





« LES PERSPECTIVES FINANCIERES DE L'UNION EUROPEENNE »

RAPPORTEUR : GEORGES DE LA LOYERE

AU NOM

DE LA SECTION DES FINANCES
PRÉSIDÉE PAR
JEAN-MICHEL REYNAUD

Assemblée plénière des 10 et 11 mai 2005

En juin prochain, la Présidence luxembourgeoise va s'efforcer de trouver un accord sur les perspectives financières 2007-2013 de l'Union européenne.

Le Traité constitutionnel en cours de ratification traite des principes généraux et précise le rôle de chacune des institutions dans l'adoption des choix budgétaires. Le contenu des politiques que l'Union financera et la hauteur des crédits ne résultent pas du Traité mais des choix politiques proposés par la Commission et décidés à l'unanimité par les Etatsmembres après approbation par le Parlement européen.

La stratégie financière retenue permettra de mesurer la capacité de l'Union à se mobiliser autour de politiques communes fortes génératrices de croissance et d'emploi.

Le Traité constitutionnel, s'il est adopté, apporterait plus de transparence en donnant 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.

- Publication 01 44 43 60 47 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
 - ISSN 1767-8188
 - www.ces.fr

I - UN BUDGET, POUR QUELLES POLITIQUES ?

Pour la France, les accords de 2002 sanctuarisant les crédits de la PAC jusqu'en 2013 ne sont pas négociables. Il reste à vérifier que l'extension progressive du champ d'application de la PAC ne se fera pas au détriment des agriculteurs des Quinze à l'horizon 2011-2012. Rien n'a été envisagé pour l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie dont l'adhésion était prévue en 2007.

Les dépenses liées au deuxième pilier de la PAC (aménagement des structures) ne sont pas visées par cet accord. 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, doit trouver des alliés du côté de l'Est et devra donc soutenir ce deuxième pilier.

Notre pays doit s'interroger sur l'évolution ultérieure de la PAC. Une augmentation de 10 milliards d'€correspond à une contribution au budget de l'Union de 3 milliards d'€ pour un retour de 2 milliards d'€ L'équation idéale reste donc à écrire.

Les politiques de cohésion constituent un enjeu pour de nombreux Etats. Les nouveaux adhérents espèrent connaître l'évolution positive de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, qui ont bénéficié de substantiels transferts de crédits. Ils doivent vite se rapprocher de la moyenne communautaire pour des raisons sociales et politiques. Des enveloppes correspondant à un maximum de 4 % du PIB de chacun ont été ouvertes. Ce potentiel de croissance est un levier puissant dont l'Europe anémiée a besoin et un moyen d'arriver à terme à une harmonisation sociale et de lutter contre les délocalisations vers ces partenaires.

Certains gros contributeurs exigent pourtant que le volume du budget reste constant, ce qui risquerait de conduire à ne financer que les dix entrants.

La France devrait proposer d'orienter l'enveloppe vers des investissements structurants tout en gardant une certaine flexibilité budgétaire (cas de crises graves). Elle doit aussi pérenniser les aides aux DOM-TOM.

La négociation finale ne peut se solder que par des phases transitoires assurant une priorité pour les nouveaux membres et un reliquat pour les autres.

Les nouvelles compétences de l'Union, confirmées par les dispositions du Traité constitutionnel, exigent des moyens, en particulier pour lutter contre le terrorisme, la grande délinquance ou l'immigration clandestine.

Le cœur des préoccupations des Européens doit être de faire de l'Union l'économie de la connaissance, outil d'une croissance économique durable au service de l'emploi et de la cohésion, permettant aussi de faire face aux contraintes pesant sur les finances publiques : charges de la dette, des retraites, de la santé... Enfin, l'Union doit soutenir les pays en voie de développement ainsi que les Etats de notre périphérie.

II - LE BUDGET EUROPEEN DU SOUHAITABLE

Le CES 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.

Se fondant sur les analyses précédentes et sur l'avis du Comité économique et social européen de septembre 2004, le CES 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.

Comparé à la taille des budgets nationaux, cet objectif peut paraître peu ambitieux mais le système des contributions reste un frein à l'élaboration 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. Depuis, l'Italie, principal contributeur avec la France en cas de hausse du budget de l'Union, s'est déclarée opposée à toute évolution.

Il faut noter que les Quinze, sauf le Luxembourg et dans une moindre mesure l'Irlande, ont tous une dette élevée.

Une certaine coordination informelle entre les 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 s'instaurer une surenchère sur les taux et les garanties.

Il est assez clair que la ligne du 1 % regroupe des Etats qui ne sont unis que par le refus de payer plus. Audelà, les attitudes divergent profondément :

- le Royaume-Uni veut conserver son chèque qui l'exonère pratiquement des dépenses 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 ;
- les Pays-Bas, la Suède, dans une moindre mesure l'Autriche, perçoivent comme une grande injustice le fait de figurer parmi les plus gros contributeurs nets. La solution, selon eux, passe par une affectation exclusive des fonds structurels aux nouveaux pays et par une limitation des budgets de la PAC;
- l'Allemagne refuse de voir son solde net augmenter mais veut 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.

Les pays dits de l'actuelle cohésion : Grèce, Portugal et Espagne se mobilisent pour garder leurs positions. Enfin, les entrants ne souhaitent pas une forte augmentation du budget de peur de ne pouvoir récupérer la totalité des fonds proposés tout en devant contribuer au financement du chèque britannique. Ils veulent bénéficier largement des aides agricoles du deuxième pilier.

B-LES CONSEQUENCES POUR LA FRANCE

Compte tenu du montant de sa dette publique, la France se trouve contrainte à ne pas augmenter la dépense publique ou à dégager une croissance plus forte.

Le rapport montre que 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.

Le passage à 1,28 % du RNB à 25 entraînerait pour la France une contribution nette de plus de 11 milliards d'€

C - LES MECANISMES DE CORRECTION GENERALISEE

La Commission, consciente de ces difficultés et soucieuse 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 PIR

La France verrait alors sa contribution annuelle progresser de 4 milliards d'€en 2008 ou 2009. Les Pays-Bas, la Suède ou l'Allemagne resteraient au même niveau de contribution, la Grande-Bretagne verrait la sienne égaler celle de l'Allemagne.

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

Le CES 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 CES considère que le mécanisme qui fait de chaque Etat le contribuable de l'Union conduit chaque pays à ne raisonner qu'en fonction de son seul intérêt national et nuit à la nécessaire solidarité de la zone. Il risque de condamner toute politique de relance de la croissance en phase avec la stratégie de Lisbonne.

L'Agence européenne de la défense, les politiques spatiale ou de recherche risquent ainsi de rester des coquilles vides alors que la coopération entre universités demeurerait anecdotique.

III - SE DONNER DU TEMPS

Une nette augmentation du budget passe par une remise à plat du système et une délimitation claire des compétences de l'Europe, libérant ainsi des marges financières pour les Etats. Il ne s'agit pas 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 CES propose de scinder les perspectives financières :

1. Une phase qui couvrirait la période 2007-2009

Durant ces trois années, aucun élargissement ne devrait intervenir.

Le budget européen pourrait être maintenu aux alentours de 1 % du RNB de l'Union- en apportant quelques corrections.

De même, la politique agricole, qui s'appliquera progressivement aux dix nouveaux, pourrait être contenue dans son enveloppe actuelle.

L'accroissement des nouvelles politiques serait progressif.

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

La mise en application du Traité constitutionnel pourrait être effective en 2009.

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, participeraient à l'élaboration du nouveau cadre financier qui s'exercera au long de leur mandature.

B-MODULER LES CHOIX SELON L'ESPACE

Le Traité constitutionnel ouvre la porte aux coopérations renforcées. 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 doivent 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 pourrait prévoir un chapitre orienté vers les grandes infrastructures européennes et privilégier le développement grâce à une Agence de la recherche. La coopération entre universités y serait favorisée. Une réflexion pourrait aussi être apportée sur la gestion en commun de la dette publique.

L'accroissement de la dette dans les pays de la zone risque de favoriser la compétition. La dégradation de la signature d'un pays pourrait avoir des conséquences redoutables et rendre la stabilité de l'ensemble incertaine.

Il faut donc rechercher un système de contribution par ressources propres qui soit équitable, c'est-à-dire basé sur la richesse effective de chacun, solidaire et efficace dans la mesure où il redonne de la vitalité économique, seul remède aux déficits qui minent l'existence même du groupe.

Cette politique n'est pas exclusive des autres membres à qui il appartient de rejoindre la zone euro s'ils le veulent ultérieurement et s'ils se qualifient.

C - VERS DES RESSOURCES PROPRES

Le CES 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. Parmi les conditions nécessaires 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 un souci de transparence, un amendement à la loi organique relative aux lois de finances devrait préciser les conditions permettant d'assurer ce transfert à charge fiscale constante.

1. La ressource TVA

Une partie du système actuel (environ 15 %) est basée sur une TVA théorique recalculée. La priorité devrait être donnée à une véritable harmonisation des bases en 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.

Les avantages seraient multiples : régularité de la ressource, égalité des pays quant aux contributions, liberté pour chacun 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

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.

2. Impôt sur les sociétés et concurrence fiscale

L'Union à 25 et plus encore le groupe des Douze doivent rechercher la plus grande harmonisation possible pour constituer un ensemble cohérent et solidaire. Le CES 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.

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 l'impôt sur les sociétés. 22 pays sur 25 se sont déclarés très favorables à cette initiative. Les résultats de cette étude sont attendus pour 2006.

Le CES souhaite que ces travaux soient menés à leur terme et aboutissent in fine à l'harmonisation de l'assiette, ce qui permettrait de pratiquer un prélèvement à taux fixe et uniforme de quelques points sur l'ensemble des entreprises à travers l'Union.

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.

Assemblée plénière des 10 et 11 mai 2005

Georges de LA LOYERE

Né le 13 juin 1948 à Paris Marié, deux enfants

Fonctions au CES

- Membre du groupe des Personnalités qualifiées;
- •Membre de la section des Questions économiques générales et de la conjoncture ;
- •Membre de la section des Finances

Diplôme

Ingénieur des travaux publics – E.S.T.P. de Paris (promotion 1973)

Activités professionnelles

- •depuis 2004 : Membre de la Commission nationale informatique et liberté ;
- •depuis 1997 : Gérant de SCE Conseil :
- •depuis 1983 à 1997 : Directeur général de la Compagnie générale des bâtiments et de construction (groupe Vivendi) ;
- •de 1981 à 1983 : Directeur commercial France de Campenon-Bernard construction ;
- •de 1980 à 1981 : Collaborateur de Michel d'Ornano, ministre du Cadre de vie et de l'environnement ;
- •de 1975 à 1980 : Ingénieur bureau d'études chez Campenon-Bernard ;
- •de 1973 à 1975 : Coopérant technique (service national), en République Islamique de Mauritanie

Mandats électifs

- •2002 à 2004 : 1^{er} vice-président du Conseil national des Economies régionales (CNER) ;
- ●1994 à 2004 : président de l'Agence de développement de Basse-Normandie (CEBANOR) ;
- •1992 à 2004 : président de la Commission des Affaires économiques au Conseil régional de Basse-Normandie ;
- •depuis 1983 : maire-adjoint

Fonctions associatives

- •1989-1996 : Trésorier national de l'UDF (sous la présidence de V. Giscard d'Estaing) ;
- •depuis 1996 : Secrétaire général de l'Association pour la démocratie en Europe présidée par V. Giscard d'Estaing

Ouvrages

Rapporteur de l'avis sur « L'euro et le citoyen » (janvier 2001) ;
Rapporteur de l'avis sur « Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne » (septembre 2003) ;
Auteur du livre « Comment sauver l'Europe », aux Editions du Rocher « Oui en toute conscience », Editions du Rocher (avril 2005)

- Publication 01 44 43 60 47
 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
 ISSN 1767-8188
 - www.ces.fr