



Le cadre financier après 2013



Marcela Cupalová, Ph.D.

Parlement de la République tchèque
Bureau de la Chambre des députés
Institut parlementaire

SOMMAIRE :

INTRODUCTION.....	2
PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	3
DOCUMENTS DU PARLEMENT EUROPÉEN	10

Introduction

Le cadre financier pluriannuel représente les priorités de la politique de l'Union dans l'expression financière et doit garantir la consistance à moyen terme de la politique, la prévisibilité des sources pour les politiques de l'Union et une discipline budgétaire, c'est-à-dire que les dépenses seront effectuées comme il se doit et dans les limites des sources accessibles. Le **cadre financier actuel de l'UE pour la période 2007 – 2013** a été adopté en mai 2006¹ après un long processus de préparation et de négociations. Il met **l'accent sur la croissance et l'emploi**, mais aussi sur les nouvelles directions des politiques, comme le sont les domaines de la liberté, de la sécurité et du droit. En 2000, en réaction à sa croissance économique peu satisfaisante en comparaison avec les principaux concurrents internationaux, l'Union a défini dans le cadre de la **stratégie de Lisbonne** l'objectif ambitieux de devenir d'ici à 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Après cinq années d'acheminement vers cet objectif, seul une avancée limitée a pu être constatée. Sur la base de cette évaluation, il a été décidé au Conseil européen de mars 2005 de réévaluer radicalement la stratégie de Lisbonne reposant sur la mise au point de deux objectifs prioritaires – la croissance et l'emploi. Au regard de la structure du budget de l'Union européenne, les orientations prioritaires axées sur la croissance économique et la création d'emplois se perdent toutefois quelque peu.²

¹ Les préparations internes à la Commission européenne ont commencé dès 2002 et ont abouti à l'adoption de deux Communiqués en 2004, la même année, le Parlement européen a adopté son rapport et, en 2005, la position du Conseil a été approuvée.

² La partie la plus importante des dépenses dans le cadre du cadre financier 2007 – 2013 a certes été séparée pour la **rubrique 1 « Croissance durable »** (433 milliards d'euros), mais elle est suivie de près par la **rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles »** (418 milliards d'euros) dans laquelle près de quatre cinquièmes des dépenses sont consacrés aux versements directs dans le cadre de la politique agricole (la quasi-totalité du reste est destiné au développement rural, les plus petites parties sont également consacrées au soutien de la pêche et de l'environnement). Environ quatre cinquièmes des dépenses de la rubrique 1 « Croissance durable » sont destinés à la rubrique **1b « Cohésion pour la croissance et l'emploi »** (convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale), seulement un peu moins d'un cinquième des dépenses à la rubrique **1a « compétitivité pour la croissance et l'emploi »** qui englobe la recherche, l'innovation, l'éducation et les sites transeuropéens et contribue donc le plus à la réalisation de la stratégie de Lisbonne. Toutefois, la tendance positive est que le volume des dépenses dans le cadre de la rubrique 1a augmente au cours de la période 2007 – 2013 de plus de moitié et que leur part dans les dépenses globales de la rubrique augmente également. La baisse progressive des dépenses traditionnelles de la politique agricole commune (hors développement rural), qui ne devraient plus représenter que 32 % des dépenses globales, et la hausse des dépenses en faveur des actions structurelles, dont la part cette année dépasse pour la première fois la part des dépenses traditionnelles en faveur de la politique agricole commune et s'élèvera à 35,7 % en 2013, peuvent également être considérées positivement.² Pour les autres rubriques, des sommes substantiellement moins importantes ont été dégagées. 56 milliards d'euros sont destinés à la **rubrique 4 « L'UE comme partenaire mondial »**, 56 milliards d'euros également à la **rubrique 5 « Les dépenses administratives »**, 12

L'Union européenne devant faire face actuellement à de nouvelles missions et à de nouveaux problèmes (changements climatiques, sécurité énergétique, migration, mais aussi éventuel nouvel élargissement,³ etc.), le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne ont convenu en 2006 d'un **réexamen fondamental du budget de l'UE**. La Commission a été invitée à « *entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni et à faire un rapport en 2008-2009* ». Etablir un budget de telle manière à ce qu'il contribue à la réalisation des politiques de l'UE et permette de répondre aux défis des prochaines décennies prendra du temps. C'est pourquoi pour la période débutant en 2014, un nouveau cadre financier⁴ pluriannuel ne sera pas proposé et aucun montant total ou une division détaillée du budget de l'UE ne seront fixés. Seules la structure et l'orientation des priorités futures des dépenses du point de vue de leur valeur ajoutée et de l'effectivité des résultats seront données.

La partie principale du travail de la Commission européenne a été la révision des différentes politiques de l'UE, essentiellement de la politique agricole et de la politique de solidarité. Parallèlement, la Commission a mené un dialogue avec un grand nombre de professionnels renommés du monde académique et a commandé plusieurs analyses horizontales et verticales qui doivent permettre de compléter les résultats des consultations. Selon l'accord interinstitutionnel de mai 2006,⁵ qui établit le cadre financier actuel, le Parlement européen participe à toutes les étapes de la révision dans le cadre de laquelle le fonctionnement de l'accord interinstitutionnel existant sera également examiné.

Propositions de la Commission européenne

La **Commission européenne** a publié, le 12 septembre 2007, un Communiqué intitulé « **Réformer le budget, changer l'Europe** : un document de consultation publique sur le réexamen du budget en 2008-2009 ». Il s'agit d'un document de caractère général censé stimuler le débat public sur les priorités à long terme, l'orientation future des politiques et de leur financement, débat qui était ouvert à tous les sujets désireux de participer (citoyens de l'UE, organisations non gouvernementales, sphère académique, associations locales et régionales). Dans son Communiqué, la Commission présente les politiques qui pourraient avoir un impact important sur la direction que prendra l'Union à l'avenir. Parmi celles-ci figurent les politiques de soutien à la compétitivité, à l'innovation, au savoir et à la mobilité,

milliards d'euros à la **rubrique 3 « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice »** et 1 milliard d'euros aux « **Compensations pour les nouveaux membres** » (rubrique 6).

³ La perspective d'élargissement de l'UE la Croatie, éventuellement à la Turquie et plus tard aussi à la Macédoine (FYROM) et à d'autres Etats des Balkans de l'Ouest, influencera grandement la discussion sur ce qui doit être financé et de quelle manière avec le budget de l'UE. L'élargissement à la Turquie plus particulièrement signifierait un choc car les deux politiques les plus importantes en volume de l'UE, la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion économique et sociale, ne pourraient pas fonctionner dans leurs formes actuelles.

⁴ Ce sera une mission pour la nouvelle Commission, il devrait être présenté au plus tard au cours du premier semestre 2011.

⁵ L'Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (2006/C 139/01).

les solutions appropriées au soutien du renouvellement démographique,⁶ la politique de la cohésion économique et sociale, la lutte contre les changements climatiques et l'accommodation à ses conséquences, le changement de la politique agricole et de la politique du développement rural, l'approvisionnement sûr et durable en énergies, la garantie de la sécurité des frontières en combinaison avec une manière innovatrice de contrôler la migration et la volonté de résoudre les causes originelles de la migration, la lutte contre la criminalité, le terrorisme et les autres risques, et l'aspiration à une présentation efficace de l'Europe dans le monde entier.⁷

Dans son Communiqué, la Commission propose également de considérer l'orientation à un nombre moins important d'objectifs, de juger quel type de direction (centralisée x décentralisée) peut permettre de mieux garantir une bonne direction financière et si l'équilibre actuel est juste. Elle propose également de renforcer les sources de financement de l'UE de nouveaux instruments (Banque européenne d'investissement, dépenses publiques à l'échelle nationale, régionale et locale, contributions du secteur privé) et de réfléchir à l'utilisation des agences exécutives auxquelles sont confiées certaines missions relatives à la direction des ressources gérées directement par la Commission. En ce qui concerne le financement du budget, la Commission européenne fait observer que les deux sources les plus importantes de revenus (émanant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du revenu national brut (RNB)) possèdent de nombreux traits de contributions nationales, et que les Etats membres ont ainsi tendance à considérer les politiques et les initiatives de l'UE sous l'angle de la rentabilité de leurs contributions plutôt que de suivre l'apport global des soutiens de certaines politiques à l'échelle européenne. La limitation des revenus du RNB et de la TVA signifierait cependant la nécessité d'instaurer une nouvelle source de financement. Dans le cadre du réexamen, la Commission européenne propose également d'estimer dans quelle mesure les différents mécanismes⁸ correcteurs, qui réduisent la simplicité et la lisibilité du système, sont encore légitimes.

⁶ Essentiellement les mesures pour une vie active plus longue et de meilleure qualité, le soutien à la garde des enfants dont les parents travaillent, l'intégration des immigrants et les mesures pour la viabilité des finances publiques.

⁷ Essentiellement par l'intermédiaire d'une politique stable, efficace de voisinage, du soutien au respect des droits de l'homme, mais aussi par l'intermédiaire de grandes politiques intersectorielles.

⁸ Le remboursement de 66 % de la différence entre les contributions du Royaume-Uni du RNB et de la TVA au budget et ses recettes, versements forfaitaires en faveur des Pays-Bas et de la Suède, réduction du taux de TVA pour les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche et maintien de la somme forfaitaire d'un montant de 25 % des ressources propres traditionnelles aux Etats membres.

Le débat public sur le réexamen du budget s'est achevé le 15 juin 2008. Le 12 novembre 2008, la Commission européenne a publié un **Rapport sur les résultats de la consultation**,⁹ tandis que les principales conclusions de la consultation étaient présentées par la commissaire chargée de la programmation financière et du budget Dalia Grybauskaitė lors de la conférence « Réformer le budget, changer l'Europe » qui s'est tenue le 12.11.2008.¹⁰ Selon la commissaire Grybauskaitė, les principales constatations générales sont :

- le débat a confirmé le désir communément partagé de changement, tandis que le budget est considéré comme un instrument potentiel de ce changement¹¹
- toutes les contributions se sont prononcées en faveur de la modernisation du budget de telle manière à ce que l'Union soit capable de faire face aux nouveaux risques et défis
- la majorité des contributions partage les mêmes craintes qui correspondent en outre pleinement aux visions de la Commission relatives aux priorités de l'Union
- la « **valeur ajoutée européenne** »¹² est perçue comme un critère-clef pour les dépenses à l'échelle de l'UE
- le principe de « **juste retour** »¹³ perturbe le bon fonctionnement du budget et devrait être abandonné.

Le rapport de la Commission sur les résultats de la consultation indique qu'un nombre important de participants ont critiqué la façon de faire quand la taille et l'allocation géographique du budget de l'UE déterminent les politiques de dépenses, ce qui est perçu comme le principal obstacle à l'augmentation de la qualité des dépenses (le budget est plus le résultat d'accords politiques et de compromis que de contributions fondées pour le soutien des objectifs européens). La majorité des participants est d'accord sur le fait que le budget devrait être plus orienté sur les politiques et reposé sur une analyse exacte de la valeur ajoutée des dépenses pour ces politiques.

Selon la Commission, l'approche¹⁴ qu'elle propose, qui repose sur l'identification des domaines dans lesquels des sources financières accessibles limitées apporteraient un plus grand effet, leur répartition selon ce principe et la présentation d'un système financier qui

⁹ Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3.11.2008

¹⁰ Results of the Public Consultation, Conference „Reforming the Budget, Changing Europe“, Brussels, 12 November 2008

¹¹ Seule une minorité des personnes s'étant exprimées était pleinement satisfaite de la structure actuelle du budget.

¹² Sont considérés comme « fonds publics européens » essentiellement les investissements dans l'infrastructure transfrontalière, la protection de l'environnement, la garantie de la sécurité des aliments, le renforcement de l'identité européenne (par exemple les programmes de mobilité dans l'éducation), le développement économique et social équilibré ou la protection des frontières extérieures.

¹³ Cela signifie que dans l'appel/le programme/le schéma international, il est garanti d'avance que les participants de tel ou tel pays peuvent et doivent recevoir précisément autant que ce que leur pays maternel a versé dans l'appel/le programme/le schéma.

¹⁴ Le communiqué « Réformer le budget, changer l'Europe : document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008-2009 ».

garantirait un financement adéquat et servirait les objectifs de l'UE, est donc largement partagée.

Pour ce qui est des défis concrets, la commissaire Grybauskaitė a indiqué que selon les résultats de la consultation publique, 2/3 des personnes ayant répondu considèrent comme le grand défi de l'UE à l'avenir les **changements climatiques**, et une personne sur deux considère comme principal défi **la compétitivité** (croissance)¹⁵ et la **sécurité des livraisons énergétiques**. Les inégalités, les tendances démographiques, la tension extérieure, les menaces sur la sécurité et la migration sont considérées comme les autres défis de taille.

La commissaire Grybauskaitė a souligné en même temps que « les politiques dirigées sur la croissance et le progrès économique sont au sommet des priorités de dépenses » (c'est-à-dire les politiques dans le cadre de la stratégie de Lisbonne). Selon elle, l'enseignement de la consultation devrait être **une orientation plus importante sur la compétitivité, l'environnement et l'énergie** et l'exemption du budget des chapitres rigides.

La commissaire a souligné concrètement le soutien à l'augmentation des dépenses en faveur de **la recherche, du développement technologique et de l'innovation** dans l'industrie et le commerce (en mettant l'accent sur le soutien aux objectifs environnementaux) et l'orientation des autres politiques sur l'augmentation de la compétitivité. Dans le domaine de **l'environnement et des changements climatiques**, elle a souligné le soutien à l'augmentation des dépenses directes pour ce domaine, l'augmentation des dépenses en faveur de la recherche et du développement soutenant les objectifs environnementaux et l'orientation des autres politiques sur les objectifs environnementaux. Dans le domaine de **l'énergie**, elle a mentionné le soutien à l'amélioration de la sécurité énergétique moyennant un raccordement énergétique, la concentration de l'effort de recherche pour les économies d'énergie, l'investissement dans des technologies efficaces d'un point de vue énergétique et l'augmentation des investissements directs dans le développement des sources renouvelables.

Comme cela était attendu, **l'agriculture** a été un des thèmes les plus sensibles de la consultation. Selon la commissaire, la conclusion de la consultation est qu'il convient de réformer les dépenses en faveur de la politique agricole. La politique agricole devrait être conservée comme politique, elle devrait néanmoins se concentrer sur de nouveaux objectifs. **Les versements directs** (dits premier pilier de la politique agricole) devraient être progressivement **éliminés** et le **deuxième pilier (développement rural)** devrait être **renforcé**, tandis que le **premier pilier** devrait être **cofinancé**. **Le développement rural** devrait être déplacé dans la **politique de cohésion**.

Selon le Rapport sur les résultats de la consultation, un large consensus sur la nécessité de réformer la politique agricole a été enregistré, les opinions relatives à l'étendue de cette réforme divergeaient cependant. L'agriculture reste pour beaucoup un domaine stratégique, la majorité des personnes ayant répondu est toutefois favorable à la modernisation de la politique agricole. La majorité des contributions a proposé de limiter les dépenses en faveur de l'agriculture, d'autres ont proposé de poursuivre la réforme conformément à « Health

¹⁵ Les contributeurs du secteur privé préfèrent une orientation sur l'effectivité économique, d'autres (notamment les organisations à but non lucratif) sur le développement durable (intégration sociale, viabilité du modèle social).

Check » et aux réformes antérieures. De nombreuses propositions ont également mentionné le déplacement des ressources du premier au deuxième pilier. Parallèlement, cependant, la majorité des fermiers a également souligné l'importance du premier pilier. La limitation des dépenses en faveur de l'agriculture a bénéficié d'un large soutien, la grande majorité des personnes ayant répondu n'a toutefois pas soutenu la renationalisation d'ensemble de la politique agricole. Certaines propositions ont explicitement soutenu le cofinancement du premier pilier.

Selon la commissaire, les dépenses en faveur de la **politique de cohésion** font l'objet d'une manière générale de soutien, des changements de cette politique sont toutefois réclamés. Une large majorité des personnes s'étant exprimées **est favorable à une concentration plus importante des ressources dans les pays moins développés**. Autrement, les opinions sur la réforme de la politique de cohésion divergeaient toutefois, comme cela ressort également du Rapport sur les résultats de la consultation.¹⁶ De nombreuses personnes étaient convaincues que la politique de cohésion **devrait contribuer de façon plus marquée à l'augmentation de la compétitivité**, d'autres ont prévenu du risque de surcharge de la politique par de trop nombreux objectifs et ont demandé à ce que la politique de cohésion **se concentre sur ses objectifs originels limités (convergence économique)**, ce qui permettrait d'augmenter son effectivité et de faciliter l'appréciation de ses retombées. Les opinions sur les critères de référence pour la décision sur la qualification aux soutiens divergent également (RNB ou d'autres critères, par exemple les besoins spécifiques des régions).¹⁷

Le système des recettes du budget a besoin, selon la commissaire, de changements radicaux devant permettre une plus grande clarté, simplicité et lisibilité. Les conclusions de la consultation dans ce domaine sont les suivantes :

- les sources propres traditionnelles ont bénéficié d'un large soutien
- une grande partie des personnes s'étant exprimées est satisfaite du fonctionnement **de la source fondée sur le RNB** et est favorable à **son élargissement**, le plus souvent **aux dépens de la source provenant de la TVA**¹⁸
- une grande majorité des Etats (ainsi qu'un grand nombre d'autres sujets) est favorable à **l'élimination de la source fondée sur la TVA** (pour une simplification et une plus grande lisibilité du système)
- dans toutes les catégories de personnes s'étant exprimées existe **une forte opposition au système non transparent de corrections**, une grande majorité est favorable à leur suppression

¹⁶ Certains réclament une limitation des fonds pour les pays riches, d'autres sont favorables à ce que toutes les régions puissent accéder aux fonds structurels.

¹⁷ Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3. 11. 2008

¹⁸ Deux modèles ont obtenu le soutien le plus important : le premier soutenait une orientation vers un système entièrement fondé sur les ressources propres traditionnelles et le produit national brut, la suppression de la ressource fondée sur le RNB et la suppression de toutes les corrections (soutien de la majorité des pays), le second pencherait pour un système fondé sur les contributions au système fondé sur de nouvelles ressources propres et parallèlement sur la suppression des corrections (soutien de la minorité des pays). Les rapports étaient toutefois plus serrés pour d'autres institutions publiques, le second modèle était également clairement soutenu par les organisations à but non lucratif, les professionnels du monde académique, etc.

- dans le domaine des nouvelles sources propres « de nouvelles possibilités devraient être recherchées ».

Selon le Rapport sur les résultats de la consultation, le développement des nouvelles sources propres est une partie très soutenue de la réforme du système de financement dans toutes les catégories de personnes s'étant exprimées, à l'exception toutefois des Etats membres (seuls certains Etats sont ouverts à la discussion). Les opinions sur quelles nouvelles sources seraient opportunes divergent cependant.¹⁹ Un grand nombre de personnes, particulièrement parmi les Etats membres, rejettent explicitement l'idée de l'introduction d'un impôt européen. Les sources alternatives, à savoir les sources non fondées sur l'impôt, ont d'un autre côté rarement été refusées.²⁰

Le 27.11.2008, la Commission européenne a présenté son « **Plan de relance économique** »²¹ qui est une réaction à la situation économique actuelle. Selon la Commission, compte tenu de l'ampleur de la crise à laquelle nous sommes confrontés, une approche coordonnée suffisamment forte à l'échelle de l'UE qui renouvellerait la confiance des consommateurs et des entrepreneurs est nécessaire. Une collaboration entre tous les niveaux politiques existants de l'UE et à l'échelle nationale est également nécessaire. La majorité des instruments politico-économiques, notamment ceux qui stimulent à court terme la demande des consommateurs (dont la baisse a aussi un impact négatif sur les investissements et l'emploi), se trouve dans les mains des Etats membres. La situation de départ des Etats membres, pour ce qui est de la possibilité d'intervention dans le domaine budgétaire, est également diverse. C'est pourquoi les actions intérieures bien coordonnées peuvent être parallèlement orientées vers différents objectifs.²²

Le Plan de relance économique propose une réaction macroéconomique anticyclique à la crise sous la forme d'un ensemble ambitieux de mesures de soutien à l'économie réelle avec pour objectif d'empêcher une récession profonde. **Le plan est ancré dans le Pacte de stabilité et de croissance et dans la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. L'impulsion budgétaire immédiate d'un montant de 200 milliards d'euros (1,5 % du PIB de l'UE) en fait partie.** Cette impulsion se compose :

- **de l'augmentation du budget par les Etats membres de 170 milliards d'euros (environ 1,2 % du PIB de l'UE)**

¹⁹ Le plus souvent ont été évoquées les nouvelles ressources se rapportant à l'environnement, plus concrètement le prélèvement d'une partie ou de la totalité du revenu provenant des droits d'émissions, de l'imposition du CO₂ ou du carbone, de l'énergie, de l'essence (carburants), des taxes d'aéroport (impôts), de l'imposition des transports maritimes et des moyens de transport. Les ressources basées sur la TVA et l'imposition des transactions financières ont également été évoquées.

²⁰ Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3. 11. 2008

²¹ Communiqué de la Commission du Conseil de l'Europe : plan de relance économique européenne, KOM (2008) 800, 27.11.2008

²² Elles peuvent ralentir la récession à court terme. Elles peuvent également cependant favoriser les réformes structurelles qui sont nécessaires pour que l'UE sorte de la crise plus forte, et ce sans que la viabilité budgétaire ne soit altérée à long terme.

- des fonds de l'UE **en faveur des mesures immédiates d'un montant de 30 milliards d'euros (environ 0,3 % du PIB) en provenance du budget de l'UE et de la Banque européenne d'investissement.** La Commission propose **d'utiliser les fonds accessibles dans le cadre des plafonds du cadre financier actuel**, fonds qui resteraient autrement inutilisés. Etant donné que la Commission est parvenue à la conclusion que **les fonds ne peuvent être transférés dans le cadre de la rubrique 1a**,²³ elle propose que **5 milliards d'euros supplémentaires** (3,5 milliards d'euros en 2009, 1,5 milliard en 2010) **soient dégagés des marges de la rubrique 2** « Conservation et gestion des ressources naturelles » au profit de la rubrique 1a (les plafonds annuels des fonds pour les obligations devraient être augmentés de 3 milliards d'euros en 2009 et de 2 milliards d'euros en 2010).²⁴

Selon la Commission, **la contribution des Etats membres** devrait avoir un impact positif et rapide sur l'économie européenne et l'emploi et devrait compléter le rôle des stabilisateurs automatiques. Les dépenses et/ou la réduction des impôts, qui font partie de cette stimulation budgétaire, devraient être en conformité avec la flexibilité mentionnée dans le Pacte de stabilité et de croissance²⁵ et devraient renforcer les réformes structurelles de la stratégie de Lisbonne. Cette stimulation budgétaire devrait être temporaire, les Etats membres devraient s'engager à enrayer la détérioration de la situation budgétaire et à remplir les objectifs fixés à moyen terme.

Outre les stimulants monétaires et budgétaires, qui ont un impact immédiat sur la croissance et l'emploi, le plan de relance doit aussi comporter, selon la Commission, **un agenda ambitieux de réforme structurelle** (action dans quatre domaines prioritaires de la stratégie de Lisbonne) qui sera adapté aux besoins des différents Etats membres. Selon la Commission, les réformes structurelles sont indispensables pour résoudre certaines causes principales de la crise actuelle et renforcer la faculté de l'économie à adapter ses capacités nécessaires à un assainissement rapide. Certaines réformes structurelles peuvent également contribuer à court terme au soutien de la demande globale. Le plan de relance met particulièrement l'accent sur **les innovations** et l'application de **l'aspect écologique** des investissements. Pour ces mesures, l'UE peut remplir la fonction de catalyseur, les politiques et **les ressources**

²³ L'objectif est de progresser vers une économie à faibles émissions de carbone sans que cela se fasse aux dépens des autres programmes prioritaires et des activités financées dans le cadre de la rubrique 1a, des marges de la rubrique suffisantes doivent également être conservées et c'est pourquoi elles ne peuvent pas être utilisées pour le financement des activités supplémentaires programmées dans le Plan de relance européen.

²⁴ Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the revision of the multiannual financial framework (2007 – 2013). Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework.

²⁵ La révision du Pacte de 2005 permet une meilleure observation des conditions cycliques lors du renforcement de la discipline budgétaire à moyen et long terme. Le cadre résultant est plus rigide en période favorable mais permet une plus grande flexibilité en période moins favorable. Les circonstances exceptionnelles (crise financière et récession) justifient, selon la Commission, l'augmentation coordonnée du budget au sein de l'UE. Chez certains Etats membres cela peut conduire au non-respect des 3 % de la valeur référentielle du PIB. Pour les Etats membres qui possèdent un déficit excessif, des mesures correctives qui seront conformes à la relance économique devront être prises à temps afin que les déficits excessifs soient réduits et effacés à temps, ce qui garantira la viabilité à long terme de l'état des budgets.

financières de l'UE peuvent aider les Etats membres à maintenir ou augmenter les investissements qui permettent la création d'emplois, favorisent la demande, etc.

La crise actuelle réclame également des interventions renforcées de la part de la **Banque européenne d'investissement**.²⁶ La Banque européenne d'investissement augmentera ses interventions annuelles au sein de l'UE au cours des deux prochaines années d'environ **15 milliards d'euros**. Cette activité renforcée prendra la forme de **prêts, d'actifs, de garanties et de financement du partage des risques**, soutenant ainsi également l'équilibre positif des investissements complémentaires en provenance de sources privées. Dans son ensemble, ce paquet proposé par la Banque européenne d'investissement devrait contribuer à mobiliser les ressources privées complémentaires avec pour objectif de soutenir les autres investissements pendant les deux prochaines années. L'augmentation de l'activité financière de la BEI doit être rendue possible par la décision des Etats membres d'incorporer les réserves de la Banque européenne d'investissement avec pour objectif de renforcer son capital initial à **60 milliards d'euros**, ce qui, selon la Commission, devrait fournir un signal politique visible aux marchés et augmenter l'activité de crédit de la banque.

Les documents du Parlement européen

Une des contributions les plus importantes du Parlement européen dans la réforme du budget est le **rapport** du président de la Commission des budgets et du correspondant pour la perspective financière 2007 – 2013 **Reimer Böge**²⁷ qu'il a adressé à la Commission pour les budgets. Le rapport propose que la révision du budget de l'UE repose sur trois piliers. Premièrement, les problèmes restants qui n'ont pas pu être résolus lors des négociations sur la perspective financière actuelle (sous-financement des rubriques 1a et 4, éventuellement également de la 3b) devraient l'être. Deuxièmement, au milieu de la période, plus de 50 nouveaux programmes annuels possédant une valeur européenne ajoutée comme le sont, par exemple, les programmes dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie devraient être évalués et une analyse de l'utilisation des fonds de l'UE en conformité avec l'exigence d'une réalisation plus effective et d'une amélioration de la qualité devrait être réalisée. Les instruments de flexibilité (jusqu'à 5 % des fonds destinés aux programmes, éventuellement également plus de flexibilité dans le cadre des différents circuits et entre eux), tout comme le Fonds de solidarité de l'UE, le Fonds européen agricole de garantie, la réserve pour l'aide lors des événements exceptionnels et les instruments financiers en collaboration avec la BEI, devraient faire partie de l'évaluation à moyen terme.²⁸ Troisièmement, un nouveau cadre financier pour la période après 2013 devrait être préparé et la validité de la perspective financière actuelle devrait être prolongée jusqu'en 2015 de manière à ce qu'elle réponde à la période de fonctionnement de la Commission actuelle et à la période législative

²⁶ La Banque européenne d'investissement est une institution de l'UE ainsi qu'une banque possédant sa propre subjectivité juridique. La banque appartenant à l'UE, elle se doit de respecter la législation et les politiques sectorielles de l'UE. En même temps cependant, les décisions de la BEI sur les organes de l'UE sont prises indépendamment. **Une grande majorité des ressources financières dont dispose la BEI sont obtenues sur les marchés financiers internationaux.**

²⁷ Parlement européen : document de travail sur le réexamen du cadre financier pluriannuel pour la période 2007 – 2010 : premières remarques, 31.8.2007.

²⁸ Le deuxième pilier engloberait les modifications nécessaires pour financer les nouvelles politiques (coopération judiciaire, santé publique, etc.) si le nouveau Traité entrait en vigueur.

du Parlement européen et à ce que soit créé un cadre temporel plus long pour l'évaluation.²⁹ Le rapport met en doute la sagesse de l'ouverture de réflexions politiques sur un projet ambitieux dont devraient décider de nouveaux sujets ainsi que la maturité de la situation pour le lancement de ces discussions. Le rapport s'en rapporte ensuite à la « Résolution du Parlement européen sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne » (aussi appelée le **rapport Lamassoure**), où il est proposé dans la première phase de perfectionner le système actuel des contributions nationales (suppression de toutes les corrections et de tous les rabats), ce qui doit garantir l'égalité de tous les Etats, simplifier le système pour le citoyen et créer un lien avec la réforme des dépenses, y compris la possible introduction progressive du cofinancement obligatoire de la politique agricole commune. Dans sa seconde partie, le rapport propose ensuite de créer des sources tout à fait propres de l'UE qui devraient remplacer les mécanismes existants et qui pourraient reposer sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe des personnes morales, les taxes à la consommation, etc.³⁰

Le deuxième Rapport de Böge sur le réexamen à moyen terme du cadre financier 2007 – 2013, daté du 2.2.2009³¹, souligne de nouveau que, malgré les progrès réalisés dans la modernisation du budget et les efforts d'harmonisation des priorités politiques et des besoins financiers et l'amélioration de la qualité de la mise en œuvre du budget de l'UE³², de nombreux problèmes restent non résolus. Il souligne avant tout la nécessité de financer en supplément les priorités politiques de l'UE (particulièrement Galileo, l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) et l'aide alimentaire, priorités pour lesquelles des fonds supplémentaires ont déjà dû être accordés dans le cadre du cadre financier actuel) et la nécessité d'autres modifications du cadre financier et de l'Accord interinstitutionnel. Dans le cas de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, des ressources pour le financement des nouvelles politiques dans le cadre des rubriques 1a (énergétique, recherche), 3a (coopération judiciaire), 3b (santé publique, sport), 4 (aide humanitaire, Service européen pour l'action extérieure) devraient être garanties.³³ Le rapport souligne également que la révision de certains programmes dans le cadre du cadre financier actuel fondée sur le réexamen à moyen terme de la législation (2010-2011) devrait être différenciée et reliée à d'autres défis relatifs aux nouvelles compétences accordées par le traité de Lisbonne (énergétique, changements climatiques) et la préparation d'un nouveau cadre financier. Il souligne ensuite l'incertitude liée à la ratification du traité de Lisbonne mais aussi à la fin du mandat du Parlement actuel, aux élections européennes, à la formation d'une nouvelle Commission et à la situation économique actuelle qui ne permet pas d'adopter des positions détaillées par rapport au

²⁹ La raison est la volonté d'empêcher la répétition de la situation qui s'est produite dernièrement, lorsque la « légitimité » du paquet de Prodi, que sa Commission sortante avait préparé et que la Commission de Barroso avait soutenu sans même avoir adapté les priorités après les élections au Parlement européen, avait été mise en doute.

³⁰ Selon le rapport, environ 85 % des recettes de l'UE (recettes reposant sur le RNB et la TVA) sont en effet plutôt perçues comme des « ressources nationales », ce qui conduit les Etats à s'orienter vers des contributions nettes, et ce alors que les apports généraux de l'UE sont négligés.

Entschiessung der Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der europäischen Union (2006/2205(INI)).

³¹ Draft Report on the Mid-Term Review of the 2007 – 2013 Financial Framework, 2. 2. 2009, Working Document on the Mid-Term Review of the Multi-Annual Financial Framework – State of Play and Perspectives, 20. 1. 2009

³² Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and sound financial management (paragraph 1)

³³ Si les pays insistent pour limiter le montant des ressources propres à 1 % du PIB, il n'y aura pas d'autre possibilité que de contribuer au financement des nouvelles priorités des deux principales politiques (1b – la politique de cohésion, 2 – la politique agricole).

réexamen ambitieux dans les prochains mois. Le réexamen réaliste à moyen terme devrait donc englober trois démarches. La première est le règlement des déficits restants et des travaux inachevés dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, si possible par l'intermédiaire d'une plus grande flexibilité et, si cela est nécessaire, par l'utilisation des marges sous les plafonds des ressources propres. Ensuite, le réexamen à moyen terme, les modifications possibles et la prolongation des programmes actuels, comme cela est établi dans la législation (2010-2011), et la prolongation de certains programmes jusqu'en 2015, afin que soit garantie l'harmonie avec le mandat du Parlement et de la Commission, devraient être évalués. La troisième démarche devrait être la préparation du nouveau cadre financier pluriannuel après 2013 (2015), ce qui sera déjà la responsabilité du nouveau Parlement. Le rapport souligne également que le volume des ressources de l'UE ne devrait pas être influencé par la crise économique mondiale actuelle, pas même si le revenu national brut des pays membres diminue. C'est pourquoi les dépenses de l'UE devraient se concentrer sur les politiques possédant une valeur ajoutée européenne évidente, pleinement en conformité avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

XXXXX

Dans le courant de l'année 2009 (probablement à l'automne), la Commission européenne devrait publier, sur la base des résultats du débat public, un Livre blanc. S'en suivra un débat politique. Les accords sur les principes et les priorités politiques de l'UE pourront être obtenus au plus tôt pendant la présidence de l'Espagne ou de la Belgique en 2010. Ces principes et ces objectifs devraient devenir le point de départ pour le projet de perspective financière pour la période après 2013.

Le processus de réexamen sera probablement ralenti par certains facteurs extérieurs déjà mentionnés, comme le retard de la ratification du traité de Lisbonne, les élections au Parlement européen (juin 2009), la nomination d'un nouveau président de la Commission (à la fin du premier semestre 2009), l'entrée en fonction du nouveau Parlement (juillet 2009), l'audition des nouveaux commissaires (automne 2009) et la nomination d'une nouvelle Commission (novembre 2009).



L'Institut parlementaire

L'Institut parlementaire remplit les missions de centre scientifique, d'information et de formation pour la Chambre des députés, ses organes, les députés et le Bureau de la Chambre des députés, pour le Sénat, ses organes, les sénateurs et le Bureau du Sénat.

Afin de remplir du mieux possible ses missions, l'Institut parlementaire est divisé en trois départements qui offrent différents services. Le département des études générales répond essentiellement aux questions et demandes des députés et des sénateurs et fournit un service général pour les organes de la Chambre des députés et des informations du domaine de la politique extérieure. Le département chargé des affaires européennes sert principalement d'environnement spécialisé de la commission chargée des affaires européennes de la Chambre des députés. Il traite la base de données des documents provenant des organes de l'Union européenne et des autres affaires relatives à l'UE. Le département de la communication et de la formation offre ses services au public et gère le Centre d'information de la Chambre des députés. Les départements de l'Institut parlementaire sont en contact mutuel étroit, ils s'occupent ensemble notamment de la formation spécialisée et des séminaires destinés aux membres du Parlement comme au public. Les auteurs de tous les départements participent aux projets et études communs d'importance.

L'Institut parlementaire fonctionne également en tant que centre de formation pour la Chambre des députés, ses organes, ses fonctionnaires et pour le Bureau de la Chambre des députés, pour lesquels il organise des conférences et des séminaires. L'Institut parlementaire fonctionne également de la même manière pour le Sénat et le Bureau du Sénat.