



POSITION DU GROUPE ADLE sur LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE APRÈS 2013



Alliance
des **DÉMOCRATES** et
des **LIBÉRAUX**
pour l'Europe

A VOS CÔTÉS

POSITION DU GROUPE ALDE SUR LE BUDGET DE L'UNION EUROPEENNE APRES 2013

1. Rappel

Depuis 1988, les budgets annuels de l'Union européenne s'inscrivent dans un **cadre financier pluriannuel (ci-après «CFP»)**, fixé de commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Jusqu'à l'adoption du traité de Lisbonne, le CFP figurait dans un accord interinstitutionnel sur la bonne gestion financière (ci-après «All») dépourvu de statut juridique. Depuis l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne le 1^{er} décembre 2009, l'article 312 confère un statut juridiquement contraignant au CFP, qui fixe «les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements».

Le cadre financier pluriannuel actuel (2007-2013) a été adopté le 17 mai 2006 et figure à l'annexe de l'All. Il a été adopté conformément à l'accord conclu au Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2006 et des modifications ultérieures ont été acceptées par la suite par le Parlement européen.

En juillet 2010, le Parlement européen a constitué une commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires d'une Union européenne durable au-delà de 2013 (commission SURE), qui a les attributions suivantes:

- 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'Union européenne puisse atteindre ses objectifs et mettre en œuvre ses politiques à compter du 1^{er} janvier 2014;
- définir la durée du prochain CFP;
- proposer, conformément aux priorités et aux objectifs, une structure pour le futur CFP, qui indique les principaux domaines de l'activité de l'Union;
- proposer des orientations pour une attribution indicative des ressources entre les différentes rubriques du CFP et à l'intérieur de celles-ci, en fonction des priorités et de la structure proposée;
- préciser le lien entre une réforme du système de financement du budget de l'Union et un réexamen des dépenses, afin de fournir à la commission des budgets une bonne base de négociation sur le nouveau CFP.

2. Préparation de la position du groupe ADLE sur le CFP de l'après-2013

Le 7 septembre dernier, le bureau et les coordinateurs du groupe ADLE se sont réunis pour discuter du budget 2011, de la révision du budget et du prochain CFP. Cette réunion conjointe a retenu une liste de sept thèmes prioritaires pour la préparation du CFP de l'après-2013 et a décidé que ces thèmes seraient communiqués à l'ensemble des membres du groupe ADLE sous la forme d'une note de réflexion. Il s'agit des thèmes suivants:

- la durée du prochain CFP;
- les priorités du groupe ADLE dans le prochain CFP;
- le débat entre contributeurs nets et bénéficiaires nets et la nécessité de garantir au budget de l'Union une source de revenus stable et suffisante;
- le financement de la dette au niveau de l'Union (euro-obligations, plan d'investissement de l'Union);
- le montant global du budget;
- les compensations («rebates»);
- les synergies entre le budget de l'Union et les budgets nationaux.

La note de réflexion a suscité un intérêt marqué puisque les contributions écrites des députés et de la délégation émanent de plus des trois quarts des membres du groupe.

Le 26 octobre dernier, le groupe ADLE a organisé un atelier consacré à l'examen du budget de l'Union dans son ensemble ainsi qu'à un débat sur la question. Quelque 50 personnes y ont participé.

La présente note du groupe ADLE est le fruit de ce débat tout d'abord au sein d'un atelier de travail, puis au bureau du groupe le 24 novembre et enfin en réunion de groupe le 8 et le 14 décembre 2010, ainsi que des contributions écrites, portant sur la note de réflexion, préalablement reçues des délégations nationales et des membres à titre individuel. La version finale a été adoptée par le groupe, lors de sa réunion du 14 décembre. Elle constituera la position de négociation du groupe ADLE lorsque le Parlement formulera son avis sur le prochain CFP.

3. La durée du prochain CFP

Le cadre financier pluriannuel actuel a une durée de sept ans. Cette durée est considérée comme trop longue compte tenu du peu de flexibilité qu'elle permet en matière de planification à long terme en période de conjoncture politique et économique instable. Toutefois, une telle durée a permis d'instaurer la stabilité nécessaire au financement des programmes communautaires.

Ces dernières années, des voix se sont élevées pour réduire la durée du CFP et la faire coïncider avec le «rythme institutionnel», c'est-à-dire ramener la durée du CFP à celle du mandat du Parlement européen et de la Commission européenne afin d'en améliorer la responsabilité démocratique et la légitimité populaire. Cette idée a été formulée dans l'espoir que les propositions relatives au budget communautaire soient incluses dans des programmes de campagne des partis nationaux et des candidats aux élections européennes, afin de mettre l'accent sur la dimension budgétaire dans le débat public et de rendre les programmes plus compatibles avec le processus budgétaire. Il a également été proposé de baser le CFP sur le programme de travail de la Commission.

Par conséquent, la Commission européenne a proposé un système comportant deux CFP interdépendants de cinq ans assortis chacun d'un réexamen obligatoire à mi-parcours et de réserves obligatoires destinées à financer les initiatives imprévues. Ce système «5+5» a été accueilli positivement par le Parlement, mais il laisse de nombreuses questions ouvertes tant en ce qui concerne son exécution pratique que ses conséquences politiques.

L'une de ces questions est que l'existence de deux CFP interdépendants de cinq ans crée un déséquilibre entre deux Commissions/deux Parlements successifs, l'un devant préparer un CFP «5+5» et l'autre ne pouvant s'atteler qu'à son réexamen à mi-parcours.

Autre grande question: les effets du raccourcissement de la durée du CFP sur les divers programmes, qui ont actuellement une durée de sept ans afin de s'aligner sur le CFP. Il convient d'examiner si une durée de cinq ans convient à tous les programmes et si une approche plus souple ne serait pas préférable pour certains d'entre eux.

Une troisième question importante concerne les relations entre la législature parlementaire/le mandat de la Commission, d'une part, et la préparation ainsi que le début du CFP, de l'autre. Le principe qui devrait régir ce système voudrait que chaque Parlement et chaque Commission, dont les mandats sont parallèles, soit responsable aussi bien de la préparation d'un CFP que de son exécution, du moins partielle. En même temps, il faut laisser le temps nécessaire aux institutions pour arrêter leur agenda politique et terminer à temps la préparation du prochain CFP. Il n'apparaît donc pas réaliste que la durée du CFP et celle du mandat du Parlement/d'une nouvelle Commission soit entièrement parallèle. Il serait préférable que le CFP prenne fin un an après la fin de la législature parlementaire/du mandat de la Commission, afin de permettre la préparation du prochain CFP. En pratique, cette approche impliquerait de prolonger le CFP actuel d'un an, jusque 2015.

Le groupe ADLE est favorable à un CFP de cinq ans, mais tient à souligner les difficultés politiques et pratiques que cela implique.

4. Le montant global du budget

La crise économique et son impact sur l'économie des États membres ont eu des incidences sur l'évolution du budget de l'Union. Ainsi, le budget de 2011 augmentera de 2,91 % par rapport à celui de 2010. Cette hausse correspond à peu près à la moitié de ce que la Commission, chargée de l'exécution des diverses politiques, proposait dans son projet de budget initial, mais aussi des prévisions de la programmation du CFP et de ce que le Parlement estimait nécessaire lors de son examen du projet. Or, le budget de l'Union est censé financer de nouveaux besoins tels que le Service européen pour l'action extérieure ou les autorités européennes de surveillance financière. Le chiffre de 2,91 % résulte de la réticence marquée de nombreux États membres à accroître le budget en cette période de difficiles mesures nationales d'austérité.

Il ne faut toutefois pas oublier que les crédits de paiement du CFP actuel sont fixés à 1 % du RNB de l'Union alors que le traité limite les ressources propres à 1,24 % du RNB de l'Union. Par ailleurs, le budget de l'Union n'a connu qu'une progression de 8,2 % entre 1996 et 2002 alors que l'augmentation moyenne des budgets nationaux des États membres a été de 22,9 % au cours de la même période.

Le groupe ADLE comprend parfaitement la position des États membres en cette période difficile. Toutefois, dans une perspective à plus long terme, il estime que le budget de l'Union doit pouvoir remplir les obligations que lui confère le traité de Lisbonne et poursuivre les objectifs de la stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi. Or, vu sa structure actuelle, le budget de l'Union n'est pas en mesure d'y parvenir. Le groupe ADLE estime donc nécessaire de procéder à des réaffectations importantes au sein du budget ainsi qu'à une réorganisation éventuelle de sa structure afin qu'il reflète mieux les responsabilités nouvelles et élargies de l'Union.

5. Recettes budgétaires de l'Union, contributions nettes et compensations

Aujourd'hui, le budget de l'Union est financé par quatre grands types de recettes: les droits de douane, les droits agricoles, les ressources propres issues de la TVA et les contributions des États membres définies en fonction de leur RNB. À l'origine, l'intégration européenne devait être financée indépendamment des États membres. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que les contributions nationales des États membres fondées sur le RNB ont vu le jour. Au milieu des années 1990, la ressource propre «TVA» était encore la principale recette de l'Union.

Aujourd'hui, les ressources fondées sur le RNB représentent plus de 75 % du budget de l'Union. Cette évolution n'est pas sans poser problème à l'Union étant donné que les États membres ont tendance à analyser les dépenses, et donc les actions, en fonction de l'incidence qu'elles ont sur leur contribution à l'Union ainsi que sur les crédits qu'ils reçoivent de celle-ci. L'Union se retrouve ainsi divisée entre bénéficiaires nets et contributeurs nets. Or, d'un point de vue communautaire, ce clivage est néfaste car il crée une situation où l'intérêt premier de nombreux États membres est de savoir combien ils versent au budget de l'Union et combien ils récupèrent par l'intermédiaire des divers programmes. Les compensations actuelles («rebates») sont inhérentes à ce type de système.

Le groupe ADLE refuse que la future procédure budgétaire de l'Union comporte encore des mécanismes de compensation ou tout autre mécanisme permettant de réduire la contribution de certains États membres au budget de l'Union. La mise en place d'un budget financé à l'aide de ressources propres permettrait de supprimer ces compensations.

Le groupe ADLE estime qu'il faut revenir à l'ancien mécanisme qui prévoyait le financement des politiques de l'Union au moyen de ressources propres. Cela permettrait de mieux faire ressortir le point de vue communautaire au cours de la procédure budgétaire, mais aussi d'améliorer l'interaction entre le Parlement européen et le Conseil en matière budgétaire étant donné que les deux branches de l'autorité budgétaire se retrouveraient davantage sur un pied d'égalité en ce qui concerne les recettes. À l'heure actuelle, le Parlement européen est le seul parlement à ne pas avoir son mot à dire en ce qui concerne les recettes budgétaires.

Le groupe ADLE salue les initiatives de la Commission européenne visant à examiner les possibilités de création de ressources propres nouvelles. À long terme, l'augmentation des ressources propres existantes et/ou l'introduction de ressources propres nouvelles ont vocation à remplacer intégralement les contributions nationales au budget de l'Union.

L'ADLE souligne qu'avant de décider de la création de ressources propres nouvelles, il convient d'effectuer une analyse d'impact et de faisabilité détaillée. Il importe de rappeler que l'Union européenne a besoin d'un financement stable. Il faut éviter que les recettes ne soient tributaires

de sources susceptibles d'être l'objet de changements imprévisibles. Par ailleurs, toute catégorie nouvelle de recettes doit être transparente et légitime aux yeux de la population tout en étant aussi bien acceptée que les ressources propres actuelles.

6. La flexibilité du budget de l'Union

La flexibilité du budget de l'Union est essentielle car elle lui permet de réagir financièrement à des situations imprévues. Elle dépend intégralement du volume du budget et des recettes budgétaires de l'Union.

Le CFP actuel répartit le budget en cinq rubriques séparées et le virement de crédits d'une rubrique à l'autre n'est possible qu'à condition de procéder à une révision du CFP. À la fin de chaque exercice, le budget de l'Union présente un excédent qui est reversé aux États membres (dans la pratique, il est déduit de leur contribution au budget de l'Union pour l'exercice en cours). Or, il manque constamment de moyens financiers, notamment pour les initiatives nouvelles ou les événements imprévus.

Quand on parle de flexibilité du budget de l'Union, il convient de faire la distinction entre réaffectation des crédits au sein du budget et révision du montant global du CFP. La réaffectation peut tout aussi bien désigner le virement de crédits entre rubriques, qui ne pose pas problème, que le report de crédits non utilisés d'un exercice budgétaire à l'autre dans le cadre d'un même CFP. Par contre, l'augmentation du montant global du CFP est une opération plus lourde qui n'a lieu généralement qu'à l'occasion du réexamen à mi-parcours du CFP.

Depuis l'entrée en vigueur du CFP actuel, cinq révisions ont été adoptées afin de financer Galileo, l'Institut européen de technologie, la facilité alimentaire et le plan de relance de l'économie. Ces révisions n'ont abouti qu'au terme de négociations difficiles entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Or, aucun réexamen à mi-parcours en tant que tel n'a été proposé par la Commission pour le CFP actuel, et ce malgré les besoins pressants qui découlent de l'apparition de coûts nouveaux et en dépit de l'accord conclu entre les institutions pour effectuer ce réexamen.

Le groupe ADLE est d'avis que la flexibilité est un aspect essentiel du CFP car elle permet au budget de l'Union de réagir à des situations imprévisibles au moment de la conclusion du CFP. Le groupe déplore la rigidité de la procédure actuelle de virement de crédits d'une rubrique à l'autre et indique avoir la volonté d'examiner toutes les possibilités de simplification de ces virements au sein du CFP tout en veillant au respect scrupuleux du principe de discipline budgétaire et de bonne gestion financière. Par ailleurs, il est favorable à ce qu'au lieu de reverser les crédits non utilisés aux États membres, ceux-ci soient inscrits dans les recettes de l'exercice suivant.

7. L'exécution du budget

Aujourd'hui, les rapports d'activité annuels des diverses directions générales de la Commission sont signés par leurs directeurs généraux respectifs. Cette situation n'est plus acceptable car

elle ne garantit pas la responsabilité politique de chaque commissaire à l'égard de l'exécution et de la bonne gestion des crédits de l'Union par les directions générales qui sont de leur ressort.

Par ailleurs, dans le cadre du dernier All, il avait été convenu que les États membres établiraient chaque année un récapitulatif des contrôles des comptes et des déclarations portant sur leur gestion des fonds européens. Or, les États membres n'ont pas respecté cet accord et seul un petit nombre a communiqué ces déclarations à ce jour, documents auxquels les deux branches de l'autorité budgétaire n'ont même pas accès. Les États membres doivent prêter plus d'attention à la façon dont ils dépensent les fonds européens. Le groupe ADLE demande donc la publication obligatoire, par les autorités politiques compétentes, de déclarations nationales d'assurance sur la bonne gestion des fonds européens.

Les hauts taux d'erreur, ajoutés au faible taux d'absorption observé dans la politique de cohésion, mettent aussi en relief les faiblesses des pratiques de programmation et de supervision des fonds communautaires.

Enfin, il est urgent de simplifier les règles d'exécution des crédits européens. Aujourd'hui, certaines règles sont si strictes que de nombreux bénéficiaires potentiels sont dissuadés de répondre aux appels d'offres. Cette situation a une incidence négative sur la mise en œuvre générale des programmes de l'Union tels que le programme-cadre de recherche ou les programmes de développement régional. Par conséquent, le groupe ADLE demande que le règlement financier de l'Union soit intégralement révisé pour que les règles financières soient plus simples à appliquer et à faire respecter.

8. Synergies entre le budget de l'Union et les budgets nationaux – Valeur ajoutée européenne

En vertu du traité, toutes les dépenses de l'Union doivent apporter la preuve de leur valeur ajoutée conformément au principe de subsidiarité. Or, cette valeur ajoutée est difficile à déterminer sans réelle coordination entre budgets nationaux et budget européen. Par conséquent, le groupe ADLE demande d'accorder plus d'attention aux interactions entre dépenses nationales et dépenses de l'Union.

Par principe, il convient d'éviter toute dépense en double. En outre, les dépenses de l'Union doivent toujours apporter une valeur ajoutée supérieure à celles des dépenses cumulées des divers États membres.

Dans de nombreux cas, des solutions communes au niveau de l'Union permettent de réaliser des économies dans les budgets nationaux. Les membres du groupe ADLE ont fait part de divers exemples et propositions d'actions communes susceptibles d'apporter une valeur ajoutée dans des situations où l'action de l'Union serait plus importante que celle des divers États membres:

- le SEAE;
- l'aide humanitaire, et en particulier une capacité de réaction rapide de l'Union européenne;
- la mise en commun des moyens de défense;
- la recherche, le développement et l'innovation;

- les grands projets d'infrastructure, notamment dans le domaine de l'énergie et des transports;
- l'intégration du Fonds européen de développement dans le budget de l'Union;
- la surveillance des marchés financiers.

Le groupe ADLE est favorable à toute proposition de solution européenne commune nouvelle qui apporterait une valeur ajoutée et ferait la preuve de l'efficacité de l'action communautaire.

9. Financement de la dette au niveau de l'Union

L'idée d'émettre des obligations européennes (*eurobonds*) est plus actuelle que jamais. Or, la notion même d'obligation européenne peut se rapporter aux instruments les plus divers.

Les euro-obligations «projets» peuvent servir à réunir les moyens financiers nécessaires à de vastes investissements paneuropéens. Elles peuvent également servir à encourager les partenariats public-privé.

La Banque Européenne d'Investissement (BEI) est une institution financière internationale gérée par les 27 Etats membres, dont l'objectif est de prêter de l'argent en faveur de projets renforçant le développement et l'intégration économique de l'UE. Son budget annuel est de 70 milliards d'euros. Les activités de prêts de la BEI sont entièrement financées par l'émission d'obligations.

Par ailleurs, le mécanisme européen de stabilité financière va avoir à éditer des obligations garanties par le budget communautaire afin de financer les prêts nécessaires pour faire face aux défis que les Etats membres doivent affronter. Ce développement montre que l'emprunt européen est une réalité.

Le groupe ADLE est favorable au développement d'euro-obligation «projets». L'ADLE accueille aussi favorablement toutes propositions sérieuses pour résoudre la crise de la dette actuelle.

10. Priorités du groupe ADLE

Recettes

Le groupe ADLE est favorable au rétablissement de l'ancien mécanisme par lequel les politiques de l'Union étaient financées au moyen de ressources propres. Il souligne donc qu'il faut organiser un débat de fond et réexaminer, avec le Conseil, la Commission et les États membres, l'éventualité d'une augmentation des ressources propres existantes ainsi que de la mise en place de ressources propres nouvelles.

Par ailleurs, le groupe ADLE préconise la suppression de toutes les formes de compensations («rebates») du budget de l'Union.

Dépenses

Les dépenses doivent toujours être analysées du point de vue de la valeur ajoutée européenne.

Dans le prochain CFP, les dépenses doivent appuyer la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi, à savoir l'innovation, la recherche-développement, l'enseignement, les infrastructures, la sécurité énergétique, la relance économique et les relations extérieures de l'Union. Le financement de la PAC et de la politique de cohésion se justifie toujours, mais il convient de les moderniser. Quant à l'accès à l'internet dans les régions rurales, à l'augmentation des investissements dans l'innovation et la R&D ou à l'amélioration des moyens du secteur agricole et des régions plus faibles en vue d'améliorer leur compétitivité, ce sont des objectifs qui peuvent être poursuivis en alignant les politiques en question sur les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Dans les cas où l'Union dispose de compétences nouvelles, il est évident que ces actions doivent être accompagnées des moyens financiers correspondants. C'est plus particulièrement le cas lorsque l'action de l'Union se substitue intégralement aux actions nationales.

Réaffectations

En ce qui concerne la réalisation d'économies éventuelles dans le budget actuel, trois idées récurrentes peuvent être mentionnées:

- une restructuration en profondeur des certaines parties de l'administration, telles que le Comité des Régions, afin d'assurer que toute l'administration contribue significativement au processus décisionnel démocratique et au développement transparent et efficace de l'Union européenne.
- maintenir l'option de la possible abolition des structures administratives qui ne remplissent pas les critères mentionnés ci-dessus, comme par exemple le Comité Economique et Social,
- éviter les dépenses en double et encourager les synergies en matière de dépenses au niveau national et au niveau européen; ainsi, le Service européen pour l'action extérieure devrait permettre de réaliser des économies à l'échelon national;
- des coupes limitées et ciblées dans la PAC pourraient être possibles, en fonction du résultat de la réforme actuelle de la PAC.

D'autres propositions de réaffectation concernent les points suivants:

- regrouper les activités du Parlement européen en un seul lieu;
- faire des économies dans les dépenses administratives de l'UE, y compris celles du Parlement européen,
- éviter la duplication en améliorant la coordination entre les programmes de nature similaire, comme le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et le Fonds Social Européen;
- Mettre fin aux crédits pour les programmes dont l'objectif initial a touché à sa fin ou bien qui sont douteux tels que le soutien aux producteurs de tabac de l'Union.



Strasbourg, le 14 décembre 2010.



Pour plus de renseignements visitez notre site internet: www.alde.eu