



147

NUMÉRO

Jeudi 18 septembre 2003

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« LES NECESSAIRES ÉVOLUTIONS DU FINANCEMENT DE L'UNION EUROPEENNE »

RAPPORTEUR :
GEORGES DE LA LOYERE
AU NOM
DE LA SECTION DES FINANCES
PRÉSIDIÉE PAR
EDOUARD SALUSTRO

La nature des ressources communautaires est très révélatrice du degré d'ambition que les Etats membres nourrissent pour l'Union européenne.

Or, le financement de l'Union européenne est actuellement réalisé selon des modalités qui présentent de sérieux inconvénients : poids excessif des contributions directes des Etats membres dans l'ensemble des ressources, répartition critiquable de ces contributions entre Etats membres, opacité des procédures, rôle limité du Parlement européen...

L'élargissement de l'Union européenne en 2004 et les éventuelles décisions qui découleront des travaux de la Convention, conduisant à augmenter les dépenses communautaires, accentuent encore la nécessité d'une profonde réforme.

Au-delà de 2006, la croissance du budget européen deviendra très forte.

Dans ces conditions, il semble inévitable de réformer radicalement son mode de financement, le système actuel n'étant pas viable dans la durée. De plus, la règle de l'unanimité pour certaines décisions budgétaires rend très difficiles des modifications marginales du système qui, en outre, risqueraient d'en aggraver les incohérences.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES
23 ET 24 SEPTEMBRE 2003

■ Publication 01 44 43 60 27
Service de la communication
■ Diffusion 01 44 43 63 30
Service des archives et de la distribution
■ Service de presse 01 44 43 61 25/21
■ www.ces.fr

1 – L'EVOLUTION DU MODE DE FINANCEMENT

Le mode de financement de l'Union a évolué pour des raisons économiques et politiques. Dès le départ, pour faciliter l'intégration et encourager la naissance de l'esprit communautaire, il a été envisagé de doter l'Union de ressources propres, contrairement au financement classique des organisations internationales, ce principe étant inscrit dans le Traité de Rome. Toutefois, au fil du temps, les ressources propres traditionnelles ont décliné, rendant l'Union de plus en plus dépendante des transferts intergouvernementaux.

Le Conseil économique et social considère qu'il serait souhaitable d'opérer un retour aux sources, en privilégiant le financement particulier par ressources propres. Le caractère démocratique de l'Union en serait renforcé, de même que la transparence et la lisibilité, indispensables au citoyen.

Le mécanisme pervers, qui consiste à ne voir dans l'Union européenne qu'un organisme intergouvernemental dans lequel chaque Etat ne calcule sa contribution que d'un point de vue purement comptable, risque de rendre les conseils européens ingérables. En effet, l'essentiel des dépenses d'élargissement à venir seront soumises à la correction britannique, brouillant le principe de solidarité entre les Etats, qui est au cœur même de l'esprit communautaire et entraînant des exceptions en faveur de quatre autres pays alors que les nouveaux Etats membres semblent également bien décidés à faire entendre leur voix.

Le Conseil économique et social souhaite que les Etats mettent un terme à ce système et aux marchandages qui en découlent.

Il préconise une rénovation profonde et la création d'un système qui assure à l'Union des ressources propres, régulières, indépendantes des humeurs et conformes aux besoins générés par les compétences que les Etats membres auront décidé de fédérer.

2 – LE CHOC DE L'ELARGISSEMENT

L'élargissement est d'abord une chance historique. Il aura cependant aussi des conséquences financières. La plupart des nouveaux adhérents vont devoir **affronter un double défi** : adopter des réglementations contraignantes et mettre en place les outils qui vont avec pour intégrer l'Union et passer progressivement à un système d'économie de marché. L'élargissement est un choc majeur, le PIB des pays candidats étant inférieur de 40 % à la moyenne communautaire et des disparités importantes existant entre ces pays. Le besoin en infrastructures est considérable, à la mesure

du retard accumulé. L'Union européenne devra faciliter cette phase de transition, en particulier dans le domaine social.

L'enveloppe financière prévue pour l'élargissement entre 2004 et le 1er juin 2007 (41,5 milliards d'euros) semble avoir été bien cadrée par la Commission, un effort important étant consacré au secteur agricole.

Au-delà de 2006, à politiques constantes (agriculture et fonds structurels notamment), le budget devrait croître rapidement (augmentation de l'ordre de 40 % entre 2004 et 2013 selon le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie).

La contribution française augmenterait fortement. **Ainsi le solde français atteindrait en 2013 le niveau du solde contributeur net de l'Allemagne aujourd'hui. D'un solde contributeur de 2,7 milliards d'euros en 2001, nous passerions à 10 milliards d'euros en 2013. Ce serait alors un choc budgétaire majeur pour notre pays.**

Le financement de l'Union, de dérogations en exceptions, ne peut devenir que totalement illisible pour l'opinion. Les surenchères et les exigences risquent de monter jusqu'à ce que se produise l'inéluctable implosion de l'ensemble institutionnel.

3 - LA STABILITE DE LA ZONE EURO FACE AUX CHOCs CONJONCTURELS ET AUX RISQUES DE CRISES ASYMETRIQUES

La conduite de la politique économique de l'Union et la stabilité de la zone euro ne sont que très peu affectées par le budget européen compte tenu de la modicité de son enveloppe (1,10 % du PIB des Quinze).

L'Europe, qui est tenue de présenter ses comptes en équilibre et ne peut faire usage de l'emprunt, ne dispose pas d'outils lui permettant de jouer un rôle d'amortisseur des cycles économiques. Pour ce qui concerne la zone euro, des chocs asymétriques pourraient aussi aller jusqu'à déstabiliser la monnaie unique en cas de crise grave.

Certains économistes évaluent à 4 % du PIB le taux minimum d'un budget européen pour qu'il pèse significativement dans la conduite de l'économie de l'ensemble de l'Union.

4 - VERS UNE CROISSANCE ENDOGENE

L'Union reste trop dépendante pour sa croissance du contexte économique mondial et particulièrement de celui des Etats-Unis. La monnaie unique est pourtant un atout qu'il faut à présent compléter par les outils économiques indispensables.

L'Union européenne, compte tenu de son poids économique dans le volume des échanges mondiaux, doit s'affirmer davantage comme un moteur de la croissance, un facteur de développement efficace pour elle comme pour le reste du monde. **Le Conseil économique et social renouvelle sa préconisation d'un renforcement des dépenses productives communautaires : investissements publics, recherche, nouvelles technologies, armement, industrie spatiale...**

L'Union européenne ne peut elle-même faire l'économie d'une discipline budgétaire mais des marges de manœuvre pourraient être plus aisément dégagées pour le financement des investissements productifs afin de combler les retards pris dans ces domaines et assurer notre compétitivité future.

Le Conseil économique et social considère donc que c'est dans des politiques européennes que la solution doit être recherchée.

Une approche européenne entraînerait la démultiplication des efforts et l'accélération des politiques de transfert de technologies à travers toute l'Union, tout en rationalisant les investissements destinés aux grands équipements.

L'Europe, dotée de ressources propres et donc assurée de la pérennité de son financement, autorisée à recourir à l'emprunt, dans une certaine marge et pour ces seuls grands équipements, pourrait accélérer fortement leur réalisation.

La dimension sociale de l'Union européenne ne peut être ignorée. Il est rappelé que le Conseil économique et social a émis, dans un avis d'octobre 2002, rapporté par Mme Pichenot, des recommandations qui restent largement d'actualité.

L'action de l'Union a déjà permis un certain nombre de progrès dont l'élaboration de normes et le rapprochement progressif des conditions de vie des citoyens européens et notamment des salariés par le biais des fonds structurels dont le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion économique et social.

L'élargissement doit être un moment de consolidation du modèle social européen. Les partenaires sociaux y contribuent en tissant des liens au niveau communautaire.

De plus, la définition d'une politique européenne d'aide extérieure, claire et lisible pour tous, serait bénéfique.

L'Union européenne se doterait ainsi des politiques essentielles pour générer la croissance de l'ensemble.

Le Conseil économique et social considère qu'une Europe plus forte et plus cohérente dans ses choix peut être un formidable levier dans le cadre d'un partenariat public-privé pour relancer de véritables politiques d'investissements indispensables pour apporter la création de richesses et donc une croissance durable.

5 - LA MAITRISE DES DEPENSES PUBLIQUES

La conduite économique de l'Union, sa stabilité et son développement supposent de privilégier deux axes : le respect d'une discipline financière des Etats membres pour éviter les chocs asymétriques et la priorité donnée aux investissements productifs favorisant la croissance et donc l'emploi.

Il ne s'agit donc pas d'ajouter de nouvelles dépenses publiques mais de réduire les contraintes qui pèsent sur certains Etats au bénéfice de l'intérêt communautaire.

Compte tenu de l'endettement qui handicape certains pays comme la France, il est impossible pour eux de se doter des moyens nécessaires à la poursuite des investissements utiles tels les grands équipements. Ils doivent au contraire revenir le plus vite possible vers l'équilibre budgétaire.

Un tel transfert exigerait le double contrôle au niveau européen de la dépense publique par le Parlement européen et par le Conseil, représentant les Etats.

Le Conseil économique et social estime que l'information des citoyens européens sur la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux : Union européenne, Etats, régions... et sur les charges fiscales associées constitue une exigence démocratique.

6 - Doter l'Union des moyens de ses ambitions

Un financement stable suppose l'équité en fonction des capacités de contribution de chacun. Ce financement doit en outre être clair et compréhensible.

Il requiert aussi, afin de garantir l'équilibre institutionnel, de s'appuyer sur la double légitimité du peuple et des Etats.

La transparence exige que le Parlement européen, doté d'une véritable légitimité démocratique, vote l'ensemble du budget de l'Union avec la responsabilité de décider des contributions.

Les Etats pourraient de leur côté fixer un plafond aux dépenses de l'Union correspondant aux choix des transferts de compétences et à leur propres engagements de limitation de leurs déficits.

Il est essentiel de parvenir à un accord européen sur un système de financement clair et permanent par ressources propres.

Au-delà, la création d'un impôt européen serait souhaitable car celui-ci associerait plus étroitement les citoyens à la politique de l'Union européenne. **Le Conseil économique et social considère qu'il convient de souligner ce lien entre fiscalité et citoyenneté. Si nous voulons une identité européenne, des citoyens européens, le Conseil économique et social estime qu'il faut admettre que la fiscalité européenne se posera un jour comme un impératif.**

Déterminer un impôt européen qui réponde aux deux exigences que sont la justice et la pérennité n'est pas aisé car il est difficile de trouver un impôt qui réponde aux exigences théoriques :

- avoir un rendement suffisant et assez stable dans le temps ;
- être efficace économiquement, c'est-à-dire suffisamment harmonisé pour ne pas introduire de distorsions de concurrence dommageables ;
- rester lisible pour le citoyen.

Le transfert d'une part de l'impôt sur les sociétés au budget européen et d'une part de la TVA semble pouvoir répondre le mieux, au moins dans un premier temps, aux besoins de financement de l'Union.

En tout état de cause, quels que soient les délais nécessaires à la création d'un impôt européen, **le Conseil économique et social réaffirme l'obligation d'un changement radical du mode actuel de financement de l'Union européenne et sa forte préférence pour un financement par des ressources propres.**

Assemblée plénière
23 et 24 septembre 2003

Georges de LA LOYERE

Né le 13 juin 1948. Marié, deux enfants

Fonctions au CES

- Membre du Conseil économique et social
- Membre de la section des Finances
- Rapporteur, en 2001, de l'avis intitulé « *L'euro et le citoyen* »

Formation

Ingénieur des Travaux Publics (promotion 1973) – E.S.T.P. de Paris

Fonctions

- Gérant de S.C.E. Conseil – Société de conseil à l'exportation spécialisée dans l'environnement et les grands équipements
- Directeur à la Direction générale de la Compagnie générale de Bâtiment et de construction (groupe Vivendi) – Chargé du développement à l'international
- Directeur commercial France chez Campenon-Bernard Construction
- Collaborateur de Michel d'Ornano, Ministre du Cadre de Vie et de l'Environnement
- Ingénieur bureau d'études chez Campenon-Bernard
- Coopérant technique dans le cadre du service national, en République Islamique de Mauritanie- service du Génie rural

Fonctions électives

- 1er vice-président du Conseil national des économies régionales (CNER)
- Président de la Commission des affaires économiques au Conseil régional de Basse-Normandie
- Président de l'Agence développement de Basse-Normandie (CEBANOR)
- Conseiller régional de Basse-Normandie
- Maire-adjoint

Fonctions associatives

- Trésorier national de l'UDF (sous la présidence de V. Giscard d'Estaing)
- Secrétaire général de l'Association pour la démocratie en Europe présidée par V. Giscard d'Estaing

■ Publication 01 44 43 60 27

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ www.ces.fr