégiés et la transparence des mécanismes renforcée. Ces politiques de solidarité ne doivent pas être considérées comme un droit mais comme l'affirmation d'une volonté de partager un sort européen commun. L'Europe n'est pas un guichet où chaque État membre vient réclamer son dû dans la discrétion et fait de Bruxelles le bouc émissaire de ses problèmes. Les mécanismes de solidarité doivent être simplifiés pour être directement compris par le citoyen et faire en sorte que les habitants de nos pays se sentent effectivement membres de l'Union. De plus, le développement progressif de ces nouveaux entrants devrait leur permettre de s'aligner peu à peu sur les pratiques des anciens membres de l'Union afin de constituer un vrai marché unique. Il serait par exemple naturel qu'ils participent, à terme, à l'effort d'harmonisation fiscale (impôt sur les sociétés, TVA).

La dimension sociale des fonds structurels ne doit pas non plus être oubliée. Il convient de s'assurer que ces aspects seront bien pris en compte dans les nouvelles politiques (énergie, transports, environnement...).

Cette question de la réforme des fonds structurels sera peut-être traitée plus largement par le Conseil économique et social. Elle devrait être en tout cas au cœur des réflexions du Comité économique et social européen.

En tout état de cause, plus de clarté et plus de légitimité dans l'attribution des fonds rendraient plus facile le fait d'exiger que chaque État participe à cette politique au *prorata* de sa richesse comme un citoyen participe à la vie de sa nation au *prorata* de ses revenus.

2. La Politique agricole commune (PAC)

Depuis les années 1970 et l'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun, la politique agricole commune est rapidement devenue la principale pomme de discorde entre les États membres et elle constitue toujours pour le Royaume-Uni le principal obstacle au développement d'une Union européenne telle qu'il la conçoit.

À l'origine, les six fondateurs s'étaient entendus dès 1962 sur un mode de partage de la richesse. D'un côté la France souhaitait communautariser l'essentiel de la politique agricole commune pour disposer d'un grand marché ouvert à ses agriculteurs, leur assurant croissance et développement. De l'autre, l'Allemagne, l'Italie du Nord et les Pays-Bas dans une moindre mesure, voulaient obtenir la suppression des barrières douanières à l'intérieur du Marché commun pour assurer la croissance de leur puissance industrielle. Ces pays connurent alors un véritable miracle économique tandis que l'agriculture devenait autosuffisante dans les pays signataires du Traité de Rome.

Cependant, la faiblesse de l'accord tenait au fait que l'ouverture des frontières ne se traduisait pas par un coût budgétaire direct pour l'Europe des six alors que les négociations sur la question agricole allaient donner lieu à ces interminables marathons au cours desquels l'équation budgétaire du FEOGA se trouvait chaque année réécrite.

La crise allait atteindre son paroxysme dans les années 80, après l'entrée du Royaume-Uni dans l'Union européenne, avec l'élection de Mme Thatcher au poste de Premier ministre, après une campagne largement centrée sur la dénonciation des coûts jugés exorbitants que la « pauvre Grande-Bretagne » devait supporter au profit des supposés « riches agriculteurs » français. C'était l'époque où la PAC représentait 80 % du budget de la Communauté et où les Britanniques avaient beau jeu de dénoncer l'injustice dont ils se sentaient les victimes. Pour des partisans du libre échange, la PAC représentait en outre le symbole d'une politique administrée que Londres n'avait cessé de combattre. Il faut ajouter aussi que les graves difficultés financières que la Grande-Bretagne rencontrait à cette époque rendaient son gouvernement d'autant plus intransigeant.

De 1984 à 2003, la PAC est devenue la mal aimée de nombreux citoyens en Europe. Beaucoup de gouvernements l'ont combattue pour des raisons essentiellement comptables : les Britanniques bien sûr mais aussi les Allemands parce qu'ils sont les premiers contributeurs, les Hollandais parce qu'ils sont ceux qui paient le plus par habitant et nombre de nouveaux membres, comme les Suédois ou les Finlandais, dont les positions sont généralement plus proches de celles défendues par le Royaume-Uni que de celles que soutient la France.

Devant l'arrivée des dix, puis douze nouveaux membres dont dix issus de l'ancien Pacte de Varsovie, la Commission européenne n'a eu qu'un seul objectif : maîtriser la production, réduire les aides directes et surtout les découpler pour éviter la croissance exponentielle des dépenses avec en particulier l'intégration des Polonais et des Roumains.

B - LA NOUVELLE DONNE

L'exercice de 2008-2009 vise à remettre à plat l'ensemble du budget européen : recettes et dépenses.

Du côté des dépenses, il est crucial de clarifier ce que l'on veut vraiment faire ensemble. Il faut aussi déterminer quelles politiques seront les plus efficaces au niveau européen et quelles autres actions il convient plutôt de réaliser au niveau des États membres voire au niveau régional. Ces priorités sont évolutives et ne peuvent donc être figées dans un texte. Sont ci-après données, à titre d'exemple, quelques politiques à privilégier actuellement.

1. Une politique agricole commune à redéfinir

Ce que beaucoup d'économistes prévoient est en train de se réaliser. La croissance démographique mondiale (9 ou 10 milliards d'habitants à l'horizon 2050) va faire de la question de l'alimentation la condition essentielle de la survie. Les pays émergents deviennent solvables, les habitudes alimentaires se modifient si bien que le marché mondial semble être en passe de se retourner et qu'un certain nombre de productions, qui étaient considérées jusqu'ici comme excédentaires, sont en passe de devenir fortement déficitaires. Il est bien sûr difficile d'évaluer la part conjoncturelle qui explique l'augmentation des prix des céréales compte tenu des difficiles récoltes dans l'hémisphère Sud et de l'utilisation d'une partie de la production à d'autres fins que l'alimentation. Le déficit de production du maïs par exemple est révélateur de ce phénomène.

Mais il apparaît que la tendance lourde, au-delà des évolutions sinusoïdales liées à la conjoncture, soit un fort renversement de l'équilibre des marchés.

Le Conseil économique et social tient à réaffirmer que l'indépendance alimentaire de l'Union européenne doit être la première priorité pour garantir notre sécurité. L'expérience américaine à travers le *Farm Act* nous montre que les États-Unis ont fait de la question alimentaire une arme stratégique. Il n'est donc pas question pour l'Europe d'handicaper ses capacités de production. **Il s'agit au contraire d'adapter ses possibilités budgétaires à cette nouvelle donne et de mieux clarifier ce qui doit être de la compétence communautaire et ce qui doit dépendre des États.**

Le Conseil économique et social rappelle que l'économie agricole est spécifique compte tenu de sa dépendance directe aux facteurs climatiques et de la durée des investissements nécessaires pour infléchir les niveaux de production. Le libre marché ne permet pas d'assurer une bonne adéquation entre l'offre et la demande compte tenu des mouvements erratiques de la production qui peuvent être brutaux et la lenteur des corrections en raison de phénomènes naturels.

Le Conseil économique et social souhaite que soient réaffirmés les principes de la préférence communautaire tels qu'ils figurent dans les traités.

L'Union européenne doit en particulier veiller au bon fonctionnement des organisations communes de marché, assurer l'unicité des prix au sein de l'Union et pratiquer la constitution de stocks de produits alimentaires suffisants pour assurer la sécurité alimentaire et permettre de lisser les à-coups du marché. Les organisations communes de marché doivent concerner les principales productions de l'Union. C'est à travers ces politiques et notamment par la gestion active des stocks que la préférence communautaire doit pouvoir s'exprimer.

Il faut également mettre l'accent sur la qualité des produits tant du point de vue sanitaire que pour le caractère durable des productions au regard de leur impact sur l'environnement.

L'évolution du marché mondial devrait permettre de trouver un accord sur la question des restitutions qui peut apparaître comme une entrave à la libre concurrence. Le Conseil économique et social aimerait que cette question soit étudiée au regard des pratiques des autres grandes régions du monde.

Sur un plan de présentation budgétaire, le Conseil économique et social souhaite que les politiques menées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui ne concernent pas directement la production agricole, soient reprises dans les fonds structurels et ne soient plus considérées comme partie intégrante du budget de l'agriculture. Elles sont un élément de la politique d'aménagement du territoire au même titre que les aides aux infrastructures, à l'industrie ou à l'artisanat. Elles doivent donner lieu à des cofinancements avec les États et les Régions. Elles doivent être gérées au plus près des exploitations. Au contraire, les mesures comme l'installation des jeunes, la compensation des handicaps, la gestion des risques et des crises doivent figurer dans le pilier unique finançant la PAC (FEAGA).

La politique des droits à paiement unique pose un problème difficile. La pérennité du système a été promise jusqu'en 2013 et le Conseil économique et social considère que les engagements pris doivent être tenus.

Le Conseil économique et social estime que les agriculteurs doivent pouvoir vivre directement de leurs productions.

Néanmoins, comme dans d'autres secteurs économiques, les bouleversements engendrés par l'évolution risquent de créer des situations difficiles qui doivent être traitées par les États avec le soutien du Fonds social européen.

Une véritable politique sociale, équivalente à celle pratiquée en faveur des autres catégories de populations qui se voient privées de toute possibilité d'activité à un certain âge, doit être mise en œuvre pour les agriculteurs et des salariés du monde agricole. Ces politiques ne rentrent pas non plus dans la rubrique agricole.

En conclusion, le Conseil économique et social propose une évolution de la PAC vers une spécialisation sur une politique économique au profit de la production agricole. Il préconise que les politiques structurelles et les aides sociales soient réparties dans d'autres rubriques.

Le contexte nouveau lié à la grande ouverture et à la grande disparité de l'agriculture en Europe (un agriculteur sur quatre est Roumain, un agriculteur sur cinq est Polonais) fait que les mêmes politiques d'aménagement ne peuvent être appliquées partout.

Sur le plan national, il est à constater que, dans une enveloppe constante de la PAC, les retours à attendre par l'agriculture française vont nettement baisser et les transferts financiers du FEAGA vers le FEADER risquent encore d'accélérer ce mouvement. Par ailleurs, la contribution de la France au budget de l'Union européenne ne cesse de croître et sa contribution nette en 2013 représentera au moins 0,37 % de son PIB. Compte tenu de ces évolutions, la question de la renationalisation d'une partie de ces politiques mérite d'être posée.

La révision de ces politiques va s'avérer nécessaire. Le Conseil économique et social ne fait que suggérer ici quelques pistes de réflexion sachant que la clause de révision prévue en 2008 entraînera une vaste discussion de toutes les parties intéressées. **À cette occasion, les objectifs que l'Union assigne à l'agriculture devraient être précisés.**

2. La protection du consommateur

Le Conseil économique et social tient à rappeler le haut niveau de protection dont bénéficient les consommateurs européens à travers les productions que leur livrent les agriculteurs de l'Union. Depuis des années, les producteurs et les industries de transformation ont mis en œuvre des procédures de traçabilité et d'excellence qui garantissent un haut niveau de qualité. **Le Conseil économique et social tient à réaffirmer que l'ensemble des produits présentés aux consommateurs sur les marchés européens, quelle que soit leur provenance, doivent bénéficier de ce même niveau de garantie et répondre aux mêmes exigences de production (environnement, bien-être...).**

Dans le domaine de la santé ou dans l'industrie, un important niveau de protection doit également être recherché. Il ne peut être admis que des médicaments, des jouets, des équipements automobiles sont introduits sur le marché européen sans satisfaire aux normes communautaires garantissant, entre autres, leur innocuité.

Ce frein à la concurrence déloyale, important pour le consommateur, est d'ailleurs aussi un moyen de renforcer la croissance interne et donc les recettes de l'Union.

Il est essentiel que le système des douanes européennes, à travers l'Office européen de lutte anti-fraude (Olaf), soit doté de moyens nouveaux pour que des contrôles à l'entrée des frontières de l'Union assurent au consommateur une qualité uniforme à travers l'ensemble de l'espace européen.

La Commission évalue la fraude et la contrefaçon à l'entrée des frontières de l'Union à 50 milliards d'euros par an dont une partie significative dans le domaine agricole.

S'attaquer à la fraude assainirait la concurrence au sein du marché unique et permettrait aussi d'apporter au budget communautaire une ressource significative.

3. Le co-développement

Dans l'avis du Conseil économique et social sur *Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?* sur le rapport de MM. Lemerrier et de La Loyère, le rôle central que l'Union devrait jouer en matière de co-développement a été souligné.

C'est en effet à ce niveau que peuvent être négociés les grands accords internationaux avec les régions en retard de développement.

Le Conseil économique et social tient à réaffirmer la nécessité de porter l'aide globale à 0,7 % du PIB comme promis lors de la Conférence de Monterrey en juin 2002. C'est par l'action de l'Union que cet objectif pourra être atteint en complément des différents États membres. La dimension européenne doit permettre d'assurer une meilleure considération des actions entreprises et garantir une efficacité accrue en raison des moyens dont elle dispose. **Le Conseil économique et social souhaite en particulier que le Fonds Européen de développement (le FED) soit intégré au budget général de l'Union.** Toutefois, le FED ne concerne pas seulement des pays étrangers, mais également les collectivités d'Outre-mer « associées ». Celles-ci devraient pour le moins disposer d'un fonds budgétaire spécifique, comme prévu au protocole annexe au traité d'Amsterdam, et dans la logique du nouveau traité simplifié.

Les aides à promouvoir concernent la santé, la défense de l'environnement, l'éducation et la formation, la réalisation et la maintenance des infrastructures ainsi que la production énergétique.

La question du développement agricole est centrale pour les pays en voie de développement. La suppression des restitutions devrait conduire nos partenaires mondiaux à réaliser que la politique agricole commune ne vise pas à concurrencer les producteurs locaux.

L'Union pourrait au contraire promouvoir la mise en œuvre de grands marchés agricoles en Afrique, en Asie ou dans les Caraïbes qui incitent au renforcement de l'agriculture de ces territoires et contribuent à la stabilisation des populations.

L'Union pourrait aussi, dans le cadre de relation bilatérale avec ces groupes d'États, apporter une contribution alimentaire lorsque cette aide s'avèrera nécessaire.

Ainsi donc l'Union pourra apporter son soutien au co-développement et lutter contre la pauvreté dans toute une partie du monde qui semble livrée au désespoir. Pour certains, ils n'ont le choix qu'entre l'émigration clandestine ou la misère.

Le Conseil économique et social souhaite que l'Union européenne bâtisse un véritable plan d'action pour lutter contre d'aussi grandes disparités.

4. L'économie du savoir

Tous les pays de l'Union européenne sont d'accord pour faire de la recherche, de l'enseignement et de l'économie du savoir les priorités de leur action. À Lisbonne, ils ont défini des objectifs sans se donner de moyens communs, même si la montée en puissance du 7^{ème} Programme cadre de recherche et de développement (7^{ème} PCRD) est un dispositif important. Le relais des efforts nationaux doit être trouvé prioritairement au niveau de l'Union. Le budget européen ne contribue à l'effort global que pour 2 %, ce qui constitue un niveau insuffisant.

Le Comité économique et social européen, dans son avis sur *L'investissement dans la connaissance et l'innovation* a préconisé d'augmenter, à l'occasion de la révision du budget en 2008-2009, le pourcentage de l'aide communautaire à 3 % dans un premier temps.

Au-delà du PCRD, le Conseil économique et social souhaite que l'Union retienne des programmes stratégiques, en nombre réduit mais choisis avec discernement. Il pourrait s'agir de programmes fédérateurs dans des domaines cruciaux comme le souligne la contribution du CES français à l'avis du CESE : *L'investissement dans la connaissance et l'innovation de juillet 2007*.

Le Conseil économique et social salue le projet de création d'un institut européen de technologie. Il souhaite aussi que les universités puissent mieux coopérer entre elles grâce à l'appui de la Commission européenne et que l'enveloppe consacrée aux bourses ERASMUS soit fortement abondée. Il souhaite également que ce mécanisme soit étendu aux apprentis pour qu'ils bénéficient aussi de la confrontation de leur savoir avec celui d'autres européens.

Les efforts en matière de recherche doivent déboucher sur des programmes de technologies prometteuses comme GALILEO ou les énergies nouvelles. La simple coopération entre États rend ces démarches très difficiles. Seule la dimension européenne est susceptible de permettre à ces projets de surmonter les égoïsmes nationaux qui risquent de réduire à rien les espoirs qui avaient été mis dans un système de géo-localisation européenne. Une attention particulière devra être apportée à la gouvernance de ces projets. Mais les États membres doivent aussi admettre qu'il n'est pas possible ni même souhaitable de rechercher une stricte répartition égalitaire des bénéfices obtenus par chaque pays dans chacun de ces programmes et ce d'autant que les effets induits demeurent difficiles à analyser.

5. La sécurité et la défense

La construction européenne a d'abord été entreprise pour assurer la paix à l'intérieur et la sécurité à l'extérieur de ses frontières.

Les Européens doivent dire s'ils considèrent que cet enjeu est prioritaire, comme les enquêtes réalisées au niveau européen (eurobaromètres) semblent le montrer, et s'ils veulent relever ce défi en commun.

Aujourd'hui, l'effort de défense est largement supporté par deux pays seulement au sein de l'Union européenne : le Royaume-Uni et la France. Chacun individuellement, compte tenu de la complexité croissante des matériels et le coût de la recherche développement, ne peut à lui seul faire face à la concurrence américaine aujourd'hui et à celles de la Russie, de la Chine, de l'Inde ou du Brésil dans l'avenir.

Les évolutions politiques et géostratégiques du monde plaident en faveur d'une meilleure répartition de cette lourde charge sur l'ensemble des partenaires européens ou à tout le moins sur ceux qui se retrouveraient dans le cadre d'une coopération renforcée dans ce domaine, comme le suggère l'avis du Conseil économique et social : *L'impact économique de la défense* (mars 2007) rapporté par M. Henri Feltz.

De même, l'agence européenne de défense doit être dotée de moyens réels pour remplir ses missions et assurer à l'Europe un haut niveau de technologie.

La sécurité des frontières est de plus en plus un enjeu commun. Elle nécessite des moyens humains de surveillance, des technologies de pointe dans le partage des informations et des procédures communes.

L'effet d'échelle doit permettre de rationaliser les défenses communes, de soulager le budget national et de lutter plus efficacement contre les fraudes et les contrefaçons qui déstabilisent une partie de nos entreprises.

Pour relever ces défis, retrouver des marges de manœuvre budgétaires nationales et assurer la croissance dont nous avons besoin, **le Conseil économique et social considère que la rénovation des mécanismes budgétaires de l'Union européenne est vitale.**

6. La défense de l'environnement

La Commission européenne a publié son premier rapport sur le développement durable, suite à la stratégie adoptée en juin 2006, rapport d'où il ressort que les stratégies en faveur d'un tel développement d'une part et de la croissance et de l'emploi (Lisbonne) d'autre part convergent de plus en plus. La Commission insiste néanmoins sur le fait qu'il faut intensifier les efforts, en adoptant notamment des mesures concrètes très significatives afin d'inverser les tendances néfastes au développement durable. Ce rapport devrait être analysé par le Conseil européen de décembre prochain.

Un effort massif doit être entrepris au niveau mondial afin que les nouvelles technologies soient mises au service de la production et du stockage de l'énergie et de politiques efficaces d'économies d'énergie permettant de conserver voire d'amplifier les capacités de production et la qualité de vie des populations. Il convient également d'encourager les rénovations indispensables de l'habitat et des bâtiments industriels et commerciaux.

Les problèmes en la matière sont communs à tous et une action collective au niveau de l'Union européenne peut être à la fois moins coûteuse et surtout plus efficace. En outre, le poids de l'Union européenne aiderait à obtenir de meilleurs résultats dans les négociations internationales en la matière.

7. Le développement des grandes infrastructures

Il faut développer des infrastructures de transport propres (ferroviaire...) à la fois afin de sauvegarder l'environnement mais aussi d'accroître la compétitivité de l'Union européenne. Le déploiement des NTIC requiert également des efforts importants que certains ont déjà accomplis (la Finlande a décidé de câbler les villages reculés du Nord) mais qui seraient facilités par une mise en commun des démarches.

CONCLUSION

Depuis une dizaine d'années, les pays développés se sont habitués à vivre avec une dette publique assez considérable. Alors que les contraintes antérieures auraient conduit les pays en situation financière délicate à procéder à des ajustements très rigoureux, comme ce fut le cas pour la Grande-Bretagne en 1980, l'environnement économique et financier actuel semble rendre assez indolores ces situations.

Certains économistes pensent même que les pays développés, en attirant les capitaux des pays émergents ou dotés de matières premières en abondance, contribuent à rétablir un équilibre salubre pour le développement global de la planète.

La section des finances, au cours de différentes auditions, s'est inquiétée de l'évolution française et a suivi avec intérêt les conclusions du rapport Pébereau. Avec un endettement public à hauteur de près de 64 % du PIB et un déficit annuel de l'État de plus de 41 milliards d'euros, la situation peut paraître difficile malgré le filet protecteur de la zone Euro. Ce n'est d'ailleurs pas tant le montant de la dette qui peut paraître inquiétante que sa tendance d'évolution :

- environ 20 % dans les années 70 ;
- progressant de 20 à 34 % au cours des années 1980... ;
- ... et de 35 % à 59 % au cours des années 90 ;
- 57,2 % en 2000 ;
- 56,8 % en 2001 ;
- 59 % en 2002 ;
- 62,4 % du PIB en 2003 ;
- 64,3 % du PIB en 2004 ;
- 66,2 % du PIB en 2005 ;
- 63,9 % du PIB en 2006 (baisse due à des opérations non reproductibles).

Le Conseil économique et social s'inquiète cependant de la faiblesse du dollar et de ses conséquences sur le financement ultérieur de ces déficits.

Le Conseil économique et social constate surtout que la situation de la France n'est pas isolée au sein de la zone Euro. Elle se situe même au niveau moyen de l'endettement entre le Luxembourg dont la dette est pratiquement inexistante (6,8 % du PIB en 2006) et l'Italie (106,8 % du PIB en 2006), la Belgique (89,1 % du PIB en 2006) ou la Grèce (104,6 % du PIB en 2006). Dans les Treize, à l'exception de l'Irlande (24,9 % du PIB en 2006), du Luxembourg et de la Slovénie (27,8 % du PIB en 2006), les contraintes apparaissent *a priori* les mêmes, : l'Allemagne (67,9 % du PIB en 2006), l'Autriche (62,2 % du PIB

en 2006) et le Portugal (64,7 % du PIB en 2006) ont également des ratios un peu supérieurs à 60 % ; les Pays-Bas (48,7 % du PIB en 2006) et la Finlande (39,1 % du PIB en 2006) sont dans des situations un peu plus favorables. Tout cela plaide en faveur d'une approche commune de la question de la dette d'autant que tous ces pays anticipent tous un vieillissement de leur population, source de dépenses publiques futures.

Néanmoins, la France se caractérise par la difficulté à s'approcher de l'équilibre budgétaire.

Le Conseil économique et social tient à réaffirmer que la recherche d'un point supplémentaire de croissance est absolument nécessaire. Il suffit pour s'en convaincre de comparer les économies obtenues par la réduction du nombre de fonctionnaires avec les rentrées fiscales résultant pour l'État d'un point de croissance supplémentaire. **Même si les pouvoirs publics ne doivent pas se dispenser de rénover notre système public, ils doivent aussi rechercher en quoi la convergence des politiques économiques au sein de l'Eurogroupe et la structure budgétaire de l'Union peuvent apporter ce surplus de croissance dont nous avons besoin. Le Conseil économique et social souhaite qu'un consensus soit trouvé au sein de la société civile pour faire avancer rapidement cette question.**

Nous avons vu que l'effet d'échelle pouvait permettre de réduire certaines dépenses qui sont imputées aux budgets nationaux :

- contributions aux politiques de défense réparties plus solidairement ;
- budget commun de la recherche en faveur du développement des nouvelles technologies ;
- politiques communes d'armement ;
- politiques communes de protection des frontières et lutte contre les fraudes ;
- politiques européennes de co-développement ;
- initiatives pour le développement de la connaissance ;
- politiques extérieures communes : mise en commun de consulats (pour la politique des visas notamment), de certains postes d'expansion économique... ;
- réalisations de grandes infrastructures intégrées au niveau de l'Union : transport, énergie, voies navigables, sécurité maritime ;
- grandes politiques environnementales en faveur des énergies nouvelles, de la lutte contre le gaspillage et du stockage ;
- politique globale de la gestion des stocks alimentaires stratégiques.

- **Se concerter au niveau européen pour trouver des solutions à la gestion commune de la dette**

Ceci pourrait s'entendre de deux manières :

- une gestion commune de la dette publique ;
- une mise en commun des dettes publiques.

Le pacte de stabilité peut devenir difficilement applicable lorsque la croissance faiblit. D'ores et déjà, beaucoup de pays membres de la zone Euro n'en respectent pas l'un des critères, celui qui porte sur le niveau d'endettement. Le Conseil économique et social s'est prononcé à plusieurs reprises sur cette question et a souhaité une nouvelle réflexion sur la maîtrise des comptes publics et la convergence des économies.

En tout état de cause, la dette de la France, placée à 60 % sur le marché international, engendre une charge annuelle qui est égale au déficit de l'État, près de 41 milliards d'euros, et représente environ les deux tiers de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou le tiers de la TVA. Autant dire qu'elle prive l'État de réelles marges de manœuvre, y compris dans ses tentatives pour moderniser les structures.

D'autres pays, qui ont davantage investi que la France et donc consacré une plus grande part de leur dette à l'avenir, récupèrent de meilleures rentrées fiscales malgré des taux de fiscalité quelquefois moins élevés. Ils n'ont d'ailleurs pas de trop grandes difficultés à rendre soutenable le poids de leur endettement. C'est, semble-t-il, le cas de l'Allemagne en ce moment.

La question de la gestion de la dette reste primordiale puisque la différence des taux pratiqués et la confiance des marchés dans la qualité de l'emprunteur peuvent faire varier la charge de la dette de plusieurs milliards d'euros. La question également de la répartition entre dettes à court terme et dettes à long terme ainsi que l'échéancier des remboursements est très importante.

Les émissions d'emprunts publics sur le marché international sont actuellement lancées concurremment par les différents pays de l'Union européenne afin de financer leurs déficits annuels et/ou de rembourser les dettes venant à échéance. Ainsi, en 2007, la France a levé plus de 140 milliards d'euros.

La solidarité de la zone euro devrait permettre à ces emprunteurs de bénéficier de meilleures conditions de marché compte tenu de la taille de l'espace économique et financier concerné. En effet, actuellement, la communauté financière internationale analyse chaque État emprunteur en fonction de critères purement nationaux et dans ce cadre, aucun pays n'est vraiment gagnant. En outre, la trop grande proximité dans le temps d'émissions d'États de l'Union a pour effet d'accroître la demande et de favoriser la divergence entre les taux pratiqués selon les États, certains devant s'acquitter d'une surprime pour obtenir les fonds demandés. Dans la période récente,

rappelons que l'écart entre les taux (« spread ») pour l'Allemagne et la France s'est fortement accru à notre détriment.

Compte tenu de l'importance de ce phénomène et de son incidence sur les budgets nationaux (plusieurs milliards d'euros par an), **le Conseil économique et social suggère que l'Eurogroupe étudie la question de la coordination des agences nationales de la dette en proposant, au cours de la présidence française, la création d'une instance commune, qui pourrait préfigurer une future agence européenne de la dette.**

Compte tenu du niveau des échanges commerciaux entre les pays qui partagent l'euro, le dynamisme de l'un entraîne la croissance de l'autre. La récession d'un pays comme la France aurait un impact majeur sur le commerce extérieur de l'Allemagne.

Cette agence européenne de la dette, placée à côté de l'Eurogroupe et sous sa dépendance, serait l'expression d'un premier pas vers une meilleure gouvernance de la zone euro.

Au-delà de cette mesure technique mais aussi symbolique de l'efficacité de l'Union et en s'inspirant de l'exemple américain du XIX^e siècle, certains considèrent même qu'il apparaît également souhaitable que la dette soit ultérieurement consolidée au niveau européen.

Cette innovation peut paraître utopique *a priori*. Elle n'est cependant pas plus complexe que l'instauration de la monnaie unique qui supposait l'abandon de la souveraineté monétaire, la création d'une banque centrale européenne indépendante, la mise en commun des réserves de change et la détermination d'une politique monétaire commune via des taux d'intérêt directeurs uniques. Que de sacrifices à consentir, pensaient les sceptiques ! Pourtant, par la seule volonté politique, les obstacles ont été surmontés et l'euro est devenu réalité.

La mise en commun des réserves de change exigeait de la part des États membres un effort plus grand que la mise en commun de la dette. D'ailleurs, à y regarder de plus près, on constate que les contributeurs nets au budget européen membres de la zone euro ont des taux d'endettement comparables : Allemagne, Autriche et France. L'Italie, contributeur net, a un taux d'endettement nettement plus élevé. Les Pays-Bas, dont la dette est légèrement inférieure à la moyenne, bénéficieront d'une baisse de leur contribution nette. Les autres pays, receveurs nets, y trouveraient un avantage ou ne seraient pas affectés par cette décision. Le Luxembourg bénéficie de la présence sur son territoire d'institutions européennes et des effets positifs qui en découlent. Il pourrait d'ailleurs héberger l'agence européenne de la dette. La Grèce, le Portugal et même l'Espagne seraient bénéficiaires de l'opération de même que la Belgique, qui enregistre aussi les retombées positives de la présence des institutions communautaires. Seules l'Irlande et la Finlande seraient susceptibles de réclamer quelques compensations. Il est vrai que ces pays ont su tirer avantage du système européen pour doper leur croissance.

Le Conseil économique et social souhaite ouvrir le débat sur le thème de l'agence de la dette afin de sortir de l'effet « boule de neige » qui mine les capacités budgétaires de la France, freine la croissance et augmente mécaniquement les déficits publics. Il faut se souvenir des ordres de grandeur : 1 point de taux d'intérêt en plus, c'est 10 milliards d'euros de déficit public supplémentaire à terme ; 20 000 emplois de fonctionnaires supprimés, c'est 400 millions d'euros d'économies. L'effet économique de la mise en commun des dettes publiques de l'Eurogroupe serait extrêmement efficace. La zone disposerait ainsi d'un instrument majeur pour la conduite de la politique économique et la gestion des parités.

Les objections généralement formulées contre cette pratique touchent à l'idée que les États membres, ainsi déchargés d'un lourd fardeau, pourraient à nouveau profiter de cette situation pour conduire des politiques laxistes et donc non vertueuses. Pour répondre à ces détracteurs, il faut accepter le principe d'une plus grande solidarité entre les membres de la zone Euro et de règles à la fois plus claires et plus contraignantes que celles prévues dans le fameux pacte de stabilité.

Par exemple, les États pourraient présenter leurs comptes de façon harmonisée avec en particulier un budget de fonctionnement et un budget d'investissement. Comme pour les collectivités territoriales françaises, seul ce dernier pourrait être financé par l'emprunt, le budget de fonctionnement devrait être voté en équilibre. L'Europe s'imposerait les mêmes règles que celles que l'État pratique vis-à-vis de nos communes, nos départements et nos régions.

À côté de toutes les politiques intérieures visant à la baisse des dépenses publiques et dont l'impact sur les comptes risque néanmoins d'être faible, faire jouer à l'Europe un rôle de régulateur, de réducteur de la dette et de source de croissance apparaît comme la solution nouvelle que nous devons rechercher pour doper les capacités de développement de l'Union dans un monde qui se modifie chaque jour devant nos yeux.

Il est probable que nos partenaires européens y trouvent aussi un intérêt. En tous les cas, le Conseil économique et social estime qu'une initiative de cette sorte pourrait contribuer à la relance de la croissance si elle s'appuie sur une coopération renforcée entre ceux qui jugent cette démarche prioritaire.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Les éléments sont nombreux qui laissent penser que l'Union européenne se construit en dehors du citoyen. Les attermoissements de la construction de l'Europe ont détourné l'intérêt d'une part importante de la population, alors même qu'elle représente son quotidien.

L'organisation d'une vaste réflexion sur le budget, à l'échéance de 2008-2009, doit être l'occasion de relancer la construction européenne sur de nouvelles bases qui soient à la fois légitimes et consensuelles, de nature à mobiliser nos concitoyens pour cette formidable ambition qu'est l'Europe.

Le budget européen n'est pas à la hauteur des objectifs affichés par l'Union européenne. Les distorsions qui en résultent et les marchandages budgétaires entre États brouillent inévitablement l'image de l'Union en même temps qu'ils paralysent l'avancée européenne. Cela doit cesser.

L'Europe s'agrandit sans cesse : elle dispose désormais d'un territoire à la taille d'un continent. Au sein de l'Union, elle élargit progressivement son champ de compétence à des domaines multiples de la vie économique et sociale. Pourtant, son budget, lui, n'évolue pas. Il n'est plus en accord avec les perspectives que veut se fixer l'Union européenne ou que les citoyens voudraient lui reconnaître. C'est même exactement l'inverse : les politiques ne sont désormais plus appliquées qu'en fonction de seuls critères budgétaires et comptables. Cela n'est plus acceptable. Cela ne correspond pas à l'image d'une Europe puissante et crédible sur le plan international.

Et c'est tout à fait le cas de l'agriculture.

Alors qu'au sein des traités fondateurs, les objectifs de la PAC n'ont pas changé, leur application, elle, a été complètement transformée. Et souvent, toutes ses inflexions n'ont obéi qu'à des raisons pécuniaires. Cela est d'autant plus surprenant que l'on reconnaît au secteur agricole une importance essentielle et renouvelée.

L'actualité nous rappelle sans cesse le caractère stratégique d'une agriculture qui soit à la fois puissante et compétitive en Europe. On ne peut pas à la fois revendiquer l'autosuffisance alimentaire, exiger des produits de qualité et en quantité, réclamer le respect de normes de production de plus en plus strictes, sans se doter des outils budgétaires et d'organisation des marchés adaptés ainsi que d'une recherche pour l'agriculture et l'alimentation qui soit performante. Cela serait un non sens.

Il est alors important que l'Union se dote de ressources propres, calculées de façon transparente et équitable sur le revenu national brut de chacun des États membres. On ne peut pas souhaiter plus d'Europe avec moins de budget ! Les États ne peuvent pas continuer à puiser sans vergogne dans le seul budget européen existant pour conduire de nouvelles politiques communes. Ils doivent enfin accepter de transférer leurs budgets nationaux correspondants à Bruxelles.

C'est ainsi que l'Union pourra mener les politiques qui lui sembleront les plus opportunes, dans les domaines les plus divers, sans remettre en cause les politiques européennes existantes qui, en outre, ont été bâties avec le soutien des consommateurs et des citoyens. Les récentes polémiques au sujet de l'alimentation montrent bien l'attachement des européens à leur mode de nourriture.

La fixation des possibilités budgétaires en fonction des objectifs à atteindre ne doit pas masquer la nécessité de restructurer le budget européen et notamment celui de la Politique agricole commune. Le budget de la PAC devrait se recentrer sur des objectifs économiques en reportant sur d'autres budgets ce qui est manifestement d'ordre structurel ou social, sans exclure les mesures d'installation des jeunes, les mesures de compensation des handicaps ou celles relatives à la gestion des risques et des crises qui présentent un caractère économique essentiel pour notre secteur.

Prenons garde cependant à ce que la restructuration du budget ne soit pas synonyme de renationalisation de certaines politiques. Dans un ensemble où circulent librement les travailleurs, les capitaux et les marchandises, celle-ci n'aurait pas de sens car elle contribuerait à créer des effets d'aubaine ou à générer des distorsions de concurrence dont les effets pernicioeux sont bien connus.

La construction de l'Union européenne est difficile. Souvent, elle marque le pas. Pourtant, elle a réussi de remarquables avancées en termes économique et social pour l'ensemble de ses États membres. Elle a même contribué à faire de l'Europe, déficitaire en produits agricoles et alimentaires dans les années 50, une formidable puissance, qui subvient pleinement aux besoins de ses concitoyens, tout en réservant des marges pour l'exportation. C'est pourquoi il serait judicieux d'aider à la création d'unions agricoles régionales en Afrique, en Asie ou dans les Caraïbes, qui connaissent des situations alimentaires dramatiques.

Groupe de l'artisanat

À la veille de la présidence française de l'UE, cette saisine permet au Conseil économique et social d'apporter sa contribution au débat sur le budget européen. La mise à plat du système actuel de financement et la définition des politiques à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de croissance et d'emploi appellent un certain nombre de remarques.

Concernant les ressources : l'idée de passer d'une logique de redistribution financière à un budget de développement économique devrait permettre de mieux répondre aux objectifs de croissance et d'emploi. Quant au choix d'une contribution assise sur la richesse des États membres, elle va enfin faire cesser le chantage actuel des rabais et remises, à condition toutefois de ne pas renoncer aux ressources propres prévues pour l'après 2013 et de respecter la contrainte fiscale globale afin de ne pas alourdir les prélèvements obligatoires des différents pays.

S'agissant des dépenses : le groupe de l'artisanat partage l'ambition de l'avis de redonner aux citoyens la confiance dans l'Europe en tant que marché économique et espace de cohésion sociale. Cela implique d'améliorer la visibilité des politiques traditionnelles, de prendre en compte davantage les mutations en cours ainsi que les attentes des citoyens en matière de sécurité.

Concernant la PAC, suggérer que la France prenne l'initiative d'avancer l'heure et le contenu de la réforme constitue un geste politique fort et répond surtout à l'urgence d'organiser la production agricole au niveau européen, face aux nouveaux impératifs économiques liés à la croissance démographique mondiale et aux exigences des citoyens en matière de qualité des produits et de sécurité des approvisionnements.

Quant aux fonds structurels, leur plus grande efficacité impose de simplifier les mécanismes et de réorienter leurs objectifs. Au delà de l'intérêt de réserver une partie des fonds d'intervention au niveau européen pour faire face rapidement aux sinistres de plus en plus nombreux, le groupe de l'artisanat apprécie que l'avis privilégié, au niveau des États membres, les investissements d'infrastructures, de production d'énergie et de protection de l'environnement indispensables à l'achèvement du marché unique dans une optique de développement durable.

Face aux mutations économiques de plus en plus rapides, l'obligation de s'adapter en permanence au changement suppose de consacrer davantage de moyens à la connaissance et à l'innovation. La création d'un Institut européen de technologie et la décision de la Commission d'étendre aux apprentis les bourses Erasmus répondent aux attentes de l'artisanat. En effet, ils apportent enfin la preuve de la reconnaissance de cette formation et du poids économique de ces millions de petites entreprises qui représentent plus de 98 % du tissu entrepreneurial de l'Europe.

Plus globalement, les pistes annoncées s'avérant insuffisantes à enrayer l'ascension mécanique des déficits et du chômage, il faut impérativement tendre vers **au moins** un point de croissance supplémentaire, au niveau européen et national. Si la convergence des politiques au niveau européen peut y contribuer, le groupe de l'artisanat a émis des réserves sur la proposition de confier à l'Europe la gestion de la dette, en raison du risque de désresponsabilisation des États membres et du dérapage des dépenses. En tous cas, il estime surtout politiquement malvenu que cette initiative vienne de la France au moment où elle est loin d'être la plus exemplaire en matière de maîtrise des déficits.

Le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Le budget de l'Union est un indicateur précieux pour apprécier la réalité de la construction politique de l'Europe. Or, il faut noter avec tristesse, comme le souligne le rapporteur, que le budget de 2007 est inférieur en part de Revenu national brut (RNB) à celui de l'Europe des Quinze. Nous rejoignons sa déception lorsqu'il note que le montant total des budgets 2007-2013 s'élève à 1,045 % du RNB, donc très inférieur au plafond autorisé de 1,27 % du RNB.

En outre, chaque pays cherche à réduire sa contribution nette. On a l'impression que la philosophie de Mme Thatcher « vouloir retrouver ses sous » se généralise au moment même où les nouveaux membres de l'Union ont tant besoin d'investissements structurels. En même temps, l'ensemble de l'UE doit faire un effort colossal en matière de connaissance et de savoir pour être en mesure de positionner l'Europe au même niveau que les États-Unis et bientôt la Chine.

Nous voulons appuyer spécialement deux propositions contenues dans cet avis :

1) Nous pensons qu'un grand débat doit s'engager sur les compétences de l'Union, ses objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Seule une prise de conscience citoyenne, incluant toutes les composantes de la société civile, pourra encourager les gouvernements de chaque pays à devenir davantage européens et à permettre au long terme de prendre le pas sur les politiques conjoncturelles à courte vue.

Ce nouveau souffle citoyen doit permettre de refonder l'Europe sur une base plus communautaire afin d'affronter les nouveaux enjeux de notre époque. Dans les années cinquante, le marché intérieur a permis de passer d'une économie de guerre à une économie de paix et de croissance. Aujourd'hui, il faut aborder d'autres objectifs.

À nos yeux, le premier concerne le développement durable. La défense de l'environnement n'est pas une affaire nationale. Seule l'Europe peut modifier les règles du jeu au niveau mondial. Seule la dimension européenne peut permettre à la recherche scientifique de concevoir les technologies du futur qui, tout en respectant la planète, permettront de poursuivre la croissance nécessaire au bénéfice de l'ensemble de l'humanité. Seule une Europe alliant compétitivité et solidarité peut devenir un modèle pour les autres grandes puissances.

Comment peut-on fonder de telles ambitions sur un budget européen minimaliste dont les recettes sont en très grande partie définies par les États membres ? Il convient d'instituer une fiscalité propre à l'Europe qui soit à la mesure de ce nouveau souffle, tout comme il convient de clarifier aussi ce que nous devons faire ensemble.

2) La deuxième proposition que nous voulons soutenir concerne la réflexion sur la mise en commun de toutes les dettes publiques. Nous savons tous qu'une personne riche obtient plus facilement des crédits et à des taux plus faibles qu'une personne pauvre. Ainsi, les émissions d'emprunts publics sur le plan international n'ont ni les mêmes taux ni les mêmes conditions. La confiance des marchés dans la qualité de l'emprunteur peut faire varier la dette de plusieurs milliards d'euros. Compte tenu de la taille de l'espace économique de la zone euro, on pourrait imaginer de meilleures conditions. Ceci vaut la peine d'être examiné par l'Eurogroupe, comme le propose l'avis.

Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

L'avis se veut la réponse de la société civile française à la consultation publique lancée par la Commission pour établir, à la demande du Conseil européen, un rapport sur le réexamen global et complet du budget de l'Union. Ce questionnement était l'opportunité d'une mise à plat des problèmes auxquels est confrontée l'Union, dont la traduction budgétaire n'est qu'un élément, celle aussi de revisiter nos précédents avis pour en réaffirmer les principales conclusions. La CFDT regrette, en premier lieu, que les conditions d'élaboration de ce texte n'aient pas permis le débat approfondi qu'exigeait un tel enjeu.

Il ne fait aucun doute que, parmi les trois conceptions de l'Union européenne décrites dans l'avis, celle qui veut que l'Union soit autre chose qu'une simple juxtaposition de nations, en partageant au contraire un projet économique, social et environnemental, un projet politique donc, est celle dans laquelle se reconnaît la CFDT. C'est au service d'un tel projet, inscrit dans la perspective d'un développement durable que doit, selon elle, être élaborée une stratégie commune et définie des politiques communes structurantes ambitieuses dans lesquelles se reconnaissent les populations.

En la matière, et c'est le second regret de la CFDT, l'avis manque d'ambition, tout particulièrement dans les domaines de l'économie du savoir, de l'environnement ou des grandes infrastructures. Quant à la PAC, nous nous interrogeons sur la signification de son évolution vers « une spécialisation sur une politique économique au profit de la production agricole » sans que soit posé le problème de l'équité de la distribution des aides au regard de l'évolution des prix mondiaux. Ce sujet de la PAC mériterait d'ailleurs une saisine en tant que telle. S'agissant enfin de la politique de cohésion sociale et des fonds structurels, nous partageons l'idée que l'Europe ne peut être un simple guichet où chaque État membre vient réclamer son dû. Mais la réforme de cette politique ne peut remettre à plus tard la concrétisation d'exigences en matières fiscales, sociales et environnementales : elles doivent être partie intégrante d'une renégociation afin que les aides accordées aux nouveaux pays membres le soient en toute clarté.

Concernant les ressources, la CFDT partage l'objectif d'une contribution des pays membres au budget de l'Union au *prorata* de leur richesse nationale afin d'assurer la solidarité de l'ensemble. Mais l'avis sur *Les perspectives financières de l'Union européenne* du même rapporteur, voté en mai 2005, exprimait aussi avec lucidité deux idées forces traduisant une volonté de plus grande intégration politique. La première était celle d'une augmentation du budget européen au service de ces nouvelles politiques européennes susceptibles d'améliorer la croissance et l'emploi, mais aussi la cohésion sociale. On ne la retrouve pas dans le présent avis. La seconde affirmait la nécessité d'élever la part des ressources propres dans le budget européen au travers de la TVA et d'un impôt sur les sociétés à l'assiette harmonisée. Elle est ici tout juste évoquée.

En lieu et place d'une synthèse de propositions déjà exprimées dans des avis antérieurs, spécifiques au budget européen ou exprimant, comme les derniers avis de conjoncture, des exigences fortes vis-à-vis du niveau européen, cet avis ne semble en fait se justifier que par le thème abordé dans sa conclusion : la consolidation de la dette des pays membres au niveau européen, sur le plan de sa seule gestion dans un premier temps, puis complètement.

Et là, nous avons un désaccord de méthode : si l'on peut admettre que la gestion européenne de la dette des pays membres génère, pour chacun d'eux, quelques économies par l'obtention de taux plus faibles, la seconde étape supposerait un niveau d'intégration qui semble hors de portée pour l'heure. Elle exigerait notamment que les budgets nationaux soient soumis à un contrôle de niveau européen, puisqu'à défaut tout pays pourrait creuser ses déficits sachant qu'il n'en supporterait qu'une partie. On ne voit guère comment une proposition de ce type pourrait recueillir un avis positif des pays qui ont fait des efforts importants dans la dernière décennie pour réduire leur dette et leur déficit. On imagine mal également que la France puisse porter cette idée, non pas tant du fait de son niveau d'endettement, proche de la moyenne européenne, que parce que ses dirigeants n'ont pas exclu de se ménager des marges de manœuvre budgétaires, y compris, s'il le faut, en s'affranchissant temporairement des critères de Maastricht relatifs au déficit public.

Considérant que cet avis ne répond que très imparfaitement au questionnement de la Commission, la CFDT s'est abstenue.

Groupe de la CFE-CGC

Nous souhaitons une Europe qui fasse face aux défis majeurs de la mondialisation et de la cohésion sociale des citoyens. Il faut des moyens budgétaires.

L'absence de budget propre renforce aujourd'hui des réflexes de « chacun pour soi », chaque pays ne raisonnant qu'en fonction de son seul intérêt. Il se compare aux autres en terme d'aides et de contributions et mesure le « net » de son effort.

Le groupe de la CFE-CGC serait pour la proposition de créer un système qui assure à l'Union des ressources propres à travers un mécanisme unique de contribution basé sur le RNB. Mais, dans le même temps, il est difficile de soutenir des positions d'*opting-out* car c'est la cohérence des politiques de l'Union européenne qui est engagée par les recettes du budget. Par ailleurs, nous pensons qu'un tel prélèvement devrait se concevoir en substitution d'impôts nationaux.

L'efficacité des fonds structurels est incontestable, mais il n'en demeure pas moins que les disparités interrégionales sont encore importantes en Europe !

Aussi, au niveau national, ces fonds structurels devraient être un véritable outil d'aménagement du territoire. Ce serait aussi l'occasion de se pencher sur l'efficacité des crédits alloués et sur la capacité des pays à mener des programmes de développement. Evidemment, une telle orientation exige une entente sur les critères d'évaluation. De toute manière, l'ensemble milite pour une politique d'aménagement du territoire européen effective.

L'agriculture est une source de conflit évidente. Conflit au niveau mondial, mais également au sein même de l'Union européenne. Une régulation des marchés agricoles, au-delà des mécanismes classiques de l'offre et de la demande, demeure vitale. L'autonomie alimentaire d'un pays est un préalable à son développement économique et à son indépendance. Les enjeux de demain sont, entre autre, la souveraineté alimentaire, les industries agroalimentaires innovantes, le maintien et le développement d'activités économiques sur l'ensemble du territoire, la création et l'entretien de paysages variés, etc. Il s'agit de faire de l'Union européenne un marché porteur pour l'avenir de l'agriculture française.

L'élargissement a des conséquences financières importantes. Il va générer une augmentation des populations actives agricoles, ce qui va renforcer les contraintes budgétaires liées à la prise en charge d'agricultures sous développées. Pour autant, cet effort orienté vers les pays à fort potentiel de croissance agricole ne doit pas entraîner l'abandon des aides à nos propres agriculteurs. Pour le groupe de la CFE-CGC, les agriculteurs doivent pouvoir dégager un revenu en rapport avec les risques inhérents à la diversification qu'ils entreprennent. Les

pouvoirs publics doivent veiller et inciter à ce que les produits mis sur le marché soient moins agressifs pour l'environnement et non toxiques pour la santé.

L'Europe de la défense reste à construire. Son assise actuelle est trop nationale pour être coordonnée et les efforts que cela implique dans la conception, l'entretien et la recherche-développement sont de trop lourdes contributions pour les pays concernés. Il est nécessaire d'affecter ces budgets communautaires selon une logique d'efficacité et de préparation de l'avenir. L'emploi dans ces domaines stratégiques et de haute technologie en dépend.

Au-delà, la recherche, le développement et l'innovation technologique sont également au cœur de nos préoccupations, notamment budgétaires. Dans ces domaines, notre groupe souhaite qu'un partenariat de qualité s'établisse entre les secteurs publics et les secteurs privés des différents pays et que se tissent des liens avec les partenaires européens. Le groupe de la CFE-CGC veut voir un renforcement de ces dépenses productives au niveau européen.

Le thème de l'environnement, et plus largement celui du développement durable, devient incontournable dans les discussions. En effet, le développement des échanges commerciaux ne peut plus se faire sans prendre en considération les aspects environnementaux et sociaux qui leur sont liés.

L'avis aborde la gestion de la dette des États au niveau de l'Europe. Faut-il, pour soutenir la croissance, autoriser les États à afficher des déficits des finances publiques plus importants que prévu ? Il y a là un risque de danger ! *A contrario*, avec la création d'une Agence européenne de la dette, n'y aurait-il pas un outil commun aux États, à la fois monétaire et financier pour tendre vers une croissance équilibrée à l'échelon continental ? Dans cette perspective, il est nécessaire de délimiter correctement le champ d'application de cette agence, et d'harmoniser en conséquence les droits et devoirs de tous les pays membres.

Il faut en discuter les modalités en fonction d'un seul objectif : la croissance, facteur incontournable dans une zone euro où tous les pays sont interdépendants. La France va prendre la présidence de l'Europe. Ce serait l'occasion de favoriser l'examen de cette thèse, très fédéraliste, nous en convenons volontiers.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

L'avis présenté comporte nombre de propositions novatrices. Il est souligné, à juste titre, le champ clos dans lequel s'affrontent les pays membres de l'union et combien la majorité des participants souhaite mesurer le juste retour de leur contribution.

Le groupe de la CFTC approuve l'idée d'un mécanisme unique de contribution fondé sur un pourcentage des revenus nationaux bruts de chacun des États membres.

Il approuve le propos du rapporteur: l'union doit concentrer ses efforts là où elle est la plus efficace et le groupe de la CFTC a rajouté : l'application du principe de subsidiarité est une absolue nécessité pour éviter d'éventuelles dérives.

Le groupe de la CFTC pense également que la réforme des fonds structurels devra être au cœur des réflexions du Comité économique et social européen. Il va de soi qu'un pays comme la France ne pourra plus bénéficier de ces fonds, compte tenu de la présence des nouveaux pays membres qui doivent être aidés pour réduire leurs écarts de développement avec les autres pays de l'union européenne, l'objectif étant que chaque citoyen bénéficie du même niveau de vie.

Mais comme le souligne le rapporteur, c'est aussi dans les cas d'urgence : catastrophes naturelles et sinistres industriels, par exemple, que la solidarité européenne devra jouer.

Par ailleurs, pour le groupe de la CFTC, il semble impératif de revoir des règles budgétaires qui ont vécu. En effet, d'une année sur l'autre 95 % des dépenses sont reconduites. Aussi serait-il, de notre point de vue, judicieux d'instaurer une évaluation et un contrôle strict des dépenses réalisées.

La politique agricole commune, pièce essentielle du budget européen, doit de toute évidence être repensée intelligemment. Le groupe de la CFTC estime lui aussi que l'indépendance alimentaire de l'union doit être un impératif essentiel. Il faut revoir ce qui doit être de la compétence de l'union et de la compétence des États, tout en réaffirmant le principe de la préférence communautaire. La demande accrue de produits agricoles devrait permettre aux agriculteurs de vivre de leur production, ce qui est éminemment souhaitable.

Un réaménagement de la politique agricole européenne nécessitera une régulation des marchés et peut-être des aides compensatoires.

Une nouvelle orientation du budget européen devrait permettre de financer des programmes stratégiques bien ciblés, notamment dans les domaines où il est capital d'investir. Il en est ainsi de ceux portant sur la connaissance et l'innovation, comme cela est préconisé dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

Il est évoqué ce que pourrait faire l'Agence européenne de défense. Néanmoins, cet objectif risque de n'être partagé que par un certain nombre de pays.

Le rapporteur va encore plus loin en envisageant une Agence européenne de la dette.

Notre groupe ne partage pas sa conviction. En effet, aujourd'hui la dette de la France supporte des taux supérieurs à ceux de la dette allemande. Une telle agence permettrait peut-être de négocier des taux plus avantageux pour la France, mais sans doute en pénalisant notre partenaire allemand. Il est probable que ce dernier s'interrogerait sur la pertinence du principe de subsidiarité en matière de politique budgétaire.

De même, la gestion de l'ensemble de la dette au niveau de l'Union, ou tout au moins au niveau de la zone euro, paraît irréaliste à l'heure actuelle pour le groupe de la CFTC. Une telle réforme nécessiterait que l'Europe s'impose les mêmes règles que celle de l'état vis-à-vis de nos collectivités territoriales. Ceci suppose un niveau d'intégration politique qui n'existe pas actuellement.

En dehors de ces réserves, l'avis présenté contenant des pistes de réflexions très intéressantes, le groupe de la CFTC l'a voté positivement.

Groupe de la CGT

La Commission a lancé une consultation publique en septembre 2007 intitulée « Réformer le budget, changer l'Europe » sur le réexamen du budget 2007-2008 de l'Union. L'avis se veut donc une contribution au débat. Il pose très logiquement selon nous, la question du sens de la construction de l'Union européenne : Europe du libre échange ou Europe de politiques structurelles communes qui conduisent à une mécanique budgétaire traduisant ces ambitions. Nous aurions d'autant mieux partagé cette approche si l'avis avait été plus consistant sur la synergie entre les trois piliers économique, social et environnemental dont dépendent la clarté et le réalisme de l'objectif de croissance et d'emploi.

L'avis propose un mécanisme unique de contribution comme ressource budgétaire communautaire. Il s'agit d'un pourcentage uniforme du RNB pour chacun des États membres, sans qu'il indique l'ordre de grandeur de son montant, avec un système d'*opting out* pour ceux qui ne souhaiteraient pas s'inscrire dans cette démarche, sans que les limites souhaitables et les conséquences probables de cette possibilité soient clairement proposées ou définies.

L'avis propose donc essentiellement de conserver le système actuel de financement du budget européen en le rendant plus simple et plus transparent. Il met ainsi sous le boisseau une des sources principales des difficultés actuelles, à savoir l'engagement de très nombreux états européens dans des stratégies de concurrence fiscale, diminuant globalement les prélèvements sur le capital et transférant la charge fiscale sur le travail.

Tout en se félicitant des avancées, au demeurant bien modestes selon nous, réalisées sur l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés, et sur celles de la TVA, l'avis de ce jour ne reprend pas la démarche de proposition sur de nouvelles ressources propres pour l'Union.

Cette abstention peut surprendre. Sans doute faut-il la comprendre comme une position temporaire.

Elle laisse la CGT d'autant plus perplexe que cette nouvelle « mécanique budgétaire » est censée traduire dans la réalité les ambitions européennes proclamées. Nous pensons qu'il est utile de réfléchir à de nouvelles ressources propres de l'Union qui permettent le financement des politiques communes.

Au moment où le Grenelle de l'Environnement entre dans une nouvelle phase, il serait inconcevable que les écotaxes mises en perspective soient des mesures s'inscrivant uniquement dans un cadre national. Au moment où la question d'ajustements aux frontières a été posée dans le débat public, il est pour le moins dommageable que l'avis se contente de cette première étape et renvoie à plus tard tout débat sur des évolutions structurantes.

Sans créer un nouvel impôt, l'idée serait d'harmoniser les bases et d'affecter un pourcentage au budget communautaire d'un impôt qui demeurerait national. Plusieurs pistes sont à l'étude, notamment l'impôt sur les sociétés et une imposition des revenus financiers. Ces solutions contribueraient, pour la CGT, à lutter contre les distorsions fiscales. Les autres axes de travail pour un financement européen sont la TVA intra et les écotaxes. L'avis les mentionne en indiquant qu'ils doivent rester l'objectif de l'après 2014. *Dont act.*

Par ailleurs, et assez curieusement dans une conclusion étonnamment longue, l'avis propose une gestion communautarisée de la dette. Nous sommes très réservés sur l'intérêt d'une telle gestion et pensons que ce problème excède largement l'objet du débat budgétaire communautaire. D'ailleurs, le problème de la dette mériterait à lui seul un examen par notre assemblée, tant il donne lieu dans le débat public à des affirmations d'autant plus péremptoires qu'elles sont mal fondées.

Enfin, les affirmations sur les économies générées par les emplois de fonctionnaires supprimés qui figurent à deux reprises dans l'avis pages 16 et 18 (20 000 emplois de fonctionnaires supprimés, c'est 400 millions d'euros d'économies) passent sous silence aussi bien les missions auxquelles ils correspondent que l'ordre de grandeur très modeste des économies attendues par rapport au montant des dépenses consenties et des ressources à hauteur de 15 milliards abandonnées dans le cadre du bouclier fiscal voté récemment.

Dernier élément sur lequel la CGT aurait souhaité que l'avis soit plus incisif : c'est l'exigence démocratique. Pour nous, il faut permettre aux citoyens de décider collectivement de la répartition de la charge fiscale, au regard des politiques menées. Nous ne pouvons que déplorer l'absence d'ambition et de perspectives pour une véritable Europe sociale, tout comme la contradiction entre les objectifs de Lisbonne et la faible contribution du budget européen à l'économie du savoir. De même, alors que la fracture culturelle et démocratique se creuse partout en Europe, que dire du budget consacré au programme culturel 2007 représentant 0,045 du budget européen et de celui concernant la citoyenneté, dernier budget de l'Union européenne, avec seulement 190 millions d'euros pour 7 ans !

La CGT a voté contre l'avis.

Groupe de la CGT-FO

C'est la troisième fois que le Conseil apporte sa pierre à la réflexion sur les perspectives financières et budgétaires de l'Union européenne, ici fléchées au service de la croissance et de l'emploi. Déjà, dans l'introduction de sa déclaration de mai 2005 visant les moyens de financement de l'Union européenne, FO regrettait le manque de débat public.

C'est pourquoi le groupe approuve totalement le rapporteur quand il indique que le citoyen a besoin de comprendre l'Europe et souhaite qu'un grand débat s'engage sur les compétences de l'Union, ses objectifs et ses moyens. Dans cet esprit il est indiqué, et FO y souscrit évidemment, qu'il faut avoir deux principes : le premier consiste à ne pas augmenter les prélèvements obligatoires.

À cet effet, la déclaration FO de 2005 insistait sur l'affaiblissement de l'impôt progressif sur le revenu et les injustices liées à la TVA nécessitant, dans l'immédiat, l'arrêt des distorsions fiscales.

Sur ce dernier point, le rapporteur souligne à juste titre les progrès de la Commission vers l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés et de la TVA.

Le second principe est de traiter les problèmes du quotidien là où ils sont le mieux aptes à être gérés ; une telle façon de procéder devrait permettre aux États d'assumer toutes leurs responsabilités, évitant en cela de stigmatiser l'Europe. Encore faut-il que chaque État ait un cadre large de liberté pour intervenir efficacement sur la demande des citoyens.

Une plus grande responsabilisation des États et des gouvernements n'est pas pour déplaire au groupe FO, surtout lorsqu'il s'agit de définir des priorités en matière de justice sociale, terrain sur lequel se place une partie essentielle de la vie de chacun.

En matière de politique traditionnelle de l'Union, la dimension sociale des fonds structurels ne doit pas être oubliée : les problèmes sociaux ont, en effet, une double dimension : nationale au sens de la proximité et commune au plan européen. Sur ce dernier point, c'est bien de cette définition qu'il s'agit lorsque FO réclame un grand débat citoyen, comme une réappropriation politique par le Parlement européen des questions dont il ne doit pas se dessaisir ou dont il doit se ressaisir.

Par exemple, la politique monétaire décidée par la Banque centrale européenne, mais aussi les grandes questions de co-développement, qui méritent un véritable programme d'action pour lutter contre de grandes disparités.

En ce qui concerne la révision de la politique agricole commune, obligatoire d'ici 2013, le rapporteur rappelle utilement la nécessité de la souveraineté alimentaire de l'Union et le fait que les agriculteurs puissent vivre directement de leurs productions, ce que le groupe FO soutient.

Dans le droit fil de la sécurité alimentaire, il était logique de rappeler l'exigence de protection du consommateur quant à la provenance de produits importés, en pointant le besoin en moyens nouveaux pour les douanes européennes.

Ce n'est malheureusement pas la première fois qu'un rapport du Conseil économique et social insiste sur la gravité des problèmes de contrefaçons et de fraudes.

En croissance exponentielle, ceux-ci ont des conséquences sévères en termes de croissance et d'emplois. L'inaction dans ce domaine ne peut que susciter de fortes inquiétudes.

En matière de sécurité et de défense, le groupe FO aurait préféré une tonalité plus directe et plus offensive. Ces sujets dépassent, en effet, la seule approche par les mécanismes budgétaires de l'Union ou par ceux des seules retombées économiques. Ils méritent aussi un grand débat au niveau du Parlement européen, qui plus est aujourd'hui, avec la prégnance des mesures concrètes et significatives portant sur l'environnement et leurs corollaires au niveau du développement des grandes infrastructures propres, notamment le ferroutage.

Cet avis intervient avant la présidence française de l'Union. Il peut ainsi fournir d'utiles pistes de réflexion et d'action, mais c'est dans la conclusion que se trouve la partie la plus innovante de ce travail. Le Conseil s'est très largement prononcé pour atteindre le plus haut niveau de croissance potentiel, mais celle-ci ne se décrète pas.

Dans ce cadre, envisager de gérer la dette publique au niveau de l'Union - gestion commune ou mise en commun des dettes - est un sujet qui appelle une réflexion approfondie et partagée, mais dont on voit bien qu'elle soulèvera des difficultés.

Là aussi, les solutions pourraient être du domaine de la vie quotidienne, donc avoir vocation à être traitées au niveau de chaque État. Mais cela ne rentre pas dans l'esprit des propositions du rapporteur.

L'investissement continu sur les questions européennes du rapporteur démontre son opiniâtreté. FO souhaite toujours, dans ce domaine, une volonté réaffirmée en termes de justice sociale, une meilleure protection des intérêts des salariés européens avec une implication plus large dans la décision, des élus et des gouvernements. Ainsi, l'Europe serait un vrai partenaire pour ses citoyens et non plus cette nébuleuse dont les objectifs sont quelquefois difficiles à saisir.

Le groupe FO salue la qualité de l'avis présenté mais considère cependant que les questions de la croissance et de l'emploi, qui sont les objectifs de la saisine, ont la portion par trop congrue dans l'avis, et c'est pourquoi il s'est abstenu.

Groupe de la coopération

Le budget de l'Union européenne est le résultat d'un compromis *a minima* laborieusement négocié entre intérêts divergents des États membres, plus qu'un instrument au service d'un projet commun. Il devrait avant tout être un outil au service de priorités d'actions clairement définies. Pour le groupe de la coopération, il s'agit bien de remettre du sens politique au cœur de la construction européenne. Sans cela, l'Union européenne ne pourra ni relever les défis auxquels elle est confrontée, ni acquérir le soutien des citoyens. Mais comment « faire mieux à plus », avec un budget à vingt-sept États membres inférieur à celui qu'il était dans l'Europe des Quinze ? Le groupe de la coopération partage l'approche pragmatique et ambitieuse de l'avis :

- côté recettes, il soutient un système clair de ressources basé sur un mécanisme unique de contribution afin de sortir de cette logique du « juste retour » ;
- côté dépenses, il est urgent de s'interroger sur la redéfinition des solidarités entre États membres et donc sur le contenu des politiques communes. Le projet européen ne saurait se réduire à la « bonne gestion » de la politique de la concurrence.

Au premier rang de cette nécessité de régulation figure la politique agricole. Cette première des politiques communes est plus que jamais stratégique, alors que l'Europe doit relever les défis dans le domaine alimentaire, énergétique, environnemental, tout en répondant aux attentes des citoyens. Une nouvelle politique agricole et alimentaire dans le cadre de la solidarité européenne doit être redéfinie. Le groupe approuve l'idée qu'elle évolue vers une

spécialisation sur la gestion des marchés, la gestion des stocks alimentaires et la préférence communautaire.

Cette politique est indissociable de la politique de cohésion entre les territoires, qui doit rester le moteur du processus d'intégration communautaire, les mécanismes de solidarités et de convergence ayant au fil des élargissements fait la preuve de leur efficacité. Elle doit être accompagnée d'une meilleure harmonisation fiscale et sociale dans le cadre d'une Europe élargie.

Autre chantier essentiel, celui de l'environnement, peu approfondi dans l'avis. Alors que s'achève le Grenelle de l'environnement, la dimension européenne est l'échelle pertinente pour atteindre des effets de masse, progresser en termes d'innovation et pour envisager des mesures fiscales qui soient efficaces.

Enfin, le budget européen doit être mis au service de la recherche et de l'innovation, et plus largement du renforcement de la compétitivité de l'Europe, qui devient d'ailleurs le premier poste de dépenses dans le budget 2008.

Sur la conclusion, toutes les économies de moyens sont en effet bonnes à prendre. La mise en commun des moyens va dans ce sens. Le groupe est en revanche très interrogatif sur la proposition de renvoyer au niveau européen la gestion de la dette nationale, qui peut paraître séduisante techniquement et financièrement, mais interroge politiquement. Le groupe n'est pas favorable à un abandon définitif de souveraineté. Ce débat, peut-être à la marge la saisine, aurait requis davantage de temps pour bien en délimiter les implications et les contreparties en termes de compétences nationales.

Au final, cette réflexion est une première étape dans un débat plus large sur le projet européen. L'Europe doit avoir pour ambition de concilier croissance, plein emploi et respect de l'environnement : cet objectif donne un sens fort à la construction européenne, en voulant en faire un espace à la fois compétitif et solidaire, mieux armé pour affronter les effets de la mondialisation. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Monsieur de La Loyère, avec le brio que nous lui connaissons et sa parfaite connaissance des arcanes européens nous a présenté un avis qui ne peut que nous interpellier.

La question de l'avenir du budget européen se pose aujourd'hui avec acuité. En effet, l'accord de 2005, obtenu *a minima*, n'a fait que repousser les réelles prises de décisions. Or, ce choix devra prochainement être fait et, dans ce cadre, la France qui aura au second semestre 2008 la présidence de l'Union, devra assumer et conduire ce débat.

Toutefois, au-delà du débat sur le financement de l'Union européenne, on voit apparaître différentes questions :

- Quelle conception de l'Europe avons-nous ?
- Comment devons nous la faire évoluer ?
- En matière budgétaire, faut-il adapter le budget aux recettes ou l'inverse ?

C'est dans ce cadre que le rapporteur a dû effectuer ce travail et faire des propositions. Parmi ces dernières, deux peuvent plus particulièrement être mises en avant.

- Assurer une plus grande lisibilité et stabilité des financements européens en affectant un pourcentage identique du RNB de chaque pays au budget européen.

Cette solution aurait en effet l'intérêt d'éviter tout marchandage et demande de réduction même si le rapporteur nuance ceci puisqu'il indique dans sa conclusion qu'en échange de la constitution d'une agence européenne de la dette, certains pays pourraient voir leur contribution nette diminuer. Mettre en place les modalités nécessaires à l'harmonisation des recettes entre États membres est indispensable. Dès lors, les exceptions relatives aux recettes qui ne sont pas répercutées dans les dépenses ne devraient plus exister.

Pour autant, ceci serait un gage de stabilité des financements pour les institutions bruxelloises et favoriserait la mise en place de politiques européennes ambitieuses.

- La seconde proposition consiste à mettre en place une agence de la dette. Il s'agirait d'obtenir des conditions préférentielles pour les emprunts d'État.

Il conviendrait toutefois de demeurer extrêmement prudent et veiller à ce qu'une telle solution n'entraîne pas les États à être moins vertueux dans la gestion de leur passif. La question de contrôles renforcés devrait alors être posée.

Si ces propositions sont importantes, il convient également, comme l'indique le rapporteur, de prendre en compte les travaux menés à Bruxelles sur l'harmonisation des bases de l'IS et de la TVA, ainsi que ceux relatifs à la taxe carbone pour laquelle le groupe des entreprises privées demeure réservé. Sur ce dernier point, le groupe insiste sur le fait que, si elle est instituée, la taxe carbone doit avoir une dimension européenne.

Au-delà des ressources de l'Union, il est nécessaire de s'intéresser avec plus d'insistance aux dépenses de l'UE et à leurs éventuelles réaffectations. L'accent est notamment mis par le rapporteur sur la PAC et les fonds structurels européens.

Il est indéniable que ces instruments devront évoluer. Mieux orienter les actions et les fonds semble nécessaire. Pour autant, lorsque le rapporteur propose de remettre à la charge de l'État français une partie des dépenses actuellement supportées par l'Union, on ne peut que noter que ceci serait susceptible d'affaiblir des finances publiques dégradées, sauf à développer les partenariats public-privé.

Par ailleurs, le rapporteur aurait également dû mettre l'accent sur les politiques industrielles en précisant notamment les priorités en matière d'investissements sectoriels et en dégagant quelques points forts à mettre rapidement en application tels que :

- développer une véritable politique de recherche appliquée et de développement sectoriel ;
- renforcer et accélérer le développement des technologies et des infrastructures électriques, ferroviaires ou de la communication.

Ces dernières sont vitales pour la compétitivité de l'industrie européenne et l'indépendance énergétique.

Enfin, dans cet avis, le rapporteur, dans le cadre de la protection des consommateurs, évoque la lutte contre la fraude et la contrefaçon. Cette lutte concernant aussi les entreprises et leurs salariés, ne peut-on suggérer d'affecter les amendes imposées à ce poste à la formation des douaniers des nouveaux entrants ?

Les entreprises françaises ont depuis longtemps compris l'importance de la dimension européenne et la nécessité d'avoir une politique commune favorisant la croissance dans notre zone économique. Ceci ne pourra pas se faire tant que la question du budget européen ne sera pas traitée. L'avis tend à apporter un éclairage intéressant sur les pistes à développer dans le cadre des débats sur le futur budget européen.

Pour ces raisons, le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le travail qui nous est présenté est remarquable, très complet. L'avis contient de nombreuses propositions et le rapport est un document de référence.

L'avis nous propose une tactique de négociation et des évolutions.

La tactique de négociation est inspirée fortement du précédent des États-Unis. Il s'agit d'abord de parler des recettes plutôt que de parler des dépenses. La France assumera prochainement la présidence de l'Union européenne. C'est le moment d'émettre des idées. Notre groupe ne doute pas que cette idée fera partie de celles qui alimenteront le débat. Cette inversion des priorités, pour le rapporteur, est justifiée par le fait que les égoïsmes nationaux, dès qu'il s'agit de dépenses, ont jusqu'ici troublé le débat.

Faut-il commencer par les recettes ou par les dépenses ? Le groupe des entreprises publiques, instruit par son expérience, considère qu'il faut faire les deux : il faut parler des recettes et des dépenses. Le rapporteur le propose lui-même ; les évolutions, en matière de dépenses, des politiques ne seront pas sans lien avec le consentement à l'impôt qui les accompagnera. On n'empêchera pas les gouvernements successifs et les populations représentées au Parlement européen de se préoccuper de savoir où va l'argent, et pas seulement comment il est financé. C'est la sagesse.

S'agissant des évolutions, la première suggérée dans l'avis concerne les recettes. Le mécanisme de financement actuel, issu du Conseil européen de Berlin, n'est pas franchement simple, ni franchement clair. Toute idée visant à le simplifier, à le rendre plus lisible et transparent ne peut que recueillir l'assentiment de notre groupe. Le texte propose un mécanisme qui a le mérite de la simplicité. Chaque pays contribuerait par rapport à sa richesse nationale, au travers d'un mécanisme fondé sur un pourcentage uniforme de son revenu national brut. Prudent, le rapporteur propose, pour ceux qui pourraient être réticents à ce surcroît de solidarité, un mécanisme permettant à chacun de prendre ses responsabilités.

Notre groupe considère que le budget de l'Union aurait une vocation naturelle à recevoir le produit des taxes vis-à-vis desquelles la concurrence fiscale n'est pas une bonne chose au regard de l'objectif de développement durable. On pense naturellement à la fiscalité écologique, à condition qu'elle soit bien assise et que l'on n'en profite pas pour taxer davantage ceux qui mènent une politique soutenable à moyen ou à long terme. On pense également aux produits de la taxation de ce que l'on appelle les externalités négatives.

En ce qui concerne les politiques, plusieurs propositions sont faites, soit pour des politiques présentes, soit pour des politiques futures. En leur principe, elles recueillent notre accord, avec quelques commentaires. Sur la politique agricole commune, il nous paraît de bonne politique d'attendre le terme prévu avant de lancer des évolutions trop radicales. D'abord, nous attendons l'impact de l'arrivée des nouveaux pays sur le budget concerné. Ensuite, la politique agricole commune est un monument du budget européen. C'est la politique européenne par excellence. Elle pèse un poids énorme. Toute évolution de cette politique est une vraie contrainte, si l'on veut aller dans le sens des objectifs suggérés par le rapporteur.

N'oublions pas toutefois que, conformément au traité de Rome, l'indépendance alimentaire de l'Union est la priorité des priorités, encore plus aujourd'hui qu'hier.

Pour ce qui concerne les fonds structurels, nous considérons qu'il faut privilégier les investissements dans le domaine des infrastructures, de la production d'énergie et de l'environnement. De la même manière, pour les nouvelles politiques, le redéploiement des moyens de financement au profit de programmes d'infrastructures trop longtemps différés ne peut que recueillir notre accord. Nous insistons beaucoup sur tous ces projets qui peuvent renforcer la préservation de l'environnement.

Notre groupe a toujours été très actif en ce qui concerne l'appui à tout ce qui concerne l'économie du savoir ; les propositions vont donc tout à fait dans le sens de notre souhait.

Reste la gestion de la dette. Le texte propose deux niveaux, en tout cas une première étape, déjà assez problématique par elle-même ; elle consiste à assurer une gestion commune de la dette au niveau européen, avant même de faire un transfert de la dette dans le cadre d'une Agence de la dette européenne.

Dès qu'il s'agit de dette publique, notre groupe est très prudent, notre proximité avec l'État nous faisant connaître ce que sont les comptes publics. Nous ne pouvons que suggérer de faire preuve de beaucoup de prudence, même s'il est vrai qu'au niveau européen nous pourrions avoir une plus grande synergie, une plus grande efficacité, ne serait-ce qu'avec des relations plus fortes entre Agences de la dette.

Il ne s'agit pas, en effet, de transformer le budget de l'Union européenne en une sorte de structure de défaisance de politiques budgétaires mal maîtrisées. Notre principal partenaire, l'Allemagne, toujours soucieuse de la soutenabilité des politiques budgétaires, ne manquerait pas d'ailleurs de rappeler à l'ordre ceux qui feraient cette proposition.

Tout en ayant une certaine interrogation sur la tactique de négociation suggérée, commençons par les recettes ou commençons par les dépenses, et tout en étant réservé et prudent sur tout ce qui peut concerner la gestion de la dette au niveau européen, notre groupe a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Cet avis s'inscrit, d'une part, dans le cadre de l'examen des dépenses et des ressources de l'Union européenne prévu par la Commission en 2008-2009 et, d'autre part, dans le cadre de la présidence française au deuxième semestre 2008. Il représente également le troisième volet d'un triptyque sur les futures orientations du budget de l'Union européenne qui pourrait apparaître dans une logique de répétition pédagogique. Cependant, le groupe de la mutualité note, dans le présent avis, une certaine frilosité qui semble refléter une logique de rétrécissement de l'ambition du projet européen.

En effet, même la présentation la plus ambitieuse de la vision de l'UE se limite à un projet qui reste axé sur « une mécanique budgétaire » au service d'une « meilleure coordination des politiques économiques ». Le groupe de la mutualité aurait souhaité que l'avis insiste également sur les objectifs sociaux qui peuvent orienter les politiques économiques.

Concernant les recettes de l'Union européenne, l'avis, dans un souci de clarification, soutient l'idée d'un mécanisme unique de contribution reposant sur un pourcentage uniforme du revenu national brut de chacun des pays membres. Cependant, pour atteindre les objectifs de Lisbonne, il est nécessaire d'aller plus loin dans le financement d'une politique partagée, à travers l'instauration de ressources propres.

Par ailleurs, la Stratégie de Lisbonne repose sur trois piliers : économie, emploi et cohésion sociale. Le groupe de la mutualité regrette que l'avis aborde peu le troisième pilier ; la question de la cohésion n'apparaissant que dans le cadre de la réduction des écarts de développement entre les pays membres.

Cependant, le groupe de la mutualité est satisfait de la position de l'avis relative au co-développement, notamment en matière de lutte contre la pauvreté et dénonce la situation inacceptable qui pèse sur l'immigration. Il insiste également sur la nécessité de mettre en place une politique d'immigration qui tienne compte de l'évolution démographique des pays européens et s'articule avec les nécessaires efforts en matière de co-développement.

Concernant l'approche de la gestion de la dette, si la proposition d'une gestion commune des dettes peut apparaître comme une bonne idée, elle doit être la conséquence d'un degré avancé de l'engagement européen et non pas une solution de gestion pour chacun des pays de l'Union européenne. La vision de long terme du projet européen ne doit pas apparaître dans cette seule proposition technique, mais doit concerner l'ensemble des domaines traditionnels de l'engagement de l'Union.

Malgré ces quelques observations critiques, le groupe a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Il était en effet opportun que notre institution, quoiqu'ayant déjà établi plusieurs rapports relatifs aux orientations financières du budget de l'Union européenne, se penche sur ce sujet, à travers ce nouvel avis qui pose la question essentielle à savoir quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi.

En effet, le moment semble bien choisi, à quelques mois de la présidence française qui prendra effet au deuxième semestre 2008, pour que soit exprimé le point de vue du Conseil économique et social.

Dès lors que l'Europe ne se limite pas à un simple marché unique, ni à une juxtaposition de pays qui veulent limiter leurs contributions et défendre le principe du juste retour, mais devient, enfin, un ensemble cohérent, avec une stratégie partagée et donc des politiques économiques coordonnées, alors, en effet, l'enjeu, fort bien souligné, est de donner aux États membres un véritable levier de croissance au service de l'emploi :

C'est alors bien le budget qui traduit les objectifs et les priorités d'action des politiques européennes.

L'avis propose, dans ce cas, de soutenir le principe d'une contribution de chaque pays au *pro rata* de sa richesse nationale afin d'assurer la solidarité de l'ensemble : le groupe de l'Outre-mer soutient ce point de vue, d'autant qu'il a le mérite de la lisibilité et de la transparence.

Mais il est par ailleurs essentiel que ce budget soit au service des politiques européennes, qui doivent répondre à quelques principes auxquels le groupe souscrit.

Les fonds structurels, instrument de cohésion, dont l'Outre-mer bénéficie très largement pour sa démarche de rattrapage économique et social, doivent sans aucun doute être revus : faire le point sur l'efficacité de ces crédits est une nécessité que le groupe partage, considérant en effet que l'Europe n'est pas un guichet où chacun vient réclamer son dû, mais que ces fonds doivent bel et bien contribuer au développement des territoires bénéficiaires.

Sur ce point, le principe de la clarté et de la légitimité de la dépense s'impose.

De même, sur la politique agricole commune, une fois rappelé le choix stratégique de la recherche de notre indépendance alimentaire, le principe de la préférence communautaire doit être réaffirmé.

L'avis propose de retenir le principe que « l'ensemble des produits présentés aux consommateurs sur les marchés européens, quelle que soit leur provenance, doivent bénéficier de ce même niveau de garantie et répondre aux mêmes exigences de production » : ce point paraît tout à fait important, au regard de la protection du consommateur certes, mais aussi pour éviter toute concurrence déloyale des pays tiers.

Les choix du co-développement sont tout à fait pertinents et le groupe partage la proposition d'intégrer le FED (dont bénéficient certains territoires d'Outre-mer) dans le budget européen. L'amendement proposé, pour que ces territoires d'Outre-mer bénéficient pour le moins d'un fonds budgétaire spécifique, a d'ailleurs été retenu.

Comment ne pas souscrire au choix de la recherche, de l'enseignement, en un mot de la connaissance, comme priorité de l'UE dans cette économie mondialisée d'aujourd'hui.

Enfin, la mise en commun de moyens en matière de défense doit assurer des économies d'échelle, tout comme, et ce n'est pas le moindre choix, en matière d'environnement, où le poids de l'UE doit aider à obtenir de meilleurs résultats.

Le groupe a noté avec intérêt la proposition, qui peut paraître audacieuse, de l'Agence européenne de la dette ; elle est en tout cas en cohérence avec la monnaie unique qui, de fait, crée une solidarité financière, au moins pour les pays de la zone euro.

Tous ces choix proposés dans l'avis, le groupe les partage : les territoires ultramarins ont tout à gagner de leur appartenance à l'Europe, pas simplement à une Europe « guichet », mais à celle qui se donne les moyens d'assurer la croissance dans ce monde de concurrence et de mondialisation, une Europe qui fait de vrais choix stratégiques pour la croissance des années à venir et qui, donc, se dote de vrais moyens financiers.

Le groupe de l'Outre-mer espère que la voix de la société civile, une fois de plus exprimée dans cet excellent avis qu'il a voté, soit prise en compte.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Valletoux : « Comme tous les deux ans désormais et donc pour la quatrième fois depuis 2001, notre collègue Georges de La Loyère nous donne l'occasion d'un débat sur l'Europe au travers du prisme de la section des Finances - c'est-à-dire celui du budget et de la fiscalité de l'Union.

La première fois, en 2001, l'euro était à l'ordre du jour et il convenait de veiller au succès de cette grande entreprise qui a mis l'Europe dans notre poche !

En 2003, il s'agissait d'anticiper les effets budgétaires de l'élargissement de l'Union - nous étions alors dans une ambiance de développement et l'objectif était de contribuer à dépasser les égoïsmes nationaux si bien illustrés par le « chèque britannique » de Mme Thatcher.

Le 11 mai 2005, l'ambiance était tout autre quand notre assemblée adoptait l'avis proposé par M. de La Loyère montrant que, au-delà des querelles institutionnelles qui agitaient alors le pays (et on connaît l'issue des polémiques d'alors !), le projet européen ne pouvait se concevoir sans être assorti d'une stratégie financière.

Tout cela bien sûr a d'abord été balayé par les résultats des référendums aussi bien en France qu'aux Pays-Bas. Il faut donc d'autant plus se réjouir qu'après cette période de quasi-glaciation et à l'initiative de la France, l'ambition européenne soit de nouveau au rendez-vous.

Prolongeant notre avis de 2005 et se situant dans la perspective de la prochaine présidence française de l'Union, le projet d'avis qui nous est présenté aujourd'hui répond bien au souci que la stratégie budgétaire de l'Union soit partie intégrante de la politique commune.

Il faut dire d'ailleurs qu'en la matière, notre rapporteur n'y va pas avec le dos de la cuillère quand il nous incite à nous inspirer du processus américain - allant jusqu'à préconiser (à l'instar des États-Unis de 1783) de « transformer un groupe d'États plus ou moins en faillite en un ensemble fédéral capable d'enclencher un extraordinaire mouvement de croissance » ! Comment ne pas adhérer à une telle perspective ?

Je voterai positivement cet avis pour cela bien sûr, mais aussi (et peut-être surtout) parce que deux points particuliers de cet avis me paraissent, encore plus que d'autres, porteurs d'avenir :

- d'abord (et ceci ne devrait étonner aucun de ceux qui se souviennent ici des fondements de l'avis que nous avons adopté, il y a moins d'un an sur les rapports financiers entre l'État et les collectivités locales), il est posé en préalable la question des recettes - en les fondant d'ailleurs sur un principe simple (une même quote-part du revenu national brut pour chaque pays).

Mettre en préalable les recettes, c'est inverser le processus habituel qui consiste d'abord à lister sans contrainte tout ce qu'on voudrait faire ensemble, puis passer ensuite son temps à faire en sorte que chacun contribue le moins possible à l'œuvre commune - avec, en final, une dépense pas vraiment contenue et un recours parfois excessif à l'impôt !

- le second point, qui me paraît particulièrement intéressant, c'est de réfléchir de façon commune à la gestion de la dette publique. C'est un point novateur, et les spécialistes ne manqueront pas de mettre le doigt sur les complexités de la chose. Mais là encore, seule une conception nouvelle s'impose pour dépasser une situation actuelle qui n'est pas satisfaisante.

Pour ces raisons et pour d'autres encore, je voterai pour l'adoption de cet avis, en souhaitant que notre Conseil ait - une fois encore - ouvert la voie aux évolutions nécessaires ».

Groupe des professions libérales

L'avis intervient à un moment opportun puisqu'il devrait nourrir le débat pendant la présidence française. Après la crise institutionnelle, l'Europe connaît une crise budgétaire. Les vingt-sept États membres disposent en effet d'un budget inférieur à ce qu'était le budget de l'Europe des Quinze, en valeur relative par rapport au PIB (1,16 % en 1997 contre 0,99 % aujourd'hui). Or, depuis, les politiques communes se sont multipliées, traité après traité, et les nouveaux adhérents avec un niveau de vie très inférieur à la moyenne communautaire sont demandeurs d'aides au titre de la politique de cohésion.

Il est donc urgent de mettre le système à plat et de refonder les bases du budget européen, en dépenses comme en recettes. Le groupe des professions libérales estime que l'accord des États membres sur les recettes est un préalable au choix des dépenses.

L'objectif est clair : il faut redonner au budget européen sa vocation d'outil de politique européenne. Le budget communautaire a évolué au gré des élargissements. Outil d'intégration européenne, il s'est avéré un formidable outil de solidarité. Les subventions des fonds structurels au service du développement économique des régions les moins prospères ou en difficulté en sont un exemple probant. Mais le Conseil économique et social souhaite en finir avec le système actuel et sortir de la logique du « juste retour », contraire à l'esprit communautaire.

Le principe est simple : revenir à la philosophie d'origine, cela signifie que les dépenses européennes doivent être financées par des ressources européennes. Dans le budget 2007, les ressources traditionnelles (TVA, droits de douane perçus aux frontières extérieures, etc.) ne représentent que 30 % des recettes. Le reste, c'est à dire l'essentiel du financement, est puisé directement dans les budgets nationaux.

En proposant de mettre un terme aux égoïsmes nationaux avec la suppression progressive des privilèges (chèques, rabais, etc.), en proposant un mécanisme unique de contribution où chaque État membre verserait au *pro rata* de sa richesse nationale, le rapporteur fait le choix de remettre les compteurs à zéro jusqu'en 2013. Nous approuvons sa recherche vers plus de simplification et de lisibilité.

L'Union ne doit pas, en effet, se construire en dehors du citoyen. Dans le mécanisme des ressources propres - qui idéalement devrait voir le jour après 2013 - il faudra veiller à garantir au contribuable, un taux global de prélèvement identique. La part affectée en propre à l'Union européenne devra venir en déduction d'autres contributions nationales.

Quant aux dépenses de l'Union, leurs choix sont la traduction de politiques adoptées par les États membres. Redonner à la France le point de croissance qui lui manque est le premier objectif. Les fonds structurels ont fait la preuve de leur efficacité dans certains pays européens, mais ont montré également leurs limites dans d'autres, qui n'ont pas toujours su en tirer le meilleur parti. Nous regrettons que le rapporteur n'ait pas mieux hiérarchisé les politiques européennes. La recherche, les technologies de pointe, l'espace, les réseaux de transport, les énergies propres sont à nos yeux prioritaires, avant même les politiques de co-développement ou de sécurité et de défense. N'oublions pas que l'enjeu du budget de l'Union est d'assurer aux États membres un fort levier de croissance permettant d'approcher le plein emploi.

Le groupe des professions libérales approuve la proposition d'une concertation au niveau européen, pour trouver des solutions à la gestion commune de la dette. Cette dernière engendre en effet une charge annuelle qui prive les États de réelles marges de manœuvre. La gestion commune de la dette publique des États membres pourrait - à terme - être confiée à une Agence européenne de la dette. Jouant des synergies, des économies d'échelle, du volume d'affaires à traiter, elle pourrait ainsi négocier des taux plus attractifs, allégeant de ce fait la charge de la dette.

Aujourd'hui, les esprits ne sont pas mûrs, trop attachés que nous sommes, à la responsabilisation de chaque État dans la gestion de leur propre déficit budgétaire. Cela présuppose un niveau d'intégration important. Nous n'en sommes pas là ! Que dire de l'opportunité pour la France de faire cette suggestion alors que sa situation budgétaire est délicate au moment où elle va présider l'Union ?

Mais nous sommes conscients que nous devons faire avancer l'Europe et bouculer nos propres repères. C'est dans cet esprit que le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur, M. Georges de La Loyère, pour son travail sur *Quel budget de l'Union Européenne au service de la croissance et de l'emploi ?*, qui fait suite à l'avis sur *Les perspectives financières de l'Union Européenne*, adopté par notre assemblée le 11 mai 2005.

À cette occasion, le groupe de l'UNAF avait demandé que la croissance s'inscrive en faveur de l'emploi et de la cohésion sociale, mais qu'elle favorise aussi la mise en commun de moyens destinés à la recherche, au développement des nouvelles technologies et à la formation spécialisée de haut niveau. Il avait également souhaité que les systèmes de contribution soient remis à plat et que le poids de la dette et des prélèvements fiscaux ne soit pas alourdi. Enfin, le groupe de l'UNAF avait demandé la création de dispositifs en faveur d'une politique familiale commune.

L'échec du référendum de mai 2005 a eu pour effet de stopper toute initiative en matière financière et a fragilisé la position de la France au sein de l'Union européenne. Cependant, l'accord récent sur un traité simplifié, qui devra être ratifié au cours des prochains mois, confirme la pertinence des travaux engagés à l'occasion de la présente auto-saisine. Les propositions contenues dans l'avis doivent contribuer à alimenter la réflexion dans la perspective de la présidence française au deuxième semestre 2008.

Le présent avis conforte certaines positions antérieures puisqu'il demande que la contribution de chaque pays soit basée sur la richesse nationale et qu'elle soit exclusivement calculée sur le RNB de chaque pays.

En ce qui concerne les fonds structurels, le groupe de l'UNAF soutient également que l'essentiel de ces fonds favorise une meilleure cohésion des territoires. Toutefois, et en vue d'accroître leur efficacité, l'utilisation des fonds déjà alloués devra être analysée et leurs règles de distribution simplifiées.

La politique agricole commune devra aussi être redéfinie pour que les fonds affectés soient mieux identifiés et correspondent réellement à leur finalité, y compris en faveur de la protection du consommateur. La question du chèque britannique devra également être intégrée aux négociations futures.

Le groupe de l'UNAF estime que les crédits attribués au co-développement, à l'économie du savoir, à la sécurité ou à la défense de l'environnement sont insuffisants pour être perçus de façon significative par les populations des pays européens. Il considère également que la recherche de croissance supplémentaire ne doit pas empêcher la réduction de l'endettement des pays européens, pour ne pas obérer l'avenir des générations futures.

À ce sujet, le projet de création d'une instance commune de gestion de la dette est considéré comme pouvant concourir à une réduction du coût de celle-ci. Toutefois, le groupe de l'UNAF émet des réserves sur sa consolidation, en raison d'une situation politique très diverse et d'une opinion publique insuffisamment impliquée dans les questions européennes.

Le budget de l'Union européenne constitue la traduction financière d'une volonté politique. Il doit intégrer des orientations à caractère social, culturel et environnemental et favoriser une démarche sociétale commune.

Le développement d'infrastructures transnationales, comme les NTIC ou les réseaux de transport favorisant le déplacement des personnes et des biens, ne pourrait que contribuer à faire des vingt-sept pays une grande communauté de solidarités.

Considérant que l'avis apporte une contribution positive au débat, le groupe de l'UNAF l'a voté positivement.

Groupe de l'UNSA

Depuis sa création, l'UNSA s'est prononcée en faveur de la construction européenne et d'une Europe plus sociale. Elle milite pour que l'UE combine les dimensions sociale, économique et environnementale afin de ne pas se limiter au marché commun et à la monnaie unique. La mise en synergie des trois piliers du développement durable est garante d'une performance globale susceptible de replacer la croissance de l'Europe au service d'une vision humaniste.

Aujourd'hui, l'Europe est sur le point de régler ses problèmes institutionnels, mais il s'agit désormais de relancer les politiques communes de l'UE pour relever les défis majeurs que sont la mondialisation, les déséquilibres démographiques, les mutations technologiques et le changement climatique. L'action de l'Europe est indispensable en complément de celle des États pour apporter les réponses appropriées à ces défis.

Il y a donc nécessité d'une volonté politique alliée à une forte conception de l'Europe pour orienter le réexamen complet et global du budget européen prévu en 2008-2009. L'enjeu est donc important, comme le souligne l'avis, pour assurer aux États membres un fort levier de croissance permettant d'aller vers le plein emploi et contribuant à réduire les déficits qui brident nos marges de manœuvre.

Pour assurer la relance de la Stratégie de Lisbonne et l'efficacité de la stratégie du développement durable, l'UNSA juge indispensable que l'UE dispose d'un budget nettement supérieur, intégralement financé par des ressources propres, conformément au traité instituant la Communauté européenne. Elle doit pouvoir instaurer un impôt européen et recourir à l'emprunt. Il faut en finir avec le recours aux contributions directes des États qui a débouché sur l'exigence « du juste retour » et sur des perspectives financières 2007-2013 dont le montant s'apparente à un « mini budget pour une mini Europe ». De ce point de vue, notre pays, avec la présidence, assumera une responsabilité particulière au second semestre 2008 quand sera réexaminé le cadre financier de l'UE. Ce dernier nécessite une réforme tant de ses mécanismes de financement que de la ventilation de ses crédits.

En outre, pour réussir les derniers élargissements, un « plan de rattrapage » exceptionnel doit rendre aux fonds structurels leur mission d'intégration afin de réduire au plus vite les écarts de développement entre les États membres et lutter contre le dumping. C'est également un défi majeur pour l'UE.

En matière industrielle, l'Europe n'a pas mis en place de mesures pour accompagner sa stratégie d'ouverture commerciale qui implique inéluctablement des mutations économiques. Ces dernières sont très inégalement réparties et requièrent un effort de solidarité. Pour éviter la fausse solution du protectionnisme, l'UNSA revendique à la fois des réponses individuelles et collectives de soutien et de reconversion. À cet égard, le nouveau fonds européen d'ajustement à la mondialisation doit être sérieusement abondé. La protection de l'industrie européenne, notamment contre les délocalisations extra européennes, peut justifier de revoir le rôle pouvant être exercé, au moins temporairement, par un renforcement du tarif extérieur commun. C'est dans cet esprit que doit être abordé un principe de préférence communautaire qui ne figure pas explicitement dans les traités actuels.

De leur côté, les États membres doivent coordonner leurs politiques budgétaires et investir massivement dans les politiques prioritaires définies au niveau européen. Cet engagement doit se retrouver dans les programmes nationaux de réforme. Le pacte de stabilité et de croissance doit être interprété en conséquence. Cette volonté politique doit passer par l'émergence de projets d'innovation technologique et industrielle adossés à de grands programmes de recherche et par une articulation cohérente et équilibrée entre ceux-ci, l'enseignement et l'entreprise.

En conclusion, l'UNSA partageait le point de vue de l'avis de 2003 qui souhaitait : « *une rénovation profonde et la création d'un système qui assure à l'Union des ressources propres, régulières, indépendantes des humeurs et conformes aux besoins générés par les compétences que les États membres auront décidé de fédérer* ». Aujourd'hui, le présent avis soutient l'idée « *d'un mécanisme unique de contribution : un pourcentage uniforme du revenu national brut de chacun des États membres* ». Pour l'UNSA, le recours à un impôt européen permettrait de souligner le lien historique entre citoyenneté et fiscalité.

Nous estimons que des questions de fond restent posées sur lesquelles l'avis ne s'engage pas : Quel projet pour l'Europe ? Quelles solidarités en son sein ? À quelques mois de la présidence française de l'Union, il faut rebondir sur l'opportunité offerte par le « *Traité de Lisbonne* » pour retrouver l'esprit communautaire et nourrir une nouvelle ambition pour l'Europe afin d'assurer le bien-être de ses peuples. L'UNSA aurait souhaité que l'avis se conclue en ce sens.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	167
<i>Ont voté pour</i>	112
<i>Ont voté contre</i>	17
<i>Se sont abstenus</i>	38

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour :

Groupe de l'agriculture - MM. Bailhache, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Chifflet, Ducroquet, Giroud, Guyau, Mme Lambert, MM. Lemétayer, Marteau, Pinta, Sander, Thévenot, Vasseur.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Roirant.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, M. Labrune, Mme Viguière, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Fritsch, Gautier, Grallet, Ségouin, Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Blanchard-Dignac, Chertier, Graff.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant.

Groupe de l'outre-mer - Mme André, M. Kanimoa, Mme Moustoifa, M. Osénat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Charron, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mme Douvin, MM. Figeac, Gentilini, Geveaux, de La Loyère, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Pasty, Roulleau, Roussin, Slama, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Ont voté contre : 17

Groupe de l'agriculture - M. Lépine.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Prada, Rozet, Mme Vagner.

Se sont abstenus : 38

Groupe de l'agriculture - MM. Boisgontier, Cartier, Lucas.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Lardin, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mme Boutrand, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Quintreau, Mme Rived, M. Vérollet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Daudigny, Devy, Mazuir, Noguès, Mme Pungier, MM. Reynaud, Veyrier.

Groupe de la coopération - Mme Attar.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aillagon, Cannac, Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Obadia.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des finances
par M. Georges de La Loyère, rapporteur**

Le 27 février 2007, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?*

La section a désigné M. Georges de La Loyère comme rapporteur.

Pour information, la section des finances a successivement entendu :

- M. Alain Lamassoure, député européen ;
- M. Jean-Claude Karpélès, président du Club Europe à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ;
- M. Jean-Michel Lemétayer, président de la FNSEA ;
- Mme Agnès Bénassy-Quéré, directrice du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) ;
- M. Laurent Garnier, sous-directeur à la direction du Budget, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Par ailleurs, la section a effectué un déplacement à Bruxelles afin de rencontrer des responsables de la Communauté européenne.

Le rapporteur remercie vivement toutes les personnalités entendues et rencontrées pour l'aide précieuse qu'elles lui ont apportée.

INTRODUCTION

Une crise peut en cacher une autre.

On a abondamment commenté, comme il est naturel, le rejet du projet de Traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas. On a mobilisé de grands efforts pour chercher une autre voie pour permettre à l'Union européenne de retrouver de bonnes conditions de fonctionnement et lui insuffler un nouveau dynamisme.

On a moins souligné, en revanche, qu'une autre difficulté majeure se profile, dont il conviendrait de prendre la mesure afin d'y trouver des solutions satisfaisantes : celle du financement du budget européen.

Pour sa part, le Conseil économique et social y a déjà consacré deux avis :

- *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* voté en septembre 2003 sur le rapport de M. Georges de La Loyère ;
- *Les perspectives financières de l'Union européenne* voté en mai 2005 sur le rapport de M. Georges de La Loyère.

I - LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013

L'idée de doter l'Union d'un cadre pluriannuel des dépenses communautaires, accepté à la fois par le Parlement, le Conseil et la Commission date de 1987. L'accord interinstitutionnel sur cette procédure intervient en juin 1988. Les premières perspectives financières concernent ainsi la période 1988-1992. Elles traduisent les priorités retenues dans la conduite des politiques communautaires et fixent les limites de l'évolution des dépenses dans le respect du plafond des ressources propres. Toutefois, la procédure budgétaire annuelle reste nécessaire pour déterminer, chaque année, les niveaux de dépenses par poste.

Ces perspectives peuvent être adaptées annuellement (en raison d'ajustements techniques et du rythme de consommation des crédits par engagements). Elles peuvent également être révisées si de nouvelles actions sont nécessaires pour pallier l'imprévu ou renforcer une action. Une révision à mi-parcours est, en particulier, fort utile.

L'accord interinstitutionnel conclu le 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission a permis de définir le cadre des perspectives financières pluriannuelles pour la période 2007-2013.

Les négociations, entamées en février 2004 par la communication de la Commission *Construire notre avenir en commun* (COM (2004) final), ont été laborieuses.

Certains États membres refusaient toute augmentation significative du budget de l'Union. Il en était particulièrement ainsi du groupe des contributeurs nets dit « groupe des six » (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni). La proposition de la Commission, pourtant modérée puisqu'elle ne supposait pas d'accroissement du plafond actuel des ressources propres et limitait l'élévation du volume global des perspectives financières à 1,14 % du RNB de l'Union contre 1,08 % sur la période 2000-2006 (en termes de crédits de paiement), a été repoussée.

Un premier accord, obtenu du Conseil en décembre 2005, a été rejeté par le Parlement européen en janvier 2006 (541 voix contre 56 et 76 abstentions) en raison du fait qu'il ne s'agissait pas « *d'un budget communautaire apte à renforcer la prospérité, la compétitivité, la solidarité, la cohésion et la sécurité* ». Certains députés européens ont déploré que les intérêts nationaux aient alors prévalu sur les objectifs communs de l'Europe. D'autres ont estimé qu'il fallait revoir le système des ressources, afin « *d'éviter les marchandages nationaux lors des négociations* ». Le Parlement a souhaité être impliqué dans la révision du budget de l'Union qui doit avoir lieu à partir de 2008. Il souhaite également que ces négociations prennent en compte la question du contrôle et de la bonne exécution de la dépense européenne dans les États membres.

Le compromis (« *le meilleur possible à ce jour* » selon Mme Dalia Grybauskaitė, Commissaire européenne au budget), finalement trouvé en mai 2006, a été salué par la plupart des députés européens, même si certains ont été déçus par l'augmentation jugée trop faible du budget. En fait, il reflète largement l'opinion des pays contributeurs nets. Les 4 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la proposition du Conseil de décembre 2006 seront affectés essentiellement aux programmes d'éducation (Erasmus, formation au long de la vie), à l'innovation et aux aides aux PME. S'y ajoutent 2,5 milliards d'euros en augmentation de réserves de la BEI pour financer la recherche, les réseaux de transport et les aides aux petites entreprises, jouant ainsi un rôle de catalyseur.

Ce difficile processus de négociation, qui s'ajoute aux délicats compromis à trouver entre les États membres pour la fixation des recettes, a conduit certains parlementaires à souligner la supériorité d'un système de financement par ressources propres. En 2008-2009, les mêmes débats devraient d'ailleurs reprendre... Certains députés espèrent à cette occasion réclamer une hausse du budget, permettant de revenir à un projet plus ambitieux (tel que celui de juin 2005, par exemple). Le Parlement européen, nouvellement élu en 2009, aura l'occasion de se prononcer sur les propositions de la Commission (Livre blanc) pour la révision du budget cette année-là.

La rigueur budgétaire résultant du compromis finalement trouvé a donc ignoré l'argument de l'élargissement sans précédent de l'Union et de l'accroissement des disparités qui justifiaient, selon la Commission, un volume plus large de dépenses. Les parlementaires européens issus des nouveaux États membres l'ont souligné. En réalité, le budget de l'Union a été stabilisé, en pourcentage du RNB, sur moyenne période, les Quinze dégageant des marges de manœuvre au profit des nouveaux États membres sur la PAC et la politique de cohésion.

De même, la nécessité de donner à l'Union les moyens d'agir efficacement dans divers domaines : recherche, infrastructures, innovation... est reconnue mais sans se traduire nettement en termes budgétaires.

La solidarité entre États membres est retracée dans le volume des contributions nettes. En vertu du principe d'équité (aucun État ne doit supporter une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative), le Conseil européen a décidé de limiter cette solidarité.

La compensation britannique - sujet crucial de discussion - a été maintenue mais réformée. Ainsi, le Royaume-Uni participera progressivement (pleinement à partir de 2013) au financement de l'élargissement hors dépenses agricoles. D'autres États membres obtiennent, seulement pour la période 2007-2013, une compensation : Autriche, Allemagne, Pays-Bas et Suède, pour la ressource TVA et Pays-Bas et Suède pour la ressource RNB. De plus, les frais de perception des ressources propres traditionnelles seront relevés.

Le nouveau cadre retenu pour 2007-2013 a été simplifié et comporte moins de rubriques, ce qui procure une marge de manœuvre plus importante en cas de circonstances imprévues et permet de réagir vite dans un monde en pleine évolution. La dotation à l'instrument de flexibilité est portée à 700 millions d'euros par an et son champ d'application s'étend aux besoins pluriannuels. La flexibilité est une qualité essentielle, d'autant plus nécessaire en cas de discipline financière avec des plafonds de dépenses serrés.

Le nouveau Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a été doté de règles de base permettant d'optimiser l'usage de sa dotation de 3,5 milliards d'euros. Les citoyens européens devraient pouvoir tirer pleinement avantage des occasions fournies par l'économie mondiale actuelle mais l'Europe doit aussi assister les travailleurs qui subissent les conséquences des modifications de la structure du commerce mondial pour leur offrir des possibilités de reconversion.

La Commission est invitée à livrer pour 2008-2009 un rapport revisitant les ressources et les dépenses de l'Union.

À cette fin, elle a lancé le 12 septembre 2007 une consultation publique sur la base du document « Réformer le budget, changer l'Europe » (SEC (2007) 1188 final).

Le budget de l'Union européenne finance des actions dans des domaines où les États membres ont décidé d'agir au niveau de l'Union. Ainsi, ces actions reflètent les priorités fixées en commun à un moment donné. Pour les besoins de l'analyse, les dépenses sont regroupées en trente et un domaines d'action. Est ainsi créée **une nouvelle génération de programmes communautaires** (cf. ci-après - B).

Pour les années 2007-2013, la plus large part des efforts communs ira à la promotion de la croissance et de l'emploi.

Après la signature du cadre financier, en mai 2006, la Commission européenne a adopté une série de propositions révisées des programmes visant à obtenir une relance de l'économie européenne et la création d'emplois plus nombreux et de qualité. Il s'agit, selon Mme Dalia Grybauskaitė, Commissaire européenne chargée de la programmation financière et du budget, « *d'une nouvelle génération de programmes* » qui concerne notamment le 7^{ème} programme-cadre (recherche et technologie), les réseaux transeuropéens pour les transports et l'énergie, le programme d'éducation et de formation tout au long de la vie et le programme Galiléo. Ce « paquet » couvre également des domaines tels que le développement durable, la solidarité et la sécurité et le renforcement du rôle de l'Europe dans le monde. Les fonds destinés à chaque programme ainsi que les actes législatifs nécessaires y sont détaillés afin de les rendre rapidement opérationnels après approbation par le Conseil et le Parlement européens.

Il importe cependant de garder à l'esprit que l'Union européenne à 27 dispose, en part du RNB, d'un budget inférieur à ce qu'était celui de l'Europe des Quinze : pour 2007, ce budget représente 0,99 % du RNB en crédits de paiements ; il avait atteint 1,17 % il y a une dizaine d'années. Le plafond officiellement fixé à 1,24 % du RNB, n'a jamais été réellement approché. Pourtant, les politiques communes sont de plus en plus nombreuses et de nouveaux besoins, liés ou non à l'élargissement, sont apparus.

On peut estimer que le montant total des budgets correspondant aux perspectives financières 2007-2013 (1,045 % du RNB), très inférieur au plafond autorisé (1,24 % du PIB ou 1,27 % du RNB), est finalement décevant. Il est aussi inférieur à ce qu'avaient réclamé la Commission européenne d'une part, le Parlement européen d'autre part, pourtant plus modéré.

A - LES RECETTES

L'historique de l'évolution des recettes et notamment des ressources propres est riche d'enseignement.

Dès l'entrée en vigueur du traité de Paris en 1952, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a disposé de ressources propres.

En revanche, les traités de Rome de 1957 prévoyaient que les deux institutions créées : la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) soient financées par des contributions des États membres. Il était prévu cependant que des ressources propres soient mises en place avec l'établissement de l'union douanière.

Sur cette base, la décision du 21 avril 1970 a permis de remplacer les contributions nationales par un système de ressources propres constitué par les droits de douane, les prélèvements agricoles (leur équivalent en matière agricole) et une ressource permettant d'équilibrer le budget par l'application d'un taux maximum de 1 % à l'assiette de la TVA. En raison de retards dans l'introduction de la TVA et dans l'harmonisation de son assiette, cette ressource TVA n'a toutefois trouvé son application générale qu'en 1980.

Peu à peu toutefois, le système s'est déréglé. Les dépenses se sont développées et les droits de douane, sous l'effet de la libéralisation mondiale des échanges commerciaux opérée par l'action du GATT puis de l'OMC, ont fortement diminué.

Diverses adaptations ont été nécessaires et elles ont modifié le système des ressources propres :

- En mai 1985, à la suite du sommet de Fontainebleau, qui a mis fin à une très grave crise politique au sujet du budget européen, le taux d'appel maximal de la TVA a été porté à 1,4 %. En outre, un mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires au profit du Royaume-Uni a été introduit. Appelé « compensation britannique », ce mécanisme aboutissait à réduire de 66 % le montant de la contribution nette du Royaume-Uni, les autres États membres finançant cette compensation en fonction de leur propre contribution fondée sur la TVA.
- En 1988, la réforme des finances communautaires a modifié et élargi la composition des ressources propres de l'Union, en créant une nouvelle catégorie de ressources fondée sur le Produit national brut (PNB) des États membres. Cette nouvelle ressource avait vocation à permettre d'équilibrer le budget. À la suite du sommet européen de Bruxelles de juin 1988, un plafond global de 1,20 % du PNB de la Communauté a été fixé pour 1992 et reconduit en 1993 et 1994.
- Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Édimbourg de 1992, une nouvelle décision concernant les ressources propres a été arrêtée en octobre 1994. Elle a porté le plafond des ressources propres à 1,21 % du PNB en 1995 et, par étapes, jusqu'à 1,27 % du PNB en 1999.
- Le taux d'appel maximal de la ressource TVA a été progressivement ramené de 1,4 % à 1 % en 1999 et l'assiette a été « écrêtée », par étapes également, à 50 % du PNB au lieu de 55 %. Les États membres bénéficiaires du Fonds de cohésion ont vu leur assiette TVA limitée à 50 % dès 1995.
- Fin 1998, à l'approche du Conseil européen de Berlin de mars 1999, une nouvelle décision a pu intervenir pour le financement des perspectives financières 2000-2006. Le rapport sur les ressources propres d'octobre 1998 confirmait le point de vue déjà avancé dans l'Agenda 2000 selon lequel il n'y avait pas de raison de modifier substantiellement le système. Cependant, la pression de certains États membres (Autriche, Allemagne, Pays-Bas, Suède), ulcérés par le montant jugé excessif de leurs contributions nettes, obligeait à un remaniement sérieux. Le Conseil européen de Berlin a donc abouti à une révision du système de financement de l'Union, révision entrée en vigueur en 2002 après ratification par les parlements nationaux.

Le plafond des ressources propres fixé à 1,27 % du PNB a été confirmé. La compensation britannique a été maintenue. Les frais de perception retenus par les États membres ont été accrus, passant de 10 % à 25 % des ressources propres traditionnelles. Le taux d'appel maximal de la ressource TVA a été ramené à 0,75 % en 2002 et 2003, à 0,50 % en 2004 et enfin à 0,30 % en 2005. Enfin, de nouvelles règles ont été instaurées pour le financement de la compensation britannique : les parts de l'Autriche, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède ont été réduites à 25 % de leurs valeurs normales et pour le Royaume-Uni, les

gains exceptionnels découlant de l'accroissement des frais de perception ont été neutralisés et des gains exceptionnels dus à l'élargissement ont été déduits de la compensation.

En outre, l'application du système européen de comptes nationaux (SEC 95) a été étendue au domaine du budget de l'Union européenne. Ainsi, la notion de PNB est remplacée par celle de Revenu national brut (RNB). Afin de maintenir inchangé le montant des ressources propres disponibles, le plafond des ressources propres a été adapté et équivaut désormais à 1,24 % du RNB de l'Union européenne pour les crédits de paiements et 1,31 % pour les crédits d'engagements.

Au total, insensiblement, le système a évolué dans sa structure même, les ressources propres de l'Union devenant très minoritaires et l'essentiel du financement étant fourni de manière permanente par les contributions des États membres. Celles-ci pèsent directement sur les budgets nationaux, sont votées par les Parlements nationaux et exacerbent les tensions vis-à-vis de l'Union européenne et plus généralement les égoïsmes nationaux.

Ce système est contraire aux traités et anti-communautaire dans son esprit puisque chaque pays regarde, année après année, l'évolution de sa contribution nette, au demeurant impossible à calculer précisément. De plus, le montant brut de la contribution, inclus dans le budget national, est soumis *de facto* aux contraintes fixées par le Traité de Maastricht (solde des administrations publiques inférieur à 3 % du PIB ou ratio dette publique/PIB inférieur à 60 % notamment).

En outre, si l'on compare les soldes nets et la richesse relative des États membres (mesurée par le RNB par habitant), on voit qu'il existe bien un effet redistributif entre les membres mais que l'effort est inégalement réparti. Avec les deux derniers élargissements, les écarts de richesse se sont fortement accrus. On constate que les pays les plus pauvres sont bien bénéficiaires nets mais que la hiérarchie des contributeurs ne reflète pas la richesse relative des pays. Toutefois, la réorientation progressive des dépenses vers les nouveaux entrants devrait tendre à réduire cette anomalie.

Cet effet pervers peut même se décliner dans le choix des politiques européennes à mettre en œuvre, chacun calculant une contribution nette politique par politique. Comment dès lors, faire prévaloir des objectifs ambitieux en matière d'avenir commun ?

La déformation de la structure des ressources au cours du temps est très nette : les ressources de l'Union proviendront, en 2013, à 74 % de la ressource RNB (contre 11 % en 1988), les deux autres ressources, droits de douanes et prélèvements agricoles d'une part et ressource TVA d'autre part en fournissant chacune un peu plus de 12 %. Au demeurant, le plafonnement, depuis 1994, de l'assiette de la ressource TVA en fonction du RNB des États membres tend à en faire une ressource RNB bis.

La décision du Conseil relative au système des ressources propres en date du 7 juin 2007 (2007/436/CE) modifie, comme le Conseil européen de Bruxelles de décembre 2005 l'avait réclamé, le mode de calcul afin de répondre à « l'objectif général d'équité » en assurant des ressources suffisantes à l'Union. Le taux d'appel de la ressource TVA demeure fixé à 0,30 % mais, pour la période 2007-2013 uniquement, ce taux est abaissé à 0,225 % pour l'Autriche, 0,15 % pour l'Allemagne et à 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède. De plus, les Pays-Bas et la Suède bénéficient d'une réduction brute sur leur contribution calculée sur le RNB, après calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni. Cette correction est établie selon un mode de calcul extrêmement complexe (une page dans la décision du Conseil). Il en ressort que, progressivement, le Royaume-Uni prendra sa part des dépenses liées à l'élargissement, avec un plafond de 10,5 milliards d'euros au prix de 2004 pour la période 2007-2013. Les autres États membres prennent en charge cette compensation, un ajustement étant appliqué de manière à limiter la contribution de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède à 25 % de son montant normal.

Ce nouvel accord aboutit à rendre encore plus complexe et opaque le financement du budget européen.

Cet accord des gouvernements des pays membres a été obtenu en juin 2007 mais il doit encore être ratifié par les Parlements nationaux. Il ne pourra donc probablement s'appliquer qu'en 2009 mais les calculs seront rétroactifs à partir de 2007.

B - LES DÉPENSES

Dans un avis du 15 septembre 2004, sur la *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013*, le Comité économique et social européen (CESE) note :

« L'édifice européen commun doit s'appuyer sur des piliers. Le plus solide sera la conviction qu'auront les citoyens de faire partie intégrante de cet édifice... qui vise au bien-être de tous, de faire partie d'une structure où la solidarité constitue la règle la plus fondamentale du comportement pour tous et toutes... Pour qu'il en advienne réellement ainsi, il est indispensable cependant que l'Union européenne consolide les politiques communes qu'elle possède déjà et qu'elle entreprenne, à un rythme soutenu et en utilisant des procédures démocratiques, de concevoir et de transposer dans la pratique toutes celles qui lui manquent encore pour qu'au-delà de l'union économique et monétaire, elle constitue une réalité sociale et politique. Concevoir et appliquer ces politiques implique bien évidemment un certain coût... ».

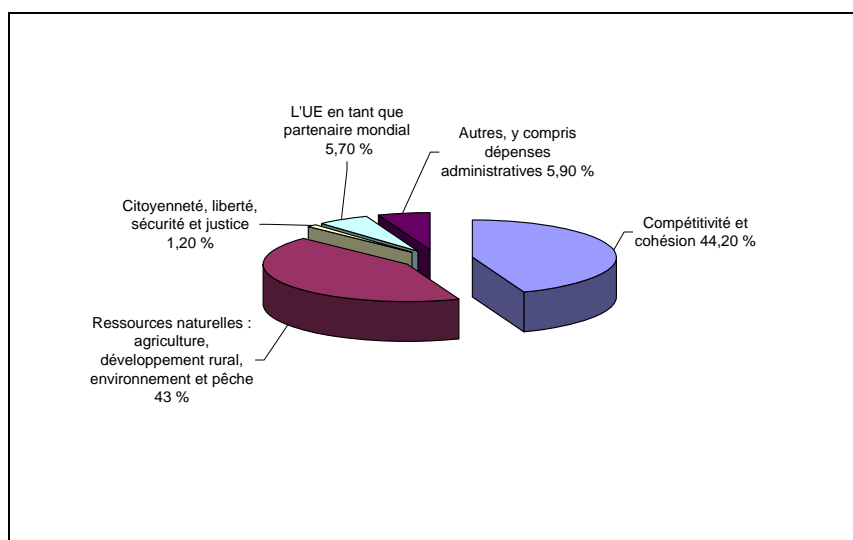
Les actions de l'Union européenne reflètent les priorités fixées par les États membres. Elles sont regroupées en trente et un domaines.

Au cours de la période 2007-2013, une large part des efforts portera sur l'augmentation de la croissance économique et sur la création d'emplois. L'économie de l'Union doit être plus compétitive et les régions moins prospères doivent rattraper les autres ; ces actions de cohésion seront renforcées par l'innovation et l'économie de la connaissance.

Dans la nouvelle nomenclature, les fonds destinés à la politique structurelle (régionale et de cohésion) n'apparaissent plus sous une rubrique distincte. Cette « lisbonnisation » des fonds structurels s'est accompagnée d'une forte hausse des crédits attribués à la recherche et d'un développement des partenariats public-privé permettant d'exercer un effet de levier.

Dans certains cas, les fonds européens venaient abonder, en cofinancement, des projets dont la priorité n'était peut-être pas avérée. Les anciens pays membres ont en outre atteint un degré de développement tel qu'une aide européenne n'est pas toujours indispensable (d'autant qu'ils en financent une partie par leur contribution). Mais, en revanche, la visibilité de l'Europe pour les citoyens est renforcée par la réalisation de travaux d'infrastructure ou par des projets culturels et cet aspect positif ne doit pas être négligé.

Graphique 1 : Dépenses sur la période 2007-2013



Source : Commission européenne

Dans son avis de septembre 2004, le CESE note en ce qui concerne le développement durable que « *il est indispensable et urgent de lui consacrer des ressources financières plus importantes que celles qui lui sont affectées aujourd'hui ou sont prévues dans les perspectives financières pour 2007-2013* ». L'environnement constitue l'exemple d'un bien public collectif sans frontières et pour la sauvegarde duquel une action commune ou au moins concertée est impérative.

De même, les dépenses du Fonds social européen (plus de 308 milliards d'euros sur la période) ont été réorientées afin de participer à la Stratégie de Lisbonne c'est-à-dire à mieux contribuer à la croissance et à l'emploi, notamment par le développement des compétences.

Certes, les dépenses attribuées, sous diverses rubriques, aux nouveaux États membres peuvent ne pas être intégralement consommées en raison des difficultés administratives rencontrées par ces États pour satisfaire aux exigences communautaires. C'est ce que l'on constate actuellement. Pour autant, les sommes affectées demeurent gelées dans l'hypothèse d'une utilisation différée. Ainsi, d'autres dépenses productives ne peuvent être engagées et le résultat est une moindre utilisation des crédits totaux.

Dans certains domaines, tels la recherche, il est difficile de vouloir répartir les fonds sur la totalité des États membres si on souhaite obtenir une réelle efficacité. En effet, la maîtrise des savoirs est souvent concentrée sur quelques États membres qui devraient donc pouvoir être privilégiés dans la réception de ces aides à la recherche.

D'ores et déjà, on observe le souci des États membres de surveiller étroitement les dépenses communautaires et pas seulement l'évolution de leurs contributions brutes ou nettes. Ainsi, la Cour des comptes exerce un contrôle vigilant, qui s'ajoute aux contrôles habituels de suivi des directions générales en charge des diverses politiques. En fait, l'idée est de s'assurer que les processus de contrôle mis en œuvre dans les pays membres sont bien effectifs et permettent de garantir que les exigences européennes sont bien respectées (normes environnementales par exemple). Dans le cas de mise en concession ou de partenariat public-privé, les conditions du contrat doivent être très explicites.

1. Les dépenses agricoles

La diversité géographique et climatique permet à l'Union européenne de disposer d'une riche variété de produits agricoles, sûrs et de qualité. En outre, l'Union a le souci de gérer et protéger efficacement ses ressources naturelles. Enfin, la nécessité de se prémunir le plus possible contre les risques alimentaires devient très présent dans tous les pays de l'Union.

En 2003, le Conseil européen a décidé une réforme de la Politique agricole commune (PAC) à laquelle il faut laisser du temps pour juger de ses effets complets. Ainsi, les dépenses agricoles pour les mesures de marché et les paiements directs sont déterminées jusqu'en 2013. Dans ce schéma, le couplage des aides et de la production est supprimé et les dépenses sont réorientées vers le développement durable. Cette nouvelle politique devrait contribuer à accroître la compétitivité de l'agriculture et à réaliser des progrès en matière d'environnement et de diversité de l'espace rural.

Il faut, dans tout projet de nouvelle réforme, se souvenir que la politique agricole est la seule véritablement commune au niveau de l'Union. Il faut veiller à ne pas créer les conditions d'un nouveau morcellement de ce marché unique (en particulier si des aides nationales différentes devaient être réintroduites).

La politique de la pêche restera tournée vers l'exploitation durable des ressources.

Le FEOGA, organisme emblématique de quarante ans de politique agricole commune, a été supprimé en 2007 et remplacé par d'une part le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) finançant notamment les paiements directs, les interventions sur les marchés et les restitutions à l'exportation et d'autre part le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) dont le nom indique la finalité. Auparavant, les dépenses pour le développement rural relevaient de deux procédures différentes ce qui nuisait à la transparence du système. Les dépenses agricoles relevant, pour l'essentiel, de la gestion partagée, ces deux nouveaux fonds travailleront avec des organismes nationaux.

Au-delà de 2013, les nouvelles négociations devront définir les contours de la future politique agricole. Il serait éminemment souhaitable qu'un débat sur les finalités de l'agriculture ait lieu entre les États membres avant de chercher à définir les modalités concrètes de la nouvelle politique. Un tel débat avait eu lieu lors de la fondation de la Communauté européenne et avait conduit à rédiger l'article 33 du Traité de Rome. **On peut regretter que diverses réformes aient été conduites depuis lors sans que ce débat ne fond n'ait eu lieu à nouveau. Une mise en perspective des objectifs assignés à la politique agricole commune doit précéder l'attribution des moyens budgétaires.**

La nouvelle politique ne pourra faire abstraction de l'état des négociations du cycle de Doha et des implications agricoles de celles-ci.

Les préoccupations des citoyens doivent être pleinement intégrées : elles concernent certes le coût des produits alimentaires (objectif porté dès l'origine de la PAC) mais aussi la qualité, la sûreté alimentaire et la préservation de l'environnement.

Enfin, les questions de sécurité alimentaire et la nécessité d'assurer une production suffisante au regard des besoins mondiaux ne peuvent plus être ignorées dans le contexte actuel.

Les agriculteurs ont plus spécifiquement le souhait de voir se créer également des mécanismes efficaces de gestion de crise, avec des aides exceptionnelles associées.

2. Les dépenses liées à la sécurité intérieure et à la justice

Il est assez unanimement reconnu que la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration clandestine est beaucoup plus efficace lorsque les pays de l'Union partagent les informations et agissent conjointement.

Depuis le Traité d'Amsterdam, la plupart de ces politiques ont été transférées au niveau communautaire. Il en va de même pour la protection contre les catastrophes naturelles et les crises sanitaires et environnementales.

Pour autant, ces actions requièrent un réel développement face aux incertitudes d'un monde globalisé et nécessitent une amélioration des instruments et donc des financements suffisants.

3. Les dépenses liées à la culture et la citoyenneté

L'Union européenne compte près de 500 millions d'habitants ayant des langues et des cultures diversifiées. Cette diversité est une source de richesse dès lors qu'elle se fonde sur des valeurs communes. Le budget européen doit assurer la protection et la promotion de l'héritage culturel de l'Europe, encourager la participation active aux débats sociaux, protéger la santé publique et les intérêts des consommateurs.

4. Les dépenses d'aide extérieure

L'Union européenne est un partenaire mondial qui apporte des aides d'urgence et participe également à l'aide à long terme en faveur du développement. Elle doit avoir la possibilité d'être un acteur responsable, capable d'exploiter le poids qui est le sien.

Le Fonds européen de développement, qui finance des projets dans soixante-dix-sept pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est hors budget. La participation des États membres dans son financement n'est pas la même que pour le budget général. Au cours de la période sous revue, cette aide supplémentaire représentera environ 3 % des dépenses annuelles de l'Union.

Deux règlements adoptés à l'automne 2005 ont supprimé le lien entre aide extérieure et achat de biens et de services, conformément à une recommandation du comité d'aide au développement de l'OCDE.

5. Les dépenses administratives

Ces dépenses, nécessaires à la mise en œuvre des actions de l'Union, représentent 0,06 % du budget européen. Malgré les critiques parfois formulées ici ou là, elles demeurent extrêmement modestes.

C - LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

De 1999 à 2001, le solde négatif net de la France s'est fortement dégradé, passant de 0,03 % du RNB en 1999 à 0,16 % ; il s'est stabilisé de 2001 à 2003 puis a marqué une nouvelle détérioration en 2004 pour se stabiliser en 2005 à 0,20 %. (source : Commission européenne).

La part des retours français dans le total des dépenses de l'Union européenne devrait décroître sur l'ensemble de la période 2007-2013 du fait notamment de l'intégration des dépenses agricoles de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'enveloppe globale prévue pour la rubrique « agriculture » et plus généralement de la montée en puissance des dépenses au profit des nouveaux États membres.

Toutefois, la France demeurerait bénéficiaire net de la PAC jusqu'en 2013 mais resterait au total un contributeur net et sa contribution nette tendrait à croître significativement. En effet, notre pays ne bénéficie d'aucune compensation de type britannique et, plus récemment, allemand, autrichien ou suédois. Notre part tend donc mécaniquement à augmenter. L'Italie se trouve dans une situation analogue.

En moyenne, sur la période 2008-2013, le Royaume-Uni fournirait un effort net inférieur à celui de la France : 0,34 % du RNB contre 0,37 % mais en 2013 - fin de période -, il y aurait une quasi-convergence des taux d'effort.

II - BUDGET EUROPÉEN 2007

Le budget 2007 s'inscrit comme il se doit dans les perspectives financières 2007-2013. L'accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européens stipule en effet que les budgets annuels doivent respecter les plafonds annuels par titre figurant dans le « cadre financier pluriannuel », en l'occurrence celui de 2007-2013.

En réalité, le budget européen se situe bien en-deçà du plafond possible des dépenses : de l'ordre de 1 % du RNB de l'Union pour un plafond qui demeure fixé à 1,24 % (cf. supra).

Voté par le Parlement européen en décembre 2006, ce premier budget de la nouvelle période de programmation consacre davantage de fonds à la compétitivité et à la cohésion dans l'Union à 27. Il privilégie fortement la croissance durable, l'environnement et le développement rural.

Ces fonds devraient être utilisés de manière plus transparente et plus performante, conformément aux objectifs des nouvelles règles financières et à travers une nouvelle génération de programmes européens.

Le budget communautaire est un budget de dépenses dans le sens où l'évaluation des dépenses est préalable au calcul des recettes qui seront nécessaires à leur financement. **Le budget est toujours équilibré *ex-ante*.**

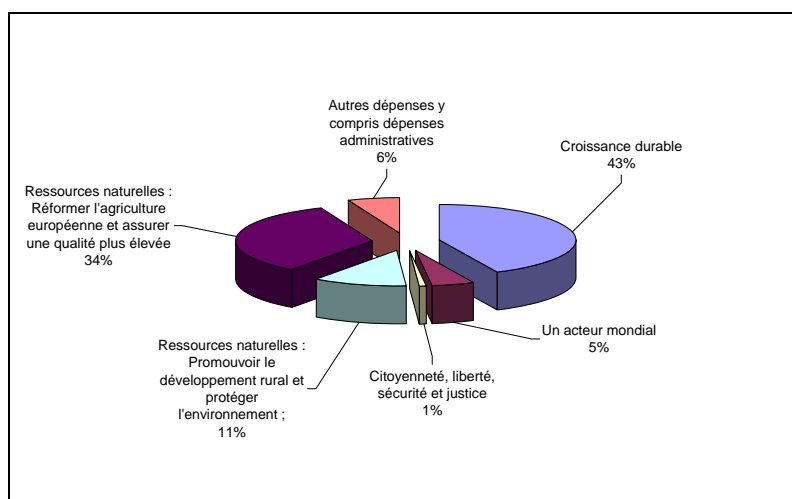
Le budget 2007 s'élève à 126,5 milliards d'euros en crédits d'engagements, en progression de 5 % par rapport à 2006. Il représente ainsi 1,08 % du Revenu national brut (RNB) de l'Union. Les crédits de paiement devraient atteindre 115,5 milliards d'euros, soit un accroissement de 7,6 % par rapport à l'année précédente et ne représentent que 0,99 % du RNB de l'Union à 27.

A - LES DÉPENSES

Les fonds de l'Union européenne bénéficient aux États membres en fonction des priorités définies au niveau européen. Les États membres moins prospères reçoivent proportionnellement davantage que les pays plus riches en raison des mécanismes de solidarité et de cohésion.

Pour la période 2007-2013, la plus large part des crédits budgétaires de l'Union est consacrée au renforcement de la croissance économique et à la création d'emplois.

Graphique 2 : Budget de l'Union européenne pour 2007 : les dépenses



Source : Commission européenne

1. Les dépenses découlant de la Stratégie de Lisbonne

Conformément à la Stratégie de Lisbonne, les priorités en faveur de l'éducation, la formation, la recherche (7^{ème} programme-cadre), l'innovation ainsi que les réseaux de transport et d'énergie sont affirmées.

Ainsi, 54,9 milliards sont alloués aux programmes favorisant la croissance durable et la compétitivité, notamment :

- 5,5 milliards d'euros à la recherche (+ 3,1 % par rapport à 2006) ;
- 1 milliard d'euros aux réseaux de transports et d'énergie (+ 32,9 %) ;
- 0,9 milliard d'euros à l'éducation et à la formation (+ 31 %) ;
- 0,4 milliard d'euros pour l'innovation (+ 53,6 %).

Près de 45,5 milliards d'euros devraient être disponibles pour renforcer la compétitivité des régions européennes en soutenant leurs capacités d'innovation, ce qui représente une augmentation de 14,8 % par rapport à l'année précédente. Sur ce total, 35,3 milliards seront destinés aux régions les moins développées (financement par le Fonds européen de développement régional et, en partie, par le fonds de cohésion).

2. Les dépenses agricoles et d'environnement

La plus large part du budget (56,3 milliards d'euros) est consacrée à l'environnement, au développement rural et à l'agriculture.

Conformément à la réforme de l'agriculture européenne, le montant consacré aux aides directes et aux mesures de marché restera stable (+ 0,6 %) par rapport à 2006, avec 42,7 milliards d'euros de crédits d'engagements. Cependant, les crédits en faveur du développement rural progressent de 3 % et ceux alloués à la protection de l'environnement de 17,9 %.

Ce volet vise à promouvoir une agriculture de qualité, sûre pour le consommateur et adaptée à la demande, dans le respect de l'environnement. Il doit aussi aider à la restructuration et à la diversification de l'économie rurale et à la promotion de la pêche durable. Il concerne en fait les ressources naturelles au sens large.

3. Les dépenses de sécurité intérieure

Dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, les crédits augmentent de 12,8 % pour s'établir à 0,6 milliard d'euros. Ils sont destinés à lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration clandestine, toutes actions pour lesquelles une mise en œuvre au niveau de l'Union se révèle beaucoup plus efficace qu'au niveau national car le partage d'informations et les opérations conjointes produisent de meilleurs résultats.

Les dotations en facteur de la citoyenneté et la culture, la jeunesse et la santé publique atteignent pour leur part 0,6 milliard d'euros comme en 2006. L'Union européenne compte plus de 495 millions d'habitants, de langues et de cultures différentes, ce qui constitue d'ailleurs la richesse de l'Union. Ce budget assure la promotion et la protection de son héritage culturel tout en encourageant la participation active aux débats sociaux et en protégeant la santé publique et les intérêts des consommateurs.

4. Les dépenses liées à l'action extérieure

L'Union européenne se doit également d'agir en tant qu'acteur mondial pour renforcer la stabilité, la paix et la prospérité au-delà de ses frontières. Un montant de 6,8 milliards d'euros y est consacré. Il regroupe les aides d'urgence en cas de catastrophe naturelle notamment et les aides à long terme destinées au développement.

Un instrument de pré-adhésion unique a été créé afin de regrouper les aides aux pays candidats actuels ou potentiels. Compte tenu de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le montant total disponible augmentera fortement (+ 6,5 % sur un an) pour les candidats restants et atteindra 1,2 milliard d'euros. De plus, 1,4 milliard d'euros est destiné à favoriser le développement des pays voisins de l'Est et du Sud, ce qui représente un accroissement de 11,1 % par rapport à 2006. Pour les autres régions en développement, le budget prévoit 2,2 milliards de crédits d'engagements, montant légèrement inférieur à celui de 2006, exercice pour lequel des contributions exceptionnelles avaient été faites en raison de la reconstruction des zones touchées par le tsunami ainsi que pour l'Irak et l'Afghanistan.

Soixante-dix-sept pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique peuvent en outre bénéficier du Fonds européen de développement (hors budget) afin de procéder à des réformes en matière d'éducation, de santé, de transport ou pour renforcer leurs institutions. Pour la période 2008-2013, cette aide supplémentaire représentera environ 3 % des dépenses annuelles de l'Union.

5. Les dépenses administratives et diverses

Les dépenses administratives des institutions de l'Union européenne s'élèvent à 6,9 milliards d'euros soit 5,5 % du total des engagements du budget. Elles correspondent aux frais de personnel et aux dépenses immobilières et d'administration des institutions européennes : Conseil des ministres, Parlement européen, Commission européenne, Cour de justice et Cour des comptes européennes.

Enfin, les compensations prévues dans les traités d'adhésion pour garantir que le bénéfice budgétaire net des nouveaux États membres reste positif dans les premières années qui suivent l'adhésion sont fixées à 0,4 milliard pour la Bulgarie et la Roumanie uniquement.

B - LES RESSOURCES

Le recours aux différentes sources de recettes s'effectue de manière séquentielle : d'abord viennent les ressources propres traditionnelles puis ensuite la ressource TVA, le solde étant financé par la ressource RNB qui compense la différence entre les dépenses totales et les autres recettes.

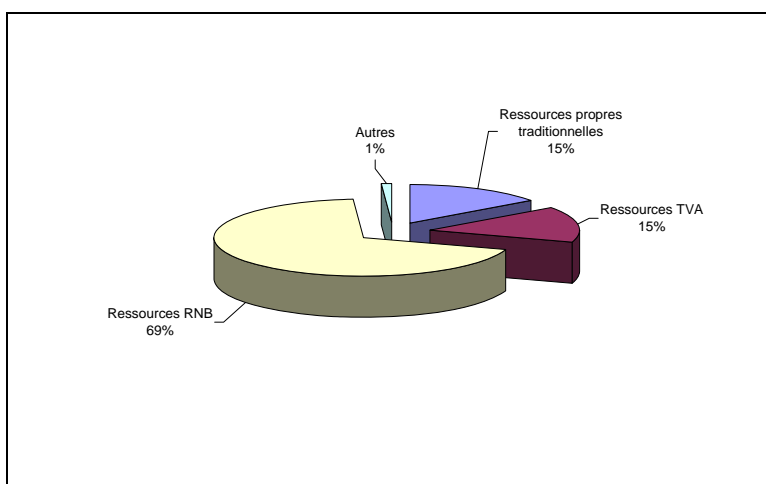
Ainsi, un manque de recettes en termes de ressources propres traditionnelles, résultant par exemple de manquements dans les recouvrements dans certains pays, est automatiquement compensé par une contribution RNB accrue de tous les États membres. Cette façon de procéder est contraire au principe de juste répartition de la charge financière et n'est pas de nature à encourager les efforts pour améliorer le système de perception.

En effectuant des contrôles sur place et documentaires, la Commission cherche à vérifier que les États membres remplissent correctement leurs responsabilités. En ce qui concerne les droits de douanes, la Commission a aussi le souci d'éviter les distorsions de concurrence en fonction du lieu de dédouanement. Un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (15 novembre 2005, affaire C-392/02) a confirmé que les États membres défaillants devaient assumer leur responsabilité pour la carence dans le recouvrement. La Commission dispose de plusieurs procédures à cet effet. La Cour de justice peut, de son côté, infliger des astreintes ou des amendes voire les deux de manière cumulative. Ces sommes ne sont pas symboliques ; elles sanctionnent nettement une atteinte au principe de légalité dans une communauté de droit.

Les États membres s'acquittent mensuellement de leur part des ressources propres.

En 2007, les recettes de l'Union européenne s'élèveront à 116,4 milliards d'euros, un montant légèrement inférieur aux fonds engagés au titre des différentes politiques de l'Union, en raison du fait que la plupart des projets seront pluriannuels et que les fonds, ainsi bloqués dès la première année, seront en fait versés en plusieurs tranches pendant la durée du projet.

Graphique 3 : Budget de l'Union européenne pour 2007 : les ressources



Source : Commission européenne

Les contributions des États membres reflètent largement leur capacité contributive. Toutefois, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni bénéficient de certains ajustements (cf. supra).

En 2007, la ressource fondée sur la TVA diminuera significativement, passant de plus de 50 % du total des recettes en 2006 à 15 % tandis que la part de la ressource RNB s'élèvera de 30 % à 69 %.

1. Les ressources propres traditionnelles

Ces ressources découlent directement de la législation communautaire. Les États membres les encaissent et les reversent à la Commission, en retenant un pourcentage (25 %) à titre de compensation pour leurs frais de perception.

Elles consistent essentiellement en droits de douane perçus sur les produits en provenance de pays tiers et les cotisations « sucre ». Depuis la libéralisation du commerce international et la diminution progressive des taxes à l'importation, ces ressources sont faibles. Elles représentent 15 % des recettes totales dans le budget 2007 soit 17,3 milliards d'euros. Cependant, ces recettes sont actuellement fortement minorées par l'existence de la contrefaçon sur produits importés.

2. La ressource fondée sur la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Cette ressource repose sur les calculs effectués par les administrations des États membres en vertu notamment du règlement 1553/89 du Conseil.

Le montant est obtenu par l'application d'un taux uniforme (0,33 % en 2007) à l'assiette TVA harmonisée (construction théorique en l'absence de taux identiques et de liste uniforme de biens soumis à ces taux) de chaque État membre, écartée à 50 % du RNB. Elle représente également un peu plus de 15 % du total soit 17,8 milliards d'euros.

L'assiette est élargie afin d'éviter que les pays les moins prospères n'aient une contribution trop élevée puisque la consommation, et donc la TVA, y représente un pourcentage plus élevé du revenu national que dans les pays plus riches.

La Commission vérifie les relevés annuels des assiettes TVA à la lumière de trois principes :

- la transparence (mode de détermination clair de l'assiette) ;
- l'uniformité (méthodes identiques et mêmes sources d'information) ;
- l'équité (même traitement de tous les États membres).

Si elle constate des non-observations apparentes, elle interroge l'État membre qui peut soit s'expliquer soit modifier ses pratiques. En cas de désaccord, une procédure d'infraction peut être lancée et la Cour de justice peut même être saisie de l'affaire. Le document comprenant le rapport du contrôle, les observations de l'État membre et le document récapitulatif de la Commission est examiné en comité de travail consultatif avec des représentants de tous les États membres. En 2007, onze contrôles sont prévus.

3. La ressource fondée sur le Revenu national brut (RNB)

Cette ressource est régie par le règlement 1287/2003 du Conseil en date du 15 juillet 2003.

Cette recette résulte d'un pourcentage uniforme (0,73 %) appliqué au RNB de chaque État membre calculé selon les règles harmonisées de la comptabilité nationale européenne (système dénommé SEC 95). C'est la ressource la plus importante (69 % du total) qui atteint 80 milliards d'euros.

Les mêmes règles de contrôle que celles appliquées à la ressource TVA sont en vigueur. Eurostat est associé aux contrôles.

4. Les autres ressources

Le budget est également alimenté marginalement (1 % du budget) par d'autres recettes telles que les taxes versées par le personnel de l'Union européenne sur ses rémunérations, les contributions des pays tiers à certains programmes communautaires (recherche notamment), des intérêts bancaires, des remboursements d'aides non utilisées et les amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence. En 2007, cette rubrique s'élève à 1,3 milliard d'euros.

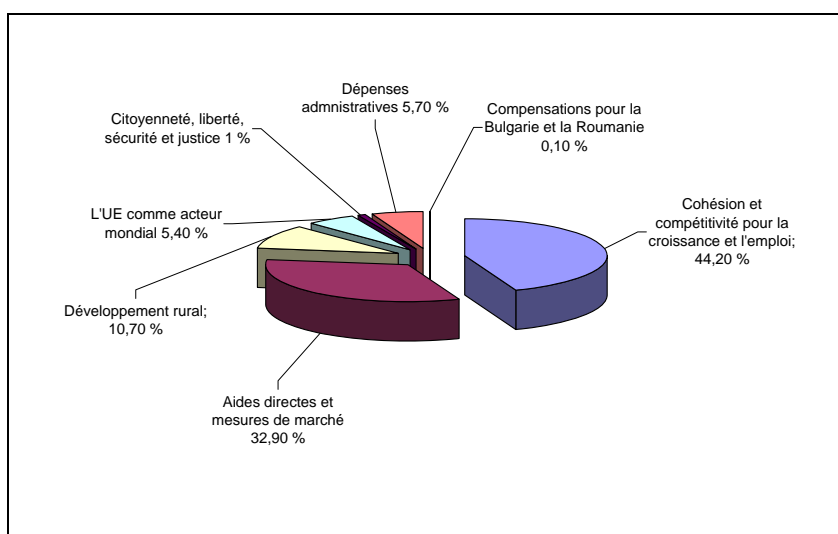
*
* *

En 2007, la « correction britannique » inscrite dans le budget est de 5,3 milliards d'euros. Le coût de cette correction sera assumé par les 26 autres États membres, en fonction de leur part dans le RNB total de l'Union. Toutefois, les parts de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède sont limitées à un quart de leur valeur théorique. La charge additionnelle qui en résulte est de nouveau répartie entre les 22 membres restants de l'Union.

III - LE PROJET DE BUDGET 2008

Pour 2008, le deuxième exercice des perspectives financières, le projet de budget présenté par la Commission Barroso en mai 2007 atteindrait 1,03 % du RNB de l'Union soit 129,2 milliards d'euros en crédits d'engagements. La hausse par rapport à 2007 ressort ainsi à 2 %. En crédits de paiements, ceci équivaut à 121,6 milliards d'euros (0,97 % du RNB), l'accroissement par rapport à 2007 étant plus conséquent : 5,3 %.

Graphique 4 : Proposition de budget pour 2008



Source : Commission européenne

Dans ce projet, les dépenses pour la croissance et l'emploi (rubrique 1 : croissance durable, compétitivité et cohésion) dépassent celles pour l'agriculture. Elles s'élèvent à 44,2 % du budget soit 57,2 milliards d'euros en crédits d'engagements (+ 4 % par rapport à 2007). La Commission souhaite ainsi répondre aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne et affronter les nouveaux défis. Par exemple, les programmes d'apprentissage bénéficieraient d'un accroissement de 9 % de leur budget (et de 63 % pour Erasmus Mundus), la recherche de 11 %, les investissements pour l'énergie et le transport de 14 % et le projet Galiléo de 51 %. Les dépenses de cohésion augmenteraient pour leur part de 3,1 % par rapport à 2007.

La rubrique 2 : préservation et gestion des ressources naturelles, qui inclut les dépenses de la PAC, passe donc en deuxième position avec 56,3 milliards d'euros en crédits d'engagements soit 43,6 % du RNB de l'Union, montant stable par rapport à l'année précédente. Cette stabilité recouvre une légère diminution des aides directes aux agriculteurs et des dépenses liées au marché et une faible augmentation des dépenses liées au développement rural et à l'environnement.

La rubrique 3 : liberté, sécurité, justice et citoyenneté représenterait 1 % du budget total soit 1,3 milliard d'euros. L'augmentation la plus forte concerne la gestion de flux migratoires (+ 24 % sur un an). Pour certains programmes, des difficultés dans l'adoption de la base juridique se posent et retarderont leur mise en œuvre.

Dans la rubrique 4 : l'Europe comme partenaire global, les crédits d'engagements atteindraient 5,4 % du budget soit 6,9 milliards d'euros, en croissance de 1,5 % par rapport à 2007. La coopération au développement reste le principal poste budgétaire avec 2,2 milliards d'euros. Comme en 2007, une marge de 330 millions d'euros est ménagée en dessous du plafond fixé dans les perspectives financières afin de faire face, le cas échéant, à des événements imprévus.

La rubrique 5 : administration constituerait 5,7 % du budget avec 7,3 milliards d'euros (+ 5,7 % par rapport à 2007 dont 4,1 % pour la seule Commission). L'augmentation est destinée uniquement à faire face aux besoins résultant de l'élargissement.

En juillet 2007, le Conseil et le Parlement ont procédé à leur exercice de concertation.

IV - L'EXAMEN PRÉVU AVANT 2009

A - LES TRAVAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN

Une partie de l'accord obtenu en mai 2006 repose sur le fait que la Commission s'est engagée à procéder à un « *examen complet et diversifié de tous les aspects des dépenses et des ressources de l'Union européenne* ». Cet examen est prévu en 2008-2009.

Le Parlement européen a insisté sur son souhait de participer à cet examen en vue de parvenir à élaborer un système financier global « *qui soit équitable, dynamique, progressiste et transparent* ». De plus, ce cadre financier devrait être établi pour une durée de cinq ans qui coïncide avec les mandatures du Parlement et de la Commission.

Le Parlement européen a ainsi entrepris une démarche novatrice visant à associer les Parlements nationaux à la définition des grands principes que devraient respecter le nouveau mode de financement. Il a en outre adopté en mars 2007, à une large majorité, un rapport présentant ces options. L'accord des parlementaires des différents pays est une étape importante et nécessaire mais pas suffisante puisqu'en outre la Commission européenne et le Conseil européen doivent donner leur approbation.

Le Parlement européen pour sa part, soucieux de permettre à l'Union de mener des politiques plus ambitieuses et donc d'accroître ses dépenses, estime qu'il faut pour y parvenir régler d'abord le problème des recettes. À cette fin, bien que cette question n'entre pas dans le champ de compétence de l'Union, il a décidé de faire des propositions sur lesquelles les Parlements nationaux pourraient avoir un avis favorable. Cette initiative pourrait faire progresser le débat dans la perspective de la réouverture du dossier en 2008-2009. Des discussions sont donc en cours, associant les Parlements nationaux.

Le sujet est très difficile et l'unanimité des États membres est requise. Le Parlement, à l'issue des consultations en cours, présentera deux rapports dont est chargé M. Alain Lamassoure.

Un premier rapport a d'ores et déjà été adopté à une large majorité en mars 2007, portant sur une première étape¹. Celle-ci consiste à conserver le système actuel de financement en le simplifiant afin de le rendre plus clair, plus transparent et plus équitable. Les modifications successives ont en effet compliqué à l'excès les modes de calcul ; rappelons que certains pays ont finalement été autorisés à ne pas participer au financement de certaines politiques. Il faut donc parvenir à remettre les choses au clair, en privilégiant le recours à un seul critère de répartition : le PIB. Il faut accepter les éventuelles imperfections de ce critère ; tous en présentent. La transition doit également être organisée afin d'éviter que le changement de système ne se traduise par de trop fortes variations des contributions nationales.

La deuxième phase est en cours de discussion. Elle consisterait à compléter ces contributions nationales par des ressources fiscales directement affectées au budget communautaire, de vraies ressources propres. On reviendrait ainsi au système prévu dans les traités. L'Union européenne serait, dans cette proposition, traitée comme une collectivité territoriale, les États gardant la souveraineté fiscale : les États habiliteraient l'Union européenne à lever un impôt ou à faire varier le taux d'un impôt existant dans certaines limites. De plus, il devrait être prévu un moyen de garder constante la charge de l'impôt pour le citoyen européen. Enfin, pour assurer la compréhension de la transition, il faut s'interdire de mélanger cette réforme avec un accroissement de la taille du budget européen. Ce sont deux problèmes différents qu'il faut clairement distinguer dans le temps ; le débat est trop complexe pour le polluer avec d'autres considérations très sensibles politiquement. Au demeurant, le plafond actuel (1,24 % du PIB) offre déjà une marge de manœuvre appréciable, de l'ordre de 25 % ! Comme pour la première phase, une phase de transition devrait être prévue dont la durée pourrait être assez longue.

Si un accord peut être obtenu dans quelques mois, avec les Parlements nationaux, sur l'idée de mettre à l'étude un tel système afin de revenir à un financement de l'Union européenne par des ressources propres, un grand pas aura été fait. Il restera aux gouvernements et à la Commission à faire des propositions concrètes. La Commission y travaille déjà (cf. infra B).

¹ Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne du 13 mars 2007.

Le Parlement européen estime qu'il y aurait lieu d'améliorer la visibilité des dépenses européennes bénéficiant aux États membres dans un souci de transparence et afin de renforcer la conscience d'appartenir à un ensemble producteur de résultats concrets. À cet effet, il serait par exemple utile de signaler clairement et systématiquement les investissements de divers types réalisés avec des fonds de l'Union européenne.

On pourrait même envisager de mieux coordonner les budgets nationaux des États membres, par exemple en prenant des hypothèses communes pour les facteurs exogènes (valeur du baril de pétrole, cours de l'euro, croissance mondiale...) ou encore en présentant des tableaux mettant en regard les diverses politiques menées (à impact européen) et les moyens qui leur sont affectés. Cela permettrait à chaque pays de se positionner plus aisément dans le cadre de l'Union européenne, avec une meilleure connaissance des choix de ses différents partenaires. Cela permettrait de mieux cerner les actions des uns et des autres. **Peut-être aussi réaliserait-on alors que certaines politiques seraient plus efficacement conduites au niveau européen ou au niveau national ou par une association des deux ou encore grâce à des coopérations renforcées. Pour cela, aucun traité n'est nécessaire. Il suffit d'un accord politique.**

B - LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne poursuit sa stratégie fiscale définie de longue date (« *Tax policy in the European Union - Priorities for the years ahead* » COM/2001/260 de mai 2001 confirmée en octobre 2005 : « *The contribution of taxation and customs policies to the Lisbon strategy* » COM/2005/532). Elle estime qu'il n'est pas nécessaire de parvenir à une large harmonisation des systèmes fiscaux directs des États membres. Il faut en revanche s'attacher à éliminer les obstacles fiscaux à toutes formes d'échanges transfrontières et, secondairement, lutter contre les effets dommageables de la concurrence fiscale.

Elle a lancé, le 12 septembre 2007, un large processus de consultation des divers acteurs de l'Union européenne au niveau local, régional, national et européen en ouvrant un site permettant de recueillir des commentaires et suggestions sur le réexamen complet (ressources et dépenses du budget européen). À cet effet, elle a publié un document de base intitulé « Réformer le budget, changer l'Europe » (SEC (2007) 1188 final). La Commission y précise : « *Le réexamen offre une possibilité unique de procéder à une évaluation détaillée du budget européen et de son financement en dehors des contraintes de la négociation d'un cadre financier* ». Elle invite les parties intéressées à prendre part à ce débat « *sans tabou* ». Ce site sera ouvert jusqu'au 15 avril 2008.

Sauf demande expresse contraire, les contributions seront publiées sur le site et une conférence clôturera ce processus.

D'autres documents seront également utiles pour ce réexamen, en particulier le « bilan de santé » de la PAC (à venir) et les rapports sur la cohésion (le dernier datant de mai 2007).

Ce réexamen ne portera pas sur le nouveau cadre financier pluriannuel devant commencer en 2014. Cela incombera à la prochaine Commission et au futur Parlement issu des élections de 2009. Il visera plutôt à dégager des priorités en matière de dépenses, à améliorer la gestion du budget et à rechercher le meilleur moyen de fournir les ressources nécessaires.

La Commission a entrepris d'autres travaux, encore non aboutis, dans divers domaines :

1. L'impôt sur les sociétés

Un projet de directive actuellement en phase de préparation devrait être proposé par la Commission européenne au premier semestre 2008 sur l'harmonisation des bases fiscales pour l'impôt sur les sociétés. En la matière, un règlement ne saurait suffire. Actuellement, la préparation de ce texte associe une très grande majorité d'États membres soucieux de participer aux discussions préliminaires. Certains États n'ont cependant pas l'intention d'accepter cette directive, notamment l'Irlande, la Slovénie, le Royaume-Uni, l'Estonie, Malte et Chypre. Des difficultés restent à aplanir, même au sein des partisans de la directive, par exemple en ce qui concerne la consolidation, fortement réclamée par les entreprises européennes.

Il est intéressant de noter que les membres de la zone euro sont presque tous partisans de la ratification de cette directive. S'il apparaissait donc qu'il est impossible de parvenir à un accord unanime, il serait envisageable d'engager une coopération renforcée en la matière (directive avec clause « *d'opting out* »).

Les délais d'élaboration de cette directive puis de sa transposition en droit national devraient être compatibles avec l'utilisation éventuelle de cette base harmonisée comme base de futures recettes européennes après 2013.

En effet, prendre pour base de taxation européenne l'impôt sur les sociétés présente une logique indéniable : les entreprises sont les principaux bénéficiaires de la dynamique communautaire qui leur a permis d'accroître leurs chiffres d'affaires et leurs exportations. L'esprit du marché unique suppose en outre l'absence de distorsions de concurrence qui peuvent résulter de différences dans les modalités de la fiscalité sur les bénéfices. Certes, certains pays sont en faveur d'une possibilité de conserver une concurrence fiscale mais même ceux-ci ne peuvent s'opposer à des tentatives d'harmonisation des bases qui conduisent à une transparence du marché et peuvent laisser subsister une concurrence par les taux d'imposition.

Pour autant, l'utilisation de cette base ne devrait pas nuire à la compétitivité des entreprises européennes et supposerait donc l'organisation d'une neutralité fiscale stricte : le transfert au niveau communautaire devrait s'accompagner d'une baisse des impôts nationaux.

On peut enfin objecter que le contribuable européen serait alors non les citoyens mais les entreprises. Cela suggère que cette solution ne peut être que transitoire.

2. La TVA

L'Union européenne a permis de développer fortement le commerce entre les États membres ; elle a renforcé la croissance et l'emploi. Il est donc logique que la TVA qui découle de cette activité supplémentaire soit affectée, au moins en partie, au financement du budget européen.

Les modalités en sont aisées puisque les bases sont d'ores et déjà largement harmonisées et que la TVA est déjà une ressource communautaire.

Deux sujets principaux sont en discussion :

2.1. La fraude

La fraude est extrêmement importante dans ce domaine : l'estimation actuelle avoisine les 50 milliards d'euros par an selon les services de la Commission européenne. Elle est le plus souvent attribuable à des opérations de carrousel faisant intervenir des entreprises fantômes. Mais elle peut aussi résulter d'opérations de contrefaçon sur des biens importés dans l'Union européenne, contrefaçon qui ne concerne plus seulement les biens de luxe mais aussi les biens industriels et les biens de consommation courante (des moteurs d'avions, des freins de voiture sont contrefaits et même une voiture Citroën dans sa totalité !). La contrefaçon est un phénomène en pleine expansion et de plus en plus dangereux : elle s'applique en effet désormais aux médicaments (+ 45 % pour la seule année 2004) ; ceux-ci sont même devenus le segment le plus dynamique de la fraude ! Ceci ne peut que susciter de fortes réactions dans les États membres car il s'agit d'une menace pour la santé, la sécurité ou l'emploi des citoyens de l'Union.

La Commission aimerait donc avancer sur ce dossier. Or, aucun accord ne se dessine pour s'attaquer sérieusement à ce problème. L'Allemagne a, pour sa part, proposé de modifier le système en percevant la TVA au stade final (« *reverse charge* ») ce qui revient à la transformer en un impôt sur le chiffre d'affaires ou la consommation. Les luttes contre la fraude sont menées actuellement de manière désordonnée et apparemment peu efficace même si les risques sont considérés comme très sérieux. Au-delà du manque à gagner pour les recettes communautaires, problème en soi non négligeable, les populations peuvent subir des effets indésirables dans des domaines de la santé ou de la sécurité.

Au niveau du budget européen puisqu'il s'agit du sujet de ce rapport, la fraude représente un montant très important des recettes. Ce montant a vocation à croître car la fraude, et notamment la contrefaçon, est devenue une véritable industrie, beaucoup plus profitable que bien des trafics plus dangereux. « *Toutes les organisations criminelles internationales comptent désormais la contrefaçon dans leur gamme d'activités* » (Commission européenne : l'Union européenne et la lutte contre la contrefaçon - mars 2006). Il existe d'ailleurs une grande variété de fraudes, certaines assez répandues, d'autres se concentrant sur des marchés ciblés. L'élargissement de l'Union européenne a en outre donné une nouvelle impulsion à ce mouvement. En 2004, les saisies d'articles contrefaits avaient augmenté de 1 000 % par rapport à 1998. Plus de 18 millions d'articles saisis étaient des jouets contrefaits.

Face à cette évolution, force est de constater que les réactions des États ont été plutôt timorées. La législation actuelle paraît insuffisante et, de plus, son application est souvent difficile.

La Commission européenne a présenté de nouvelles propositions dans une récente communication (COM/2006/254 du 31 mai 2006) afin de lancer un débat. Une autre communication (COM/2005/479 d'octobre 2005) explicitait la réaction des douanes face aux tendances les plus récentes de la contrefaçon et du piratage (notamment une opération conjointe entre pays membres menée en 2005, dénommée FAKE) et proposait un ensemble de mesures.

Les saisies douanières de biens contrefaits ont augmenté très fortement en 2006, année durant laquelle elles ont atteint 250 millions d'articles en 36 486 affaires soit une augmentation de 40 % du nombre d'affaires par rapport à 2005 (26 000). L'augmentation concerne presque tous les secteurs à l'exception de l'alimentation et du matériel informatique. 86 % des articles saisis proviennent de Chine mais cela ne représente qu'un tiers des affaires traitées. En effet, un nombre croissant d'affaires concernent des cas où peu d'articles sont saisis tandis qu'une seule affaire peut impliquer d'énormes quantités de biens saisis (cigarettes par exemple). Les autres pays de provenance varient selon la nature des biens saisis : l'Inde et les Émirats arabes unis pour les médicaments, la Malaisie pour les équipements électriques, la Turquie pour l'alimentation... En outre, dans certains cas, les biens ont été fabriqués ailleurs et ont seulement transité par ces pays.

Dans l'Union européenne, les douanes travaillent en coopération, dans le respect de la réglementation communautaire. La Commission s'efforce d'accélérer les échanges de données entre pays membres pour accroître l'efficacité des recherches. Elle a même coordonné à l'automne 2006 une opération de saisie d'articles chinois dans 13 pays membres (92 containers d'articles contrefaits de toutes natures). On note qu'en 2006, l'Allemagne a saisi le plus grand nombre d'articles, devant la Grèce, la Slovaquie et la Belgique.

77 % des affaires concernent des trafics par voie aérienne ou postale, ce qui suggère une possible utilisation d'internet. Dans ces cas, le nombre d'articles concernés est évidemment faible.

Parvenir à renforcer la lutte contre la fraude signifie, pour notre sujet, accroître les ressources communautaires et, nous venons de le voir, de manière non négligeable.

2.2. Les taux réduits de TVA

Les taux réduits de TVA peuvent s'appliquer à une liste limitative de produits. Tout changement à cette liste requiert l'unanimité des Vingt sept membres. Des travaux ont été ébauchés pour savoir s'il ne serait pas possible de restituer un peu de subsidiarité dans le choix des produits relevant du taux réduit. On se souvient de la demande française portant sur les taux de TVA applicable aux repas pris dans des restaurants. On peut aisément soutenir que la distorsion de concurrence entre un restaurant de Paris et un autre situé à Berlin en raison de taux de TVA différents est négligeable. Par ailleurs, une recherche danoise a démontré que le fait de bénéficier d'un taux réduit de TVA pouvait n'avoir

qu'une incidence marginale sur la consommation de ces produits (cf. communication de la Commission européenne en juillet 2007 sur *Pertinence, coûts révélés et coûts cachés des taux réduits*). L'idée pourrait être de revenir aux grands principes et de simplifier les strates réglementaires accumulées au fil des ans. Reste un point délicat : obtenir un accord unanime sur les critères à retenir pour classer des biens ou services dans la catégorie « taux réduit ».

3. La fiscalité de l'environnement

La fiscalité de l'environnement est un enjeu fondamental pour le futur. Dans de nombreux pays membres, les préoccupations climatiques conduisent à envisager la mise en œuvre d'écotaxes de natures diverses. Il serait donc logique d'imaginer d'instaurer, à l'échelle de l'Union européenne, une telle taxe qui autoriserait la poursuite de politiques communes.

La Commission européenne a d'ailleurs mis en circulation un livre vert pour recueillir les réactions les plus larges. En 2008, la directive sur les produits énergétiques devrait être modifiée. L'objectif serait de parvenir à un système assurant à long terme des prix stables et élevés. Il reste à concevoir les instruments les mieux adaptés pour y parvenir.

Le sujet est suffisamment complexe et a de trop fortes implications politiques pour que l'on puisse attendre une évolution rapide de ce dossier. Le seul élément positif est la montée sensible de la prise de conscience des enjeux environnementaux qui pourrait pousser à sortir de la longue phase des réflexions préliminaires pour passer à l'engagement réel.

CONCLUSION

Le budget est un outil qui traduit de manière forte les priorités d'actions et les objectifs de l'entité qu'il concerne.

Pour l'Union européenne, récemment élargie, les défis à relever sont nombreux et conditionnent le futur. Citons, entre autres, la nécessité de promouvoir les valeurs européennes dans un monde en mutation rapide, l'obligation de s'adapter en permanence au changement supposant un soutien au progrès scientifique et technologique mais aussi au renforcement de la connaissance, de la mobilité, de l'innovation, le besoin de faire face au vieillissement de la population, la nécessaire solidarité alors que dix États membres affichent un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, la réponse à apporter au changement climatique, les pressions migratoires, le besoin de sécurité des citoyens...

Certes, les réponses ne viendront pas uniquement du budget européen. Il importe en particulier de bien cerner ce qui sera mieux fait au niveau de l'Union et ce qui relève de la subsidiarité. Il faut coordonner les actions des États membres, simplifier les procédures et évaluer régulièrement l'efficacité des fonds engagés.

Il reste que le rôle du budget européen est important et, bien conçu, il peut en outre être un catalyseur essentiel. C'est pourquoi réfléchir aux meilleures conditions de son financement est une tâche primordiale.

TABLE DES SIGLES

CEE	Communauté économique européenne
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CESE	Comité économique et social européen
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
PAC	Politique agricole commune
PNB	Produit national brut
RNB	Revenu national brut
SEC	Système européen de comptes

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Graphique 1 :	Dépenses sur la période 2007-2013.....	14
Graphique 2 :	Budget de l'Union européenne pour 2007 : les dépenses	19
Graphique 3 :	Budget de l'Union européenne pour 2007 : les ressources	22
Graphique 4 :	Proposition de budget pour 2008	24

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

La France va assurer au second semestre 2008 la présidence de l'Union européenne. Ce doit être l'occasion de redéfinir les objectifs politiques et économiques de l'Union et de remettre à plat la gestion budgétaire.

Cet avis suggère de s'attaquer sans tarder au problème commun de l'insuffisance de la croissance économique et de l'endettement public excessif.