

REPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*LES PERSPECTIVES
FINANCIÈRES DE
L'UNION
EUROPÉENNE*

2005
Rapport présenté par
M. Georges de La Loyère

MANDATURE 2004-2009

Séance des 10 et 11 mai 2005

**LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**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 8 février 2005
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

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 11 mai 2005.....	I - 1
Première partie - Texte adopté le 11 mai 2005	3
INTRODUCTION.....	5
I - UN BUDGET, POUR QUELLES POLITIQUES ?	7
A - L'AGRICULTURE.....	7
B - LES FONDS STRUCTURELS, LA POLITIQUE DE COHESION ...	8
C - LES POLITIQUES GLOBALES.....	9
II - LE BUDGET EUROPEEN DU SOUHAITABLE	10
A - LE CLUB DES SIX PLUS UN.....	10
B - LES CONSEQUENCES POUR LA FRANCE.....	12
C - LES MECANISMES DE CORRECTION GENERALISEE.....	12
D - A LA RECHERCHE D'UN ACCORD	13
III - SE DONNER DU TEMPS.....	13
A - DEFINIR UNE STRATEGIE EN DEUX ETAPES	14
1. Une phase qui couvrirait la période 2007-2009.....	14
2. Un cadre financier pour cinq ans (2010-2015).....	14
B - MODULER LES CHOIX SELON L'ESPACE	15
C - VERS DES RESSOURCES PROPRES	16
1. La ressource TVA.....	16
2. Impôt sur les sociétés et concurrence fiscale.....	17
CONCLUSION.....	19
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	21
ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN.....	47

RAPPORT présenté au nom de la section des finances par M. Georges de La Loyère, rapporteur.....	II - 1
INTRODUCTION.....	5
I - ACTUALISATION DES PERSPECTIVES FINANCIERES EUROPEENNES 2007-2013.....	7
A - LA PROCEDURE BUDGETAIRE EUROPEENNE	7
B - LES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION CONCERNANT LES PERSPECTIVES FINANCIERES	13
C - L'EXERCICE DE PERSPECTIVES FINANCIERES 2007-2013	13
1. Le contexte de l'exercice	13
2. Les prises de position déjà exprimées	14
3. Les propositions de la Commission européenne.....	15
4. Les étapes ultérieures	19
II - SORTIR DE L'IMPASSE BUDGETAIRE : UNE NECESSITE .	20
A - SE DONNER DES MARGES DE MANŒUVRE : UN FINANCEMENT, POUR QUOI FAIRE ?.....	20
1. Rééquilibrer la gouvernance de la zone euro.....	21
2. Développer des politiques communes	22
3. Remplir les objectifs de la stratégie de Lisbonne	25
4. Financer de manière satisfaisante les élargissements actuels et futurs	27
5. Limiter la vive hausse de la contribution française au budget communautaire.....	28
6. Permettre le maintien de la PAC et une réforme acceptable des fonds structurels	32
B - LES POSITIONS DES DIFFERENTS PAYS	32
1. La position française.....	34
2. La position de nos partenaires	35
CONCLUSION.....	39
GLOSSAIRE.....	41
TABLE DES SIGLES	43

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 11 mai 2005**

Première partie
Texte adopté le 11 mai 2005

Le 8 février 2005, 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 « *Les perspectives financières de l'Union européenne* »¹.

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

INTRODUCTION

L'élaboration en cours du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2007-2013 (encore appelé perspectives financières) constitue une bonne illustration de la différence qu'il y a entre le projet de Traité constitutionnel et la définition des futures politiques communes.

Le Traité constitutionnel traite des principes généraux et précise le rôle de chacune des institutions dans l'adoption des choix budgétaires. Le texte en son article I-55 précise « *qu'une loi européenne du Conseil fixe le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent* ».

Il insiste sur le fait que « *le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel* ».

Il précise enfin à l'article II-402 que « *le cadre financier pluriannuel est établi pour une période d'au moins cinq années* ». Les propositions actuellement soumises par la Commission portent, elles, sur une durée de sept ans.

Certains députés européens font remarquer que l'assemblée de Strasbourg est élue pour cinq ans et qu'il pourrait sembler judicieux, voire démocratique, que l'enjeu budgétaire soit au cœur de la campagne qui conduit au renouvellement du Parlement européen et donc à la désignation d'une nouvelle Commission.

Il est à noter que, dans le système actuel, le Parlement européen élu en juin 2004 se prononcerait sur les perspectives 2007-2013 et donc contraindrait fortement les choix de la nouvelle Assemblée, qui sera élue en juin 2009, pendant l'essentiel de la durée de son mandat.

En tout état de cause, le contenu des politiques que l'Union décidera de financer et la hauteur des crédits programmés ne sont pas dictés par le Traité constitutionnel mais résultent directement des choix politiques proposés par la Commission et décidés à l'unanimité par les Etats-membres après approbation par le Parlement européen.

Le Traité constitutionnel fixe les mécanismes mais c'est la volonté politique ultérieure des différents acteurs de l'Union qui s'exprimera à travers la taille des futurs budgets de l'Union.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 145 voix contre 21 et 36 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

L'adoption de la stratégie financière de l'Union sera révélatrice de l'ambition dont les européens seront porteurs s'ils veulent se mobiliser sur quelques grands projets susceptibles d'entraîner la croissance et de soutenir l'emploi. Des politiques communes réellement novatrices nécessitent un budget adéquat.

Le Traité constitutionnel européen soumis aux citoyens permettrait de rendre ce processus transparent puisqu'il donnerait enfin un rôle clé au Parlement européen en matière budgétaire. De plus, il assurerait à la France des conditions plus favorables pour la négociation, en raison notamment de la pondération des votes.

I - UN BUDGET, POUR QUELLES POLITIQUES ?

A - L'AGRICULTURE

Il faut d'abord rappeler que, pour la France, les accords conclus à Bruxelles en octobre 2002 à propos de la sanctuarisation des crédits de la PAC (en dépenses directes) jusqu'en 2013, ne sont pas négociables. Il reste cependant à vérifier que l'extension progressive du champ d'application de la politique agricole commune ne se fera pas au détriment des agriculteurs des Quinze à l'horizon 2011 ou 2012. En tout état de cause, rien n'a été prévu pour l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie bien que leur adhésion ait été initialement prévue en 2007. La Roumanie, comme l'indique le rapport, compte pourtant 4,8 millions d'agriculteurs, plus que les cinq principaux pays agricoles de l'Europe à Quinze : Italie + Espagne + France + Allemagne + Portugal.

Le retard probable de l'intégration des nouveaux membres et la nécessité de conduire des politiques évolutives à leur égard laissent penser que l'enveloppe globale pourrait être tenue entre 2007 et 2009. Mais les années suivantes peuvent être plus difficiles si le plafond de ces dépenses n'est pas relevé. Cela conduirait alors à une réduction progressive des aides destinées aux agriculteurs français et peut-être à un début de re-nationalisation de ces politiques.

En tout état de cause, les dépenses liées au deuxième pilier de la politique agricole et qui concernent l'aménagement des structures ne sont pas visées par l'accord de Bruxelles. Ces budgets sont pourtant très attendus par les dix nouveaux entrants. Ils participent directement à la solidarité de l'Union.

La France, si elle veut maintenir la PAC, se doit de se trouver des alliés du côté de l'Est. Elle sera donc conduite à soutenir l'existence et l'importance de ce deuxième pilier d'autant que certains contributeurs nets continuent à vouloir faire de la PAC la variable d'ajustement de l'équation budgétaire même si ils ne le formulent pas encore aussi directement. L'idée britannique de négocier le chèque contre la PAC reste sous-jacente et les Hollandais contestent assez largement la reconduction en l'état du budget agricole au nom de leur condition de premier contributeur net par habitant. Le rapporteur allemand au sein du Parlement européen sur les perspectives financières vient d'ailleurs de déclarer que les caisses communautaires ne disposaient pas des ressources nécessaires pour espérer financer chaque année les 48 milliards d'€ nécessaires à la pérennisation de la PAC. La France, si elle peut s'appuyer sur la sanctuarisation de cette politique telle qu'elle a été adoptée par ses partenaires, risque d'avoir cependant une position difficile à défendre si elle veut imposer l'ensemble de ses demandes, tout en maintenant le principe d'un budget de l'Union limité à 1% du RNB des 25. Il faut ici rappeler que la France, qui reçoit environ 10,4 milliards d'€ d'aides destinées à ses agriculteurs, ne contribue à ce même budget de la PAC que pour environ 7 milliards d'€. Il est donc facile de comprendre quel est l'enjeu pour la politique agricole de la France.

Néanmoins notre pays doit se poser la question de l'augmentation de l'enveloppe de la PAC au-delà des 43 milliards d'€ actuels. En effet, une augmentation de 10 milliards d'€ correspond à une contribution nationale au budget de l'Union de 3 milliards d'€ pour un retour de 2 milliards d'€. L'équation idéale reste donc à écrire.

B - LES FONDS STRUCTURELS, LA POLITIQUE DE COHESION

La question de la politique de cohésion constitue un point de focalisation pour de nombreux Etats. Les nouveaux adhérents ont examiné avec attention l'évolution de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce depuis que ces pays, dits de la cohésion, ont bénéficié de substantiels transferts de crédits. L'Irlande a connu une telle progression qu'elle ne figure plus dans cette catégorie. L'Espagne a pu en quelques années diminuer son chômage par deux, devenir un champion de la croissance et passer d'une situation de déficits budgétaires à celle d'excédent. Les nouveaux membres doivent se rapprocher le plus vite possible de la moyenne communautaire pour des raisons évidentes d'équilibre tant social que politique. Il a été convenu de leur ouvrir des enveloppes correspondant à un maximum de 4 % du PIB de chacun de ces Etats. C'est là que se trouve, pour l'économie européenne aujourd'hui relativement anémiée, un véritable potentiel de croissance dont peuvent bénéficier nos entreprises nationales. C'est aussi un moyen d'autoriser à terme une harmonisation sociale et de lutter ainsi contre les délocalisations vers ces partenaires.

Personne ne nie ce fait. Mais certains gros contributeurs exigent que le volume global de la politique reste constant. Cela risquerait de conduire à ne plus financer que des opérations situées dans les dix nouveaux pays. Anglais, Suédois ou Autrichiens, au nom de la maîtrise budgétaire globale et donc de la limitation drastique de leur contribution, sont des partisans résolus de ce choix. Il est clair que les pays comme la France, qui recevaient un volume non négligeable de fonds au titre de l'objectif 2, seront mal placés pour maintenir ce niveau de retour (environ 2 milliards d'€ par an) s'ils sont par ailleurs partisans d'un plafonnement du budget général à 1 % du RNB des 25 et qu'ils soutiennent le principe de la cohésion vis-à-vis des nouveaux entrants.

Dans ce contexte, il convient que la France, également concernée par l'objectif 1 au titre des DOM, pose la question du contenu de ces politiques, en s'efforçant d'orienter l'enveloppe vers des investissements structurants. D'autre part, une certaine flexibilité budgétaire devrait lui permettre, en cas de crises graves liées en particulier à des catastrophes naturelles ou à des bouleversements économiques, de percevoir des aides ponctuelles. Elle doit par ailleurs pérenniser les aides destinées aux départements et territoires d'outre-mer. Mais c'est des anciens pays de la cohésion et en particulier de l'Espagne que vont venir les difficultés.

L'effet « statistique » joue en effet contre eux puisque la moyenne du revenu par habitant baisse dans l'Union avec les dix nouveaux membres. Plusieurs provinces espagnoles qui se trouvaient avoir un revenu inférieur à 75 % de la moyenne européenne dépassent maintenant ce seuil sans être plus riches pour autant. Il est facile de comprendre que l'Espagne mette ainsi au premier rang de ses revendications le maintien des avantages dont elle dispose. Elle serait même prête à remettre en cause la PAC pour sauver ce qu'elle considère comme sa juste part. De même, les Allemands estiment que compte tenu de leur position de premier contributeur net, la solidarité européenne doit jouer vis-à-vis des Länder de l'Est dont la situation n'est pas si éloignée de celle de ses voisins de l'ancien bloc soviétique. La négociation finale ne peut se solder que par des phases transitoires assurant des crédits disponibles pour les anciens pays de la cohésion, une priorité pour les nouveaux membres et un reliquat pour les autres.

C - LES POLITIQUES GLOBALES

Les nouvelles compétences que l'Union développe et que viennent confirmer les dispositions du Traité constitutionnel exigent de nouveaux moyens. Il s'agit en particulier des dispositifs pour assurer la lutte contre le terrorisme, la grande délinquance ou l'immigration clandestine. L'instauration d'une base centrale de données européenne pour les visas de courte durée, le fonctionnement d'Europol, d'Eurojust, des coopérations policières et douanières ou la mise en place d'unités de sécurité sur les frontières ou en mer exigent un budget supérieur à 3 milliards d'€ par an.

Reste enfin ce qui doit devenir le cœur des préoccupations des Européens : faire de l'Union l'espace de l'économie de la connaissance capable d'une croissance économique durable au service de l'emploi et de la cohésion. Tous les économistes s'accordent à penser que l'Europe en général, et la France en particulier, doivent relever leur potentiel de croissance pour faire face à toutes les contraintes qui pèsent sur les finances publiques : charges de la dette, financement des retraites et des politiques de santé directement dépendantes de la démographie, volatilité des ressources fiscales liée aux conséquences d'un marché qui a tendance à se mondialiser pour certaines productions de masse et enfin, nécessaire soutien aux pays en voie de développement ainsi qu'aux Etats de notre périphérie susceptibles de participer à des partenariats privilégiés : pays du sud de la Méditerranée, Turquie, Ukraine, Russie, Georgie, Biélorussie etc.

Sans entrer dans le détail de ces politiques et en se référant aux travaux de la section des Activités productives, de la recherche et de la technologie, à ceux de la section des Relations extérieures, aux études de conjoncture du Conseil économique et social ou à celles du Comité économique et social européen, il est clair que l'Europe, pour rester dans la course vis-à-vis des autres grands ensembles mondiaux, doit privilégier le savoir par l'excellence des formations, la recherche et le développement, la promotion des nouvelles technologies, donner un contenu à l'Agence européenne de la défense ou à l'Agence européenne

spatiale dont le fonctionnement ne doit plus dépendre des discussions longues et stériles entre Etats mais d'une volonté européenne commune. S'il est un domaine dans lequel l'union fait la force, c'est évidemment celui-là. Il suffit d'ailleurs pour s'en convaincre de voir la force d'entraînement que constitue le budget fédéral des Etats-Unis sur l'ensemble du tissu des universitaires et des chercheurs. Il suffit aussi de comprendre que nos établissements de formation doivent devenir les plus attractifs du monde. Faut-il considérer ces dépenses dans le calcul des soldes nets de chacun des Etats ou ne convient-il pas plutôt d'en répartir le coût au prorata de la richesse de chacun ? Enfin, il importe de maintenir et de renforcer, si possible, la position de l'Europe comme partenaire mondial, notamment en matière d'aide au développement. A cet égard, le Conseil Economique et Social soutient la position de la France de budgétiser le fonds européen de développement.

II - LE BUDGET EUROPEEN DU SOUHAITABLE

Le Conseil économique et social souhaite réaffirmer trois conditions : l'efficacité en terme de croissance et d'emploi, la solidarité avec les nouveaux adhérents et enfin l'équité entre les contributeurs.

Le Conseil économique et social, se fondant sur les analyses précédentes et sur l'avis du Comité économique et social européen de septembre 2004, ne peut que réaffirmer son souhait de voir le budget européen, en cohérence avec les politiques poursuivies, atteindre, dans ces conditions et dans une première étape, 1,14 % du RNB des 25 selon les propositions avancées par la Commission européenne.

Comparé à la taille des budgets nationaux, cet objectif peut paraître peu ambitieux. Mais le système des contributions et de leur répartition entre les vingt-cinq est un frein à l'élaboration effective des perspectives financières.

A - LE CLUB DES SIX PLUS UN

En décembre 2003, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède demandèrent la stabilisation des dépenses communautaires autour de leur niveau actuel, sans dépasser 1 % du RNB de l'Union européenne. Depuis, l'Italie, qui se trouverait être le principal contributeur avec la France en cas d'augmentation du budget de l'Union, s'est déclarée opposée à toute évolution.

Le compromis à trouver entre, d'un côté les besoins de financement tels qu'exprimés par la Commission à la suite des demandes des Etats et de l'autre, la répartition des contributions compte tenu des contraintes financières de chacun des pays, s'avère extrêmement difficile.

Il faut noter que les « Quinze », à l'exception du Luxembourg et dans une moindre mesure de l'Irlande, connaissent tous un endettement élevé allant de plus de 100 % du PIB pour l'Italie et la Belgique à 50 % pour la Grande-Bretagne ou la Finlande.

Une certaine coordination informelle entre les différentes agences de gestion de la dette publique permet d'éviter les concurrences trop vives par une répartition dans le temps des émissions de titres. Néanmoins, le risque existe de voir progressivement s'instaurer une surenchère sur les taux et les garanties au fur et à mesure de la détérioration de la situation patrimoniale brute de chacun des pays concernés.

Ce contexte risque de rendre très frileuse la position des principaux contributeurs actuels ainsi que celle de ceux qui risquent de le devenir comme la France ou l'Italie.

Il est assez clair que la ligne du 1 % regroupe des Etats qui ne sont unis que par le refus de payer plus. Au-delà et dans l'optique d'un compromis, les attitudes risquent de diverger profondément :

- le Royaume-Uni veut conserver son chèque qui l'exonère pratiquement des dépenses nouvelles liées à l'élargissement. Partisan d'une vaste zone de libre échange, il serait éventuellement prêt à remettre en cause ses avantages contre le démantèlement de la PAC et des fonds structurels. Il se contenterait des politiques dites actives : c'est le chèque contre la PAC ;
- les Pays-Bas, la Suède, dans une moindre mesure l'Autriche, sont obnubilés par ce qu'ils perçoivent comme une grande injustice : figurer parmi les plus gros contributeurs nets. Ils refusent toute idée d'augmentation et considèrent que la solution passe par une affectation exclusive des fonds structurels aux nouveaux adhérents et par une limitation drastique des budgets de la PAC ;
- l'Allemagne défend des points de vue assez contradictoires puisqu'elle refuse de voir son solde net augmenter et qu'elle veut cependant bénéficier des fonds structurels pour les Länder de l'Est sans mécontenter les nouveaux adhérents ni offenser la France sur la PAC ;
- l'Italie est un peu sur la même position tout en suggérant un début d'aménagement de la PAC afin de se redonner des marges de manœuvre.

Pendant qu'ainsi l'ensemble des pays contributeurs se retrouvent unis, bien qu'avec des arrières pensées divergentes, pour préconiser le gel des dépenses, les pays dits de l'actuelle cohésion : Grèce, Portugal et Espagne se mobilisent pour garder leurs positions. La position espagnole est assez emblématique de cette attitude puisqu'elle refuse de passer de la position de receveur net à hauteur de 1,11 % de son PIB à un état de léger contributeur net en 2013. Elle préférerait garder ses fonds structurels, même au prix d'une remise en cause de la politique agricole commune.

Enfin, les nouveaux membres ne souhaitent pas une augmentation trop significative du budget de peur de ne pouvoir récupérer l'intégralité des fonds qui leur sont proposés tout en devant contribuer au financement du chèque britannique. Ils veulent en revanche bénéficier largement des aides agricoles dans le cadre du deuxième pilier.

B - LES CONSEQUENCES POUR LA FRANCE

La dette publique française atteignait à la fin 2004 le montant de 1 066 milliards d'€. Compte tenu des besoins de financement induits par la loi de finances pour 2005, l'endettement devrait passer à 1 100 milliards d'€ en fin d'année et à près de 1 200 milliards d'€ à fin 2006 compte tenu des échéances de remboursements particulièrement lourdes en 2006 et des perspectives de croissance.

La France se trouve donc contrainte de veiller à respecter les engagements qu'elle a pris de ne pas augmenter la dépense publique ou de dégager une croissance plus forte (3 à 4 % sur cinq ans) pour renverser cette dérive.

Le rapport montre que, compte tenu du chèque britannique et des exemptions diverses obtenues par certains de nos partenaires, le passage de 1 % du RNB à 25 à 1,14 % entraînerait pour la France une dégradation très forte de son solde net vis-à-vis de l'Union européenne :

- de 2,5 milliards d'€ en 2005 ;
- à 7 milliards d'€ en 2008.

Le passage à 1,28 % du RNB à 25 entraînerait pour la France une contribution nette de plus de 11 milliards d'€ (soit 0,7 % du PIB français). Ceci constituerait, toutes choses égales par ailleurs, un véritable choc budgétaire en l'absence d'une renégociation des contributions des différents Etats.

C - LES MECANISMES DE CORRECTION GENERALISEE

La Commission, consciente des difficultés à répartir la charge budgétaire entre des pays contributeurs, tous contraints par l'état de leurs finances publiques, et pour essayer de rétablir une certaine équité entre les 25, a proposé un mécanisme de correction généralisée qui plafonne le solde net négatif de chacun à 0,35 % de son PIB.

La France, dans cette hypothèse, verrait sa contribution annuelle progresser de 4 milliards d'€ en 2008 ou 2009.

De même, avec l'augmentation de la taille générale du budget, Pays-Bas, Suède ou Allemagne en resteraient au même niveau de contribution tandis que la Grande-Bretagne verrait la sienne égaler celle de l'Allemagne.

Autant dire qu'un compromis sur ce principe apparaît peu probable.

Le Conseil économique et social estime que cette proposition ne répond pas à la question posée par la nécessaire évolution du budget de l'Union.

D - A LA RECHERCHE D'UN ACCORD

Le Conseil économique et social considère que le mécanisme qui fait de chaque Etat le contribuable de l'Union ne peut que conduire chaque pays à ne raisonner qu'en fonction de son seul intérêt national. Il nuit à la nécessaire solidarité de la zone européenne. Il risque de condamner toute politique de relance de la croissance en phase avec la stratégie de Lisbonne puisque la marge de manœuvre sous le plafond du 1 % est extrêmement étroite. Il condamne les Etats à se replier sur leur seule politique budgétaire nationale et donc à limiter le potentiel que représente l'effet de taille de l'Union.

Le budget de la recherche, l'Agence européenne de la défense ou la politique spatiale risquent ainsi de rester des coquilles vides alors que la coopération entre universités demeurerait anecdotique.

La Présidence luxembourgeoise s'est fixé l'objectif d'obtenir un accord en juin sachant que les présidences ultérieures : celle de la Grande-Bretagne au deuxième semestre 2005 puis de l'Autriche au premier semestre 2006, risquent de rendre la recherche d'un compromis particulièrement difficile compte tenu de la position de ces deux Etats.

Il faut enfin garder à l'esprit que parvenir ensemble à sortir de la phase actuelle de croissance molle dans l'Union allégerait à terme les contraintes financières en générant des ressources supplémentaires, seules capables de réduire les dettes publiques et de faire face au vieillissement démographique.

Cette impérieuse nécessité devrait pousser les Etats-membres à rechercher un compromis sur la base du financement de politiques nouvelles, présentant des synergies et offrant de réelles opportunités de développement économique. Les difficultés budgétaires qu'éprouvent de nombreux pays de l'Union pourraient être mieux traitées si une dynamique collective de croissance, d'amélioration de la productivité, dans le respect des principes du développement durable, résultait de décisions budgétaires efficaces, autorisant la mise en place de politiques ambitieuses, tirant parti d'une taille critique.

III - SE DONNER DU TEMPS

Une augmentation significative du budget passe par une remise à plat du système des contributions et une délimitation claire des compétences que l'Europe devrait financer, libérant ainsi des marges financières pour chacun des Etats. Il ne s'agit pas, par le biais de l'Europe, d'augmenter insidieusement les prélèvements fiscaux mais de mieux utiliser l'effet de synergie que l'Union est à même d'apporter.

A - DEFINIR UNE STRATEGIE EN DEUX ETAPES

Voilà pourquoi le Conseil économique et social propose de couper les perspectives financières en deux étapes :

1. Une phase qui couvrirait la période 2007-2009

Durant ces trois années, aucun élargissement nouveau ne devrait intervenir puisqu'il semble que l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, qui devait initialement intervenir le 1^{er} juin 2007, soit reportée. En tout état de cause, ce changement de périmètre n'avait pas été véritablement étudié. Une correction liée à leur entrée dans l'Union aurait du être apportée inévitablement après un ou deux ans d'initiation.

Le budget européen pourrait être maintenu au cours de cette période aux alentours de 1 % du RNB de l'Union- en apportant quelques corrections visant à tenir compte des souhaits des pays de la cohésion à Quinze tout en procédant à une montée en puissance des aides destinées aux nouveaux adhérents dont la demande ne peut être que progressive.

De même, la politique agricole, qui ne s'appliquera pleinement aux dix nouveaux qu'après plusieurs années, pourrait être contenue dans son enveloppe actuelle.

Le principe de l'accroissement des nouvelles politiques serait décidé selon une pente progressive pour tenir compte de leur élaboration dans le temps, qu'il s'agisse de la compétitivité ou de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. Un cadre financier pour cinq ans (2010-2015)

La période qui suivra sera marquée par une hausse inéluctable du budget de l'Union.

La mise en application du Traité constitutionnel pourrait être véritablement effective au cours de l'année 2009, avec les élections des nouveaux députés européens, la désignation d'une nouvelle Commission et donc l'élaboration des politiques à financer.

Sous l'impulsion de la présidence fixe du Conseil, pendant la période 2007-2009 pourrait être donné un véritable contenu au rôle de l'Union, à la définition de ses priorités, à la préparation d'un mécanisme de ressources propres assis sur les richesses effectives des différents Etats en privilégiant l'efficacité dans l'équité.

Les nouveaux députés, élus en juin 2009, pourraient ainsi participer à l'élaboration du nouveau cadre financier qui s'exercera tout au long de leur mandature et débutera en 2010.

B - MODULER LES CHOIX SELON L'ESPACE

Le Traité constitutionnel ouvre la porte aux coopérations renforcées telles que : zone euro, espace Schengen ou Europe de la Défense pour lesquels tous les pays ne souhaitent pas avancer à la même vitesse. C'est une avancée très significative par rapport au Traité de Nice et aux traités antérieurs.

Dans ce sens, les pays membres de la zone euro constituent entre eux une coopération renforcée. Ils sont solidaires de leur monnaie et se doivent donc de privilégier des politiques communes qui assurent une gouvernance économique basée sur une capacité budgétaire susceptible de promouvoir la croissance et l'emploi et donc la cohésion autour de l'euro.

Les « Douze » peuvent plus facilement se mettre d'accord sur une vision budgétaire commune compte tenu de l'homogénéité qui existe entre eux. Outre la politique agricole, une union budgétaire de la zone euro devrait prévoir un chapitre orienté vers les grandes infrastructures européennes, de transport notamment, ainsi que privilégier la croissance et le développement grâce à une Agence de la recherche dotée de moyens significatifs. La coopération entre universités y serait favorisée. Une réflexion pourrait aussi être apportée sur la gestion en commun de la dette publique. En effet, la cohésion de la zone euro passe par une maîtrise commune de la création monétaire pour assurer la stabilité au-delà de la seule gestion des taux conduite par la Banque de France dans le cadre des instructions de la Banque centrale européenne.

L'accroissement de la dette dans tous les pays de la zone risque de favoriser la compétition vis-à-vis des places financières étrangères. D'ores et déjà, chaque pays cherche à attirer les épargnants extérieurs en multipliant les garanties telles que l'indexation sur l'inflation. La dégradation éventuelle de la signature d'un pays pourrait avoir des conséquences redoutables sur la conduite de l'euro et rendre la stabilité de l'ensemble incertaine.

Une telle demande suppose la recherche d'un système de contribution par ressources propres au sein des Douze qui soit équitable, c'est-à-dire basé sur la richesse effective de chacun, solidaire en ce qu'il assure le développement de tous et efficace dans la mesure où il redonne de la vitalité économique, seul remède aux problèmes des déficits qui minent l'existence même du groupe.

Dans la négociation globale du budget à 25, la zone euro se présenterait comme une zone unique vis-à-vis de ses treize autres partenaires. Resteraient alors de la compétence de l'Union dans son ensemble les politiques de cohésion ainsi que celles liées au deuxième pilier de l'agriculture, c'est-à-dire celles concernant le développement rural.

Cette politique assumée par les Douze n'est pas exclusive des autres membres à qui il appartient de rejoindre la zone euro si ils le veulent ultérieurement ou si ils se qualifient en raison de leurs résultats économiques et financiers.

C - VERS DES RESSOURCES PROPRES

Pour rendre plus équitable le système de contribution au budget de l'Union européenne, le Conseil économique et social propose de substituer au système actuel un financement par ressources propres dans le cadre du plafond fixé par le Conseil des ministres.

Que ce soit au sein de la zone euro ou plus largement, si possible, dans l'Europe à 25, le système des ressources doit s'appuyer sur l'article I-54 de la Constitution : « *le budget de l'Union est intégralement financé par des ressources propres, sans préjudice des autres recettes* ».

Parmi les conditions nécessaires à l'élaboration d'une telle ressource propre figurent celle de la régularité de la recette, et celle d'une base uniformisée sur laquelle puisse s'appuyer un taux européen à définir dans la perspective d'une harmonisation fiscale plus large.

Dans un souci de transparence, un amendement à la loi organique relative aux lois de finances devrait préciser les conditions permettant d'assurer ce transfert sous réserve que la pression fiscale totale (nationale plus européenne) n'en soit pas aggravée.

1. La ressource TVA

Une partie du système actuel (environ 15 %) est basée sur une TVA théorique et recalculée. La priorité devrait être donnée à une véritable harmonisation des bases à travers toute l'Europe ou au moins à travers les Douze afin de comparer les prélèvements entre Etats et de pouvoir consacrer un taux de trois ou quatre points au budget de l'Union, la différence avec le taux en vigueur demeurant ressource nationale. Il convient de noter que les taux de TVA fluctuent selon les pays dans certaines limites. La France est à 19,6 % alors que certains ont un taux uniforme à 25 % et d'autres un taux nettement inférieur.

Les avantages de cette pratique seraient multiples : égalité des pays quant aux contributions, liberté pour chaque pays de définir sa politique fiscale dans le cadre de la subsidiarité et donc fin des interminables négociations sur la baisse de la TVA sur certaines catégories comme les restaurateurs puisque la modification de la ressource nationale TVA influe sur la ressource de l'Union européenne. Les décisions de modification des taux nationaux de TVA se prennent aujourd'hui à l'unanimité du Conseil.

Il ne semble pas impossible de réussir une telle évolution à l'horizon 2010. C'est en tout cas réalisable au niveau des Douze puisque leurs bases sont déjà assez proches les unes des autres.

L'avantage que présente cette ressource est celui de la régularité.

2. Impôt sur les sociétés et concurrence fiscale

Pour privilégier une concurrence saine et non artificiellement faussée, beaucoup de Français s'inquiètent de l'impact qu'ont les disparités sociales et fiscales sur les délocalisations. L'Union à 25 et plus encore le groupe des Douze se doivent de rechercher la plus grande harmonisation possible pour constituer un ensemble cohérent et solidaire. Le Conseil économique et social souhaite privilégier une politique de croissance globale basée sur l'investissement plutôt que des transferts purs et simples d'activités d'un pays à un autre qui ne correspondraient qu'à des impératifs purement conjoncturels.

La politique de soutien à l'implantation des entreprises est réglementée par l'Union. Elle tient compte des zones en difficulté sans altérer trop fortement les équilibres entre les différents pays.

De nombreux Etats pratiquent cependant un dumping fiscal qui n'est en réalité qu'une politique de soutien détournée en exonérant leurs entreprises totalement ou partiellement de l'impôt sur les sociétés. Cette pratique existait déjà dans l'Europe des Quinze. Il semble qu'elle se soit étendue avec l'arrivée des dix nouveaux membres.

Il est logique que les politiques menées en faveur de la croissance et qui doivent bénéficier aux entreprises désireuses de développer leurs recherches et leurs investissements donnent lieu à un retour pour l'Union dans la mesure où elle participe directement à ces actions.

Depuis quelques années s'opère une harmonisation des normes comptables et donc de la présentation des résultats des sociétés.

La Commission a entrepris de proposer cette harmonisation des bases de d'impôt sur les sociétés et 22 pays sur 25 se sont déclarés très favorables à cette initiative. Les trois autres ont décidé de participer aux travaux tout en réservant leur approbation. Les résultats de cette étude sont attendus pour 2006.

Le Conseil économique et social souhaite que ces travaux soient menés à leur terme et aboutissent in fine à l'harmonisation de l'assiette, préalable à la pratique d'un prélèvement à taux fixe et uniforme à travers l'Union.

Il est à noter que la consolidation des comptes au niveau européen entre maison mère et filiales, qui semble être la nouvelle règle, justifie amplement le choix de cette stratégie.

La combinaison de ces deux ressources propres est envisageable. Ainsi serait assuré le financement de l'Union orienté principalement vers le développement et la croissance pour assurer à l'Europe le retour vers le plein emploi et financer sa politique sociale.

CONCLUSION

Le Conseil économique et social souhaite que soit élaboré un véritable système de ressources propres pour donner à l'Union dès 2010 les moyens d'une politique ambitieuse au service de la croissance et du plein emploi.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'avancée européenne est essentielle pour la France, et, pour nous agriculteurs, plus importante encore.

Dans les années 50, le monde agricole a été en première ligne de la construction de l'Europe. Les responsables agricoles d'alors ont eu le courage de dépasser une vision nationale et de porter leur projet pour l'agriculture au plan européen. Le défi était considérable. Il a été relevé et même au-delà. La politique agricole commune a certes profité aux agriculteurs européens mais aussi aux industries agroalimentaires (et donc à l'emploi) et encore, aux consommateurs qui disposent désormais de produits de grande qualité et d'une importante variété. Ces produits nous assurent l'autosuffisance alimentaire, tout en respectant notre modèle d'alimentation. N'est-ce pas là un enjeu que chaque peuple a toujours recherché tout au long de l'histoire ? Certes, dans nos sociétés évoluées l'alimentation régresse dans l'ordre de nos préoccupations, tout autant que dans le budget des ménages. Mais, n'est-ce pas, justement, parce que nous croyons ne plus jamais manquer de rien ? En sommes-nous pourtant si sûrs ? Sommes-nous véritablement persuadés qu'en cas de délitement de la politique agricole commune, nous ne serons pas obligés de nous nourrir de produits importés dont les normes de production n'ont pas la rigueur exigée par l'Union européenne ? Le Président des Etats-Unis a bien raison d'affirmer que l'agriculture est un secteur stratégique. Il serait temps que l'on s'en rende compte en Europe.

On comprend alors aisément que le groupe de l'agriculture soit un fervent partisan de l'avancée européenne, c'est à dire d'une Union forte et solidaire qui nous aide à renouer avec les fils de la croissance et de la prospérité économique et sociale.

Mais, bien sûr, tout cela à un prix. Nous ne pouvons pas vouloir faire l'Europe sans lui apporter notre appui financier.

Le montant du budget annuel de l'Union européenne est actuellement de 100 milliards d'euros, autant dire dérisoire face à toutes les ambitions que nous affichons par ailleurs. 100 milliards, c'est le montant mensuel des déficits jumeaux des Etats-Unis !

Nous ne pourrions pas honorer nos engagements liés au récent élargissement, à la poursuite de la politique agricole commune, au maintien des fonds structurels dans l'ensemble des Etats-membres, à l'adoption d'autres politiques européennes comme la recherche par exemple, à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie, etc. si nous n'acceptons pas de dépasser l'actuel plafond de 1 % du revenu national brut. C'est mathématiquement impossible.

Alors bien sûr, certains objecteront la précarité de nos finances publiques. N'est-ce pas l'occasion, justement, de se pencher sur cette question et de réfléchir à une réorganisation de l'affectation de notre fiscalité ? Nous pourrions alors transmettre 1,14 % de notre RNB, à fiscalité constante, sans aggraver la pression fiscale qui pèse déjà lourdement sur les acteurs économiques.

De nombreux éléments plaident en faveur de la création de ressources régulières et indépendantes, qui ne soient plus suspendues à des aléas politiques ou économiques et qui permettent de financer les actions que l'on décidera de mener de façon commune à l'Union. Cela permettrait également de répondre à l'idéal de solidarité et de communauté auquel nous sommes tous attachés.

Il est de notre responsabilité, devant les générations futures de favoriser l'identité européenne et de promouvoir la construction d'une Europe forte et durable, pouvant influencer positivement la dynamique de chacun des pays qui la compose. C'est un formidable pari pour nos enfants. Sachons le relever et le gagner, tout comme nous avons relevé et gagné le défi de l'autosuffisance alimentaire de l'Europe au lendemain de la guerre.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Groupe de l'artisanat

Pour le groupe de l'artisanat, les perspectives financières de l'Union européenne sont importantes tant sur le plan budgétaire qu'au niveau des différentes politiques qu'elles engendrent. Face à l'importance du déficit public de 1 100 milliards d'euros et des 50 milliards d'euros d'intérêts de la dette dans un contexte de croissance insuffisant en France et en Europe, le compromis au niveau français s'annonce difficile et les inquiétudes nombreuses quant au développement de l'Europe.

Partagé entre la rigueur budgétaire pour ne pas alourdir la charge des générations futures et la nécessaire relance de la croissance européenne, le groupe de l'artisanat apprécie la prudence des recommandations de l'avis mais aussi les perspectives qu'il dégage.

La première est de lier l'augmentation significative du budget à la remise à plat du système de contributions des Etats et à une délimitation claire des compétences de façon à éviter, sur des sujets identiques, la superposition des dépenses entre le niveau européen et celui de chaque Etat-membre.

La seconde est l'affirmation suivant laquelle il faut utiliser au mieux l'effet de synergie de l'Europe, sans augmenter insidieusement les prélèvements fiscaux. Ce sont les raisons pour lesquelles le groupe de l'artisanat accepte la sagesse d'une stratégie en deux étapes.

En effet, le difficile arbitrage nécessite de donner à chaque pays davantage de temps pour profiter de cette période supplémentaire afin de relancer et approfondir les coopérations renforcées. Car c'est ainsi que pourra avancer la réflexion à la fois sur le type de compétences à transférer et sur l'ampleur des

crédits à dégager pour atteindre l'objectif d'une Europe économiquement forte et socialement responsable.

Dans le même ordre d'idées, si la création de ressources propres semble se justifier par sa substitution aux contributions actuelles des Etats, le groupe de l'artisanat ne souhaite pas que cela se fasse par la seule entremise des entreprises.

D'autres pistes méritent d'être étudiées comme par exemple une taxation sur les importations, la perception de redevances émanant du nouveau système Galiléo ou de tout autre système qui apporterait des services aux habitants de l'Europe.

Néanmoins, si le choix final devait se porter sur la TVA et l'impôt sur les sociétés, il devrait être assorti d'un certain nombre de conditions : prévoir, dans la loi organique relative aux lois de finances, un transfert à charge fiscale constante pour assurer à la fois la transparence et le respect de la maîtrise des dépenses publiques mais aussi soutenir fermement le processus de convergence avec comme objectif de mener à leur terme les travaux d'harmonisation des assiettes et des taux pour éviter le risque de dumping fiscal et social.

Pour ces remarques, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

L'Europe politique ne peut exister sans budget propre adapté aux ambitions économiques et sociales que s'assignent les Etats et les citoyens européens. L'avis qui nous est présenté montre d'une façon claire et synthétique comment évolue la « fabrication » du budget européen à travers les exigences de tel ou tel pays et les conséquences attendues d'un possible gel budgétaire.

Cet avis met en évidence qu'il faut donner un sens au budget européen avant de fixer son niveau. Ceux qui craignent le dumping fiscal ou social des nouveaux entrants devraient se rappeler que l'Espagne et le Portugal avaient mis en émoi les Français et les Italiens. Grâce aux fonds structurels financés par les budgets européens, le niveau de vie de l'Espagne et du Portugal a augmenté et personne ne parle plus aujourd'hui de dumping. Un marché concurrentiel n'a jamais existé sans être accompagné d'une politique publique qui se préoccupe de soutenir les investissements vitaux comme la santé, l'éducation, la recherche et les infrastructures. Les politiques publiques européennes ont permis aux marchés des Quinze de se rapprocher sur le plan des coûts et des productivités. Il faut maintenant réussir cela à 25 voire à 30, sans oublier qu'à l'intérieur de nos propres pays, il y a encore des rattrapages à faire pour certaines de nos régions.

Tout gel budgétaire conduit, à terme, à la création d'une zone de libre-échange déséquilibrée alors que nous avons l'ambition de créer une véritable économie sociale de marché. Pour y aboutir, les Etats doivent être capables aujourd'hui de fixer un budget européen de haut niveau, en fonction des enjeux de la mondialisation.

Par ailleurs, l'avis propose, à juste titre, qu'il y ait adéquation entre la démocratie et l'établissement du budget européen, d'où l'idée de remplacer le futur budget 2007-2015 par deux phases en fonction des élections du Parlement européen : une phase 2007-2009 et une phase 2010-2015. Si la Constitution européenne est adoptée, le futur Parlement en 2009 aura beaucoup plus de pouvoirs en matière budgétaire. Laissons aux représentants du peuple, à ce moment-là, le soin de dialoguer avec les représentants des gouvernements, pour trouver la juste mesure du bien commun.

En outre, l'avis nous propose de faire une application tout à fait justifiée d'une coopération renforcée à travers la création d'un budget propre à la zone euro. Cette coopération renforcée assurerait ainsi la gouvernance économique pour compléter la politique monétaire, afin de promouvoir la croissance et l'emploi. Ce budget des Douze se présenterait comme une zone unique vis-à-vis des 13 autres partenaires.

Cette organisation budgétaire pourrait ouvrir la voie à une harmonisation commune sur le devenir de la dette publique et sur des politiques appropriées notamment à l'agriculture et à la recherche. Cette coopération renforcée de la zone euro exige une volonté politique affirmée des Etats concernés.

Enfin, nous adhérons tout à fait à l'idée que le budget européen ne doit pas demeurer une négociation de « boutique » entre les gouvernements. L'Europe mérite un budget établi à partir de la création de richesse de son économie sur tout l'espace de l'Union. L'idée d'affecter une petite partie de la TVA et de l'impôt sur les sociétés de chaque Etat au budget européen serait une étape remarquable pour renforcer le lien entre les citoyens et l'Europe et surtout un bon départ pour l'harmonisation fiscale. Les difficultés de mise en œuvre seront certes nombreuses mais l'Europe a besoin de vision à long terme pour avancer.

Le temps presse, l'Europe doit prendre rapidement sa vraie place au sein du concert des grandes puissances mondiales et affirmer son message de paix, de démocratie et de solidarité. Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Prolongeant l'avis voté en septembre 2003 sur « *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* », le rapport expose clairement les principaux enjeux de la négociation en cours sur les perspectives budgétaires 2007-2013 ainsi que les différentes approches qu'en ont les membres de l'Union.

Respect des accords de 2002 sur la PAC, maintien à un niveau approprié des fonds structurels pour faciliter l'intégration des nouveaux entrants ; nécessité de mettre en œuvre des politiques globales dans les domaines de la sécurité et de la justice d'une part et en faveur d'une croissance soutenue d'autre part (formation, recherche, infrastructure...) : tous ces objectifs ne peuvent être menés de front avec un budget durablement limité à 1 % du revenu national brut. La CFDT approuve la recommandation première de l'avis de voir le budget atteindre 1,14 % du RNB des 25, conformément aux propositions avancées par la

Commission européenne. Elle la considère d'ailleurs comme une étape sur le chemin de la constitution d'une Europe plus intégrée.

La CFDT considère judicieuse la proposition de définir en la matière une stratégie en deux étapes qui tiennent compte des dates d'application du Traité constitutionnel qu'elle souhaite voir adopté et du renouvellement du Parlement européen. Elle donne le temps d'approfondir la réflexion sur les pistes avancées dans l'avis qui peuvent permettre de faire de l'année 2010 le point de départ de la mise en œuvre d'une ambition renouvelée pour l'Europe, mais aussi de l'association plus étroite et responsable des représentants des citoyens à la définition des politiques économiques et sociales qui la nourriront.

De même, la proposition d'une coopération renforcée au sein de la zone euro, dont les pays se doteraient d'un système de ressources propres équitable, est intéressante. A condition toutefois que cette initiative d'un groupe de pays plus restreint que l'Union n'annonce pas la constitution durable de deux entités distinctes. En ce qui concerne la CFDT, les coopérations renforcées n'ont de sens que si elles permettent à certains de précéder un mouvement d'ensemble qui reste tourné vers des buts communs. Cette proposition mérite d'être approfondie par une réflexion sur les dispositifs à mettre en place pour qu'à terme, les pays qui le souhaitent, et en particulier les pays entrants, puissent rejoindre les Douze.

Enfin, s'agissant de la question des ressources propres, la CFDT n'en exclut pas *a priori* l'impôt sur le revenu. Elle convient toutefois que, dans les circonstances présentes, marquées tout à la fois par les profondes disparités qui caractérisent les systèmes fiscaux en vigueur en Europe et le dumping fiscal auquel se livrent désormais y compris certains des pays les plus avancés, le recours préconisé dans l'avis à la TVA et à l'impôt sur les sociétés après l'harmonisation de leur assiette, est sans doute le plus opératoire à moyen terme.

Tout en regrettant que le projet d'avis se montre peu disert sur les questions du chèque britannique et des mécanismes de corrections généralisées, la CFDT en approuve les grandes lignes. Elle l'a donc voté.

Groupe de la CFE-CGC

L'Union européenne constitue aujourd'hui une mosaïque d'histoires, de cultures, de langues. En faire un espace équilibré nécessite que l'on s'en donne les moyens financiers au service d'une stratégie de développement des pays.

C'est pourquoi, une légère hausse du budget ne pourra être envisagée que lorsque les priorités auront été clairement définies.

L'absence de budget propre renforce aujourd'hui des réflexes nationalistes ; chaque pays ne raisonne qu'en fonction de son seul intérêt. Il se compare aux autres en termes d'aides et de contributions.

Aussi, le groupe de la CFE-CGC n'est pas *a priori* contre la proposition de créer un système qui assure à l'Union des ressources propres. Il y met cependant

des conditions. La fiscalité des différents membres ne doit pas être alourdie par la création de nouveaux impôts.

Les contributions devront s'inscrire en substitution d'impôts nationaux.

La CFE-CGC est à l'initiative de la création de la cotisation sociale sur la consommation. C'est la solution qui permettrait d'assurer les ressources des régimes sociaux. Ainsi, si l'on transfère les charges salariales sur la cotisation sociale, le prix de revient sera abaissé du coût de ces charges et le prix de vente qui intégrera la cotisation sociale sera inchangé. On traitera alors, en matière sociale, les produits importés, comme les produits nationaux, réduisant ainsi l'écart entre les deux.

Pour la CFE-CGC, la création d'une cotisation sur la consommation est également la solution pour lutter contre les délocalisations. Elle permettrait aux entreprises françaises qui produisent des biens en France d'améliorer leur compétitivité en baissant leur prix de revient à l'exportation grâce à la baisse des charges sociales patronales.

Par ailleurs, alors que le coût du travail en France peut jouer un rôle négatif sur les décisions des entreprises en matière de localisation de leurs implantations, la consommation constitue l'assiette non-délocalisable par excellence. Les entreprises françaises seraient ainsi moins tentées de délocaliser leurs activités à l'étranger.

Le groupe de la CFE-CGC regrette que la recherche, le développement et l'innovation technologique ne soient pas suffisamment traités dans l'avis alors qu'ils sont au cœur de ses préoccupations.

Dans ces domaines, le groupe demande qu'un partenariat de qualité s'établisse entre les secteurs publics et les secteurs privés des différents pays et que, grâce à celui-ci, soient tissés des liens avec les partenaires européens. Le groupe de la CFE-CGC souhaite un renforcement des dépenses productives en faveur de la recherche au niveau européen. Elles faciliteraient l'émergence d'un pôle d'innovation européen à la hauteur de celui des Etats-Unis.

L'enjeu social et humain que représente la libéralisation des échanges doit être maîtrisé et régulé.

Cela suppose, en particulier, que les nouveaux pays adoptent le principe de préférence communautaire et n'importent pas des produits extra-communautaires quand ils peuvent se tourner vers des produits européens.

Cela suppose également que la reprise de l'acquis communautaire par les dix entrants se traduise dans les faits, et que les efforts engagés par ces pays avec l'aide des Quinze soient poursuivis. La Commission doit donc s'assurer en permanence de leur volonté politique d'y parvenir, mesurer les moyens mis en œuvre et surveiller les avancées progressives et durables.

Le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC félicite le rapporteur pour la qualité de son analyse et la sagesse de ses préconisations sur un sujet dont les enjeux sont exacerbés par la proximité du prochain référendum. Nous partageons globalement son avis sur la nécessité de doter l'Union européenne d'un budget pérenne qui lui permette de soutenir et de dynamiser son poids et sa force économique.

Il faut aider les pays entrants. Toutefois, afin d'éviter l'émergence d'un sentiment plus ou moins fort de rejet, préjudiciable à une saine construction européenne, il est important que cette aide ne soit pas perçue comme se faisant au détriment des Quinze.

Aider les pays entrants répond aux aspirations des fondateurs. Nous partageons d'autant plus ces aspirations que ces aides, en élevant le niveau de vie des pays entrants et leurs protections sociales, constituent un moyen durablement efficace de lutter contre certaines délocalisations intra-communautaires. En outre, nous espérons que de telles aides permettront à ces pays, parfois tentés par un libéralisme mal contrôlé, de faire le choix de mettre la dynamique du marché au service de la solidarité et de la cohésion sociale.

Le groupe de la CFTC partage la volonté clairement affichée par le rapporteur de développer la recherche et l'innovation technologique de manière à doter l'Union européenne d'atouts économiques lui permettant d'assurer le plein emploi tout en maintenant un haut niveau de protection sociale. L'Union européenne doit se donner les moyens de rivaliser tant avec les Etats-Unis qu'avec les pays émergents qui investissent beaucoup dans ces domaines.

En vue d'atteindre les objectifs de Lisbonne, des coopérations renforcées, tenant compte des différentes priorités des pays de l'Union, pourraient constituer une première étape.

Cette étape pourrait ensuite être développée et étendue ultérieurement à l'ensemble des pays de l'Union.

Le groupe de la CFTC approuve le principe de ressources propres qui doteraient l'Union d'une capacité à organiser son développement et son modèle social tout en lui permettant de sortir du marchandage actuel. Toutefois, toute ressource qui aurait pour conséquence une augmentation de la pression fiscale des ménages est, nous semble-t-il, à proscrire car contre-productive en termes de soutien à la croissance économique et d'adhésion au projet européen.

Par ailleurs, une augmentation du budget européen s'inscrirait de fait dans l'enveloppe des prélèvements obligatoires nationaux. Face à la volonté légitime de nombreux gouvernements de les réduire, il est logique d'inférer qu'une telle pratique se concrétiserait par la nécessité de réaliser des arbitrages difficiles et délicats sur les dépenses de la nation. Quel service public se trouverait demain amputé de ressources ? Quelle dépense aujourd'hui jugée indispensable devrait être remise en cause ?

Nous partageons l'analyse du rapporteur sur le budget européen souhaitable. Nous adhérons à l'avis de « *se donner du temps* ». Toutefois, selon nous, ce temps doit être utilisé par l'ensemble des protagonistes pour sortir de la seule logique de dépense qui, chaque dépense étant porteuse d'avenir, est séduisante pour s'orienter vers un chemin plus ardu, celui d'arbitrages réalisés en vue d'atteindre les objectifs retenus comme prioritaires.

C'est pourquoi le groupe de la CFTC approuve la sage préconisation de définir une stratégie financière en deux étapes, une première phase de 2007-2009 avec un budget maintenu à 1 % du RNB comme le souhaite le club des six suivie d'une deuxième phase où les nouveaux élus au Parlement européen pourraient définir un budget en rapport avec les ambitions de l'Europe et les situations économiques et budgétaires des pays adhérents.

En tout état de cause, il semble important au groupe de la CFTC de s'orienter vers une harmonisation fiscale dépourvue de dumping social.

Pour conclure, l'avis propose des solutions nuancées et laissant les décideurs européens faire des choix en fonctions des réalités. C'est la raison pour laquelle le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

L'exercice était difficile à plusieurs titres. Les perspectives financières de l'Union n'ont jamais fait l'objet d'un large débat public, même à l'occasion de l'élargissement important de l'an dernier. Le pacte dit de stabilité et de croissance était en cours de renégociation entre les Etats, et surtout le budget de l'Union reflète les contenus réels donnés aux objectifs politiques de l'agenda de Lisbonne ainsi qu'aux politiques de cohésion économique et sociale.

Au-delà d'une simple redistribution de ressources entre les Etats membres, les deux problèmes d'un nouveau système de contributions et d'un accroissement des ressources propres du budget communautaire sont désormais dans le débat public, ce dont la CGT se félicite même si elle ne partage pas plusieurs des analyses et propositions de l'avis concernant à la fois le contenu des politiques communes et leurs financements.

Premier élément dans ce débat public mis en évidence par l'avis : la nécessité de transparence et de démocratie pour l'adoption de ces perspectives financières dont l'enjeu est considérable.

Aujourd'hui, l'essentiel du budget communautaire provient d'une contribution de chaque Etat-membre en fonction de son PIB. La Commission retient pour les négociations un plafonnement des ressources à 1,14 % du RNB, ce qui correspond au cadre financier actuel posant de fait déjà la question des priorités, compte tenu des disparités existantes dans les niveaux de développement. C'est cette analyse et la nécessité de financer les objectifs dans les domaines nouveaux de recherche, de développement économique notamment ? qui ont conduit le CESE à opter pour l'accroissement des

ressources propres du budget communautaire au montant maximal de 1,3% du RNB pour la période de programmation 2007-2013.

La CGT partage la logique qui consiste à traiter du financement à partir des politiques communes souhaitées. Dans le débat sur les enjeux européens, elle a demandé de « centrer le projet européen sur des priorités sociales » précisant que l'heure n'est pas à la mise en concurrence des salariés mais à l'eupéanisation et à la mondialisation du progrès social.

L'avis propose une remise à plat du système des contributions, pour nous indispensable. Mais au-delà, la stratégie proposée ne peut recevoir notre accord. Maintenir pendant deux ans un budget européen aux alentours de 1% du RNB pour des politiques agricoles et de cohésion en apparence inchangées ? contredit de fait les objectifs affichés d'évolutions positives.

Le cadre financier pour 2010-2015 institutionnaliserait une Europe à deux vitesses avec une zone euro disposant de ressources pour des politiques communes aux douze permettant grandes infrastructures européennes, recherche, développement et croissance, et une zone de libre échange améliorée par quelques éléments de cohésion très loin des besoins et défis résultant de l'élargissement. La CGT ne partage pas cette conception.

Concernant le financement, un système de ressources communautaires doit explorer différentes combinaisons entre impôts et contributions. La combinaison proposée alliant une part de la TVA et un prélèvement à taux fixe et uniforme de quelques points (non précisés) sur l'impôt sur les sociétés, préalablement harmonisé au niveau de l'assiette, n'est donc pas un véritable système de ressources propres mais il garantirait la régularité de la recette et limiterait le dumping fiscal. Si l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés et des taux nous semble importante, pour la CGT, l'harmonisation doit être recherchée sur le mieux-disant et non sur le moins disant comme actuellement. La limitation de tout rapprochement en matière de fiscalité a en effet conduit les Etats-membres à déplacer l'effort fiscal sur les bases les moins mobiles en pénalisant lourdement les ménages et le travail.

La construction européenne gagnerait en légitimité en envisageant des instruments de correction des inégalités, de redistribution des richesses et de financement des besoins sociaux. L'Europe doit bien repenser ses financements et sa fiscalité, ne nous limitons pas aux deux impôts cités : une véritable harmonisation de la fiscalité de l'épargne pourrait ainsi être réellement mise à l'étude.

Le groupe de la CGT s'est prononcé contre l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Avec l'élargissement à 25, la question du financement du budget de l'Union européenne est une des grandes interrogations économiques. Celle-ci n'est pas levée par les corrections apportées récemment au pacte de stabilité et de croissance dont notre assemblée avait préconisé la révision. L'ambition européenne, à travers des politiques plus efficaces en matière de recherche, d'éducation et d'investissement, doit permettre de soutenir la croissance pour une politique d'emploi plus ambitieuse.

A l'occasion d'avis précédents, le groupe CGT-Force ouvrière regrettait le manque de débat public sur l'élargissement et avait stigmatisé l'absence de transparence et donc de démocratie, en matière de questions européennes. Au moment où, par voie référendaire, la question de l'adoption d'un traité constitutionnel va être posée, cette critique, comme celle visant à limiter les distorsions fiscales, prend plus de vigueur.

Le groupe CGT-FO s'est positionné clairement pour des ressources propres, c'est-à-dire une rénovation profonde des mécanismes de financement de l'Union pour dissuader toutes tentatives de soumission aux marchandages des Etats contributeurs ; l'avis présenté explore encore plus finement cette voie. Sans préjudice des autres recettes, le budget de l'Union doit être intégralement financé par des ressources propres avec comme principes la régularité de la recette et une base uniformisée pour appuyer un taux européen à définir.

Deux propositions sont ainsi faites par le rapporteur : la TVA - avec une priorité donnée à une véritable harmonisation des bases à travers l'Europe - et l'impôt sur les sociétés. Si l'idée peut paraître pertinente, elle ne peut gommer le caractère inégalitaire de la TVA qui affecte lourdement les petits budgets. De même, le recours à l'impôt sur les sociétés suppose au préalable une révision de l'assiette pour la France, plus étroite qu'ailleurs.

En ce qui concerne un prélèvement européen sur les sociétés, il permettrait dans un premier temps de réguler quelque peu des conditions fiscales favorisant le dumping fiscal - et par extension le dumping social - qui s'est étendu avec l'arrivée des dix nouveaux membres.

Le groupe de la CGT-FO considère qu'il est judicieux de rappeler que la solidarité est un des principes fondateurs de l'Union.

Il réitère son opposition au financement des investissements productifs au niveau européen, qui imposerait de nouveaux transferts de compétences sans débat politique, et privilégie une coopération renforcée. Les pays membres de la zone euro peuvent promouvoir la croissance et l'emploi, établir un haut niveau social et rendre impossible en interne des délocalisations d'entreprises. L'approche d'un système de contribution par ressources propres par les Douze semble propice à une relance de la croissance et de l'emploi, dès lors que la

politique monétaire suivie par la Banque centrale européenne reflète bien les décisions politiques qu'une telle approche sous-tend.

La proposition de voir le budget européen atteindre 1,14 % du Revenu national brut ne peut qu'agréer au groupe CGT-FO mais il reste demandeur d'un contrôle plus accru des aides communautaires.

En ce qui concerne la proposition de couper la période 2007-2015 en deux parties, si elle permet en juin 2009 aux élus des différents peuples de prendre à bras le corps les décisions qui les concernent, elle laisse, par contre, trois années de *statu quo* globalement préjudiciables à une politique économique qui devrait être plus orientée vers le social et l'emploi. C'est pourquoi il semble important de prendre des décisions dès 2007 notamment en ce qui concerne la politique monétaire.

Compte tenu de ces réserves de fond sur l'utilisation plus sociale des ressources budgétaires de l'Union et sur la politique monétaire suivie par la Banque centrale européenne, le groupe CGT-FO s'est abstenu.

Groupe de la coopération

L'Europe est une belle idée. C'est aussi un exercice pratique. Elle ne se veut pas un projet géographique. Les pays entrent et sortent librement. Les coopératives sont bien placées pour savoir ce que comporte d'exigence ce principe. Ceux qui entrent et qui restent sont là pour donner du sens à un projet et réunir les moyens suffisants pour lui donner du souffle. Certes, l'Union divisée pour un temps encore en sous-ensembles parfois discordants, à 6+1, à 12, à 15, à 22 et à 25, ne facilite pas la démarche de construction dans laquelle nous sommes engagés. C'est pourquoi l'avis contribue à la pédagogie : entreprendre ensemble s'apprend. Il met en perspective, en liant avec réalisme les choix et les moyens qui influent sur l'ambition des premiers et l'importance des seconds. Le groupe de la coopération partage ces deux approches.

Le fonctionnement pérenne de l'Union repose de notre point de vue sur deux attitudes de base. On ne peut pas durablement s'engager dans un projet d'envergure si, à chaque moment, on imagine pouvoir re-nationaliser la politique qui l'a inspiré au seul motif qu'on n'a pas su réunir les moyens de la mise en commun. On ne peut pas non plus s'engager dans un projet solidaire si l'on n'a pas admis qu'il est des grands et des petits et des différences de conditions telles qu'on ne peut mettre sur le même pied les considérations qui aboutissent à fixer les contributions des membres et celles qui aboutissent à fixer les redistributions. Les Etats-membres doivent admettre les deux attitudes alternatives : à chacun selon ses œuvres et à chacun selon ses besoins. Elles sont le ciment de toute communauté.

La communauté « Europe » créera en son sein d'autant plus de liens entre ses membres qu'elle saura mener des politiques de cohésion, des politiques liées au deuxième pilier de l'agriculture et dans les secteurs porteurs d'avenir, des politiques partagées de recherche et de développement. Elle créera d'autant plus

d'unité qu'elle saura conduire la nécessaire harmonisation sociale. Elle créera ainsi doublement en son sein, en liant l'économique et le social, une force d'entraînement à l'origine d'une efficacité renouvelée en terme de croissance, d'emploi et de justice sociale. Cette volonté d'action trouve sa raison d'être dans les attitudes dorénavant collectives que les pays membres doivent adopter face aux enjeux de la compétition mondiale et de la fixation de nouveaux équilibres. Si la communauté « Europe » entend en toutes choses de ses compétences bénéficier d'un effet de levier, encore faut-il qu'elle s'en donne les moyens. L'examen des chiffres montre que le compte n'y est pas. Aussi le groupe de la coopération soutient le projet d'avis qui souhaite, dans une première étape et à périmètre constant, la fixation du budget européen à 1,14 % du RNB selon les estimations avancées par la Commission elle-même. Cette augmentation n'est concevable pour notre pays qu'à charge fiscale constante. Elle rendra nécessaire des transferts de coûts justifiés par les synergies de la mise en commun avec les autres Etats-membres. A l'évidence, les esprits ne sont pas prêts à mettre à plat les situations acquises.

Aussi, le Conseil économique et social est fondé à proposer un nouveau calendrier qui permettra, entre temps, de restituer à la démocratie représentative tout son rôle. Il est temps. Le groupe de la coopération n'entre pas dans le débat des ressources propres. Lorsque les choix constitutionnels auront été faits, ce sujet méritera une saisine de notre Institution. A chaque jour suffit sa peine. Si l'Europe n'était qu'une affaire, ce ne serait pas une bonne affaire.

Groupe des entreprises privées

En premier lieu, le groupe des entreprises privées félicite très vivement le rapporteur pour l'analyse très claire des positions différenciées des Etats membres au niveau des perspectives financières et pour la présentation très pédagogique de mécanismes particulièrement complexes. Sur le fond, il partage pleinement les propositions visant à poursuivre la construction d'une Europe forte et à mettre en œuvre des programmes européens visant à atteindre les objectifs de Lisbonne dans le domaine de l'innovation, de la recherche et des infrastructures. Ils représentent sans conteste des investissements indispensables pour l'avenir.

Le groupe partage les conditions de mise en oeuvre de ces programmes :

- efficacité en termes de croissance et d'emploi ;
- solidarité avec les nouveaux adhérents ;
- équité entre les contributeurs.

En revanche, le groupe émet deux réserves. Il n'est pas favorable à l'affichage d'un budget européen de 1,14 % du RNB. Cette prise de position apparaît inopportune car elle est susceptible d'affaiblir inutilement les pouvoirs publics dans les négociations à venir. On peut légitimement se demander si c'est bien le rôle du Conseil économique et social d'afficher des propositions budgétaires

aussi précises. Le groupe pense qu'il aurait été préférable de recommander un budget européen compatible avec les objectifs poursuivis et les ambitions affichées. C'est d'ailleurs le sens du premier amendement que nous avons déposé.

Au niveau des ressources propres qui sont proposées dans l'avis, le groupe des entreprises privées réaffirme avec force que tout nouveau dispositif ne peut être mis en œuvre qu'à pression fiscale constante. Il ne saurait être question d'augmenter les charges ni des contribuables, ni des entreprises. C'est pourquoi le groupe a proposé deux amendements supplémentaires qui précisent qu'en tout état de cause, la pression fiscale totale en France (nationale et européenne) ne doit pas être augmentée.

Le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

L'avis qui nous est soumis vise à proposer un budget adéquat pour conduire des politiques communes réellement novatrices. Le groupe des entreprises publiques partage pleinement cette ambition et approuve le choix des politiques communes que reprend le projet d'avis.

Pour financer ces politiques, l'avis propose que :

- d'une part, l'on s'appuie sur l'article I 54 du projet de Traité constitutionnel qui prévoit que « le budget de l'Union est intégralement financé par des ressources propres sans préjudice des autres recettes » pour substituer au système actuel un financement par ressources propres de nature fiscale, en utilisant sous forme d'impôts partagés ceux qui s'y prêtent le mieux actuellement, la TVA et l'Impôt sur les sociétés. Toutefois, il convient de relever que, dans ce cas, une harmonisation fiscale complète devient essentielle.
- d'autre part, que l'on adopte une mise en place de ce nouveau dispositif, échelonnée en plusieurs phases, en prévoyant une accélération pour la zone euro et ceci sans exclusive.

Ces propositions recueillent l'accord de notre groupe, d'autant plus que le rapporteur a fait, comme nous le souhaitons de manière régulière, un effort tout à fait particulier pour évaluer les conséquences des choix proposés.

En regard, notre groupe s'interroge sur la proposition d'un budget souhaitable atteignant dès 2009 le montant de 1,14 % du RNB des 25 pays membres. Cette somme correspond à l'évaluation faite par la Commission du juste milieu à adopter entre des besoins effectivement importants de financement pour conduire les politiques engagées et les moyens financiers mobilisables par les États.

La France a fait, pour sa part, une autre évaluation en novembre 2004 limitant à 1% du RNB les dépenses communautaires en se positionnant pour chacune des grandes politiques sur des options alternatives moins coûteuses.

En l'état actuel des finances publiques des principaux pays contributeurs nets, ainsi que du débat particulièrement difficile sur les prévisions financières, l'on peut se demander, en mesurant en particulier l'impact de l'augmentation proposée par exemple pour notre pays, si cette dernière proposition française ne correspond pas jusqu'en 2013 à une appréciation plus réaliste des financements possibles.

Même s'il ne s'agit pas là d'une divergence de fond, cette interrogation n'est pas mineure au moment où notre pays est engagé dans une discussion difficile à Bruxelles.

Eu égard cependant à l'adhésion à l'ensemble des points importants de l'avis, ainsi qu'à l'orientation globale en faveur d'une Europe en progrès permanent, le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

M. Clave: « Permettez-moi de vous féliciter pour votre excellent avis dont j'approuve toutes les conclusions. Il va au devant des réalités.

En 2003, lors du débat d'approbation de votre premier avis, mon prédécesseur, M. Gérard, concluait ainsi : « *Il faudra bien aussi un jour y ajouter certaines préoccupations que partagent les Européens établis hors d'Europe* ». Français de l'étranger, permettez-moi de reprendre cette remarque judicieuse. A la lumière des événements parfois tragiques qui secouent un grand nombre de pays, nous percevons combien le destin de ces Européens établis hors d'Europe est aléatoire. Ces femmes et ces hommes sont pourtant les véritables fers de lance de nos cultures. Ils ont un poids économique spécifique dans le développement des échanges avec les pays tiers. Comment le budget communautaire, comment les orientations financières de l'Union pourraient ne pas tenir compte de ces forces vives de l'Europe ? Je souhaiterais une prise en compte de la situation économique particulière des 10 à 15 millions d'Européens établis hors d'Europe et par conséquent pour le million de Français. Cette situation de l'expatrié favorisé reflète l'imaginaire collectif mais elle est plutôt, pour certains, celle de la précarité économique, conséquence de l'insécurité politique qui a tendance à s'accroître.

Votre avis fait clairement apparaître les contradictions permanentes qui règnent entre les discours prometteurs et le réel engagement des Etats sur le plan budgétaire pour donner à l'Europe sa véritable dimension et les moyens de ses ambitions sur la scène internationale. Les négociations relatives aux perspectives financières 2007-2013 auront une portée stratégique. Chacun sait aujourd'hui que plafonner le budget à 1 % du RNB, c'est placer l'Europe devant une gestion presque impossible car c'est revenir au niveau de 2003 quand nous étions 15,

alors qu'aujourd'hui nous sommes 25 et demain 27 au minimum. Alors, il faudra, sans doute, de nouveau appliquer des variables d'ajustement. Puisque la PAC, premier poste du budget communautaire, sanctuarisé pour les années à venir, mobilise quelques 49 milliards d'euros soit 43 % des dépenses totales auxquelles viendront se rajouter les fonds structurels à hauteur de 36,5 % du total des dépenses, que restera-t-il alors de nos grands projets, de nos ambitions communes ou d'une hypothétique relance forte de la croissance ? Ne faut-il pas craindre que les variables d'ajustement soient alors, comme ce fut déjà le cas, l'éducation, la recherche ou la politique industrielle ?

Pour répondre aux réels besoins de l'Europe à 25 puis à 27, le budget devrait se situer à 1,28 % au minimum. Mais il est vrai que l'augmentation de la contribution française qui en découlerait ne serait pas supportable pour notre économie et c'est pourquoi la section des finances, a choisi de s'aligner sur le chiffre de 1,14 % proposé par la Commission. L'augmentation de la contribution française sera, dans tous les cas de figure inévitable mais elle restera gérable car donner plus pour des projets européens, c'est dépenser moins à l'intérieur. Il y a un retour sur investissement. A ce sujet, le Premier ministre, M. Raffarin, a assuré que la France n'est pas fermée mais que sa position sur le plafonnement à 1% était une position de négociation.

Reste le problème du chèque britannique. Cette mesure, imposée par Mme Thatcher en 1984 - qui aurait pu s'expliquer dans le contexte politique d'alors - est aujourd'hui proprement scandaleuse au regard de la situation économique favorable de ce pays. La Grande-Bretagne fera tout pour conserver son acquis ; la France semble bien esseulée dans sa demande de suppression du chèque que les Britanniques mettront en balance avec la PAC qui, pour nous, n'est pas négociable.

L'avis nous démontre clairement, quel que soit le résultat de la négociation, que le système actuel ne pourra perdurer. Si le traité constitutionnel est ratifié, le système de financement actuel ne permettra pas de faire face aux nouvelles compétences de l'Union que le traité établit. Quand bien même il n'y aurait pas ratification, le système actuel est inadapté aux nouvelles responsabilités économiques et sociales de l'Union, compte tenu de l'élargissement. Il ne permet pas de satisfaire aux critères de la stratégie de Lisbonne, en particulier, à une véritable politique de recherche et d'innovation scientifique, indispensable à la croissance de nos pays. Plusieurs pistes sont abordées dans l'avis et en particulier celle d'un palier transitoire pour la période 2007 à 2009. J'adhère entièrement à cette solution : elle permettrait, en effet, de donner la possibilité au nouveau Parlement élu en 2009 et à la nouvelle Commission d'élaborer une nouvelle stratégie budgétaire. Troisième puissance démographique avec 456 millions d'habitants, deuxième puissance commerciale mondiale, l'Union européenne a un PIB supérieur à celui des Etats-Unis. Ces constatations ne suffisent-elles pas pour donner à l'Europe les moyens appropriés lui permettant de faire prévaloir ses intérêts et de favoriser une croissance forte et stable, créatrice d'emplois dans les Etats membres ?

L'avis va dans ce sens et c'est parce que nous sommes convaincus que notre place est au sein d'une Europe forte que notre groupe le votera ».

Groupe de la mutualité

Le projet d'avis expose clairement les problèmes posés par les perspectives financières de l'Europe à quelques jours du référendum sur le Traité constitutionnel et en fait apparaître les contraintes. L'accroissement des besoins de financement nécessite une hausse des contributions dans un contexte de fort endettement des pays membres et d'une croissance molle... Ce nouvel équilibre, que l'on doit atteindre par compromis successifs, se place aussi à un moment de l'histoire de l'Europe où les compétences ne sont pas clairement établies et où les règles du jeu se trouvent quotidiennement modifiées. Ces contraintes obligent à viser un horizon de moyen terme tout en essayant de dépasser des lectures trop exclusivement nationales.

Les nouveaux besoins de financement sont nécessités par la mise en œuvre de politiques ambitieuses et par des objectifs de croissance, d'emploi et de cohésion sociale qui ont l'approbation du groupe de la mutualité.

Le groupe approuve également les grandes lignes des propositions énoncées même si, sur le fond, il maintient certaines des réserves qu'il avait exprimées en 2003:

Pour ne pas vider de son sens le rôle nouveau donné au Parlement en matière budgétaire, en l'obligeant à se prononcer sur des perspectives qui couvriraient le mandat suivant, déresponsabilisant ainsi les députés, il s'avère nécessaire de scinder la période budgétaire en deux étapes.

Il faut privilégier les politiques communes dans le cadre des « Coopérations renforcées », comme le groupe en avait souligné l'utilité en 2003 : le renforcement d'une vision budgétaire commune des Douze de la zone euro entre évidemment dans ce cadre.

Il faut substituer au système actuel la création de ressources propres. Même si le réalisme impose la prudence et nécessite du temps, il est indispensable de dire dès maintenant que l'Europe n'existera pas sans des contributions directes de ses citoyens. Pour mettre en œuvre des politiques communes ambitieuses, en matière de recherche et de formation notamment, l'avis préconise un financement propre à l'Union, qui définisse des priorités d'action dépassant les politiques d'intervention traditionnelles. Pour réaliser cette substitution, il axe ses propositions, d'une part sur l'harmonisation de l'assiette de la fiscalité des entreprises pour limiter les problèmes de distorsion de concurrence, d'autre part vers une ressource TVA qui consiste, en fait, à taxer le consommateur plutôt qu'à solliciter le citoyen. Sur ce point, le groupe de la mutualité estime que la prise de conscience européenne se trouverait renforcée par la proposition d'une imposition originale, assise sur l'ensemble des revenus. Ainsi, le souci de justice sociale, exprimé par le Conseil, l'emporterait sur les nécessités du marché.

Les ambitions, qui sous-tendent les perspectives financières pour l'Europe, doivent dépasser la sphère économique réduite au seul développement quantitatif négligeant les politiques sociales. Car, par-delà même l'exigence morale de cohésion sociale, ces dernières sont porteuses, à terme, d'une plus forte attractivité pour l'Europe.

Le groupe de la mutualité a voté positivement.

Groupe de l'Outre-mer

Aborder le thème des « *Perspectives financières de l'Union européenne* » pouvait sembler délicat dans la conjoncture actuelle, à quelques semaines du référendum.

Mais il faut se féliciter d'avoir traité ce sujet important : en effet l'avis, fort bien documenté et argumenté, pose une problématique fondamentale pour l'Europe de demain qu'il est souhaitable de construire.

Il paraît d'autant plus pertinent que le Conseil économique et social se prononce maintenant que les autorités de l'Union voudraient statuer sur le budget lors de leur sommet des 16 et 17 juin prochains.

L'ambition de faire de l'Union « l'espace de l'économie, de la connaissance, capable d'une croissance durable au service de l'emploi et de la cohésion » est une ambition qui doit être partagée par tous mais dont il faut se donner les moyens.

La stratégie financière de l'Union européenne sera alors l'expression de la volonté politique plus ou moins forte des Etats membres d'atteindre cet objectif, seul moyen de permettre à l'Europe de garder ou de retrouver sa place dans le monde.

Le constat fait de la nécessité d'augmenter le budget européen semble en effet s'imposer au regard des politiques à mettre en œuvre, et notamment la politique de cohésion qui concerne, entre autres, l'outre-mer français, en retard de développement. A cet égard, il s'agit de maintenir les niveaux d'intervention des fonds structurels qui intéressent les DOM et de réaliser l'intégration du FED, qui intéresse les PTOM, dans le budget européen.

La proposition d'alimenter le budget par des ressources propres mérite d'être retenue : elle évitera à chaque Etat, seul contribuable aujourd'hui, de raisonner en fonction de son seul intérêt national.

Il faut être cependant prudent sur les choix de ressources « propres » qui, favorisant une certaine citoyenneté européenne, pourraient se traduire par des charges fiscales supplémentaires ; sur ce point, la proposition reprise dans l'avis d'un amendement à la loi de finances pour assurer ce transfert fiscal à charge constante paraît devoir être retenue afin d'assurer une bonne transparence.

Compte tenu de la complexité des choix, de leur portée politique et stratégique, la proposition de mise en œuvre en deux temps (2007-2009, puis 2010-2015) paraît sage et source d'efficacité.

Dans ces conditions, le groupe de l'Outre-mer partage le choix qui consisterait à donner à l'Union un véritable système de ressources propres : il faut les moyens, financiers entre autres, d'une véritable ambition pour l'Europe.

C'est la raison pour laquelle le groupe a voté l'avis, en remerciant le rapporteur et l'ensemble de la section pour la prise en compte des besoins particuliers de l'Outre-mer, région ultra périphérique au sein de l'Europe.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Baggioni « Si je n'avais eu l'impertinence de chercher dans le texte ce que je pensais ne pas y trouver, je n'aurais eu aucune raison de venir à cette tribune, tant il est vrai que j'apprécie et l'homme et le travail que nous avons entendu et découvert. J'apprécie votre avis qui me convient théoriquement à 100 %. Pratiquement, les choses sont légèrement différentes. Praticien de la politique européenne, sur le terrain chaque jour dans l'exercice de fonctions de parlementaire européen et de fonctions régionales, j'ai appris, dans la difficulté et dans l'espoir, ce qu'étaient les orientations budgétaires de l'Union européenne, quand les fonds structurels n'étaient pas ce qu'ils sont aujourd'hui.

Aujourd'hui, on nous parle des perspectives de l'Union européenne. Cela veut dire d'un budget. Qu'est-ce qu'un budget ? Je ne l'apprends à personne. C'est un acte de foi, d'espoir et de sacrifice. C'est un acte de foi pour tous ceux qui ont à fournir des efforts constants, en se disant que leur participation est au profit du plus grand nombre et de tout le monde. C'est un acte d'espoir quand on sait que l'investissement auquel on consent doit être productif de croissance, de richesse et donc de progrès. C'est un acte de sacrifice quand on sait qu'on passera d'une situation à une autre.

J'ai découvert cet avis en notant que vous faites l'impasse un peu trop facilement sur ce que va devenir l'Europe de demain quand la véritable politique financière sera appliquée dans l'ensemble des régions du territoire communautaire.

Je me félicite de voir qu'en France (nous sommes ici dans un palais de la République et il faut parler de la France) les départements et territoires d'outre-mer ne sont pas oubliés. Ils sont spécifiques à un point tel qu'oublier leur spécificité, ce serait manquer au respect qu'on leur porte et à la solidarité qui leur est dûe. Mais il n'y a pas que les départements et territoires d'outre-mer en France et dans le reste de l'Union européenne qui ont leurs particularismes. Il y a dans la mer Egée, en Méditerranée, dans la mer du Nord, au large de l'Atlantique, des régions aux caractères géographique, démographique et politique qui exigent des regards que je n'ai pas découverts dans votre rapport. Je veux parler des régions en voie de développement. Celles qui hier étaient dans cette situation-là, par le fait mathématique que vous avez très bien exposé, seraient devenues aujourd'hui des régions riches, comme si d'un coup on pouvait se sentir heureux parce que son voisin n'a pas la même fortune. Vous n'avez pas

un centime de plus mais votre voisin, dès lors qu'il en reçoit, est un peu moins pauvre. Donc soyez satisfaits.

La réalité de l'Europe de demain sera dans les faits, dans les territoires, sur le terrain, chez les hommes, dans les esprits, dans les cœurs et on ne sera pas en mesure de gommer les déficits et les handicaps de certaines régions ; on ne rattrapera pas leurs retards, au prétexte que théoriquement on a prévu des perspectives qui sont excellentes. J'ai vécu il n'y a pas si longtemps encore ce qu'était une rupture, de charge, de relations, d'échanges. Cette rupture, qu'elle soit de dix, de cent, de mille kilomètres, c'est toujours une rupture.

Je viens ici une fois de plus non pas plaider pour une seule région mais plaider pour toutes les régions à caractère spécifique : qu'elles soient montagneuses, insulaires, nordiques ou démographiquement faibles. Elles méritent d'être regardées et les perspectives financières de l'Union européenne, telles qu'elles nous ont été présentées et telles qu'aujourd'hui les autorités communautaires y réfléchissent, ne tiennent nullement compte de ces spécificités-là.

Je dis qu'il y a un vide. L'objectif 2 sera amoindri et ne répondra pas aux besoins de tous et de chacun. Laisser croire en France que l'objectif 2 pourrait répondre à nos besoins, c'est oublier d'insister sur deux choses. Les régions reçoivent des aides étatiques. Vous avez parlé dans votre rapport de renationaliser les aides régionales au moment où, contenues dans les contrats de plan Etat-région, les aides régionales sont compromises. Nous pensons en effet que les CPER pourraient ne pas être ce qu'ils ont été.

Supposons même qu'ils soient reconduits à la hauteur de ce qu'ils étaient, dès lors que les crédits qui accompagnaient ces crédits du contrat de plan Etat-région seront, eux, d'une moindre importance dans l'objectif 2, cela veut dire que la somme des deux sera inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui. Ceci nous autorise à constater que les retards de développement de certaines régions, et notamment les régions à caractère spécifique, seront pérennisés. Je ne peux ce soir, sans interpellier ma propre conscience, admettre que l'une des régions auxquelles je pense, et je ne pense pas qu'à la mienne, puisse être condamnée à ne connaître aucun développement au prétexte que théoriquement les fonds structurels seront utilisés aux fins que vous avez dites.

Vous avez dit qu'il fallait de la croissance économique. Le budget n'est pas qu'un acte mathématique et arithmétique. Le budget, c'est empreint aussi de caractère, de sentiment, de solidarité à l'égard des plus faibles, des oubliés, de ceux qui sont en retard.

Je réponds volontiers à l'appel pour une Europe en marche. Européen, je le suis plus encore après vous avoir écouté mais il n'empêche que je peux être européen et avoir avec vous sinon une divergence, une diversité d'analyse qui m'autorise à vous dire d'inclure dans votre rapport une petite observation non pas seulement pour que les crédits de l'objectif 2 soient majorés, mais pour que l'ensemble des régions de la communauté européenne puissent savoir qu'il y a,

derrière l'accord sur les perspectives financières, une porte ouverte sur l'espérance. Pour toutes ces raisons, je m'abstiens ».

Groupe des professions libérales

Les perspectives financières de l'Union pour les années 2007-2013 sont le 3^{ème} grand dossier de la Présidence luxembourgeoise, qui s'achève en juin, après la réforme du pacte de stabilité et de croissance et la révision de la stratégie de Lisbonne. Le rapporteur, en présentant cette saisine, a permis au Conseil économique et social de s'immiscer dans ce débat d'actualité.

Bruxelles souhaite en juin prochain un accord des 25 sur le budget 2007-2013. Accroître la compétitivité de l'Europe, favoriser l'investissement dans la recherche-développement, améliorer les systèmes d'éducation, mettre en œuvre l'idée de citoyenneté européenne, lutter contre le crime et le terrorisme, faire de l'élargissement un succès, étendre le rôle de l'Union sur la scène mondiale... tels sont les principaux objectifs que s'est assignée la Commission européenne pour la période 2007-2013.

Pour les atteindre, l'Europe des 25 a besoin de financements substantiels. La Commission parle de doublement, voire de triplement pour certains crédits, en faveur de la recherche, des transports et de l'énergie, pour la formation, pour les dossiers dits « justice, liberté et sécurité » etc... La Commission veut clairement réorienter ses priorités vers l'agenda de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi. Pour se donner les moyens de ses ambitions, elle réclame un plafond de dépenses de 1,14 % du revenu national brut (RNB) communautaire, contre l'avis des six contributeurs nets aux finances de l'Union - dont la France - qui réclament une limitation à 1 % du RNB.

Notre pays a déjà indiqué qu'il souhaite remettre en cause – au motif qu'il ne se justifie plus - le rabais britannique arraché par Margaret Thatcher en 1984. En réponse, la Grande-Bretagne brandit la menace d'un veto et s'interroge avec d'autres partenaires, dont l'Allemagne, sur la masse financière allouée à la PAC (près de 40% du budget européen), dont la France est le principal bénéficiaire.

Au moment où l'Union européenne vient de s'élargir, nombreux sont ceux qui considèrent qu'il faut dépenser davantage pour conforter la cohésion et le développement économique de l'Union. Les nouveaux Etats-membres espèrent bénéficier des fonds structurels qui représentent le tiers du budget européen, mais craignent qu'ils ne deviennent la variable d'ajustement dans la bataille à venir. La politique régionale et la PAC sont dans le collimateur de ceux qui, comme le Royaume-Uni, préféreraient concentrer les dépenses sur les secteurs de pointe.

A compétences nouvelles, ressources nouvelles ! Comment trouver de nouveaux financements ? Comment à la fois menacer de sanction pour déficit excessif la moitié des Etats-membres et exiger qu'ils augmentent leurs contributions ? Equation difficile à résoudre. Le budget européen devra – à l'évidence - pour être cohérent avec les choix politiques à venir, atteindre 1,14 %

du RNB des 25. Le rapporteur y apporte une condition majeure à nos yeux : « une augmentation significative du budget passe par une remise à plat du système des contributions et une délimitation claire des compétences de l'Europe... Il ne s'agit pas d'augmenter insidieusement les prélèvements fiscaux, au motif d'alimenter le budget européen ».

Le groupe des professions libérales accepte l'idée d'élaborer un mécanisme de ressources propres qui se substituerait au système actuel des contributions. La suggestion d'affecter au budget européen un pourcentage du taux de TVA et d'impôt sur les sociétés nous agréé car tous les pays seraient tenus d'y participer, laissant ainsi moins de place au dumping fiscal.

Décider de créer, avec un certain nombre de pays voisins, une ressource européenne propre, c'est se donner une véritable capacité commune à agir, c'est tout simplement une démarche de citoyenneté européenne !

Deux rendez-vous importants attendent donc la France : le 29 mai, date du référendum sur le Traité constitutionnel, et fin juin, pour l'accord des 25 sur le budget 2007-2013. Sans ratification du Traité, la France perd un poids considérable dans la négociation budgétaire. Nous approuvons par conséquent le rapporteur lorsqu'il rappelle qu'un vote négatif - le 29 mai - affaiblirait considérablement la France dans ce bras de fer budgétaire ! Sans accord sur les perspectives financières, la moitié du budget 2007 sera paralysée : bien entendu, les dépenses « obligatoires » comme les dépenses agricoles seront maintenues. En revanche, les fonds structurels faisant partie des dépenses « non obligatoires » ne pourront pas être accordés.

Pour ces deux rendez-vous, l'unanimité est requise. Le risque de voir l'Europe en panne est grand ! Le groupe des professions libérales estime que l'avis apporte un éclairage objectif et positif pour l'avenir européen auquel nous sommes très attachés. Approuvant le renforcement du rôle de l'Union européenne sur la scène internationale, il a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour la qualité du travail accompli à l'occasion de la préparation du présent rapport et avis. Le contexte particulier consécutif à l'actualité n'a pas facilité l'évolution des travaux. Notre rapporteur a su ne pas se laisser détourner de la mission confiée, mais aussi donner du temps au temps dans la nécessaire évolution des problématiques liées à l'Europe.

L'avis souligne à juste titre que le contenu des politiques que l'Union décidera de financer n'est pas dicté par le Traité constitutionnel en cours de débat mais par les décisions prises à l'unanimité des Etats-membres, sur proposition de la Commission, approuvées par le Parlement européen.

Par ailleurs, il est rappelé que les crédits de la politique agricole commune ne sont pas globalement négociables jusqu'en 2013. Sachant que la France est en position excédentaire sur cette ligne mais qu'elle est contributrice sur les fonds

structurels, il lui sera difficile de maintenir le principe d'un budget limité à 1 % du RNB si elle souhaite un développement de la politique de cohésion.

Pour l'UNAF, l'Europe doit s'engager résolument dans une démarche favorisant la croissance économique au service de l'emploi et de la cohésion, elle doit aussi développer les dispositifs de sécurité des personnes et des biens en organisant les coopérations entre Etats et en construisant des dispositifs communs.

La mise en commun de moyens en matière de recherche, de développement de nouvelles technologies, de formations spécialisées et de haut niveau, doit témoigner d'une volonté européenne forte.

Bien que n'étant pas le seul pays fragilisé par sa dette publique, la France ne peut envisager, dans l'immédiat, de contribuer davantage au financement de l'Union par un alourdissement des prélèvements fiscaux globaux.

Pour cette raison, l'UNAF approuve deux mesures essentielles contenues dans l'avis :

- se donner du temps en remettant à plat le système actuel des contributions, en recherchant les effets de synergie de l'Union et en confiant aux députés élus en 2009 le choix d'un nouveau cadre financier pour la durée de leur mandature ;
- engager la recherche d'une harmonisation des fiscalités, tant au niveau de la TVA que de l'impôt sur les sociétés, avec un double objectif :
 - attribuer une part de cette fiscalité au financement de l'Union européenne ;
 - laisser à chaque Etat le soin de définir sa propre politique fiscale dans le respect de règles communes minimales.

La politique de soutien à l'économie de certains pays ne doit pas entraîner un transfert pur et simple d'activités et donc d'emplois entre pays de l'Union ; ces transferts entraînent trop de difficultés familiales et sociales dans les pays en perte d'emplois. Cette politique provoque aussi un rejet de l'Union et un risque de repli sur soi.

Pour l'UNAF, le financement de l'Union européenne doit favoriser une politique de croissance globale s'appuyant sur l'innovation et l'investissement nécessaires au développement de l'activité économique ; c'est cette croissance qui permettra de financer les nouveaux besoins découlant de l'élargissement de l'Europe et de l'accroissement de ses champs d'intervention.

Soulignons que ces champs d'intervention pourraient aller, pourquoi pas, jusqu'à l'élaboration de dispositifs en faveur d'une politique familiale dont la plupart des pays ont besoin.

Cet avis contribue à donner une nouvelle dynamique à l'Europe. Le groupe de l'UNAF l'a voté favorablement.

Groupe de l'UNSA

Depuis le précédent avis sur le sujet, en 2003, la situation est devenue encore plus complexe du fait de l'élargissement présent et à venir, de l'évolution de la politique agricole commune, de la distribution des fonds structurels aux nouveaux entrants, dans un contexte économique morose et contraignant pour les pays de la « zone euro ».

La stratégie de Lisbonne, au travers de ses objectifs prioritaires, actualisés en mars dernier, suppose de toute évidence des moyens accrus. Pour stimuler la croissance, il est logique d'engager des investissements vis-à-vis de la recherche et du développement. Pourtant, les Etats membres contributeurs rechignent à consentir des efforts supplémentaires.

A l'horizon 2007, le budget communautaire, pour atteindre ses objectifs, devrait s'élever à 1,14 % du RNB pour les crédits de paiements et le plafond global des ressources propres à 1,24 %. Le budget doit également tenir compte des critères du Pacte de stabilité et de croissance imposés à chaque Etat et régler la question du « chèque britannique » obtenu depuis 1984 par Mme Thatcher. Pour l'instant, les inégalités de contributions demeurent trop fortes pour les principaux contributeurs qui souhaitent donc que le budget de l'Union européenne ne dépasse pas 1 % du PIB. Pour l'UNSA, il faut, au contraire, augmenter le montant du budget communautaire.

En effet, avec une enveloppe qui resterait constante, les marges de manœuvre seraient trop étroites. On serait, alors, obligé de rogner sur la PAC pour renforcer la dotation des fonds structurels, ce qui risquerait de bloquer la négociation à venir sur ce dossier et d'affaiblir l'autonomie agricole de l'Union européenne.

Cet avis fondé sur un vrai volontarisme pour le développement de l'Union européenne, articule moyens financiers et objectifs tels qu'ils sont définis dans la stratégie de Lisbonne.

Le groupe de l'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	202
<i>Ont voté pour</i>	145
<i>Ont voté contre</i>	21
<i>Se sont abstenus</i>	36

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 145

Groupe de l'agriculture - MM. Bastian, Baucherel, de Benoist, Boisson, Bros, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Grosmaire, Guyau, Layre, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

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

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vêrollet.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Grave, Prugue, Verdier.

Groupe des entreprises privées – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques – MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Dupont, Mme Duthilleul, M Graff, Mme Idrac.

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, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Omarjee, Osénat, Paoletti.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aurelli, Begag, Mme Benatsou, M. Cannac, Mmes Ceccaldi-Raynaud, Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duquesne, Ferry, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Marcon, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Nouvion, Pasty, Plasait, Roulleau, Slama, Valletoux, Vigier.

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

Groupe de l'UNAF – Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

Ont voté contre : 21

Groupe de l'agriculture - MM. Cartier, Lépine.

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

Groupe de la coopération - Mme Attar.

Groupe des personnalités qualifiées –MM. Duharcourt, Obadia, Sylla.

Se sont abstenus : 36

Groupe de l'agriculture - M. Lucas.

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

Groupe de la CFE-CGC – Mme Dumont, MM. Garnier, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - MM. Gautier, Segouin.

Groupe des personnalités qualifiées - M Baggioni.

RAPPORT

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

Le 8 février 2005, 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 « *Les perspectives financières de l'Union européenne* ».

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

Pour information, la section des finances a successivement entendu :

- M. Michel Taly, fiscaliste ;
- Mme Noëlle Lenoir, ancien ministre délégué aux Affaires européennes ;
- M. Bertrand de Mazières, directeur général de l'Agence de la dette ;
- Mme Hélène Eyssartier, sous-directrice à la direction du Budget.

Le rapporteur remercie les personnes avec lesquelles il a pu avoir des entretiens pour l'aide qu'elles lui ont apportée.

INTRODUCTION

Dans l'avis voté en septembre 2003 sur le rapport de M. Georges de La Loyère « *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* », le Conseil économique et social avait présenté, à l'aulne de l'élargissement de l'Union à 25 pays, les principes fondamentaux du budget communautaire et les grandes étapes de la procédure budgétaire.

Ce rapport analysait également l'évolution des dépenses par grands chapitres et celle des recettes. Dans ce dernier cas, un historique de l'évolution des ressources propres de l'Union européenne a été retracé.

Aujourd'hui, il paraît indispensable de revoir les perspectives financières pour la période au-delà de 2006 et d'actualiser les conséquences envisageables du processus d'élargissement déjà réalisé. La question du financement du budget de l'Union européenne est en effet, avec la modification en cours du pacte de stabilité et de croissance, l'un des grands sujets de débats économiques.

Le présent avis se propose donc de procéder à cette mise à jour et de formuler des propositions en vue des négociations sur le financement futur de l'Union européenne, négociations qui, en dépit des difficultés, doivent aboutir en tout état de cause avant la fin 2006.

I - ACTUALISATION DES PERSPECTIVES FINANCIERES EUROPEENNES 2007-2013

Dans le rapport du Conseil économique et social de septembre 2003 déjà cité, une description de l'Union à quinze et des nouveaux entrants a été proposée en introduction.

Celle-ci mettait en évidence l'hétérogénéité des pays membres. Ce portrait demeure largement valide.

A - LA PROCEDURE BUDGETAIRE EUROPEENNE

Depuis 1988, un cadre financier pluriannuel (dit « *perspectives financières* ») sert de cadre de référence pour les budgets annuels de l'Union européenne. Les perspectives financières actuelles concernent la période 2000-2006. Toutefois, une adaptation a été effectuée en 2003 pour intégrer les conséquences budgétaires de l'élargissement à dix nouveaux Etats-membres.

Ces prévisions résultent d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Il ne résulte pas d'un Traité ou d'un règlement communautaire.

L'évolution à long terme du budget de l'Union européenne reflète le développement des compétences de l'Union : quasiment nul pendant les années 60, le budget a progressé régulièrement jusqu'au milieu des années 90 où il a atteint un peu plus de 1 % du PIB. Depuis, il s'est stabilisé à ce niveau (ce qui signifie un accroissement modéré en milliards d'€ courants) voire légèrement en dessous. Le budget annuel est actuellement proche de 100 milliards d'€.

Les perspectives financières ne sont pas le seul élément de cadrage financier du budget communautaire. Les décisions du Conseil concernant les ressources propres, prises à l'unanimité après avis du Parlement européen et ratifiées par les Etats-membres, forment un élément essentiel et soulignent la prudence des Etats puisque trois institutions sont impliquées dans ce processus. Ces contraintes leur confèrent une valeur quasi constitutionnelle, selon l'expression des services de la Commission².

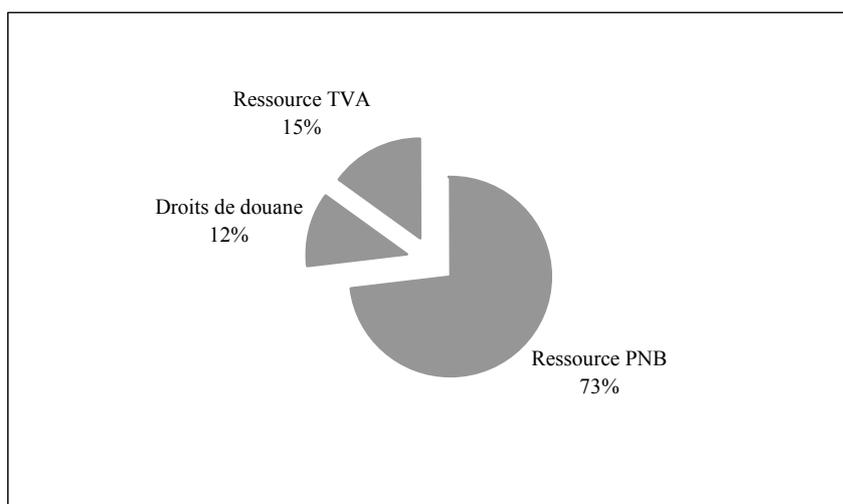
La décision du Conseil du 29 septembre 2000 (décision 2000/597/CE, Euratom) gouverne actuellement le système des ressources propres. Elle fixe deux plafonds impératifs et non révisables sauf nouvelle décision :

- le plafond des ressources propres : 1,24 % du RNB total sur la base du système de comptabilité nationale dit « SEC 95 » ;
- le plafond des crédits pour engagements : 1,31 % du RNB total.

² « *Les perspectives financières européennes 2007-2013* », rapport au Premier ministre de MM. Marc Laffineur et Serge Vinçon – La Documentation française, septembre 2004.

Le financement du budget communautaire n'est pas exclusivement fondé sur la richesse des Etats-membres. La ressource PNB représente 73 % du total des recettes de 2005. La ressource TVA, réduite à la suite de l'accord de Berlin et les droits de douane complètent le budget. La correction britannique constitue toutefois une dérogation importante au système puisque, à la suite de l'accord de Fontainebleau, ce pays se voit rembourser les deux tiers de sa contribution nette. Les autres Etats-membres prennent en conséquence en charge la différence, avec un allègement obtenu par les gros contributeurs nets (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suède). Les nouveaux Etats-membres y participent également. Au total, le Royaume-Uni ne paye ainsi qu'un tiers de sa quote-part dans le coût de l'élargissement.

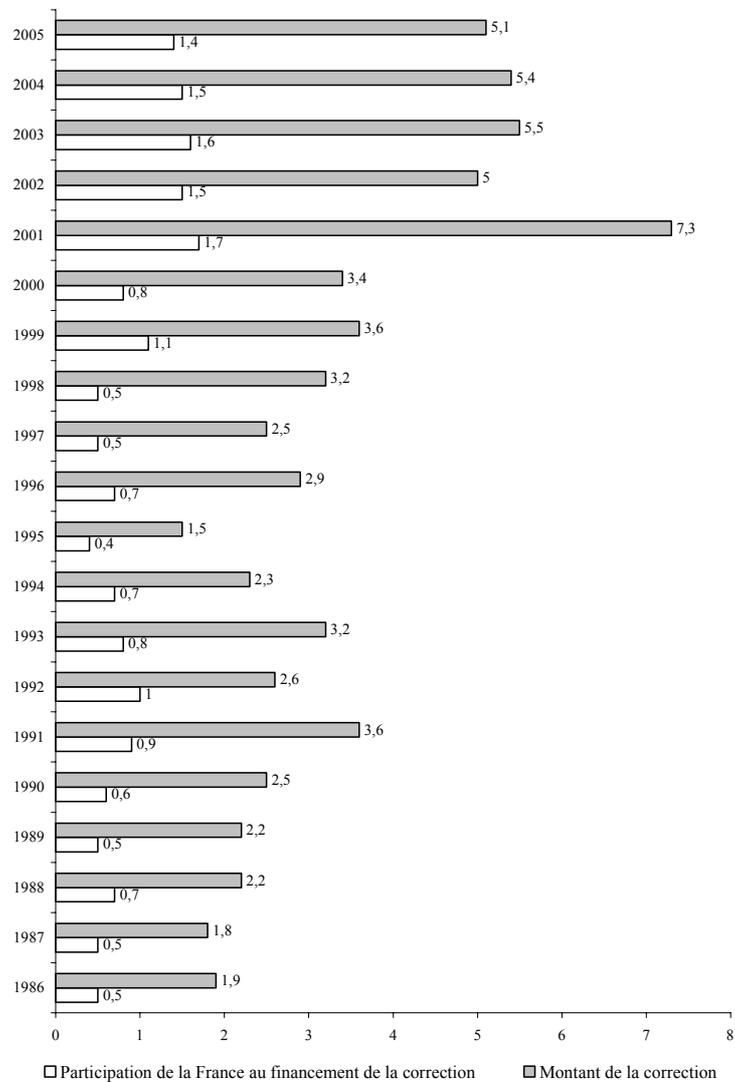
Graphique 1 : Part des différentes recettes en 2005



Source : Direction du Budget

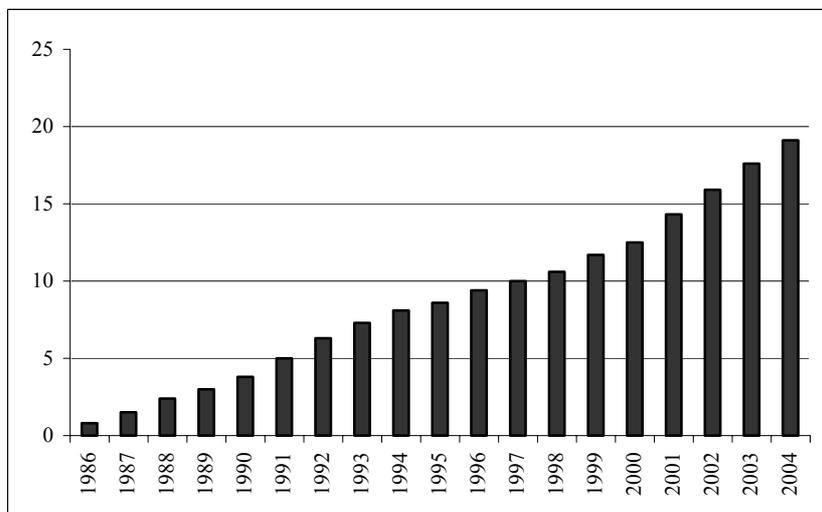
La France, pour sa part, finance la correction à hauteur d'environ 29 % en raison notamment de l'allègement obtenu par d'autres pays. Le montant cumulé du coût de la correction britannique représente, depuis sa création, plus d'un an de financement du budget européen pour notre pays et pèse lourdement sur nos finances publiques.

Graphique 2 : Evolution du coût annuel de la correction britannique et de la participation de la France
(en milliards d'euros courants)



Source : Perspectives financières 2007-2013 – Direction du budget – Graphique Mission Insee-CES.

Graphique 3 : Coût cumulé de la correction britannique pour la France en milliards d'€, prix de 2004



Source : Direction du Budget

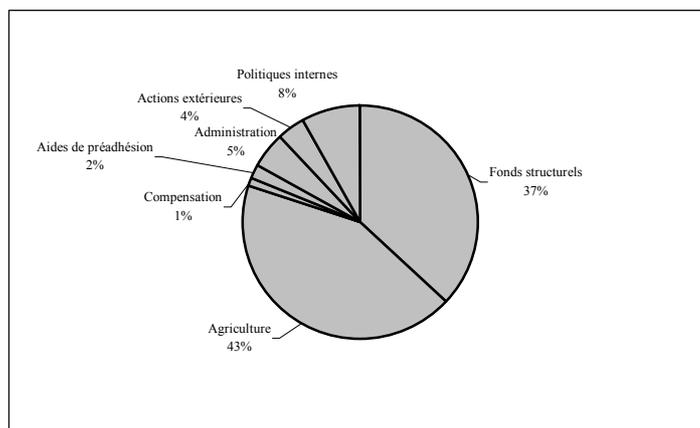
L'articulation entre plafond de ressources et plafond de dépenses est rendue difficile par la variété des modes de calcul et des références, ce qui ne facilite guère la transparence.

En mars 1999, le Conseil européen a adopté les perspectives financières pour la période 2000-2006, qui fixent au budget de l'Union un plafond de 1,27 % du Produit national brut (PNB) communautaire. Sur cette base, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus, par un accord interinstitutionnel de mai 1999, des grandes priorités budgétaires pour les années à venir et d'un encadrement des dépenses pour la période. Un plafond est introduit pour la dépense totale et aussi pour chaque catégorie de dépense. Le système comprend toutefois des mécanismes de flexibilité permettant de faire face aux imprévus (révision des plafonds, transferts entre rubriques). En outre, un instrument de flexibilité général peut être mobilisé pour des dépenses spécifiques.

En 2005, le premier budget voté par l'ensemble des 25 Etats-membres s'établit à 1,004 % du revenu national brut de l'Union européenne (106,3 milliards d'€). Cela représente une augmentation de 4,4 % par rapport à 2004 en raison de l'intégration complète des nouveaux Etats-membres et de la réforme de la politique agricole commune. Cette enveloppe reste toutefois compatible avec les perspectives financières.

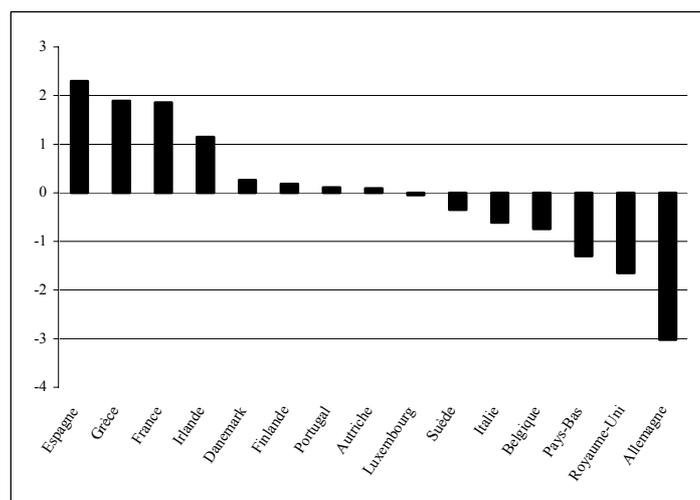
Ce budget est essentiellement consacré à la Politique agricole commune (PAC) et aux fonds structurels. En conséquence, il bénéficie surtout aux Etats agricoles et à ceux qui sont en retard de développement. Les nouveaux domaines (notamment les actions découlant de la stratégie de Lisbonne) ne représentent qu'une part limitée du budget. Ainsi, la France reçoit près du quart du montant de la PAC.

Graphique 4 : Part de chaque rubrique dans le budget 2005 (crédits d'engagements)



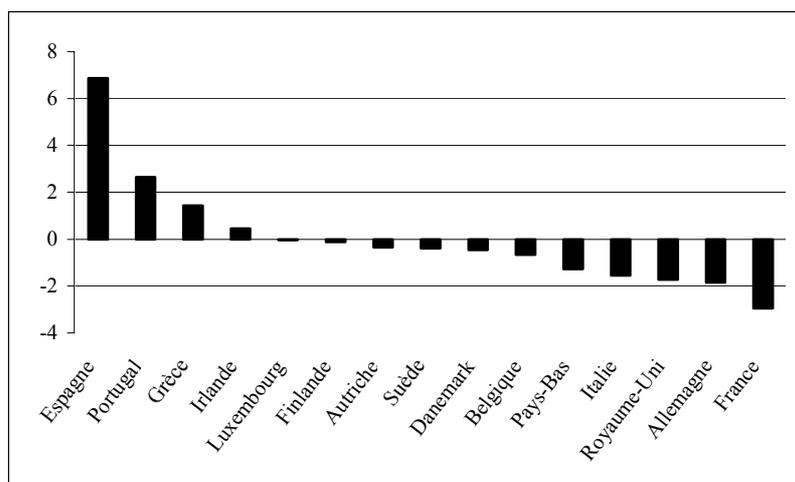
Source : Direction du Budget

Graphique 5 : Bénéficiaires et contributeurs nets de la PAC en 2002 en milliards d'€



Source : La Documentation française

Graphique 6 : Bénéficiaires et contributeurs nets des actions structurelles en 2002 en milliards d'€



Source : La Documentation française

L'adoption du budget européen requiert l'unanimité. Le point 26 de l'accord institutionnel prévoit l'éventualité d'une absence d'accord sur de nouvelles perspectives financières. Les plafonds de la dernière année sont alors ajustés en fonction de l'inflation et du PNB et reconduits pour la première année de la période non couverte par un accord. Il reste que cette situation ouvrirait une crise politique majeure : conflits et aigreur viendraient compliquer les négociations futures, des tensions entre le Parlement et le Conseil européens pourraient se faire jour... Les présidences britannique et autrichienne, qui suivront en 2005 et 2006, seront attachées à faire valoir leurs positions, ce qui risque de rendre difficile l'élaboration d'un compromis. Au second semestre 2006, juste avant le début de la nouvelle période, la Finlande prendra la présidence. Un accord aussi tardif signifierait cependant, comme en 1999, l'impossibilité de démarrer effectivement les programmes l'année suivante.

Indépendamment des difficultés à parvenir à un accord sur le budget européen, il ne faut pas passer sous silence un risque à plus long terme découlant d'une persistance d'une croissance molle en Europe et donc d'un resserrement permanent de la contrainte budgétaire. Les risques d'un affaiblissement de la cohésion économique et sociale seraient alors très forts et pourraient même conduire à une dislocation de la zone.

Rappelons que toutes les régions françaises sont éligibles aux fonds structurels depuis la période 2000-2006 et notamment les DOM au titre de l'objectif 1. L'Union européenne est devenue un partenaire financier majeur des régions françaises, son aide atteignant presque le montant des crédits d'Etat au

titre des contrats de plan. Ce financement exerce un effet de levier et contribue à diffuser une sensibilité européenne de proximité. La France, sur cette période, devrait percevoir 6,7 % du total des fonds structurels (soit 15,67 milliards d'€) et l'Espagne 23,9 %.

B - LES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION CONCERNANT LES PERSPECTIVES FINANCIERES

La Constitution, actuellement en phase de ratification dans les Etats-membres, institutionnalise les perspectives financières dénommées « *cadre financier pluriannuel* », qui devront être adoptées à l'unanimité (article I-54). C'est une démarche logique puisque ce document essentiel définit les orientations politiques de l'Union (cf. ci-après C).

Le pouvoir du Parlement européen est renforcé. Celui-ci vote ces perspectives à la majorité simple. Il a le pouvoir d'amender. La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires est supprimée. Dans le cadre pluriannuel, le montant final des dépenses est fixé chaque année par le Parlement et le Conseil des ministres européens. Le montant effectif est donc égal ou, le plus souvent, inférieur au plafond prévu. C'est ce qui est observé depuis plusieurs années.

Si elle est adoptée, la Constitution permettra une élaboration plus transparente des perspectives financières, en particulier grâce aux débats parlementaires. Un refus français rendrait en revanche plus difficile notre position de négociation, ne serait-ce qu'en raison de la pondération des votes résultant du Traité de Nice.

C - L'EXERCICE DE PERSPECTIVES FINANCIERES 2007-2013

1. Le contexte de l'exercice

Le processus d'élaboration d'un tel exercice s'étale généralement sur plusieurs années. Lors du précédent exercice de perspectives financières concernant la période 2000-2006, les travaux s'étaient ouverts en juillet 1997 par la communication de la Commission intitulée « *Agenda 2000* ». L'accord européen de Berlin était intervenu en mars 1999 pour application au 1^{er} janvier 2000, date jugée tardive et qui avait conduit à neutraliser quelque peu les dépenses de l'année 2000. Cette fois-ci, la Commission a proposé une première communication en février 2004. Un accord au Conseil européen de juin 2005 est envisagé par la Présidence luxembourgeoise.

Cet exercice sera le quatrième de l'histoire de l'Union. Il intervient cependant dans un contexte particulier marqué, comme le souligne le rapport de MM. Laffineur et Vinçon déjà cité, par les 50 ans du Traité de Rome, 20 ans de perspectives financières européennes et 6 ans de réalisation d'Union monétaire. Le rappel de cette évolution historique, riche de succès mais suscitant simultanément beaucoup d'insatisfactions et d'attentes, ne doit pas pour autant

occulter l'avenir : l'élargissement à 25 Etats-membres vient d'entrer en vigueur et d'autres candidatures sont à l'étude.

Chacun des trois exercices précédents traduisait en termes financiers des choix d'orientations politiques majeures : lancement des politiques structurelles et augmentation des dépenses (1988-1992) après l'élargissement de 1986, préparation de l'euro par des budgets de cohésion et nouvelle hausse des dépenses (1993-1999), stabilisation des dépenses et réorientation de celles-ci vers les pays candidats (2000-2006). Ainsi, la modération des dépenses de l'Union européenne a été recherchée à partir de 2000.

Il reste à déterminer quels seront les choix politiques de ce quatrième exercice et en déduire le bouclage financier. Cet exercice sera le premier dans l'histoire de l'Union à 25 et correspondra à la mise en œuvre de nouvelles compétences communautaires avec la mise en place de la Constitution.

Jusqu'à présent, le budget communautaire a surtout financé des actions de solidarité : dépenses agricoles, programmes régionaux de cohésion économique et sociale. Cet héritage historique cadre pourtant mal avec les ambitions actuelles de l'Union européenne, telles qu'elles ressortent notamment de la stratégie de Lisbonne. Les instruments budgétaires sont caractérisés par un faible montant au regard de ces objectifs et une absence de flexibilité pourtant nécessaire en cas de besoin imprévu.

2. Les prises de position déjà exprimées

Le Conseil européen de Bruxelles, en octobre 2002, a d'ores et déjà exprimé le souci de maintenir la maîtrise du budget communautaire au-delà de la période en cours : « *l'effort général sur la voie de la discipline budgétaire décidé par le Conseil européen de Berlin doit être poursuivi durant la période qui s'ouvrira en 2007* » (point 15 des conclusions). Le montant des dépenses agricoles de marché et les paiements directs (premier pilier, hors développement rural) est stabilisé sur la période 2007 à 2013, sur la base du plafond prévu pour les Quinze additionné du montant des dépenses prévues pour les 10 nouveaux membres, majoré de 1 % par an à compter de 2007. Il faut noter que cet accord ne couvre pas le second pilier (entre 10 et 13 % des dépenses agricoles actuellement).

Depuis lors, six pays (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), dont les contributions nettes représentent les trois quarts du total ont rappelé avec force dans une lettre commune la nécessité de stabiliser le budget communautaire à moins de 1 % du PIB, soit un taux inférieur aux réalisations actuelles. Ce plafond vaudrait, d'après les explications fournies par les auteurs de la lettre, à la fois pour les crédits de paiements et les crédits d'engagements. Le Danemark, non signataire de la lettre, est sur la même ligne.

Des prises de position de même nature de plusieurs pays sont ensuite intervenues. Ainsi, dans une lettre adressée le 1^{er} février 2005 au Premier ministre luxembourgeois, Président en exercice de l'Union européenne, et au

Président de la Commission européenne, le chef du gouvernement italien Silvio Berlusconi souligne que l'Italie ne pourrait pas accepter une nouvelle augmentation de sa contribution nette au budget communautaire ; il précise que la diminution des crédits des fonds structurels et du développement durable proposée par Bruxelles dans les perspectives financières 2007-2013 ne saurait être la solution. En conséquence, il suggère de réduire les plafonds annuels fixés par le Sommet européen d'octobre 2002 pour la PAC (25 milliards d'€ en 7 ans).

D'ores et déjà, il a été décidé de plafonner les fonds structurels à 4 % du PIB des Etats bénéficiaires, ce qui au total devrait correspondre à environ 0,20 % du PIB total de l'Union européenne soit 150 à 160 milliards d'€ sur 7 ans. Cette règle des « 4 % » ne résulte pas de considérations budgétaires mais répond au souci de permettre aux Etats bénéficiaires d'absorber les aides sans risquer de provoquer des distorsions dans l'allocation des facteurs de production et sans surcharger les finances publiques nationales, en raison de l'obligation de cofinancement. Elle traduit une volonté d'équité et d'efficacité économique.

La Commission européenne considère pourtant que l'accord d'octobre 2002 ne peut être remis en cause, que cet accord ne couvre pas la Bulgarie et la Roumanie (et encore moins la Croatie) et qu'une re-nationalisation de la PAC, politique commune, est inacceptable. Au demeurant, la nouvelle réforme agricole commence tout juste à être mise en œuvre et pourrait être compromise en l'absence de ressources budgétaires adéquates sur la période 2007-2013.

Selon Mme Dalia Grybauskaitė, Commissaire européenne au Budget, les gouvernements vont donc devoir choisir :

- soit augmenter les dépenses communautaires ;
- soit rouvrir l'accord d'octobre 2002 sur le plafonnement annuel des dépenses de la PAC.

De son côté, Mme Danuta Hübner, Commissaire à la Politique régionale, estime que le gel du budget 2007-2013 ne permettrait pas à l'Union de réaliser ses objectifs. Elle souhaiterait porter ce budget à 1,14 % du Produit intérieur brut (PIB) communautaire, considérant en particulier que des financements spécifiques devraient être accordés aux régions des anciens Etats-membres privées désormais des fonds structurels.

3. Les propositions de la Commission européenne

La Commission européenne a présenté ses propositions détaillées pour le prochain cadre financier en juillet 2004, confirmant les orientations initiales de février 2004. Ce document servira de base pour les négociations. Les priorités de l'Union portent clairement sur les objectifs de compétitivité et de cohésion, du développement durable, de la citoyenneté européenne et de l'action extérieure de l'Union.

Le nombre de rubriques des perspectives financières, qui sont les grandes catégories de dépenses, est réduite à cinq au lieu des huit actuelles. Cela devrait rendre le système moins rigide et permettre une utilisation plus efficace des ressources. Ces rubriques, dont le total des crédits d'engagement s'élève à 1 024 milliards d'€ entre 2007 et 2013 (soit 1,26 % du revenu national brut de l'Union européenne), sont les suivantes :

- croissance durable :
 - compétitivité pour la croissance et l'emploi ;
 - cohésion à l'appui de la croissance et de l'emploi ;
- développement durable et protection des ressources naturelles ;
- citoyenneté, liberté, sécurité et justice ;
- actions extérieures, y compris les instruments de pré-adhésion, l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'Union, et les réserves actuelles destinées à l'aide d'urgence et à la garantie de prêts ;
- administration : dépenses des institutions autres que la Commission. Fait nouveau, les dépenses administratives de la Commission sont directement prises en compte dans les rubriques opérationnelles correspondantes et non sous cette rubrique.

Ceci représente une augmentation du budget de 30 % en volume par rapport à l'exercice précédent. Le total des crédits de paiements pendant la même période s'élève à environ 929 milliards d'€.

La Commission suggère également qu'à partir de 2013, les perspectives financières soient établies pour une durée de 5 ans, ce qui serait plus en accord avec le rythme institutionnel (le mandat de la Commission et du Parlement européen est de 5 ans).

L'intégration du fonds de solidarité dans le cadre financier est également proposée (sous la rubrique 3 - citoyenneté, liberté, sécurité et justice).

La flexibilité tient une place importante et s'articule autour de trois mécanismes :

- la procédure de révision des plafonds de dépenses, qui existe déjà dans le cadre actuel ;
- une nouvelle « flexibilité en matière de ré-affectation » qui permettrait à l'autorité budgétaire de virer des crédits, dans certaines limites, entre postes de dépenses ;
- la création d'un « fonds d'ajustement à la croissance » (à inclure dans le volet sur la croissance durable) qui permettrait d'ajuster plus rapidement les dépenses par rapport aux changements éventuels dans l'application de la feuille de route sur le développement durable. Ce fonds, qui serait doté de 1 milliard d'€, pourrait en outre être

augmenté des montants des deux instruments de cohésion non utilisés au bout de deux ans, à hauteur de 1 milliard d'€ supplémentaire.

Tenant compte du fait que les performances économiques européennes récentes ont été médiocres, la Commission propose que l'Union concentre son action sur trois grandes priorités :

- favoriser le développement durable, qui nécessite l'achèvement du marché intérieur et la mobilisation des différentes politiques (économiques, sociales et environnementales) et qui regroupe les objectifs de compétitivité, de cohésion et de conservation et gestion des ressources naturelles ;
- donner tout son sens au concept de citoyenneté européenne, par l'achèvement d'un espace de liberté, de justice et de sécurité et à l'accès aux biens publics élémentaires ;
- promouvoir un rôle cohérent pour l'Europe en tant que partenaire mondial.

Le tableau reproduit ci-dessous correspond au cadre financier 2007 - 2013 tel que proposé par la Commission dans le document COM (2004) 498 final du 14 juillet 2004.

Tableau 1 : Cadre financier 2007-2013 (en millions d'€ à prix 2004)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissance durable	58 735	61 875	64 895	67 350	69 795	72 865	75 950
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	46 630	47 485	48 215	48 385	48 545	49 325	50 125
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	2 570	2 935	3 235	3 530	3 835	4 145	4 455
4. L'U.E en tant que partenaire mondial (1)	11 280	12 115	12 885	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administration	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Total crédits engagement	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Total crédits de paiements (1)	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Crédits de paiements en % du RNB	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15
Plafond ressources propres en % du RNB	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Source : Commission européenne

(1) L'intégration du FED dans le budget de l'Union européenne devrait prendre effet en 2008.

La Commission estime que l'importance des enjeux identifiés justifie un accroissement du budget mais qu'il est possible d'établir un programme crédible et qui réponde aux besoins de l'Union avec un plafond global des ressources propres à 1,24 % du Revenu national brut (RNB). Ce plafond n'est actuellement remis en cause par aucun pays, à la différence du plafond relatif aux dépenses.

Le plafonnement des transferts financiers à 4 % du RNB de l'Etat concerné pour la politique de cohésion est maintenu et les montants transférés aux nouveaux instruments de développement rural et de la pêche restent inclus dans le calcul. Comme les nouveaux Etats-membres représentent à peine 4,5 % du PIB de l'Union à 25, les fonds qui leur seront transférés au titre de la politique régionale et de cohésion ne pourront dépasser 0,20 % du revenu national brut de l'Union.

Par rapport à la proposition de limitation du plafond des dépenses à 1 %, la proposition de la Commission est supérieure de l'ordre de 210 milliards d'€.

La Commission propose une simplification des instruments pour accroître leur efficacité. Il s'agirait ainsi d'appliquer un seul instrument par domaine (un seul fonds par programme) et d'étudier des alternatives à la gestion directe en interne.

Concernant le système des ressources propres, la Commission prend note des critiques formulées telles que l'opacité ou la complexité mais rappelle son bon fonctionnement d'un point de vue financier, puisque ce système a atteint son objectif principal qui est d'assurer la stabilité des ressources. A son avis, une ressource fiscale visible, payable par les citoyens de l'Union européenne et/ou les opérateurs économiques, pourrait remplacer en partie les contributions RNB. Trois hypothèses ont été étudiées pour le futur :

- un impôt sur les revenus des sociétés ;
- une ressource TVA authentique ;
- une imposition des produits énergétiques.

La Commission ne devrait pas proposer une nouvelle ressource propre dans le cadre des perspectives financières 2007-2013.

Elle précise également que la pression fiscale globale sur les citoyens ne devrait pas être augmentée.

Pour corriger les déséquilibres budgétaires, la Commission propose enfin un mécanisme de correction généralisée qui viserait à corriger les contributions nettes supérieures à un certain seuil prédéterminé de « *solidarité financière* » appropriée, défini en pourcentage du RNB, en fonction de la prospérité relative des Etats-membres. En pratique, quand la contribution nette d'un pays dépasserait 0,35 % de son revenu national brut, 66 % de la contribution versée au-delà de ce seuil lui seraient reversés l'année suivante. Le volume total des restitutions aux pays membres serait plafonné à 7,5 milliards d'€ par an. Pour compenser les sommes restituées, les Etats membres seraient sollicités en

fonction de leur part relative dans le revenu national brut de l'Union. Ce système entrerait graduellement en vigueur, en 4 ans, afin d'en diluer les conséquences.

L'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède ont d'ores et déjà fait savoir que cette proposition était insuffisante à leurs yeux. Dans l'opération, le Royaume-Uni perdrait également beaucoup : sa restitution passerait de 0,63 % à 0,46 % de son revenu national brut.

4. Les étapes ultérieures

Dans son avis du 15 septembre 2004 sur « *Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013* », le Comité économique et social européen a préconisé de porter le budget de l'Union européenne à 1,3 % du RNB.

Le Conseil européen de décembre 2004, sous Présidence néerlandaise, a abouti à des conclusions a minima, compte tenu des divergences entre Etats-membres, confirmant l'accord de Bruxelles d'octobre 2002 « sanctuarisant » les dépenses agricoles, réaffirmant la priorité à donner aux nouveaux Etats-membres dans la politique de cohésion et maintenant l'idée d'un mécanisme généralisé d'écrêtement des contributions.

La présidence luxembourgeoise a soumis en mars 2005 aux Etats-membres une première ébauche d'une proposition de compromis sur les perspectives financières 2007-2013. Ce document ne contient aucun chiffrage précis mais expose plutôt des principes. L'approche retenue est donc différente de celle des Pays-Bas, organisateurs du précédent Conseil. Il précise que le mécanisme d'écrêtement généralisé et le système de rabais britannique méritent un examen approfondi. Sur certains points, la politique de cohésion notamment, le document reprend les propositions de la Commission (mode d'allocation, plafond à 4 %), ce qui ne satisfait pas les nouveaux membres. La question de savoir s'il est nécessaire de prévoir un fonds pour faire face aux dépenses imprévues sera également posée ainsi que celle du mode de calcul du financement du Fonds européen de développement. Cette ébauche montre que l'appel à limiter les dépenses à 1 % du RNB n'est pas « viable », selon le mot de la Commissaire européenne au budget, Mme Dalia Grybauskaitė car les Etats-membres y reconnaissent la nécessité de certaines politiques assorties d'implications budgétaires.

Ce document a été examiné au niveau ministériel pour tenter de parvenir à un accord au Conseil européen en juin.

II - SORTIR DE L'IMPASSE BUDGETAIRE : UNE NECESSITE

Dans le précédent avis du Conseil économique et social de septembre 2003, les difficultés de la négociation budgétaire ont été amplement soulignées.

Il apparaît désormais qu'il est impossible de parvenir à un accord satisfaisant si les méthodes actuelles de financement ne sont pas remises en cause. Le seul prolongement du système en vigueur pourrait aboutir à un échec des négociations par conjugaison de divers refus et/ou à une situation inacceptable pour la France tant sa contribution nette au budget de l'Union serait élevée.

Certes, les dépenses doivent être maîtrisées. Tous les Etats-membres y sont favorables. Toutefois, la politique agricole commune vient d'être réformée et il paraît délicat d'envisager de nouveau des changements radicaux. Les fonds structurels peuvent être réorientés mais on ne peut imaginer de délaissier totalement les anciens bénéficiaires tandis que les nouveaux membres ont des besoins importants.

Pour autant, des marges de manœuvre doivent être dégagées pour financer la stratégie de l'Union européenne. Même si les négociations seront ardues, l'ordre de grandeur doit être relativisé : actuellement, le budget européen s'établit à environ 1 % du PIB communautaire alors que les prélèvements obligatoires des pays membres sont proches de 45 % de leur PIB en moyenne. En France, ceci représente en moyenne 222 € par an et par habitant pour financer l'Union européenne.

Enfin, il est essentiel que l'Europe se dote des moyens nécessaires pour assurer son avenir et affirmer son rôle dans un monde en mutation rapide où la concurrence est acharnée. L'Union élargie aux 10 nouveaux pays entrants dispose du tiers de la richesse mondiale et contribue au cinquième du commerce international. Elle doit affirmer son statut de puissance mondiale.

A - SE DONNER DES MARGES DE MANŒUVRE : UN FINANCEMENT, POUR QUOI FAIRE ?

Plusieurs raisons militent pour maintenir le montant du budget communautaire, voire le développer sous certaines conditions. En effet, le contraste entre les ambitions, pourtant mesurées, affichées par l'Union européenne et la faiblesse du budget communautaire est criante.

L'Europe a été construite, dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, en réaction aux drames de deux guerres mondiales. L'idée des promoteurs de cette zone était de favoriser un développement harmonieux d'une Europe appauvrie par les conflits, à l'aide de politiques de solidarité visant un nivellement par le haut. Rappelons au demeurant que la politique agricole commune a permis de supprimer la faim en Europe.

Ultérieurement, M. Jacques Delors a contribué à promouvoir l'idée d'une Europe unie et intégrée (Acte unique, Traité de Maastricht). Certes, des pays autrefois membres de l'Association européenne de libre échange (AELE) sont devenus membres de l'Union européenne et demeuraient parfois réservés sur certains aspects de cette intégration. Ce n'est pas un hasard si quelques-uns s'opposent inconditionnellement aujourd'hui à toute augmentation du budget européen : il s'agit largement pour eux de contenir les ambitions politiques de l'Union européenne. Ces dernières sont pourtant vitales pour tous les Etats-membres ; aucun d'entre eux ne peut espérer peser dans le monde globalisé actuel alors que, unie, l'Europe peut faire prévaloir plus facilement son point de vue.

1. Rééquilibrer la gouvernance de la zone euro

La zone euro vit en Union monétaire depuis 6 ans et la mise en place de la monnaie unique a apporté des avantages substantiels en terme de stabilité. Cependant, le transfert au niveau européen de l'instrument de politique économique qu'est la politique monétaire ne s'est pas accompagné d'un renforcement de l'instrument budgétaire. Les politiques budgétaires restent strictement nationales, le budget communautaire ne représente qu'un peu plus de 1 % du PIB de l'Union, il n'existe pas d'organe décisionnel commun susceptible de dialoguer avec la Banque centrale européenne.

Pour tirer parti de tous les avantages liés à l'existence d'une monnaie unique, il conviendrait d'améliorer la gouvernance de la zone euro afin de pouvoir soutenir la croissance et résoudre les difficultés de certains pays en cas de choc asymétrique.

La monnaie unique crée en tous cas des éléments de solidarité favorables à la mise en place de coordinations renforcées, maintenant prévues dans la Constitution européenne.

Les dettes publiques sont gérées de manière très différente dans les pays de l'Union européenne et même au sein de la zone euro. Certains pays émettent des titres indexés (France, Italie, Grèce et hors zone euro Royaume-Uni et Suède), les autres pas ; certains émettent en devises (Italie notamment), les autres pas ; certains conservent des émissions réservées au public domestique (Italie, Suède), d'autres pas ; la gestion des risques (de taux notamment) y est plus ou moins active.

Le marché primaire des dettes publiques reste strictement du ressort des Etats souverains et donc la Commission européenne n'y joue aucun rôle. Le marché secondaire est régi par des directives européennes. Il n'y a pas de mise en commun des calendriers d'émission mais une coopération informelle existe, permettant d'éviter des opérations de marché susceptibles de gêner le pays voisin. Des échanges d'informations, des mises en commun d'idées sont organisés. Il en a été ainsi en particulier pour l'émission du récent emprunt d'Etat français à 50 ans.

Au total, les caractéristiques des dettes publiques sont encore très différentes, les marchés sont très loin d'être harmonisés mais, depuis la mise en place de l'euro, les taux d'intérêt ont eu tendance à se rapprocher, la France bénéficiant de taux parmi les plus bas avec l'Allemagne. La dimension communautaire reste très faible dans la gestion des dettes publiques.

Dans l'état actuel des traités, l'Union européenne n'a pas la capacité juridique d'emprunter. En revanche, il serait concevable de créer une entité spécifique chargée de procéder à des emprunts affectés à des objectifs précis (financement d'infrastructures ou d'un programme de recherche, par exemple).

2. Développer des politiques communes

2.1. Une nécessité absolue

L'élargissement de l'Union européenne a souligné l'attrait que présente cette zone pour ses voisins. Dans le même temps, les citoyens de l'Union européenne sont parfois déçus des réalisations effectives. Les gouvernements de pays-membres affichent pourtant de grandes ambitions et soulignent la nécessité de donner plus de visibilité à l'Union et d'en faire une réelle puissance économique et politique.

Le vieillissement de la population concerne à des degrés divers tous les pays de l'Union européenne. Il en résultera une lourde charge financière qui ne pourra être supportée aisément que si l'Union développe dès maintenant une réponse adaptée en terme d'innovations technologiques, porteuses de croissance future.

Pour y parvenir, un budget conséquent et bien utilisé est un outil irremplaçable. Il s'agit en effet de pouvoir financer par exemple des programmes d'éducation, des activités de recherche, des équipements de défense, des infrastructures y compris en nouvelles technologies... « *Si l'on n'arrive pas à stimuler la compétitivité et la recherche, dans 20 ans, l'Union européenne sera marginalisée par l'histoire* » (M. Jacques Delors).

L'écart de niveau de vie existant entre les pays-membres et les nouveaux adhérents exige en outre que soit maintenu un effort conséquent de solidarité.

2.2. Les propositions de la Commission européenne

Ainsi, dans sa communication de juillet 2004, la Commission propose un programme de 133 milliards d'€ pour renforcer la compétitivité, au service de la croissance et de l'emploi, avec les objectifs suivants :

- promouvoir la compétitivité des entreprises au sein d'un marché unique pleinement intégré et notamment : la compétitivité de l'industrie, l'esprit d'entreprise, le développement des petites entreprises, le potentiel innovateur, la société d'innovation, l'investissement dans les technologies de l'information pour les services publics et les technologies éco-efficaces. Cet objectif

correspond largement à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (cf. ci-après) ;

- intensifier et améliorer la recherche et le développement technologique européens, en vue d'aménager un « espace européen de la recherche », et d'atteindre 1 % du Produit intérieur brut (PIB) de financement public en 2010. L'aide financière pour les chercheurs indépendants, les partenariats, la mise en réseau des laboratoires, la coordination des programmes et des politiques en sont les éléments essentiels. Les secteurs prioritaires sont ceux de l'espace et de la sécurité. Actuellement, le budget de la recherche est un peu inférieur à 5 milliards d'€ et la Commission européenne propose un doublement de ce montant. Un tel accroissement ne sera sans doute pas accepté mais le budget devrait être significativement augmenté ;
- interconnecter l'Europe via les réseaux communautaires. Le coût de leur encombrement est évalué à 1 % du PIB, et de meilleures interconnexions offriraient un potentiel supplémentaire de 0,23 % du PIB. Le coût de l'ensemble est évalué à 600 milliards d'€. Il existe une liste de 26 projets prioritaires d'ici à 2020 dont le coût s'élève à 220 milliards d'€. Les déboursements les plus importants interviendront dans la période 2007-2013 ;
- améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation, notamment en mettant l'accent sur la mobilité : l'objectif est que 3 millions d'universitaires en profitent d'ici à 2010 ; que 150 000 stagiaires professionnels participent annuellement à des actions de mobilité d'ici 2013 ; que 10 % de la population scolaire participe à des actions de mobilité pendant toute la durée du programme et que 50 000 adultes participent à des actions d'apprentissage tout au long de la vie. 1 % des étudiants bénéficient actuellement du programme Erasmus. C'est peu en nombre mais très l'impact est très positif ;
- réaliser l'agenda pour la politique sociale. Cet agenda, qui fait partie intégrante de la stratégie de Lisbonne, combine législation, méthode ouverte de coordination et dialogue social.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission propose de créer un programme-cadre unique dans le domaine de la compétitivité et de l'innovation dans le marché unique. La recherche et le développement technologique d'un côté, et le développement durable des réseaux de transport et d'énergie trans-européens de l'autre font chacun l'objet d'un instrument spécifique. Dans le cadre de l'éducation et de la formation, un programme unique succédera aux programmes actuels et mettra l'accent sur la mobilité. Enfin, la Commission suggère d'autres actions à mener telles que la gestion des changements ayant des conséquences sociales grâce au programme « *progress* ».

La cohésion accrue au service de la croissance et de l'emploi, deuxième priorité de la Commission, serait dotée d'environ 339 milliards d'€ entre 2007 et 2013 et vise trois priorités :

- la convergence : les efforts doivent être concentrés dans les Etats-membres et les régions les moins développés ;
- la compétitivité régionale et l'emploi : cet objectif vise essentiellement les Etats-membres et régions non concernés par la convergence, étant donné que des besoins significatifs persisteront ;
- la coopération territoriale européenne à travers des programmes transfrontaliers et transnationaux.

La Commission propose également de renforcer les éléments qui contribuent à la valeur ajoutée de la politique de cohésion: la concentration des ressources sur l'investissement, le respect des règles relatives au marché unique, l'accent mis sur la création d'emplois dans de nouvelles activités, la contribution au partenariat et à la bonne gouvernance et l'effet d'entraînement (ceci découle des règles de cofinancement, qui dégagent des ressources supplémentaires pour des nouveaux investissements provenant de sources nationales publiques et privées).

Concernant la rubrique « *gestion durable et protection des ressources naturelles* », un total de 405 milliards d'€ est prévu pour la période 2007-2013, dont 72 % pour l'agriculture (301 milliards d'€). La plupart des dépenses de cette rubrique découlent de la réforme de la Politique agricole commune (PAC), de la future politique de développement rural après 2006 et de la nouvelle politique commune de la pêche (janvier 2003) pour lesquelles la Commission propose une simplification des dispositions et des structures de financement. Le domaine de l'environnement est aussi central et la Commission suggère d'accroître le financement dans ce domaine et d'établir un instrument permettant de prendre de mesures strictement environnementales (« *Life+* »).

La rubrique « *citoyenneté, liberté, sécurité et justice* », nouveau champ de compétence, verra sa part dans les perspectives financières augmenter au fil des années pour arriver à un total de 25 milliards d'€ pour la période. La hausse de 150 % du budget de cette rubrique, même si les montants demeurent modestes, traduit la nouveauté et l'importance de ce poste. La gestion des fonds serait majoritairement partagée avec les Etats-membres. La Commission propose de créer une Agence des frontières extérieures et espère la communautarisation d'Europol, d'Eurojust et du Collège européen de police.

Sous la rubrique « *l'Union européenne en tant que partenaire mondial* », l'accent est mis sur la nécessité d'atteindre un poids politique cohérent avec le poids économique de l'Union, afin que, dans son voisinage et au-delà, l'Union européenne agisse non seulement dans les sphères économique et politique mais aussi en vue de la stabilité, la prévention des conflits et la maîtrise des crises. En tant que partenaire de développement durable, l'Union européenne est appelée à lutter contre la pauvreté, poursuivre les objectifs de développement du millénaire

fixés par l'Organisation des Nations unies (ONU) et favoriser des positions communes, qui donneront cohérence aux négociations multilatérales. En tant qu'acteur mondial, elle doit veiller à un multilatéralisme efficace et contribuer à la sécurité de la région. Des liens plus étroits devront être recherchés avec les pays voisins de l'Union, Russie notamment. Cette rubrique est dotée de 95 milliards d'€. La Commission propose d'accroître les crédits de 40 % afin que cette rubrique atteigne 10 % du budget de l'Union. Actuellement, la diplomatie européenne est gérée par 300 personnes. L'aide au développement de l'Union européenne représente 55 % du total mondial, l'Union étant le premier donateur. La Commission suggère également pour cette rubrique une simplification radicale des instruments, avec une politique basée sur la cohérence et la primauté des résultats en vue de l'allocation des ressources.

Dans la nouvelle architecture proposée, trois instruments soutiennent directement des politiques extérieures spécifiques : l'Instrument de pré-adhésion (IPA), qui remplacera les instruments existants dans ce domaine ; l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI), qui complétera ceux existants et un nouvel instrument « coopération au développement et coopération économique ».

Dans le but de faire face aux crises, la Commission propose trois autres instruments : l'instrument d'aide humanitaire, l'Assistance macro-financière (AMF) et l'instrument de stabilité. Ce dernier servirait à faire face aux défis transfrontaliers tels que la sécurité nucléaire, l'assistance électorale et le développement d'une capacité de maintien de la paix.

2.3. *L'avis du Comité économique et social européen*

Dans son avis sur les perspectives financières 2007-2013 de septembre 2004, le Comité économique et social européen demande que davantage de moyens soient consacrés à la politique structurelle et au Fonds de cohésion, pour mieux intégrer les besoins des nouveaux membres. Il souligne que la Bulgarie et la Roumanie auront particulièrement besoin de cette politique de cohésion, compte tenu de leur situation économique et sociale.

3. Remplir les objectifs de la stratégie de Lisbonne

Lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, l'Union européenne s'est donnée pour objectif stratégique pour la décennie à venir de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.* ».

A ces objectifs économiques et sociaux se sont ajoutés l'année suivante, au sommet de Göteborg, des préoccupations environnementales.

D'une manière générale, il s'agissait clairement pour l'Union européenne d'amorcer un nouveau cap en passant progressivement d'une politique de solidarité, basée sur les aides et les redistributions, à une politique davantage tournée vers le développement de la croissance et de la compétitivité pour faire de l'Union un acteur majeur sur la scène économique mondiale.

Pour atteindre ces nouveaux objectifs, l'accent était mis sur les secteurs porteurs d'avenir, l'Union prouvant ainsi sa volonté d'investir et de miser sur le futur.

Pour réaliser la société de la connaissance, il a été décidé à Lisbonne de mener des actions pour développer la société de l'information, stimuler la recherche et développement, promouvoir la formation. Parallèlement, des stratégies ont été mises en œuvre autour de l'entreprise pour faciliter l'accès de celle-ci aux financements et à l'investissement alors que la consolidation d'un marché du travail (définition de programmes pluriannuels, encouragement du travail des femmes etc.), nécessaire à la cohésion sociale, était également visée. S'ajoutaient des objectifs particulièrement ambitieux telle l'éradication de la pauvreté.

Pour suivre la progression des effets des dispositifs mis en œuvre, des indicateurs ont été instaurés. De 42 en 2000, leur nombre est passé à 14 en 2003. Comme l'a très justement indiqué Mme Pichenot dans sa Communication (adoptée par le Bureau du Conseil économique et social le 22 février 2005) sur « *La situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne* », dans son avertissement méthodologique (page 7), ces indicateurs sont perfectibles et appellent une grande prudence quant à leur lecture. Toutefois, ils constituent un outil appréciable permettant d'évaluer la situation économique, sociale et environnementale des différents pays et de l'Union en tant que telle.

Il ressort, 5 ans après le lancement du processus de Lisbonne, dans un contexte de croissance bien inférieure aux prévisions (qui étaient de 3 % l'an), que les objectifs à mi-parcours sont loin d'être atteints.

Pour ne prendre que deux exemples significatifs, le taux d'emploi, qui devait être de 67 % en 2005 pour atteindre 70 % en 2010, avoisine les 63 %. Les efforts de recherche et développement, malgré quelques belles réussites comme les plates-formes technologiques, restent sensiblement inférieurs aux objectifs de 3 % du PIB, creusant d'autant le retard avec les Etats-Unis et le Japon...

Ce constat prouve, s'il en était besoin, combien il est nécessaire, une fois définies les politiques et les stratégies, de mettre en adéquation les moyens budgétaires appropriés. En effet, des décisions de haute importance, qualifiées par certains « d'historiques » ont été remises en cause *de facto* en raison des changements de conjoncture.

A cet égard, les perspectives financières 2007-2013 s'avèrent cruciales. Une relance de cette stratégie est en effet nécessaire. La Commission européenne a proposé un doublement de ces crédits qui passeraient ainsi de 8 % à 16 % du budget communautaire, 50 % étant affectés à la recherche et au développement.

4. Financer de manière satisfaisante les élargissements actuels et futurs

L'adhésion des dix nouveaux Etats-membres, signée en avril 2003, a pris effet au 1^{er} mai 2004.

Cet élargissement devrait se poursuivre pendant la période couverte par ces perspectives financières : l'accession de la Bulgarie, de la Roumanie sont déjà prévues, la Croatie pourrait s'y joindre et peut-être d'autres pays...

Cet enrichissement est une chance. C'est aussi un défi à relever.

Historiquement, chaque élargissement s'est accompagné d'une réflexion sur les priorités de l'Union, parfois suivie d'inflexions budgétaires sensibles voire de la création de nouveaux instruments de financement.

Les dépenses induites par tout élargissement sont de natures diverses : effet de base lié à l'application des politiques communes aux nouveaux pays membres, adaptation des dépenses de fonctionnement (traductions...), préparation puis accompagnement des adhésions (politiques spécifiques), effet d'arbitrage à l'intérieur des politiques existantes ou infléchissement de celles-ci, demandes reconventionnelles des anciens Etats-membres, émergence de nouvelles politiques...

De plus, comme le mentionnait le précédent avis du Conseil économique et social de 2003, les disparités entre Etats-membres sont très fortes et le niveau de vie des nouveaux entrants est faible par rapport aux pays de l'Union à Quinze. Les 10 entrants ont un revenu par habitant très inférieur en moyenne au seuil de 75 % de la moyenne communautaire à Quinze exprimée en pouvoir d'achat. Les Etats dont l'entrée est envisagée ultérieurement sont encore plus pauvres, leur revenu, en parité de pouvoir d'achat, étant inférieur à 27 % de la moyenne communautaire actuelle.

L'Union européenne doit prendre en compte cette situation au niveau budgétaire. Il est donc à craindre que des pressions à la hausse de certaines dépenses n'interviennent même si la capacité des nouveaux membres à absorber les fonds européens est limitée. A cet égard, le plafond de 4 % apparaît comme une condition d'efficacité économique autant que d'équité.

On note que, dans les pays de l'Union à Quinze, si les écarts entre Etats ont pu être partiellement résorbés, les différences entre régions au sein d'un même pays subsistent voire s'aggravent ce qui souligne la réalité de la persistance de handicaps structurels et naturels.

On sait que les besoins à satisfaire sont immenses, tant pour l'amélioration de l'outil industriel que pour le soutien de l'agriculture, la protection de l'environnement, les dépenses de santé...

En outre, il paraît opportun d'impliquer toutes les régions de l'Union européenne, compte tenu de l'objectif d'une plus grande adhésion des citoyens à l'intégration européenne. D'une manière ou d'une autre, il faut mobiliser les ressources de tous au nom de la solidarité communautaire. La visibilité européenne de l'action structurelle est très importante.

La stabilisation des dépenses agricoles prévues par l'accord de Bruxelles a intégré le soutien aux dix nouveaux Etats-membres (cf. ci dessus I-C). Il reste que les conséquences de l'élargissement à la Bulgarie et la Roumanie (sans parler de la Croatie) ne sont pas incluses dans l'accord. Or, dans ces deux pays, l'agriculture a un poids important : la Roumanie compte 4,8 millions d'agriculteurs (près de 22 % d'une population totale de 22 millions) soit plus que les 11 autres nouveaux Etats membres (4,1 millions) ou encore plus que les 5 principaux pays agricoles de l'Union européenne (Italie, Espagne, France, Allemagne et Portugal, par ordre d'importance de population active). Certaines estimations évoquent un coût de l'ordre de 1 milliard d'€ en 2008 et 2 milliards d'€ en 2013. La Commission européenne estime que les plafonds devront être adaptés à ces nouvelles adhésions mais certains Etats-membres gros contributeurs nets ont déjà indiqué que, selon eux, une partie au moins du coût devrait être financée dans le cadre du plafond prévu, qui serait un repère plus qu'un engagement ferme et définitif.

Les politiques structurelles et de cohésion, expression de la solidarité européenne, auront un rôle crucial à jouer dans le développement équilibré de l'ensemble des territoires de l'Union européenne mais ne devront pas encourager les délocalisations. Si ce mouvement intervenait malgré tout, il faudrait donner aux fonds de l'objectif 2 un but d'accompagnement social des régions concernées.

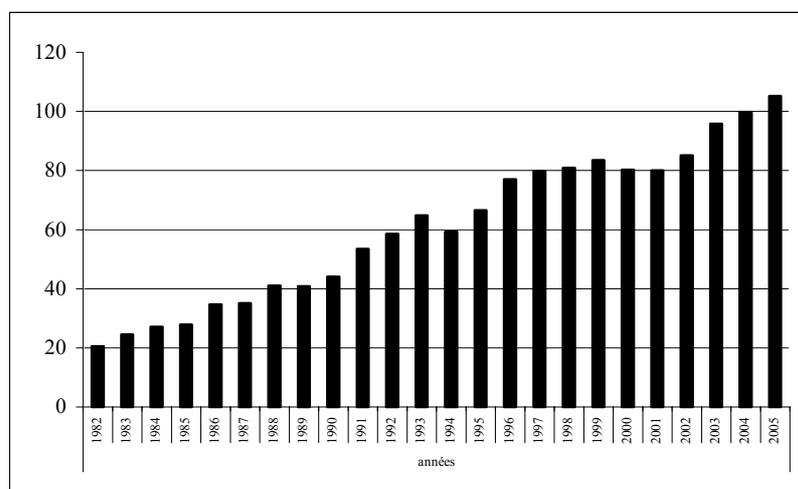
D'ores et déjà, les dépenses de pré-adhésion se sont élevées à 12,5 milliards d'€ sur la période 2000-2003 et les dépenses d'adhésion devraient s'établir à 40,8 milliards d'€ pour la période 2004-2006 (décision du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002). Les crédits pour paiements correspondants sont de 25,1 milliards d'€. En termes nets, compte tenu des contributions des nouveaux Etats-membres évaluées à 15 ou 16 milliards d'€, le coût atteint 9 milliards d'€.

5. Limiter la vive hausse de la contribution française au budget communautaire

En 2004, le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget communautaire a coûté à la France 16,4 milliards d'€ et représente quelque 6,5 % des recettes fiscales nettes. Le solde contributeur net s'établit à 0,15 % du PIB en moyenne sur la période 2000-2002 (2,24 milliards d'€). Bénéficiaire de la politique agricole commune, la France perçoit en revanche peu de fonds pour la politique régionale et se trouve dans une position intermédiaire pour les dépenses liées aux politiques internes.

La contribution de la France a connu une croissance rapide depuis deux décennies.

Graphique 7 : Budget de l'Union européenne en milliards d'€ courants

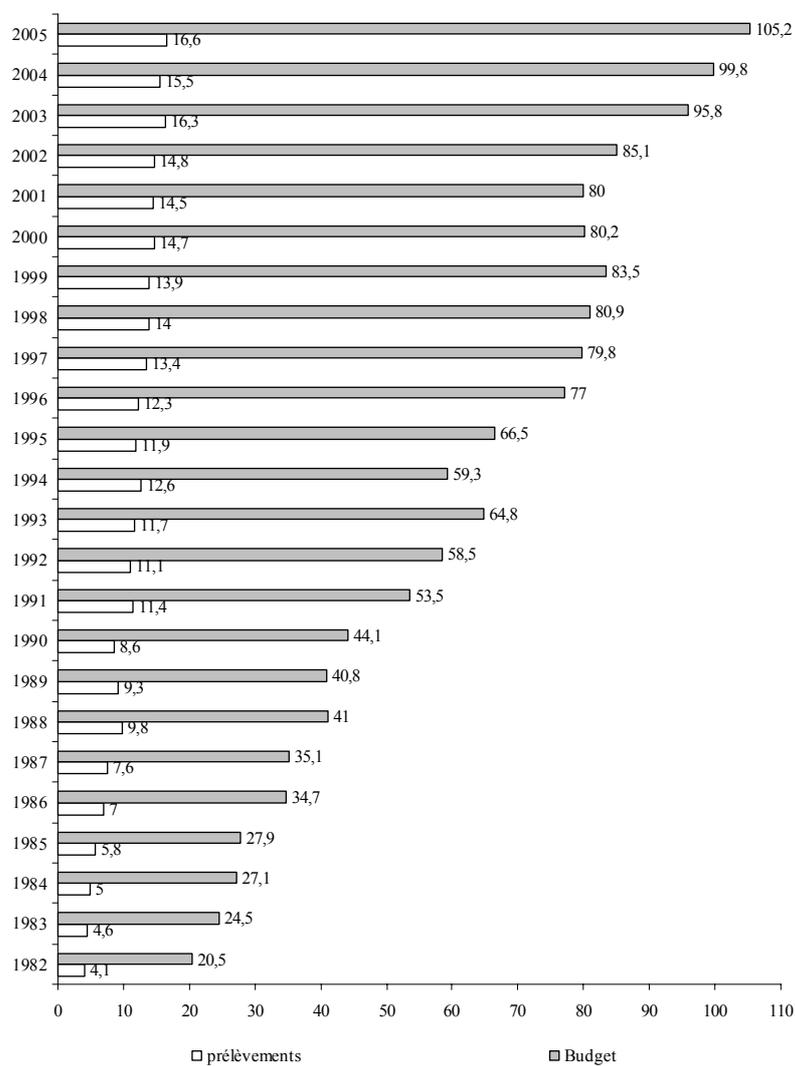


Source : Direction du Budget

Certes, après l'élargissement, si l'accroissement de l'effort français semble inéluctable, il faut en tous cas veiller à ce que la répartition globale soit à peu près équitable.

On connaît les limites de l'approche en termes de soldes nets (cf. rapport et avis du Conseil économique et social de 2003) et les insuffisances du calcul des « retours ». Il reste que, politiquement, on ne peut faire totalement abstraction des résultats ainsi obtenus.

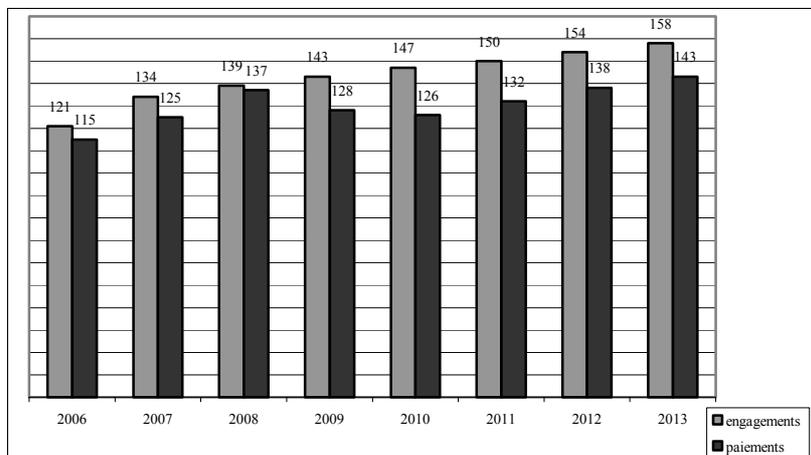
Graphique 8 : Budget des Communautés européennes et prélèvements français sur les recettes de l'Etat au profit de l'Union européenne (en milliards d'euros courants)



Source : perspectives financières 2007-2013 – Direction du budget – Graphique Mission Insee-CES.

Or, les propositions de la Commission seraient extrêmement coûteuses pour le budget français. Compte tenu de la situation de nos finances publiques, ce scénario n'est pas acceptable.

Graphique 9 : Propositions en dépenses de la Commission
(en € milliards courants)



Source : Direction du Budget

Ainsi, la France s'interroge sur l'écart entre les crédits d'engagement (1,27 % du RNB) et les crédits de paiements (1,14 % du RNB) dans les prévisions de la Commission. Cela signifie qu'un montant équivalent à plus d'un an de dépenses serait disponible à la fin de la période en « reste à libérer ». Une telle réserve paraît assez peu justifiée : de 110 milliards d'€ à fin 2006, aux prix de 2004, le « reste à libérer » passerait à 181 milliards d'€ à fin 2013.

Le rabais obtenu par le Royaume-Uni à Fontainebleau va s'accroître en raison de l'élargissement et malgré la progression de la richesse du pays depuis 1984. Pour la première fois, le Royaume-Uni payerait ainsi moins que la France et l'Italie et passerait du rang de 4^{ème} contributeur net par tête (après rabais) au rang de 9^{ème} sur la période 2007-2013. De fait, les nouveaux Etats-membres contribueraient à payer le rabais britannique. Cette question du chèque britannique doit être analysée dans sa globalité.

La France serait le principal contributeur à l'allègement consenti au Royaume-Uni et au mécanisme de correction généralisé qui vise plutôt à réduire la charge des gros contributeurs nets. La contribution française augmenterait de près de 5 milliards d'€ entre 2006 et 2013 de sorte que le surcoût cumulé par rapport à 2006 atteindrait 20 milliards d'€ en 2013.

Plutôt que d'accepter une telle évolution, la France estime à ce jour qu'il convient de faire des arbitrages.

6. Permettre le maintien de la PAC et une réforme acceptable des fonds structurels

La PAC vient d'être réformée. Il paraît donc difficile de la modifier de nouveau radicalement à très court terme. En outre, elle a un rôle à la fois économique, social, environnemental et d'aménagement du territoire. Il ne faut pas oublier qu'elle a eu un impact très positif sur le secteur agroalimentaire pour un coût finalement modeste. Les nouveaux pays-membres en ressentent déjà le bénéfice, en termes de modernisation de leurs structures agricoles (Pologne notamment).

Historiquement, la PAC est aussi la première politique communautaire, la plus intégrée et la plus aboutie. Lui faire porter le poids de l'ajustement serait inacceptable. Au-delà de 2013, en revanche, une remise à plat sera sans doute inévitable.

En ce qui concerne les fonds structurels³, l'élargissement de l'Union entraînera statistiquement l'exclusion de 128 régions actuellement éligibles à l'objectif 1 et qui s'en verraient exclues car leur PIB deviendrait supérieur à 75 % de la moyenne communautaire du PIB par habitant, abaissé d'environ 12,5 % du fait de l'élargissement. L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie amplifiera ce phénomène et ce seront 12 régions de plus qui seront exclues. La population couverte reviendrait ainsi de 18 % à 6 % dans les 15 pays d'origine.

Dans ces conditions, il est clair que des demandes fortes seront exprimées en faveur d'un traitement de transition pour ces régions (dit « *phasing out* »).

Les fonds structurels accordés au titre de l'objectif 2 sont actuellement consacrés, à 97 %, à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et, à ce titre, devraient être maintenus voire renforcés.

B - LES POSITIONS DES DIFFERENTS PAYS

Les contributions des différents Etats-membres au budget communautaire sont devenues un sujet de plus en plus sensible au fur et à mesure que les contraintes budgétaires nationales se faisaient plus pressantes. Il ne s'agit pas uniquement du respect du pacte de stabilité et de croissance dont l'assouplissement vient d'être décidé. Il s'agit simplement de prendre en compte la réalité des déficits et des dettes publiques, dans les pays de l'ancienne Union à Quinze notamment. On constate ainsi que la dette publique consolidée en % du PIB dépasse 100 % en Belgique, en Grèce et en Italie. Elle est encore supérieure à 60 % en Allemagne, en France, en Autriche et s'en rapproche fortement aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède.

³ cf. Avis du Conseil économique et social du 9 juillet 2003 « *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire* » sur le rapport de M. Charles Bonissol.

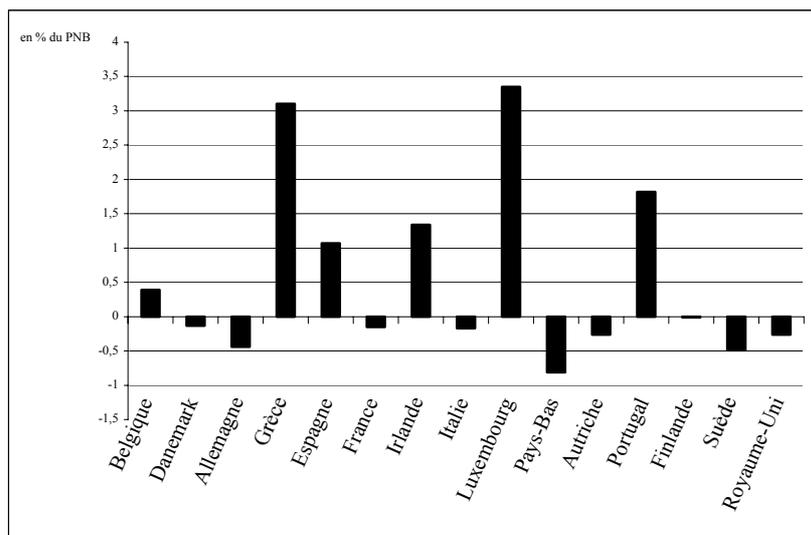
Même si elle est peu conforme à l'esprit européen, la méthode qui consiste à comparer les Etats membres selon leur solde net est courante (cf. rapport et avis précédents du Conseil économique et social de 2003). Elle présente pourtant de graves insuffisances méthodologiques. Cette vision est trompeuse puisque les gains en termes de croissance directe (via les importations des pays bénéficiaires en provenance des pays les plus favorisés) ou indirecte (via la croissance globale de l'Union) ne peuvent faire l'objet de mesures précises.

Comme elle sert de base aux négociations, il est toutefois impossible de s'en affranchir.

Dans l'Union à Quinze jusqu'alors, selon cette méthode, on pouvait classer les pays en 4 groupes :

- les gros contributeurs nets : Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède, dont le solde dépasse 0,25 % du PIB ;
- les faibles contributeurs nets (solde inférieur à 0,2 point de PIB) : Danemark, Finlande, France et Italie ;
- les pays de la cohésion : Espagne, Grèce, Irlande et Portugal, bénéficiaires nets ;
- les pays bénéficiaires nets car ils accueillent les institutions communautaires : Belgique et Luxembourg et perçoivent des compensations à ce titre.

Graphique 10 : Soldes nets par Etat-membre, en % du PNB, moyenne des années 2000-2002



Source : Commission européenne

Après l'élargissement, les nouveaux venus, dont le PIB représente de 30 % (Lettonie) à 80 % (Chypre) de la moyenne communautaire, rejoindront le groupe des pays de la cohésion dont, en revanche, l'Irlande devrait sortir.

1. La position française

Pour la France, cette négociation s'annonce particulièrement délicate. En effet, divers éléments difficilement conciliables entrent en jeu :

- la France n'est pas un contributeur net très important à la différence de l'Allemagne ou des Pays-Bas (qui sont le premier contributeur net par habitant) ainsi que l'indique le tableau du paragraphe I ;
- la France a été un acteur actif, avec l'Allemagne, de l'accord de Bruxelles sanctuarisant les dépenses directes de la politique agricole commune actuellement au niveau de 43 milliards d'€ par an (soit 43 % du budget). Elle ne souhaite pas absolument pas la réouverture des négociations sur ce point ;
- les dépenses relatives aux politiques régionales et structurelles sont des enjeux très importants pour certains pays des Quinze (Espagne, Portugal, Grèce notamment), toute baisse de ces rubriques sera donc très difficile à négocier. Or, la France a un faible taux de retour sur cette rubrique, contrairement à la PAC. Elle considère que la majorité des crédits de cette nature doivent être attribués aux nouveaux pays membres, le reste allant à l'objectif 2 sur des projets précis jugés en fonction de leur qualité, sans zonage (actuellement, la France est un gros bénéficiaire des fonds des objectifs 2 et 3 avec 21,8 % du total de l'enveloppe). Une amélioration de l'efficacité de la gestion de ces fonds pourrait d'ailleurs être simultanément préconisée, avec une concentration des fonds sur des opérations réellement prioritaires ;
- la France est seule à réclamer la suppression du chèque britannique (notre contribution serait majorée de 1,5 milliard d'€ en cas de maintien de ce chèque) ; d'autres gros contributeurs nets (Allemagne, Suède...) sont plutôt partisans du système d'écêtement généralisé proposé par la Commission européenne, système qui désavantagerait la France ;
- la France souhaiterait développer des programmes à forte valeur ajoutée, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne ;
- la France est signataire de la lettre demandant la limitation des dépenses à 1 %. Toute augmentation supérieure risque de remettre en cause le maintien de la PAC. En outre, l'accroissement de la contribution française rendrait plus difficile l'objectif de retour à moins de 3 % de déficit des administrations publiques.

Pour autant, cette position rend quasiment insoluble la satisfaction des demandes françaises, partagées par de nombreux partenaires, en matière de nouvelles politiques, en l'absence d'une réforme profonde des modes de financement. La France a toutefois, en novembre 2004, rendu plus crédible son attachement à la ligne du 1 % en proposant des options alternatives moins coûteuses que le scénario de la Commission :

- pour la rubrique compétitivité (recherche et développement, transports, éducation) : stabilisation au niveau de 2006 (60 à 75 milliards d'€) contre 133 milliards d'€ dans les propositions de la Commission, avec augmentation envisageable pour des programmes à forte valeur ajoutée ;
- cohésion : stabilisation au niveau de 2006 soit 230 à 275 milliards d'€ (339 pour la Commission) ;
- ressources naturelles : 390 à 400 milliards d'€ contre 405 milliards d'€ proposés par la Commission, le financement de l'élargissement agricole à la Bulgarie et la Roumanie étant hors plafond ;
- citoyenneté, liberté, sécurité, justice : 16 à 19 milliards d'€ contre 25 milliards d'€ proposés par la Commission ;
- Union européenne partenaire mondial : stabilisation par rapport à 2006 : 52 à 58 milliards d'€ contre 73 milliards d'€ pour la Commission ; la France est favorable à la budgétisation du fonds européen de développement à l'intérieur d'un budget porté à 1,03 % du RNB de l'Union ;
- administration : 4 à 26 milliards d'€ (Commission : 29 milliards d'€).

Au total, le budget proposé par la France s'établit, hors FED, à 772-853 milliards d'€ contre 1 004 milliards d'€ pour la Commission (1,23 % du RNB de l'Union).

2. La position de nos partenaires

Les positions des différents Etats sont très hétérogènes, y compris parmi les signataires de la lettre demandant la limitation à 1 % qui n'ont pas les mêmes priorités à l'intérieur de cette enveloppe.

Quasiment aucun pays n'est totalement satisfait des propositions de la Commission. Pour autant, chacun sait bien qu'il faudra parvenir, tôt ou tard, à un compromis.

2.1. Sur la PAC

Le Royaume-Uni souhaite la réouverture de l'accord de Berlin qui sanctuarise les dépenses agricoles jusqu'en 2013. Il estime que l'accord a porté sur des plafonds de dépenses, pas sur des montants effectifs ni des objectifs à atteindre et qu'il ne s'oppose donc pas pour autant à des révisions importantes.

Les aides aux agriculteurs, si elles sont jugées essentielles par certains Etats, devraient être prises en charge au niveau national.

Les nouveaux Etats-membres tiennent fermement au maintien de la PAC.

2.2. Sur la politique structurelle

Dans la mesure où, en raison de l'effet statistique d'exclusion des régions un peu plus riches du bénéfice de l'objectif 1, davantage de régions deviendront éligibles à l'objectif 2, nombre de pays devraient s'attacher à doter l'objectif 2 d'un budget suffisant, ce qui renforcerait les demandes françaises.

Certains Etats (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), qui sont gros contributeurs nets au budget communautaire, seraient en faveur d'une « renationalisation » des aides régionales, les contributions européennes étant versées aux Etats chargés de les répartir. Seuls les Etats les plus pauvres en bénéficieraient. Ces pays estiment en effet que les Etats plus « riches » doivent s'attacher à réduire les différences régionales en leur sein par eux-mêmes. Le Royaume-Uni plaiderait ainsi pour une attribution des aides aux nouveaux membres plus le Portugal et la Grèce, seuls pays dont le PIB par tête est inférieur à la moyenne communautaire.

D'autres Etats (Allemagne, Autriche, Danemark) sont favorables à la concentration des aides sur des actions de solidarité et de cohésion, donc en faveur des pays et des régions (objectif 1) les plus pauvres. L'Italie pourrait partager cette position.

L'Espagne, le Portugal et la Grèce souhaitent préserver leur position de bénéficiaires au titre des fonds de cohésion et de l'objectif 1. Ils plaident pour une concentration des crédits sur ces objectifs, avec une diminution très progressive des crédits alloués au titre de l'objectif 1. Notons simplement que l'Irlande est sortie de l'objectif 1 sans bénéficier de période de transition.

La Belgique et la Finlande, comme la France, sont favorables à un objectif 2 suffisamment doté.

L'Autriche et les Pays-Bas se sont prononcés contre le maintien de l'objectif 2.

Les nouveaux membres seront les principaux bénéficiaires de la politique structurelle via la politique de cohésion. Leur souci est plutôt de ne pas trop contribuer au budget communautaire et donc le fait de contenir celui-ci est une option qui leur conviendrait assez bien.

2.3. Sur les autres politiques (20 % du total)

Ces politiques, liées à l'agenda de Lisbonne et aux ajouts environnementaux de Göteborg, font l'objet d'un large consensus. Tous les pays considèrent qu'une haute priorité doit leur être accordée, justifiant des financements supplémentaires. Toutefois, des divergences existent sur l'ampleur de l'effort à consentir, les orientations à privilégier et les modalités de financement.

En matière de recherche par exemple, l'Espagne réclame l'application du principe de solidarité, ce qui reviendrait à répartir les crédits entre les Etats-membres et à favoriser les Etats en « retard », tandis que l'Allemagne préconise de centrer les crédits sur des projets d'excellence présentant une réelle plus-value (Galileo par exemple).

Certains considèrent qu'il faut veiller à la bonne utilisation des crédits dégagés et s'assurer qu'une forte augmentation de certains budgets peut réellement être employée. Parfois, l'argent public, et notamment l'argent public communautaire, n'est pas l'atout essentiel : le rôle des instances communautaires comme aiguillon des réformes structurelles et amélioration des procédures et des synergies est au moins aussi fondamental.

Au total, les fonds consacrés à ces nouvelles politiques sont assez faibles.

*
* *

En tout état de cause, il paraît peu réaliste d'imaginer que le plafonnement des dépenses à 1 % puisse être tenu sur la période 2007-2013. Les propositions de la Commission méritent d'être modulées dans le temps. Le consensus semble plutôt conduire, malgré des priorités différentes, à un budget contenu pour les raisons exposées ci-dessus. Dans ces conditions, des pays (Royaume-Uni par exemple) seraient favorables à une renationalisation de certaines politiques.

Dans tous les scénarios envisageables, la France perdrait une large part des aides structurelles, ce qui s'explique en vertu du principe de solidarité, mais cette perte serait particulièrement brutale : la France, à l'exception des DOM, serait exclue de l'objectif 1 et la part affectée à l'objectif 2 serait probablement réduite.

La procédure d'écrêtement généralisé proposée par la Commission ne semble satisfaire pleinement quiconque mais pourrait constituer un compromis. Le Royaume-Uni y est toutefois opposé car sa contribution nette serait fortement augmentée. Il estime que le rabais obtenu à Fontainebleau demeure justifié, même si la richesse du pays a augmenté fortement, en raison du poids maintenu de la politique agricole commune.

Les Pays-Bas soutiendraient l'idée de doter l'Union de ressources propres mais ont une position très ferme sur la nécessité de limiter à 1 % le budget. Ils sont favorables aux mécanismes de correction généralisé.

L'Allemagne souhaite avant tout maîtriser sa contribution brute.

Certains pays sont radicalement opposés à l'idée d'un impôt européen.

La question du financement de l'Union par ressources propres reste posée à moyen terme. Une telle initiative doit s'appuyer sur les principes d'efficacité, de solidarité et d'équité.

CONCLUSION

En conclusion, l'ambition européenne constitue une chance pour la France et pour ses partenaires en lui permettant de mener des politiques plus efficaces de recherche, d'investissement, d'éducation et ainsi de soutenir la croissance et l'emploi.

Pour cela, elle a besoin d'un financement adapté, dont la répartition entre les Etats-membres soit acceptable par tous. Les négociations seront difficiles mais l'enjeu mérite qu'un compromis soit recherché avec opiniâtreté et finalement trouvé.

GLOSSAIRE

Le produit intérieur brut (PIB), selon l'optique de la production, est la somme des valeurs ajoutées brutes aux prix de base de tous les producteurs résidents + les impôts – les subventions sur les produits. (source SCN)

Le revenu national brut (RNB) est égal au PIB – les impôts nets sur la production et les importations - la rémunération des salariés - les revenus de la propriété à payer au reste du monde + les rubriques correspondantes à recevoir du reste du monde. Il correspond aussi à la valeur agrégée des soldes bruts des revenus primaires de l'ensemble des secteurs. (source SCN)

Les crédits d'engagements sont des autorisations d'engager des dépenses.

Les crédits de paiement correspondent à des dépenses effectivement décaissées. (A terme, les crédits d'engagements ont vocation à se transformer en crédits de paiement).

TABLE DES SIGLES

AELE	: Association européenne de libre échange
AMF	: Assistance macro-financière
ENPI	: Instrument européen de voisinage et de partenariat
FED	: Fonds européen de développement
IPA	: Instrument de pré-adhésion
ONU	: Organisation des Nations unies
PAC	: Politique agricole commune
PIB	: Produit intérieur brut
PNB	: Produit national brut
RNB	: Revenu national brut

Pour soutenir la croissance, promouvoir la recherche et les nouvelles technologies, améliorer l'emploi, les politiques européennes sont essentielles car elles comportent des effets de synergie appréciables.

Leur mise en œuvre ne peut s'appuyer sur les modes de financement actuels, devenus opaques et trop inégaux selon les pays membres. Le Conseil économique et social propose de doter à terme l'Union européenne d'un système de ressources propres sans augmenter la pression fiscale pesant directement sur les entreprises et les citoyens français.