

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

2010/2211(INI) - 08/06/2011 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 468 voix pour, 134 voix contre et 54 abstentions, une résolution sur le rapport établi par la commission spéciale du Parlement chargée d'étudier les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013.

La résolution intitulée «Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive» est le résultat des délibérations de cette commission spéciale dont le mandat était le suivant :

- 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 1^{er} janvier 2014,
- 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, afin de fournir une base de négociation pour le nouveau CFP.

Le Parlement rappelle au passage que la commission spéciale devait présenter son rapport final avant la présentation par la Commission de ses propositions pour le prochain CFP. À l'issue de ses délibérations, les principales recommandations du Parlement peuvent se résumer comme suit :

Partie I: défis majeurs : le Parlement estime 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**. Il souligne 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 voué à l'échec.

Pour ce qui est des grands défis à rencontrer, le Parlement met l'accent sur :

- la construction d'une société basée sur la connaissance en soulignant 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 à une très 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 importe d'ici à 2050 quelque deux tiers de ses besoins si ses politiques énergétiques actuelles ne sont pas infléchies et si elle n'intensifie pas ses efforts pour développer des sources d'énergie renouvelables ;
- 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 : le Parlement estime qu'il convient de modifier l'approche budgétaire de façon à :

- **renforcer la valeur ajoutée européenne du budget** : le Parlement estime que 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. La Plénière souligne à cet égard que les domaines suivants pourraient potentiellement contribuer à des synergies ou des économies d'échelle : le service européen pour l'action extérieure, la capacité de réponse rapide de l'UE, le regroupement des ressources de la défense, la recherche, le développement et l'innovation, les grands projets d'infrastructure (énergie et transports) et la supervision des marchés financiers. Le Parlement insiste 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** : le Parlement estime qu'il faut accorder la 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** : convaincu que le budget de l'Union est avant tout un budget d'investissement, le Parlement demande 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, le Parlement estime par ailleurs qu'il faudra faire appel au soutien du budget européen pour attirer et mobiliser les fonds privés autour de projets européens 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, le Parlement appelle 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 : le Parlement détaille l'ensemble de ses priorités politiques pour le cadre financier (CPF) post-2013. Celles-ci sont axées sur les principales thématiques suivantes :

1) Stratégie Europe 2020 : globalement, le Parlement estime 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 : le Parlement estime 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. Contraire à l'approche intergouvernementale retenue pour le [mécanisme européen de](#)

[stabilisation](#) (MES) prévu pour l'après 2013, il rappelle que la monnaie européenne a été créée sans réelle convergence économique entre les États et sans budget européen suffisamment doté pour permettre d'avoir sa propre monnaie. Pour le Parlement, un tel budget exigerait qu'une part significative des dépenses actuelles des États membres soit remplacée par des dépenses de l'Union afin de tenir compte de la méthode communautaire et de **donner à la zone euro et à l'Union la stabilité fiscale** nécessaire pour surmonter la crise de la dette.

3) Connaissance pour la croissance : dans ce domaine, le Parlement insiste sur :

- **la recherche et l'innovation** : le Parlement réclame plus de financements publics pour la recherche et le développement, afin de servir d'incitants à l'investissement privé. Il demande un accroissement significatif des dépenses dans ce domaine via le 8^{ème} programme-cadre pour la recherche et la politique de cohésion. Il insiste également sur simplification radicale des procédures de financement et sur le renforcement de la recherche dans les domaines des énergies renouvelables, de [l'Agenda numérique](#) et de la politique spatiale (avec [Galileo](#)) ;
- **les PME** : le Parlement demande que les PME et les entrepreneurs soient placés au cœur de la stratégie Europe 2020 et appelle 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** : il insiste 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 : le Parlement insiste une fois encore sur la nécessité de simplifier la politique de cohésion et de l'ancrer dans la Stratégie « Europe 2020 ». Il demande par ailleurs une enveloppe financière adéquate en maintenant à tout le moins les montants alloués à la période de programmation financière actuelle. Il insiste au passage sur **la non-restitution aux États membres des ressources des fonds de cohésion non dépensées**. Il rappelle 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. Il demande 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. Il souligne dans un amendement adopté en Plénière que ces mesures transitoires pour les régions qui sortent de l'objectif "convergence" et pour les régions dont le PIB par habitant est compris entre 75% et 90% de la moyenne européenne ne devraient pas être instituées aux dépens des régions relevant actuellement des objectifs de convergence (objectif 1) et de compétitivité (objectif 2) ou de l'objectif de coopération territoriale européenne (objectif 3).

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. La Plénière demande en particulier que les dépenses liées à la diversification économique des régions où l'agriculture est en déclin connaissent une augmentation;
- **l'environnement et le changement climatique**, en demandant la poursuite du programme [LIFE+](#) et *Natura 2000* et en accroissant les 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 notamment pour augmenter la part des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique des infrastructures financées (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, le Parlement souligne 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, le Parlement appelle au renforcement du budget pour le [programme de Stockholm](#). Il salue 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, le Parlement réclame des moyens financiers suffisants ainsi que des mécanismes de flexibilité pour permettre à l'UE de relever les défis (parfois imprévus) survenant à l'échelle planétaire. Il demande 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, le Parlement souligne son 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 (ce qui impliquerait une augmentation du budget de l'Union au montant alloué au FED). Il souligne 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. Il appelle 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. Le Parlement souhaite par ailleurs que le prochain CPF tienne compte i) de la nouvelle vague d'élargissements 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 : le Parlement demande une analyse précise des dépenses administratives pour l'après-2013 tenant compte des gains d'efficacité 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, le Parlement souligne les économies considérables qui pourraient être réalisées **si le Parlement lui-même ne disposait que d'un seul siège**.

Partie IV: structure du cadre financier : en vue de refléter ses diverses priorités, le Parlement propose 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. Il demande 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 Europe 2020.

Marges : le Parlement demande 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. Il propose 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 : le Parlement réaffirme 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. Il demande 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. Il propose 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) le Parlement estime 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'il considère 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, il considère 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, le Parlement s'en tient donc 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 : rappelant les limites de la capacité du cadre financier actuel à intégrer les nouveaux développements et les nouvelles priorités sans hypothéquer les développements et priorités existants, le Parlement souligne 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 le Parlement, seule une augmentation d'au moins 5% du 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. Dans la foulée, le Parlement met au défi le Conseil, au cas où celui-ci ne partagerait pas cette approche, d'indiquer clairement **quels priorités ou projets politiques pourraient être purement et simplement abandonnés**, malgré leur valeur ajoutée européenne avérée.

Vers un nouveau système de financement du budget de l'UE : le Parlement souligne 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.** Il appelle 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 devrait 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 le Parlement, **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, le Parlement attend 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. La Plénière considère cependant qu'une **taxe sur les transactions financières pourrait constituer une contribution significative du secteur financier à la prise en charge du coût économique et social de la crise** et à la viabilité des finances publiques. Elle pourrait aussi aider en partie au financement du budget de l'Union ainsi qu'à la réduction des contributions des États membres fondées sur le RNB et se montrer exemplaire en ce qui concerne les mouvements de fonds vers les paradis fiscaux.

Partie VI: processus de négociation interinstitutionnel : le Parlement rappelle enfin que son approbation à la majorité de ses membres est obligatoire pour l'adoption du CFP. Il appelle 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 félicite de l'engagement pris par le Conseil d'assurer un dialogue et une collaboration ouverts et constructifs pendant toute la procédure d'adoption du futur CFP. Il prie 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. Il rappelle à nouveau son souhait de trouver une solution à la problématique des nouvelles ressources propres et suggère la convocation d'une **convention sur le financement futur de l'Union**, à laquelle il participerait avec les parlements nationaux.