





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

## RAPPORTEUR : GEORGES DE LA LOYÈRE

AU NOM DE LA SECTION DES FINANCES PRÉSIDÉE PAR

JEAN-MICHEL REYNAUD

À deux reprises déjà, en 2003 et 2005, le Conseil économique et social a adopté des avis concernant les futures orientations du budget de l'Union européenne.

Fin 2005, les chefs d'États et de gouvernements sont parvenus à un accord et ont chargé la Commission européenne d'un réexamen d'ensemble conformément à nos suggestions. Dans cet esprit, la Commission a lancé le 12 septembre 2007 une consultation publique en vue du réexamen du budget de l'Union. Cette consultation s'adresse particulièrement à la société civile.

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

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

# Assemblée Plénière des 13 et 14 novembre 2007

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

**Avertissement** : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 13 et 14 novembre 2007

■ Publication-Communication: 01 44 43 64 58 ■ Diffusion-Distribution: 01 44 43 63 30

■ ISSN 1767-8188

■ www.ces.fr

## I - COMMENT ENGAGER LES NÉGOCIATIONS ?

#### A - LES CONCEPTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

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

Il y a celle des partisans d'une Europe du libre échange, étendue par des élargissements perpétuels. Dans ce groupe figurent notamment les anciens membres de l'Association européenne de libre échange (AELE). Ce sont ceux qui veulent un budget « a minima », étroitement contrôlé par les États. Le rôle de l'Europe se limite à une simple régulation dans le cadre du marché unique.

La deuxième conception prône un budget plus consistant à condition de mesurer le juste retour. Ils veulent bien aider les nouveaux membres de façon plus substantielle pourvu que leurs entreprises bénéficient directement des retombées qu'ils entrevoient.

Il y a enfin ceux qui croient que l'Union doit être autre chose qu'une juxtaposition de nations, que l'Europe aura besoin d'assurer des sécurités pour ses populations. Il faut alors imaginer une meilleure coordination des politiques économiques, assurer les principes de la solidarité et donc se doter d'une mécanique budgétaire qui traduise ces ambitions.

#### B - LE MÉCANISME DES RECETTES PRÉALABLES

Le préalable à des politiques européennes volontaristes passe par la mise au point de principes sur la question des recettes.

Le Conseil économique et social se félicite que la Commission ait avancé sur l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés ou sur celles de la TVA.

Le Conseil économique et social soutient l'élaboration d'un principe simple : les pays doivent contribuer au budget de l'Union au prorata de leur richesse nationale (RNB) afin d'assurer la solidarité de l'ensemble.

Un tel système aurait le mérite d'être lisible et transparent pour tous les citoyens. C'est sur la justice et la solidarité que doit se construire une nouvelle volonté européenne.

Un système *d'opting out* serait prévu pour les pays refusant cette option.

## II - LES POLITIQUES EUROPÉENNES

Le citoyen a besoin de comprendre l'Europe.

Le Conseil économique et social souhaite qu'un grand débat s'engage sur les compétences de l'Union, ses objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Il faut remettre à plat le système, sans préjugé, avec l'idée d'un réel nouveau départ.

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

Les deux principes qui guident cette réflexion sont :

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

#### A - LES POLITIQUES TRADITIONNELLES DE L'UNION

L'essentiel des dépenses de l'Union est consacré à deux rubriques :

## 1 - Les fonds structurels

Des pays comme l'Espagne, le Portugal, la Grèce ou l'Irlande ont bénéficié des fonds de cohésion et la réussite a été considérable

Aujourd'hui, compte tenu de l'écart important entre les pays, l'essentiel des fonds structurels va aller à la cohésion. Les territoires ultramarins devraient continuer à bénéficier de ces fonds. En revanche, sur le territoire hexagonal, une politique d'aménagement du territoire est d'abord nationale. Là où, en revanche, la dimension européenne doit jouer, c'est dans les cas d'urgence: catastrophes naturelles, attentats etc.

La refonte de ce système doit être aussi l'occasion de faire le point sur l'efficacité des crédits alloués aux pays de la cohésion et sur leur capacité à mener des programmes de développement. Ces politiques de solidarité ne doivent pas être considérées comme un droit mais comme l'affirmation d'une volonté de partager un sort européen. La dimension sociale des fonds structurels ne doit pas non plus être oubliée.

#### 2 - La politique agricole commune

La politique agricole commune est rapidement devenue la principale pomme de discorde entre les États membres. Une réforme paraît inévitable.

#### B - LA NOUVELLE DONNE

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

Désormais, du côté des dépenses, il est crucial de clarifier ce que l'on veut vraiment faire ensemble, quelles politiques seront les plus efficaces au niveau européen et quelles autres actions il convient plutôt de réaliser au niveau des États membres voire au niveau régional. Ces priorités sont évolutives et ne peuvent donc être figées dans un texte.

#### 1 - Une politique agricole commune à redéfinir

Le Conseil économique et social tient à réaffirmer que l'indépendance alimentaire de l'Union européenne doit être la première priorité pour garantir notre sécurité. Il faut y adapter le budget et mieux clarifier ce qui doit être de la compétence communautaire et ce qui doit dépendre des États.

Le Conseil économique et social souhaite que soient réaffirmés les principes de la préférence communautaire qui figurent dans les traités. L'Union européenne doit veiller au bon fonctionnement des organisations communes de marché, assurer l'unicité des prix et pratiquer la constitution de stocks pour assurer la sécurité alimentaire et permettre de lisser les à-coups du marché. Il faut également mettre l'accent sur la qualité des produits.

Le Conseil économique et social souhaite que les politiques menées par le FEADER ne soient plus intégrées au budget de l'agriculture car elles participent de la politique d'aménagement du territoire.

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

Néanmoins, comme dans d'autres secteurs, les bouleversements engendrés par l'évolution doivent être traitées par les États avec le soutien du Fonds social européen.

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

Les retours à attendre par l'agriculture française vont nettement baisser. La contribution de la France au budget de l'Union européenne ne cesse de croître et représentera au moins 0,37 % de son PIB en termes nets en 2013. Donc la question de la renationalisation d'une partie de ces politiques mérite d'être posée.

À cette occasion, les objectifs que l'Union assigne à l'agriculture devraient être précisés.

#### 2 - La protection du consommateur

Le Conseil économique et social tient à rappeler le haut niveau de protection dont bénéficient les consommateurs européens. Il réaffirme que les produits présentés aux consommateurs sur les marchés européens, quelle que soit leur provenance, doivent bénéficier de ce même niveau de garantie et répondre aux mêmes exigences de production (environnement, bien-être...).

Il est essentiel que le système des douanes européennes soit doté de moyens nouveaux pour que des contrôles à l'entrée des frontières de l'Union assurent au consommateur une qualité uniforme à travers l'espace européen.

La Commission évalue la fraude et la contrefaçon à l'entrée des frontières de l'Union à 50 milliards d'euros par an

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

#### 3 - Le co-développement

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

Le Conseil économique et social souhaite, comme indiqué dans son avis sur *Les ODM*: quels financements innovants?, que le Fonds Européen de développement (le FED) soit intégré au budget général de l'Union.

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

L'Union pourrait promouvoir la mise en œuvre de grands marchés agricoles en Afrique, en Asie ou dans les Caraïbes. L'Union pourrait aussi apporter une contribution alimentaire si nécessaire

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

#### 4 - L'économie du savoir

Tous les pays de l'Union européenne souhaitent faire de la recherche, de l'enseignement et de l'économie du savoir les priorités de leur action (stratégie dite de Lisbonne).

Au-delà du PCRD, le Conseil économique et social souhaite que l'Union retienne des programmes stratégiques en nombre réduit mais choisis avec discernement. Il pourrait s'agir de programmes fédérateurs dans des domaines cruciaux.

#### 5 - La sécurité et la défense

La construction européenne a d'abord été entreprise pour assurer la paix à l'intérieur et la sécurité à l'extérieur de ses frontières. Aujourd'hui, l'effort de défense est largement supporté par deux pays seulement : le Royaume-Uni et la France.

Les évolutions politiques et géostratégiques du monde plaident en faveur d'une meilleure répartition de cette lourde charge sur l'ensemble des partenaires.

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

La sécurité des frontières est de plus en plus un enjeu commun. Elle nécessite des moyens humains de surveillance et des technologies de pointe. L'effet d'échelle doit permettre de rationaliser et de lutter plus efficacement contre les fraudes.

Le Conseil économique et social considère que la rénovation des mécanismes budgétaires de l'Union européenne est vitale.

#### 6 - La défense de l'environnement

La Commission européenne a publié son premier rapport sur le développement durable. La Commission insiste néanmoins sur le fait qu'il faut intensifier les efforts, en adoptant notamment des mesures concrètes très significatives afin d'inverser les tendances néfastes au développement durable.

### 7 - Le développement des grandes infrastructures

Il faut développer des infrastructures de transport propres (ferroutage...) à la fois afin de sauvegarder l'environnement mais aussi d'accroître la compétitivité de l'Union européenne. Le déploiement des NTIC requiert également des efforts qui seraient facilités par une mise en commun des démarches.

#### CONCLUSION

Depuis quelques années, l'évolution des dettes publiques des pays développés - et de la France en particulier - est inquiétante.

Le Conseil économique et social tient à réaffirmer que la recherche d'un point supplémentaire de croissance est absolument nécessaire. Même si les pouvoirs publics ne doivent pas se dispenser de rénover notre système public, ils doivent aussi rechercher en quoi la structure budgétaire de l'Union peut apporter ce surplus de croissance. Le CES souhaite qu'un consensus soit trouvé au sein de la société civile pour faire avancer rapidement cette question.

On peut envisager de gérer la dette publique au niveau de l'Union.

Ceci peut s'entendre de deux manières :

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

La question de la gestion de la dette reste primordiale puisque la différence des taux pratiqués peut faire varier la charge de la dette de plusieurs milliards d'euros. La solidarité de la zone euro devrait permettre à ces emprunteurs de bénéficier de meilleures conditions de marché

Le CES suggère que l'Eurogroupe étudie la question de la coordination des agences nationales de la dette en proposant, au cours de la présidence française, la création d'une instance commune, qui pourrait préfigurer une future agence européenne de la dette. Cette agence serait un premier pas vers une meilleure gouvernance de la zone euro.

Au-delà, certains considèrent même qu'il apparaît souhaitable que la dette soit ultérieurement consolidée au niveau européen.

Cette innovation peut paraître utopique. Elle n'est cependant pas plus complexe que l'instauration de la monnaie unique.

Le CES souhaite ouvrir ce débat. Rappelons des ordres de grandeur : 1 point de taux d'intérêt en plus, c'est 10 milliards d'euros de déficit public supplémentaire à terme ; 20 000 emplois de fonctionnaires supprimés, c'est 400 millions d'euros d'économies. La zone euro disposerait ainsi d'un instrument majeur pour la conduite de la politique économique et la gestion des parités.

Pour lever des objections, il faut accepter le principe d'une plus grande solidarité entre les membres de la zone Euro et de règles à la fois plus claires et plus contraignantes que celles prévues dans le pacte de stabilité, actuellement non respecté.

Il est probable que nos partenaires européens y trouveront aussi un intérêt. En tous les cas, une initiative de cette sorte pourrait s'appuyer sur une coopération renforcée entre ceux qui estiment cette démarche prioritaire.

## Georges de LA LOYÈRE

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 (secteur international)
- •depuis 1997 : Gérant de SCE Conseil, société de conseil à l'exportation spécialisée dans l'environnement et les grands équipements
- •depuis 1983 à 1997 : Directeur général de la Compagnie générale de bâtiment et de construction (groupe Vivendi) chargé du développement à l'international
- •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, service du Génie rural

## Fonctions électives

- •2002 à 2004 : 1<sup>er</sup> vice-président du Conseil national des Économies régionales (CNER)
- ●1994 à 2004 : président de l'Agence de développement de Basse-Normandie (CEBANOR)
- •de 1992 à 2004 : conseiller régional de Basse-Normandie
- ●2001 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)

Rapporteur de l'avis sur Les perspectives financières de l'Union européenne (mai 2005) Auteur du livre « Comment sauver l'Europe », aux Éditions du Rocher