Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive

2010/2211(INI) - 25/05/2011

La commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013 a adopté le rapport pour avis de Salvador GARRIGA POLLEDO (PPE, ES) intitulé « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive ».

Les députés de la commission spéciale rappellent tout d'abord que celle-ci a été constituée en vue de :

- définir les priorités politiques du Parlement pour le CFP de l'après 2013, en termes tant législatifs que budgétaires,
- estimer les ressources financières nécessaires pour que l'UE puisse atteindre ses objectifs à compter du 1er janvier 2014 et définir la durée du prochain CFP,
- proposer une structure pour le futur CFP,
- proposer des orientations pour une répartition indicative des ressources entre les différentes rubriques du CFP et à l'intérieur de celles-ci,
- préciser le lien entre une réforme du système de financement du budget de l'Union et un réexamen des dépenses.

Ils rappellent également que la commission spéciale devait présenter son rapport final avant la présentation par la Commission de ses propositions pour le prochain CFP. C'est ce rapport final qui fait l' objet du présent projet de résolution, et dont les recommandations peuvent se résumer comme suit :

Partie I: défis majeurs : les députés estiment que la crise actuelle et les restrictions des dépenses publiques nécessitent une réponse européenne. Face à l'intensité de cette crise, en effet, il est urgent de revoir la notion de "ressources durables pour l'Union européenne" laquelle exige une redéfinition du système de ressources pour le budget de l'UE afin de **remplacer les contributions nationales actuelles par des ressources véritablement européennes**. Les députés soulignent en outre la nécessité absolue de mettre en place une réelle gouvernance économique dans la zone euro car un pilier monétaire sans un pilier social et économique est, d'après eux, voué à l'échec.

Pour ce qui est des grands défis à rencontrer, les députés mettent particulièrement l'accent sur :

- la construction d'une société basée sur la connaissance : les députés soulignent la nécessité d'investir dans les domaines-clés que sont l'éducation, la recherche et l'innovation ;
- combattre le chômage en mettant l'accent sur le bon fonctionnement des marchés du travail et en diminuant la pauvreté ;
- la question démographique qui va soumettre les systèmes de sécurité sociale sous forte pression;
- le climat et la raréfaction des ressources face à une population mondiale grandissante exigeant une réponse européenne dans le sens d'une économie durable ;
- le défi énergétique qui implique que l'Union doive importer d'ici à 2050 quelque deux tiers de ses besoins si ses politiques énergétiques actuelles ne sont pas infléchies ;
- la sécurité et la défense des libertés individuelles ;
- la politique extérieure et le renforcement de l'Europe en tant qu'acteur mondial ;
- la bonne gouvernance.

Partie II: le rôle du budget de l'Union : les députés estiment qu'il convient de modifier l'approche budgétaire de façon à :

- **renforcer la valeur ajoutée européenne du budget** : pour les députés, les dépenses budgétaires de l'UE doivent créer une valeur ajoutée européenne, en regroupant les ressources, en jouant un rôle de catalyseur et en offrant des économies d'échelle tout en évitant les chevauchements avec les dépenses nationales. Elles doivent donc être plus qu'une somme de dépenses individuelles des États membres. Elles doivent en outre contribuer, lorsque c'est possible, à plus d'un objectif politique à la fois (par exemple, la cohésion territoriale, l'adaptation au changement climatique et la protection de la biodiversité). Les députés insistent par ailleurs sur une **meilleure coordination entre le budget de l'Union et les budgets nationaux en ce qui concerne le financement des priorités politiques communes** ;
- **rendre le budget plus efficace** : les députés estiment qu'il faut donner priorité à l'amélioration des synergies entre tous les fonds du budget de l'Union qui ont un impact sur le développement économique en axant le budget sur des facteurs de réussite et des indicateurs de performance ;
- **utiliser le budget comme levier** : convaincus que le budget de l'Union est avant tout un budget d'investissement, susceptible d'engendrer davantage d'investissements à partir de sources publiques ou privées, les députés demandent à la Commission de proposer des mesures visant à étendre le système du financement novateur, et d'envisager une méthode de coordination des financements provenant de différentes sources. Dans le contexte actuel de crise, les députés estiment par ailleurs qu'il faudra faire appel au soutien du budget européen pour attirer et mobiliser les fonds privés autour de projets d'intérêt européen viables ;
- **assurer une bonne gestion financière** : il convient d'améliorer la qualité des dépenses en apportant plus d'attention à la clarté des objectifs, à la complémentarité des instruments et des actions, et à la responsabilité. Des efforts notables doivent être faits en matière de simplification des règles et des procédures ainsi qu'en matière de gestion financière. Il convient par ailleurs de limiter au maximum l'augmentation du niveau des engagements restant à liquider (le RAL) qui s'élèvera, d'ici à la fin de 2013, à 217 milliards EUR. Dans ce contexte, les députés appellent à un renforcement des mesures de surveillance et de contrôle des dépenses mises en œuvre dans les États membres. Le budget doit également être plus transparent et se fonder sur un contrôle démocratique accru.

Partie III: priorités politiques : les députés détaillent l'ensemble de leurs priorités politiques pour le cadre financier (CPF) post-2013. Celles-ci sont axées sur les principales thématiques suivantes :

1) Stratégie Europe 2020 : globalement, les députés estiment que la stratégie Europe 2020 doit être **la principale référence politique du prochain CFP** mais pas uniquement. Cette stratégie doit aider l'Union à se remettre de la crise actuelle en améliorant les conditions –et le financement– de l'innovation, de la recherche et du développement, en atteignant des objectifs européens dans les domaines du changement climatique et de l'énergie, en élevant les niveaux de formation et en favorisant l'inclusion sociale, en particulier grâce à la réduction de la pauvreté. Pour que le prochain CFP soit à la hauteur des ambitions de la Stratégie « Europe 2020 », il y faut un financement crédible (sur 10 ans) et suffisamment flexible.

2) Gouvernance économique : les députés estiment qu'il est nécessaire de créer de nouveaux mécanismes de coordination économique entre les États membres et améliorer la gouvernance économique au bénéfice de la zone euro. Contraires à l'approche intergouvernementale retenue pour le mécanisme européen de stabilisation (MES) prévu pour l'après 2013, les députés **réclament un budget européen fondé sur des dépenses de l'Union et non, comme actuellement sur une part significative de dépenses des États membres**.

3) Connaissance pour la croissance : dans ce domaine, les députés insistent sur :

- **la recherche et l'innovation** : les députés réclament plus de financements publics pour la recherche et le développement, afin de servir d'incitants à l'investissement privé. Ils demandent un accroissement significatif des dépenses dans ce domaine via le 8ème programme-cadre pour la recherche et la politique de cohésion. Une fois encore, les députés insistent sur simplification radicale des procédures de financement. Ils réclament en outre le renforcement de la recherche dans les domaines des énergies renouvelables, pour l'Agenda numérique et la politique spatiale (avec Galileo) ;
- **les PME** : les députés demandent que les PME et les entrepreneurs soient placés au cœur de la stratégie Europe 2020 et appellent à un renforcement de l'aide en faveur de tous les programmes et instruments visant à encourager les PME, en particulier dans le cadre du programme pour la compétitivité et l'innovation (PCI) et du "*Small Business Act*" ainsi que par le recours aux Fonds structurels ;
- **l'amélioration des qualifications** : les députés insistent sur la nécessité de refinancer comme il convient l'éducation, les systèmes de mobilité destinés aux jeunes, les programmes de formation et d'apprentissage tout au long de la vie, la promotion de l'égalité hommes/femmes, ainsi que les mesures d'adaptation du marché du travail. Á cet égard, l'initiative phare d'une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois doit permettre de mettre plus largement l'accent sur les groupes les plus vulnérables avec la contribution du FSE.

4) Cohésion pour la croissance et l'emploi : les députés insistent une fois encore sur la nécessité de simplifier la politique de cohésion et de l'ancrer dans la Stratégie « Europe 2020 ». Ils demandent par ailleurs une enveloppe financière adéquate en maintenant à tout le moins les montants alloués à la période de programmation financière actuelle. Ils insistent au passage sur la non-restitution aux États membres des ressources des fonds de cohésion non dépensées. Ils rappellent en outre sa position selon laquelle le PIB par habitant doit demeurer le critère principal permettant de déterminer l'éligibilité à l'aide au titre de la politique régionale. Ils demandent toutefois la création d'une catégorie intermédiaire à l'intention des régions dont le PIB par habitant est compris **entre 75% et 90% du PIB de l'Union**, afin de leur conférer un statut plus clair et de leur offrir davantage de sécurité dans leur développement.

5) Gestion des ressources naturelles et développement durable : plusieurs questions sont abordées dans ce contexte dont :

- **la PAC**, en insistant pour une réforme visant à assurer une affectation plus efficace du budget via une distribution équitable des paiements directs entre États membres, régions et agriculteurs et en demandant le maintien des sommes allouées à la PAC au titre du budget de 2013 ;
- **l'environnement et le changement climatique**, en demandant la poursuite du programme LIFE+ et *Natura 2000* et un accroissement des ressources destinées au changement climatique ;
- **l'énergie**, en réclamant une part plus importante de financement pour cette politique vu les défis en termes d'énergies renouvelables ;
- **les réseaux transeuropéens**, en soulignant l'urgence de moderniser les infrastructures énergétiques européennes d'énergie notamment pour augmenter la part des énergies renouvelables (des investissements de 1.000 milliards EUR seront nécessaires d'ici 2020 pour les réseaux transeuropéens d'énergie ; les réseaux transeuropéens de transport nécessiteront quant à eux des investissements de l'ordre de 500 milliards EUR pour la période 2007-2020).

6) Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : dans ce domaine, les députés soulignent la nécessité d'assurer un financement approprié aux politiques d'immigration, d'asile et de sécurité et d'assurer d'une approche intégrée à l'égard des questions de pressions migratoires et de gestion des frontières. Constatant la faiblesse du budget dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les députés appellent au renforcement du budget pour le programme de Stockholm. Ils saluent par ailleurs l'intention de la Commission de limiter le nombre total d'instruments budgétaires en matière d'affaires intérieures à une structure à deux piliers soumise à une gestion partagée.

7) L'Europe en tant qu'acteur mondial : constatant une fois encore le sous-financement chronique de cette rubrique, les députés réclament des moyens financiers suffisants ainsi que des mécanismes de flexibilité pour permette à l'UE de relever les défis (parfois imprévus) survenant à l'échelle planétaire. Ils demandent que les implications budgétaires des nouveaux engagements de l'Union soient financées en plus des montants programmés, de sorte que les priorités en cours ne se trouvent pas compromises. En termes de priorités sur le plan extérieur, les députés soulignent leur attachement à des actions de **réduction de la pauvreté** dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), de maintien de l'objectif collectif de consacrer 0,7% du RNB à l'aide publique au développement (APD) et de budgétisation du FED. Les députés soulignent par ailleurs que des engagements financiers plus substantiels s'imposent pour que l'Union soit à la hauteur des défis considérables que sont la transition vers la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques et les droits de l'homme dans le monde. Ils appellent également au renforcement du principe de conditionnalité dans les programmes d'aide de l'Union en vue de l'amélioration de la bonne gestion budgétaire et de réduction du niveau de corruption. Les députés souhaitent par ailleurs que le prochain CPF tienne compte i) de la nouvelle vague d'élargissement dans les Balkans occidentaux, ii) de la gestion des crises (instruments de consolidation de la paix et de prévention des conflits), iii) de l'aide humanitaire et de la lutte contre les catastrophes naturelles via un instrument totalement neutre.

8) Administration : les députés demandent une analyse précise des dépenses administratives pour l'après-2013 tenant compte des gains d'efficience découlant d'une utilisation optimale des ressources humaines. Cette analyse devrait porter sur les possibilités de réaliser des synergies et des économies, grâce à une restructuration, à davantage de coopération interinstitutionnelle, et à un réexamen des méthodes de fonctionnement des institutions. Au passage, les députés soulignent les économies considérables qui pourraient être réalisées **si le Parlement européen ne disposait que d'un seul siège**.

Partie IV: structure du cadre financier : en vue de refléter ses diverses priorités, les députés proposent que la structure du futur cadre financier se présente comme suit :

1) Europe 2020 :

- 1a. Connaissance pour la croissance incluant la recherche et l'innovation, l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que le marché intérieur ;
- 1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi incluant la cohésion (économique, sociale et territoriale) et la politique sociale ;
- 1c. Gestion des ressources naturelles et développement durable incluant l'agriculture, le développement rural, la pêche, l'environnement, le changement climatique, l'énergie et les transports ;
- 1d. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice incluant la culture, la jeunesse, la communication et les droits fondamentaux ainsi que la liberté, la sécurité et la justice.

2) L'Europe en tant qu'acteur mondial incluant l'action extérieure, le voisinage et le développement.

3) Administration.

Globalement, ce CFP devrait être conçu par référence aux orientations de la Stratégie « Europe 2020 » avec une série de sous-rubriques intégrées. Ils demandent qu'à l'intérieur de cette grande rubrique des moyens budgétaires suffisants soient prévus intégrant le principe d'une certaine souplesse dans la budgétisation des 4 sous-rubriques de la stratégie 2020.

Marges : les députés demandent la création d'une "**marge globale dans le cadre du CPF**" **servant toutes les rubriques** au-dessous du plafond global du CFP et au-dessus des marges distinctes applicables à chaque rubrique. Cette marge serait utilisée dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle et alimentée par les marges inutilisées ou des crédits non dépensés de l'exercice précédent. Ils proposent en outre une "

marge de réserve" supplémentaire au-dessous du plafond des ressources propres et au-dessus du plafond du CFP pour tenir compte des risques de défaut liés aux garanties de prêt du mécanisme européen de stabilisation financière et du mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres qui ne font pas partie de la zone euro.

Flexibilité : une fois encore, les députés réaffirment la nécessité de faire preuve de davantage de souplesse au sein des rubriques et entre les rubriques pour assurer un fonctionnement adéquat de l'Union. Ils demandent plus de flexibilité en matière de réaffectation des dépenses permettant les transferts entre rubriques au cours d'un exercice donné et une plus grande souplesse entre les sous-rubriques. Ils proposent en outre de conserver les instruments spéciaux que sont l'instrument de flexibilité, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, Fonds de solidarité de l'Union et la réserve pour aides d'urgence.

Durée du CPF : pour assurer plus d'équilibre entre les cycles de programmation et la durée des cycles politiques des institutions (mandats de la Commission et du Parlement européen, en particulier) les députés estiment que des cycles de 5 ans pour les futurs cadres financiers (après 2020) devraient être envisagés. Dans certains cas, toutefois, ce cycle pourrait se révéler trop court. Ainsi, même s'ils considèrent que le CFP de 10 ans proposé par la Commission dans sa communication sur le réexamen du budget pourrait apporter à la période de programmation financière plus de stabilité et de prévisibilité, il pourrait se révéler trop rigide. C'est pourquoi, ils considèrent qu'un **cycle de 5+5 ans pourrait constituer un bon compromis à condition d'aboutir à un haut degré de flexibilité**, comportant un examen obligatoire à mi-parcours. Pour le prochain CFP, les députés s'en tiennent dès lors à un nouveau cycle de 7 ans qui offrira une plus grande stabilité au budget et aux objectifs de la stratégie 2020.

Partie V: Affecter des ressources à la hauteur des ambitions : même si les États membres se trouvent actuellement face à des ajustements budgétaires difficiles, les députés soulignent que **le budget de l'Union, à son niveau global actuel de 1% du RNB, n'est pas en mesure de combler le déficit de financement découlant des besoins financiers supplémentaires occasionnés par le traité**. Un budget plafonné à 1% ne permet en outre pas de rencontrer les engagements politiques que sont la Stratégie « Europe 2020 », l'augmentation des dépenses de recherche et d'innovation à 3% du PIB, les investissements en matière d'infrastructures (y compris ITER et GALILEO), les potentiels élargissements de l'Union, le financement du mécanisme européen de stabilisation financière, la réalisation des OMD consistant à allouer 0,7% du RNB à l'aide au développement, le changement climatique (33 milliards de dollars par an à la charge de l'Union). Dans ce contexte, **le gel du prochain CFP à 1,06% du RNB en crédits d'engagement exigé par certains États membres n'est pas une option viable**. Pour les députés, seule une augmentation d'au moins 5% le niveau des ressources affectées au prochain CFP permettra de rencontrer tous les objectifs prévus. En tout état de cause, en l'absence de ressources supplémentaires suffisantes au-delà du CFP 2013, l'Union ne sera pas en mesure de mettre en œuvre les orientations prioritaires actuelles.

Vers un nouveau système de financement du budget de l'UE : les députés soulignent que l'évolution du système de ressources propres, qui s'est traduite par le remplacement graduel de véritables ressources propres par des contributions "nationales", confère une importance excessive au solde net entre les États membres, de sorte que le principe de la solidarité européenne est mis à mal, et que l'intérêt européen commun s'en trouve amoindri. En pratique, le niveau du budget européen est subordonné à la situation financière des États membres. **Il convient donc de réformer le système de ressources de l'Union**. Ils appellent à l'instauration d'un système de financement autonome, plus juste, plus transparent, plus simple, plus équitable et plus compréhensible par les citoyens. Ce système doit consister en la suppression des rabais, des dérogations et des mécanismes de correction en vigueur et être fondé sur une ou plusieurs ressources propres véritables, en remplacement du système fondé sur le RNB. Pour les députés, **l'Union doit être habilitée à percevoir directement ses ressources propres** indépendamment des budgets nationaux. La mise en place d'un nouveau régime n'entraînerait pas un alourdissement de la charge fiscale globale supportée par les citoyens, mais réduirait la charge pesant sur les trésors nationaux. Dans l'attente, les députés attendent les résultats de l'étude d'incidence lancée par la Commission sur l'opportunité de

fonder cette nouvelle ressource propre à partir de la taxation du secteur financier, de la vente aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre, d'une taxe européenne sur le transport aérien, de la TVA, d' une taxe sur l'énergie ou d'un impôt sur les sociétés.

Partie VI: processus de négociation interinstitutionnel : les députés rappellent enfin que l'approbation du Parlement, qui se prononce à la majorité de ses membres, est obligatoire pour l'adoption du CFP. Ils appellent dès lors les institutions à conduire des négociations en vue de s'accorder sur un texte susceptible d'être approuvé par le Parlement et se félicitent de l'engagement pris par le Conseil d'assurer un dialogue et une collaboration ouverts et constructifs avec le Parlement pendant toute la procédure d'adoption du futur CFP. Ils prient tant le Conseil que la Commission de déployer tous les efforts nécessaires pour parvenir rapidement à un accord sur une méthode pratique de travail pour la négociation sur le CFP. Ils rappellent à nouveau leur souhait de trouver une solution à la problématique des nouvelles ressources propres, en se fondant sur un débat public ouvert sur la question. Dans ce contexte, il députés suggèrent la convocation d'une **convention sur le financement futur de l'Union**, à laquelle participeraient le Parlement européen et les parlements nationaux.