



Jean ARTHUIS

*Ancien ministre, président de la commission des Budgets du Parlement européen*

## Allocution de clôture

Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole dans votre colloque sur la solidarité financière européenne. En m'invitant en tant que Président de la commission des Budgets du Parlement européen vous avez pris un risque, un risque considérable. Car jusqu'à mercredi dernier mon titre de Président de commission était en jeu.

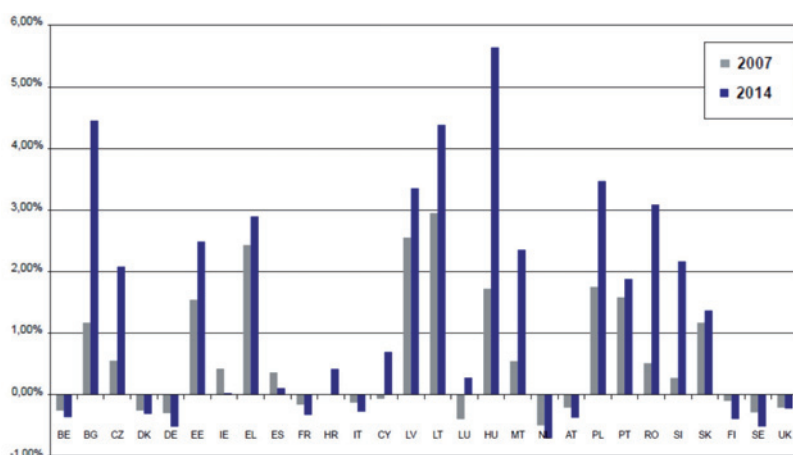
En effet, selon un rituel bien établi au Parlement européen, à mi-mandat, tous les postes sont remis sur la table afin que soient respectés les équilibres subtils entre familles politiques et circonscriptions électorales nationales. Ainsi Martin Schulz, hier Président du Parlement européen, aujourd'hui candidat à la chancellerie de la république fédérale d'Allemagne, a dû, en dépit de ses qualités, laisser son poste car il est un social-démocrate et qu'à mi-parcours c'est au tour des conservateurs de centre-droit d'occuper la présidence de l'Assemblée. Rituel étrange qui prouve que le Parlement européen est encore à mi-chemin entre une institution politique et une enceinte diplomatique.

Et il en va du Parlement européen comme du budget européen qui est moins un budget politique qu'un budget administré, prisonnier de rituels en décalage total avec les besoins du moment. Par nature, tout budget est la traduction, au terme d'arbitrages, en moyens financiers d'une vision stratégique et d'une ambition politique. Le budget européen, lui, est avant tout un budget de solidarité en ce qu'il est pour l'essentiel une répartition, au demeurant modeste puisqu'il reste cantonné à 1% de la richesse européenne.

Par ailleurs, le budget européen est corseté dans un cadre financier pluriannuel de sept ans. Ses ressources propres sont constituées par les droits de douane perçus aux frontières extérieures et qui ne représentent que 10% du financement. Le Parlement européen étant privé des prérogatives de voter le consentement à l'impôt, les États membres apportent leur contribution en fonction de leur revenu national brut, complété par une fraction de TVA. Par convention, près de 80% des dépenses sont réparties entre les États membres, calculées à l'euro près, par deux canaux : les fonds de cohésion et la PAC. Les marges de manœuvre du Parlement sont comparables à celles d'un train sur ses rails. Le cadre actuel (2014-2020) a été adopté en 2013, un an avant les élections européennes et se terminera un an après la fin de la législature, en juin 2019. Anomalie démocratique, étonnante procédure aux confins du simulacre politique.

Le budget européen est donc un budget singulier. Ce n'est pas un budget réactif permettant de faire face aux crises. Ce n'est pas non plus un budget souverain puisqu'il n'est pas abondé par un impôt européen voté par le Parlement. Dépendant des contributions des États membres, il reste sous leur dépendance. Mais le budget européen est bien un budget de solidarité. Budget de réparation, il accrédite l'attachement au « Juste retour ». On le voit, un transfert financier s'opère entre les pays. Pour le dire plus crûment, il y a des gagnants et des perdants.

Chart 9. Operating budgetary balances by Member State, 2007, 2014 (% GNI)



Cette solidarité européenne prend plusieurs formes :

### 1. Tout d'abord la politique de cohésion et les fonds afférents (36% du budget européen)

Le principe de la politique de cohésion est louable. Le rattrapage des zones les plus pauvres, les moins développées, du continent est une condition essentielle de l'effectivité du marché unique européen. Pour que circulent librement les personnes, les travailleurs, les capitaux, les services et les marchandises il faut que les infrastructures nécessaires soient mises en place partout sur le continent, et ceci avec l'aide de l'Union européenne. Ce préalable appelle une convergence des législations et réglementations, notamment du travail, de l'environnement, de la fiscalité et des prélèvements sociaux.

Mais la politique de cohésion concerne tout le monde, riches comme pauvres. La France, contributeur net au budget européen, reçoit ainsi des fonds marquant, au profit des régions selon leur richesse relative et les situations du chômage, les solidarités financières européennes. Il m'est souvent arrivé de penser que cette façon de récupérer l'argent européen se faisait au prix d'une grande paperasserie et d'une grande complexité. Voilà que de l'argent parti de Bercy, transite par Bruxelles et revient dans les territoires français, grevé de nouvelles règles européennes. Le niveau étatique et les régions ne sont pas en reste pour ajouter des couches additionnelles de complexité bureaucratique.

Par ailleurs, les fonds de cohésion sont parfois des accélérateurs de dépense publique. J'en ai fait l'expérience lorsque j'exerçais la fonction de président du conseil général de la Mayenne. Le Préfet de l'époque s'étonnait de ce que notre institution ne percevait aucun subside au titre du

Fonds social européen. Il était alerté par le gouvernement français qui craignait de ne pas récupérer sa part des dotations européennes. Nous avons commencé par recruter un agent expert en dossiers européens et avons vite compris que nous devions engager des actions nouvelles dans le domaine social pour recevoir une aide de 50% des dépenses consenties. Bilan : 50% de charges supplémentaires. C'est bien en cela que paradoxalement l'Union européenne devient un acteur de dépenses publiques.

Il y a donc une réflexion à mener sur la structure du budget européen et la façon dont on l'administre. Je suis de l'avis que l'accès aux fonds européens soit drastiquement simplifié, ce qui implique que l'Europe abandonne les micro-projets. En effet, l'Union n'a pas vocation à s'occuper d'actions qui relèvent manifestement des opérateurs territoriaux. Comme le dit bien le Président de la Commission Jean Claude Juncker, l'Europe doit être *big on big things*, l'Europe doit être puissante et s'occuper des grandes causes. À nous de faire vivre cette proclamation. **Il s'agit de faire respecter le principe de subsidiarité !**

Ensuite, si cette forme de solidarité financière a produit des résultats économiques indéniables dans les nouveaux pays entrants, elle n'a pas pour autant réussi à « faire aimer » l'Europe. On le voit, en Pologne, en Hongrie, en République Tchèque, en Slovaquie, les grands gagnants du budget européen ont les gouvernements et les majorités les plus eurosceptiques. Quelque chose n'a pas fonctionné, nous avons le devoir de nous interroger. Est-ce que l'Europe doit être une tirelire, un distributeur ou doit-elle formuler un projet politique commun capable de capter l'imaginaire des Européens ?

Enfin, pour certains pays contributeurs nets comme l'Allemagne ou la Suède, le sentiment s'installe que la solidarité européenne est à sens unique. La crise des migrants a en effet révélé que face à l'afflux de nouveaux arrivants, les pays d'Europe centrale n'étaient pas disposés à prendre leur part du fardeau. Je ne suis pas sûr que les pays contributeurs nets accueillent avec beaucoup de bienveillance les demandes du groupe que l'on appelle dans le jargon budgétaire « les amis de la cohésion ».

J'ajoute aussi que si la Pologne est heureuse d'accueillir les usines de Whirlpool ou la Slovaquie les antennes délocalisées de PSA Peugeot-Citroën, la plupart de mes collègues députés polonais ou slovaques freinent des quatre fers quand il s'agit de faire avancer l'Europe sur la voie de l'harmonisation sociale. Prenons garde à l'impact qu'aura cette inertie sur nos concitoyens tentés par le vote de repli sur les frontières nationales.

## 2. La seconde forme que prend la solidarité européenne est la politique agricole commune (40% du budget européen)

La PAC, quand elle a été créée, avait pour objectif d'assurer la sécurité alimentaire pour l'ensemble du continent car, à l'exception de la France, les autres pays européens n'étaient pas autosuffisants.

Cet objectif a vécu, et la PAC a été quelque peu dénaturée. J'ai l'habitude de dire que la PAC n'est plus réellement une « politique » puisqu'elle consiste à distribuer des subventions, que la PAC n'est plus tout à fait « agricole » car un pilier verdissement fait des agriculteurs des jardiniers en charge de préserver les espaces naturels. Enfin, j'ai tendance à penser que la PAC n'est plus vraiment une politique « commune » car chaque État fait ce qu'il veut, dans son coin.

Je pense que l'avenir de la PAC se situe dans plus de solidarité financière entre les agriculteurs eux-mêmes. Il y a urgence à basculer d'un système distributif à un système assurantiel, capable d'amortir la très grande volatilité des prix. Aujourd'hui, à travers la PAC, l'argent est distribué dans les bons comme dans les mauvais moments.

En outre, eu égard au double objectif d'assurer l'indépendance alimentaire de l'Europe et de permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail, il convient de veiller à la cohérence du droit de la concurrence et de la politique de commerce international. L'attribution de fonds publics peut être aussi coûteuse que vaine s'il n'est pas permis aux producteurs de se regrouper et de s'entendre face à la concentration des industries agroalimentaires et des centrales d'achat de la distribution. Il en va de même à propos des traités de libre échange. Sans vision stratégique, des pans entiers de notre agriculture, de l'élevage en particulier, peuvent être mis en péril.

## 3. Enfin la solidarité financière européenne c'est la zone euro.

L'euro est souvent la grande absente des débats sur la solidarité financière européenne. On s'appesantit trop souvent, comme je l'ai fait, sur la politique de cohésion du budget à 28. Mais, quand un incident survient dans la zone euro, ce n'est pas le budget des 28 qui est mis à contribution mais ce sont les parlements des pays membres de l'eurozone qui sont appelés en renfort pour venir doter le capital des instruments de crise tels que le Mécanisme européen de solidarité financière.

La gouvernance de la zone euro, fondée sur le pacte de stabilité et de croissance, a révélé ses failles. Le groupe composé par les ministres des finances n'a pu faire preuve d'autorité. Les transgressions n'ont

jamais été sanctionnées du fait d'un régime de complaisance mutuelle. La crise grecque, résultat d'une carence manifeste de contrôle, a pris l'allure d'un risque systémique. Les créanciers étaient européens, notamment allemands et français. Au surplus, la sortie de la Grèce de la zone euro aurait suscité de vives spéculations visant à en faire sortir l'Italie, l'Espagne, le Portugal et peut être la France. Bref, la fin de l'euro. C'est pour cela qu'il est apparu nécessaire de mutualiser une partie du surendettement de certains pays.

Là encore, je crois que nous avons des marges considérables de progression. En l'absence d'un véritable gouvernement budgétaire, financier, politique et légitime de l'euro, nous resterons dans la fiction d'une monnaie orpheline d'État. Nous resterons dans l'illusion qu'un règlement de copropriété (le pacte de stabilité et de croissance) vaut politique économique; c'est faux, et nous peinerons à retrouver les chemins de la croissance.

À ce niveau de solidarité, il est vital de mettre en place un gouvernement économique, financier et budgétaire, doté d'un ministre à temps plein, d'une direction du trésor, d'un budget pour faire face aux chocs conjoncturels et activer un code de convergence. Sans doute faut-il instituer une chambre spécifique pour gager la légitimité démocratique.

## 4. Au-delà des frontières du continent aussi, des marques de solidarités européennes existent.

La rubrique consacrée à l'action de l'Union dans le monde est bien maigre (5% du budget européen). Elle permet tout d'abord le fonctionnement du service d'action extérieure de l'Union qui, contrairement à ce qui avait été imaginé par ses concepteurs, est devenu une 29<sup>e</sup> ambassade européenne, par exemple à Pékin et à Tokyo, là où nous aurions pu mutualiser les moyens diplomatiques et consulaires et faire de conséquentes économies d'échelle. Cette même rubrique nous permet d'animer une bien modeste politique de voisinage à en juger par les résultats obtenus en Ukraine ou lors des printemps arabes. Enfin, les pays candidats à l'accession se voient attribuer des fonds au titre de la préadhésion. C'est un élément stabilisateur dans une grande partie des Balkans. Je m'interroge néanmoins sur l'utilité des fonds de préadhésion alloués à la Turquie (650 millions chaque année), dont la perspective d'entrée hypothétique dans l'Europe s'éloigne de plus en plus.

Le financement des missions civiles et militaires effectuées sous drapeaux européen est assuré par le mécanisme « Athena ». Ici je me demande si l'on peut véritablement parler de solidarité

puisque le principe en la matière est le suivant : *costs lie where they fall*, ou « qui agit paye ». Autant vous dire que les États membres ne se bousculent pas pour faire vivre notre politique diplomatique commune.

Enfin, plusieurs instruments budgétaires « cachés » sont appelés en renfort pour faire face à l'indigence du budget européen. Le Fonds européen de développement (30,5 milliards), la Banque européenne d'investissement dont le mandat extérieur lui permet d'octroyer des prêts hors de l'UE, et une batterie d'instruments créée à la faveur des crises successives (Fonds pour la Syrie, Facilité en faveur des réfugiés pour la Turquie, etc.). Je dis que ces instruments sont « cachés » car ils gravitent autour du budget européen et échappent à tout contrôle parlementaire.

### La solidarité financière européenne est-elle menacée ?

La solidarité européenne sera véritablement menacée si elle n'est pas profondément repensée. Nous arrivons à la fin d'un cycle, c'est ma conviction. Pour le budget des 28, pour la zone euro mais aussi pour l'Europe dans son ensemble.

Je fais le souhait que les chocs que représentent le Brexit pour le budget européen puisque nous enregistrerons la perte d'un contributeur net, mais aussi l'élection de Trump pour notre sécurité commune, ou les élections allemandes et françaises qui ont lieu à quelques mois d'intervalle, je fais le souhait que tous ces grands mouvements soient autant d'électrochocs pour que survienne un sursaut européen.

**Le budget s'efforce de démontrer la réalité vivante d'une solidarité européenne. Hélas, les peuples sont témoins des dysfonctionnements de l'Union européenne. Celle-ci, du fait des chefs d'État et de gouvernement apparaît malheureusement comme une addition d'égoïsmes nationaux. La manifestation la plus éclatante n'est-elle pas le désordre fiscal qui affecte le consentement à l'impôt ?**

L'impôt est au cœur du pacte républicain. Dans toute démocratie, le citoyen contribuable demande à ceux qui dirigent, aux élus comme aux agents publics, de rendre compte de leur administration. Au sein de l'Union européenne, le vote du consentement à l'impôt reste une prérogative de souveraineté qui ne s'exerce qu'à l'échelon national ou local. C'est notamment pour cela que l'Europe ne parle pas aux Européens. C'est aussi pour cela que les États membres tentent encore de se concurrencer mutuellement, mettant en péril leurs budgets et faisant le jeu des sociétés

multinationales. En deux ans, les journalistes d'investigation ont livré à l'opinion publique des révélations qui ont déclenché une vive réaction dans l'opinion publique, au-delà des frontières : *Luxleaks*, *Panama papers* et *footballleaks*. S'il est vrai que les ministres des finances ont cru devoir réagir, ils n'ont rien changé dans leurs pratiques. Réunis fin juin 2016 à Bruxelles, ils ont publié un communiqué aussi prometteur qu'anesthésiant aux termes duquel ils étaient convenus de *Lutter contre l'évitement de l'impôt*. En fait, rien de significatif qui soit de nature à faire cesser les pratiques déloyales et le *ruling*, dit autrement les concessions discrètes destinées à attirer les entreprises sur un territoire au détriment des autres pays.

L'heure est venue de s'interroger sur ce que pourrait être une fiscalité européenne. À cet égard, il convient d'admettre que tout impôt mis en recouvrement par l'Union devrait correspondre à un allègement équivalent des prélèvements perçus à l'échelon des États membres, au plan national ou local.

Paradis fiscaux, optimisation, fraudes, autant de questions à propos desquelles l'Union peut sans doute formuler des réponses crédibles. Il reste à en convaincre les chefs d'État ou de gouvernement dont les visions à court terme tardent à se dissiper. C'est dire l'urgence d'en parler sans complaisance et lucidement. Au total, ce débat doit s'adresser à l'opinion publique dans l'ensemble des pays. Il fonde la légitimité démocratique des institutions européennes. Au surplus, **le financement du budget européen par des ressources mettrait fin à la focalisation sur le *Juste retour*.**

La question cruciale, au-delà des menaces qui pèsent sur la solidarité financière, est de savoir ce que les peuples européens entendent accomplir ensemble. Ils attendent sécurité et liberté dans le respect de leurs valeurs fondamentales : la démocratie, l'humanisme, les libertés publiques. Conscients des dangers auxquels les expose la mondialisation, ils sont excédés par le spectacle d'impuissance de leurs dirigeants. Par dépit, certains sont tentés par le repli sur soi et le retour des frontières nationales. Il est temps de faire œuvre de pédagogie et d'évaluer l'effectivité des prérogatives de souveraineté exercées encore au plan national. Certaines sont devenues illusoire : diplomatie, défense et sécurité, maîtrise des flux migratoires aux frontières extérieures, lutte contre les fraudes et paradis fiscaux. À l'évidence, seule l'Europe nous donne l'espérance de reprendre notre destin en main. ■