

## Communication de la Commission Réformer le budget, changer l'Europe (12 septembre 2007)

**Légende:** Le 12 septembre 2007, la Commission européenne adopte un document de consultation publique sur le réexamen du budget de l'Union européenne en 2008-2009 intitulé "Réformer le budget, changer l'Europe". Cette communication lance des pistes de réflexion sur les changements à apporter aussi bien aux dépenses qu'aux recettes.

**Source:** Communication de la Commission "Réformer le budget, changer l'Europe", Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009 SEC(2007) 1188 final. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 12.09.2007. 14 p. [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/consultation\\_paper\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_fr.pdf).

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2012

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/communication\\_de\\_la\\_commission\\_reformer\\_le\\_budget\\_changer\\_l\\_europe\\_12\\_septembre\\_2007-fr-3cb41400-95be-4bb5-9a42-1c5e58b34476.html](http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_reformer_le_budget_changer_l_europe_12_septembre_2007-fr-3cb41400-95be-4bb5-9a42-1c5e58b34476.html)

**Date de dernière mise à jour:** 07/09/2012

## Communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe» – Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009

### Introduction

#### Un réexamen complet des dépenses et des ressources

En mai 2006, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus que la Commission procéderait à un réexamen fondamental du budget communautaire. 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»<sup>1</sup>.*

L'agenda politique de l'Union européenne est dans une phase de profonde modernisation. La mondialisation s'accompagne de nouveaux défis et des thèmes comme le changement climatique, l'énergie et les migrations se retrouvent au centre du débat européen. La stratégie européenne pour la croissance et l'emploi accorde toujours plus d'importance à l'innovation, aux compétences et à l'environnement approprié pour les entreprises. Jamais les citoyens n'ont autant souhaité voir les intérêts et les valeurs de l'Europe se projeter dans le reste du monde. L'élargissement a renforcé la nécessité de promouvoir la cohésion sociale, économique et territoriale.

Le budget représente un moyen important dont dispose l'Union européenne pour réaliser ses objectifs politiques, apporter des changements et maximiser les effets à long terme des mesures communautaires. Vingt ans après le premier cadre financier, le moment est venu de mener une réflexion au niveau européen afin de préparer le terrain pour un consensus renouvelé sur l'orientation à donner aux politiques de dépenses de l'Union qui permette de relever les défis de la prochaine décennie et au-delà.

Le réexamen offre une possibilité unique de procéder à une évaluation détaillée du budget européen et de son financement en dehors des contraintes de la négociation d'un cadre financier. La manière dont le budget peut être déjà façonné pour répondre aux politiques européennes et aux défis des décennies à venir doit s'inscrire dans une perspective à long terme. Un nouveau cadre financier pluriannuel ne sera pas proposé pour la période commençant en 2014 – cette tâche incombera à la prochaine Commission – de même que ni le niveau global de dépenses ni la ventilation détaillée du budget communautaire ne seront définies; mais la structure et l'orientation des futures priorités de l'Union européenne en matière de dépenses seront exposées en évaluant les solutions qui offrent la meilleure valeur ajoutée et les résultats les plus efficaces. Le réexamen portera également sur le fonctionnement du budget, le bon équilibre à trouver entre la nécessité de maintenir la continuité et de répondre à de nouveaux défis ainsi que sur le besoin de le gérer différemment. Enfin, le réexamen reviendra sur le meilleur moyen de fournir les ressources nécessaires au financement des politiques communautaires.

#### Préparation du réexamen

Le présent document a pour but d'engager une vaste consultation des parties intéressées au niveau local, régional et national, ainsi qu'au niveau européen, afin de susciter un débat ouvert sur les finances européennes.

La section 1 met le budget européen en perspective et montre comment celui-ci peut refléter l'évolution des priorités politiques. La section 2 expose certains éléments fondamentaux étudiant la question de savoir comment un budget européen modernisé peut offrir les meilleures chances de répondre aux défis auxquels l'Union européenne va se trouver confrontée à long terme. La section 3 est consacrée au financement du budget.

La consultation constituera une base importante pour les travaux de la Commission sur le réexamen du budget. Elle sera complétée par une action préparatoire menée dans des secteurs de dépenses clé où l'Union

a largement investi et où l'utilisation efficace du budget joue un rôle particulièrement crucial pour le succès d'une politique. La politique agricole commune fera l'objet d'un «bilan de santé» permettant de régler au mieux les réformes de 2003 et de contribuer à la discussion des priorités futures dans le domaine de l'agriculture. Le quatrième rapport sur la cohésion adopté en mai a examiné les progrès accomplis en matière de réduction des disparités régionales et évalué les résultats de la politique de cohésion obtenus à ce jour. Il sera également procédé à des réexamens dans d'autres domaines politiques. Ces évaluations doivent permettre de s'assurer que les mesures fonctionnent comme prévu dans une Union de 27 États membres. Dans certains cas, elles conduiront à des adaptations immédiates mais elles s'inscriront aussi dans la perspective à plus long terme du réexamen. En outre, la Commission a entamé un dialogue avec un certain nombre d'éminents universitaires et lancé une série d'études horizontales et sectorielles pour enrichir les résultats de la consultation. Avec l'aide de ses représentations dans les États membres, elle accompagnera le processus de consultation en encourageant et en favorisant la discussion au niveau national, régional et local.

Comme exposé dans l'accord interinstitutionnel de mai 2006 établissant le cadre financier en vigueur, le Parlement européen sera associé au réexamen à toutes les étapes de la procédure et l'application de l'actuel accord interinstitutionnel fera l'objet d'une évaluation.

***Cette consultation invite les participants à formuler des commentaires sur le réexamen du budget 2008/2009 par la Commission; ce réexamen fera lui-même l'objet d'un débat fondamental dans les institutions européennes et les États membres. La Commission applique une démarche d'ouverture sans tabou: elle préparera le présent réexamen sans idée préconçue et encourage toutes les parties intéressées à participer à la consultation.***

### ***Le processus de consultation***

Les avis doivent être envoyés à [budget-review@ec.europa.eu](mailto:budget-review@ec.europa.eu) pour le **15 avril 2008** au plus tard. Lorsque des contributions plus longues sont jugées nécessaires, elles doivent être accompagnées d'un résumé. Les contributions seront publiées sur le site web [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_fr.htm) à moins que les expéditeurs concernés se soient explicitement déclarés opposés à la publication de leur contribution<sup>2</sup>. La Commission publiera les commentaires reçus sur ce site web dans le format dans lequel elles ont été reçues. Ces contributions ne devront donc contenir aucune information confidentielle.

Les messages essentiels et les tendances exprimées dans les contributions seront exposés lors d'une conférence à grande échelle qui sera organisée à la fin de la période de consultation. Ils apparaîtront également sur le site web de la Commission consacré au réexamen du cadre financier pluriannuel [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_fr.htm).

## **1. Le budget européen depuis ses origines**

### **1.1. Un budget pour répondre à des objectifs politiques**

Le budget communautaire est souvent mal compris. Important en valeur absolue (plus de 100 milliards d'euros par an), il est réduit lorsqu'exprimé en pourcentage de la dépense publique communautaire totale (moins de 2½ %). Il est à l'origine de crises politiques périodiques mais est également un facteur de stabilité pour le développement de l'Union européenne, mis en place depuis les années quatre-vingt dans les différents cadres financiers successifs. Sur cette période, le budget a augmenté en termes réels mais sa taille relative par rapport au RNB a diminué bien que l'Union se soit élargie et assume de nouvelles responsabilités politiques.

[Graphique sur la taille relative du budget de l'UE]

Le budget s'est révélé être un instrument essentiel pour réaliser les objectifs politiques de l'Union européenne. Il représente un investissement dans les futurs objectifs européens et les citoyens attendent et méritent le meilleur rendement possible de cet investissement. Cela implique de veiller à ce que le budget soit ciblé pour produire un effet optimal, qu'il soit géré en appliquant les meilleurs critères et qu'il réussisse

à améliorer effectivement la vie quotidienne des citoyens européens. Cela signifie aussi un budget pouvant s'adapter aux changements de priorités et accompagner le processus d'intégration européenne à mesure que celle-ci évolue.

Les dépenses de l'Union européenne doivent s'articuler en pleine cohérence avec les autres mesures visant à réaliser l'ordre du jour politique de l'Europe et s'inscrire parmi les instruments disponibles tels que la législation, la suppression des obstacles réglementaires, l'influence sur les dépenses nationales, la coordination des politiques ou l'échange d'idées, des meilleures pratiques et les évaluations par les pairs. Toutes les politiques ne requièrent pas un financement communautaire en dehors de la couverture des frais administratifs de base. Des grandes politiques communautaires telles que le commerce et la concurrence atteignent leurs objectifs en appliquant des instruments différents et n'auront qu'une importance limitée, voir nulle, pour le réexamen du cadre financier pluriannuel. Pour d'autres domaines politiques, la mise en œuvre de moyens financiers est indispensable à la réalisation de leurs objectifs, ce qui est le cas de la politique de cohésion ou du programme sur la mobilité des étudiants.

Le soutien financier généré par les politiques communautaires peut revêtir différentes formes et faire appel à des sources différentes y compris les prêts et les garanties de prêts accordées par la Banque européenne d'investissement ou les budgets des États membres dans le cas du cofinancement et du financement privé au sein de partenariats public-privé. Lorsqu'il a été fait appel au budget communautaire, celui a dû démontrer qu'il est l'instrument le plus efficace et le plus équitable qui puisse fournir des résultats.

## **1.2. Le budget comme instrument de changement des priorités**

Les politiques communautaires ont subi de profonds changements aux cours des décennies passées et le budget a tenté de promouvoir et de refléter cette évolution.

Le budget communautaire reflète les principales étapes de l'intégration européenne. Le marché unique, l'élargissement, la croissance d'une vision globale de l'Europe – ces développements ont toujours nécessité de modifier la structure des dépenses de l'Union européenne. 2008 ouvrira un nouveau chapitre de cette évolution car la partie la plus importante du budget européen sera consacrée, pour la première fois, aux politiques spécifiquement tournées vers la croissance et l'emploi.

Le profil des dépenses communautaires a considérablement évolué dans le temps: à l'origine, l'essentiel du budget communautaire était concentré sur un nombre relativement limité de domaines politiques. Dans ces domaines comme dans d'autres, les priorités en matière de dépenses et d'objectifs ont toutefois évolué. La réforme budgétaire se heurte toujours à un conservatisme intrinsèque. Malgré le défi politique qu'elle représente, des changements notables et des réorientations majeures ont été possibles, même s'ils ont tardé à venir.

La structure et la taille du budget ont évolué en permanence:

- Au début du processus d'intégration, chacune des trois Communautés européennes disposait de son propre budget. Le premier budget de la Communauté économique européenne (CEE) était très réduit et ne couvrait que les dépenses administratives. Le budget général pour 2007 est essentiellement un budget de fonctionnement, autorisant des crédits de paiement de l'ordre de 115,5 milliards d'euros pour la croissance durable, la préservation des ressources naturelles, la citoyenneté européenne, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et l'Union européenne en tant qu'acteur mondial.
- En 1965, les versements au titre de la politique agricole commune (PAC) ont absorbé 35,7 % du budget et sont passés à 70,8 % en 1985. Durant la première année du cadre financier 1988 à 1992, les dépenses au titre de la PAC représentaient encore 60,7 % du budget. D'ici 2013, la part des dépenses traditionnelles au titre de la PAC (à l'exclusion du développement rural) aura diminué presque de moitié (32 %), à la suite d'une baisse en termes réels intervenant au cours de la présente période de financement.
- Seuls 6 % du budget européen ont été consacrés à la politique de cohésion en 1965, pourcentage qui n'a

que faiblement progressé dans les années quatre-vingt (10,8 % en 1985). L'Acte unique européen a mis l'accent sur la cohésion économique et sociale et s'est accompagné d'une hausse notable des dépenses au titre de la politique de cohésion. Les montants consacrés aux mesures structurelles qui étaient déjà passés à 17,2 % en 1988 représenteront 35,7 % du budget en 2013, avec au moins deux tiers affectés à la compétitivité, la croissance et l'emploi.

- Le financement des autres politiques (principalement en rapport avec la compétitivité, les actions extérieures et le développement rural) était très limité à l'origine. Durant le premier cadre financier, 7,3 % seulement du budget était réservé à ces domaines. La nouvelle priorité accordée au développement économique et à la compétitivité fera toutefois passer la part du financement de ces politiques à 26 % en 2013, dont 10,2 % pour la compétitivité, 6,3 % pour les actions extérieures et 7,3 % pour le développement rural.

[Graphique sur la structure des dépenses]

Les politiques de dépenses définies pour la période 2007 à 2013 mettent l'accent sur les objectifs de croissance et d'emploi et sur les nouvelles orientations politiques concernant par exemple l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans le même temps, la décision d'entreprendre un réexamen reconnaît la nécessité de procéder à une évaluation plus fondamentale offrant un contexte à long terme pour l'établissement de propositions concernant le prochain cadre financier et au-delà. Il s'agit d'élaborer un budget qui anticipe les défis de l'avenir dans un monde en évolution rapide.

Tout comme pour l'évolution d'un cadre financier au suivant, la question de la flexibilité se pose également à l'intérieur de chaque cadre financier. Alors que certains programmes de dépenses bénéficient de la continuité, des situations politiques changeantes sont susceptibles de tester la capacité du budget européen à s'adapter d'une manière optimale et à augmenter sa capacité de réaction politique.

- *Le budget européen répond-il suffisamment à l'évolution des besoins ?*
- *Comment trouver le meilleur équilibre entre le besoin de stabilité et le besoin de flexibilité à l'intérieur des cadres financiers pluriannuels ?*

## **2. Élaboration du futur budget communautaire: la valeur ajoutée des dépenses de l'Union européenne**

Au niveau européen, comme au niveau national et local, il convient que les citoyens soient assurés que les dépenses publiques répondent à leurs priorités et que les moyens financiers confiés à l'Union européenne soient dépensés à bon escient. La discipline financière continue d'imposer de strictes limitations aux dépenses publiques à tous les niveaux. Les dépenses de l'Union européenne doivent donc s'appuyer sur une évaluation de la valeur ajoutée de leurs différents aspects.

Différents éléments déterminent si les dépenses communautaires satisfont au test de la valeur ajoutée. Celles-ci présentent un caractère politique – il leur faut par exemple exprimer la solidarité, accroître la visibilité et, surtout favoriser la réalisation des principaux objectifs de l'Union. Elles doivent offrir un retour sur investissement au niveau européen qui ne pourrait être égalé par des dépenses au niveau national et local. Elles doivent être organisées de manière à répondre à leurs objectifs.

Optimiser les dépenses communautaires signifie par conséquent faire des choix et concentrer des ressources là où elles génèrent le plus grand bénéfice. Le réexamen du budget pour 2008/2009 devrait aider à faire ces choix et à déterminer les priorités en matière de dépenses: il peut y avoir des domaines politiques où les dépenses européennes ne sont plus nécessaires et dans lesquels leur rendement est limité; en revanche, des priorités politiques nouvelles et intersectorielles peuvent exiger de nouvelles ressources. Dans le même temps, on tiendra compte de la nécessité de mener à bien les activités en cours et de poursuivre les politiques de financement qui donnent de bons résultats.

### **2.1. Se préparer aux défis de l'avenir**

Au cours des deux dernières années, l'Union européenne a accéléré le rythme des changements, établissant un agenda politique tourné vers l'avenir qui déterminera les priorités majeures de l'Union durant la prochaine décennie et au-delà. Il est possible d'esquisser les nouveaux défis politiques qui pourraient avoir une influence déterminante sur l'orientation des efforts de l'Union dans l'avenir:

- L'Europe doit promouvoir ses valeurs dans un contexte de *diversité et de changement* croissant, et dans un environnement global de plus en plus complexe. La concurrence pour les ressources et les marchés s'exerce toujours davantage. Les rapports de forces économiques sont en train de changer. L'ouverture d'immenses nouveaux marchés crée des opportunités multiples pour les européens mais elle met également à l'épreuve leur *capacité à s'adapter en permanence au changement structurel* et à en gérer les conséquences sociales.
- La mondialisation génère le *progrès scientifique et technologique*, ce qui confère à la dimension européenne encore plus d'importance dans la promotion de *la connaissance, de la mobilité, de la compétitivité et de l'innovation*. L'Union européenne peut aider à faire valoir les avantages de sa dimension continentale pour promouvoir l'excellence et la traduire en croissance.
- La transformation en une *économie de la connaissance et des services* est tout aussi profonde que la transition de l'agriculture vers l'industrie. Elle change la nature du travail. La technologie de l'information et les compétences individuelles sont particulièrement recherchées. Beaucoup de jeunes gens – un sur six – abandonnent trop tôt leurs études et ne disposent même pas des connaissances de base nécessaires à l'économie de la connaissance.
- À leurs niveaux actuels, les taux de natalité vont modifier *la structure et l'équilibre de nos sociétés*, posant d'importantes questions en ce qui concerne l'efficacité économique et l'équité intergénérationnelle. Des réponses appropriées doivent être trouvées pour promouvoir le renouvellement démographique, la prolongation de la vie active dans des conditions plus satisfaisantes, une Europe plus productive et plus dynamique, l'intégration des migrants et la durabilité des finances publiques. Les questions relatives au soutien du nombre croissant de ménages dans lesquels les deux conjoints travaillent pour maintenir l'équilibre entre le temps consacré aux enfants et la vie professionnelle sont également importantes à cet égard.
- La *solidarité* et l'engagement de l'Europe en faveur de la justice sociale représentent une dimension importante du mode de vie européen dans un monde globalisé. L'Union européenne utilise avec succès son budget pour promouvoir le développement économique des régions les moins favorisées mais le creusement des disparités à la suite de l'élargissement fait ressortir la nécessité d'une *cohésion économique et sociale* et soulève des questions concernant les modalités d'application du budget pour promouvoir la solidarité. Entre 1988 et 2007, l'élargissement a accru la population de l'Union européenne de 50 %. En 1988, quatre États membres sur les douze affichaient un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Deux décennies plus tard, dix États membres sur vingt-sept sont dans la même situation et sept d'entre eux affichent un PIB par habitant inférieur à celui de l'État membre qui était le plus pauvre en 1988.
- L'incidence du *changement climatique* sur l'environnement de l'Europe et sa société se retrouve au cœur de l'agenda européen, obligeant les décideurs politiques à réfléchir à la meilleure réponse possible en utilisant les instruments politiques à la disposition de l'Europe. Cela concerne aussi bien les efforts à consentir pour modérer le changement climatique en freinant la croissance des émissions de gaz à effet de serre que la prise de mesures pour s'adapter aux conséquences de ce changement.
- Le changement climatique exerce sur le milieu rural et maritime des pressions qui s'ajoutent à l'évolution démographique et aux demandes nouvelles des consommateurs de donner une nouvelle dimension aux politiques de l'Union européenne concernant l'agriculture, les campagnes, la *société rurale* et les zones maritimes européennes.
- Pouvoir disposer d'une *énergie* sûre, durable et compétitive est l'un des défis majeurs auxquels la société doit répondre. L'approvisionnement limité et la demande globale croissante ainsi que l'obligation de limiter les émissions ont fait prendre conscience de la nécessité de créer une économie réellement sobre en carbone

en Europe.

- La *pression migratoire* va exercer des effets particulièrement marqués sur l'Europe en raison de la proximité de celle-ci des régions les plus pauvres du monde et des régions qui seront probablement le plus affectées par le changement climatique. La situation qui va en s'aggravant sur nos frontières méridionales et orientales exigera une réponse particulièrement ferme de l'Europe, combinant des frontières sûres, des moyens innovants pour gérer les migrations et des efforts convaincants pour attaquer à la racine les causes de migrations que sont la guerre, l'instabilité et la pauvreté.
- La dimension européenne demeure au cœur de la mission de *protection* des citoyens – dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme comme dans la limitation des risques pour les transports, l'environnement, la santé et la sécurité. Les nouvelles menaces pesant sur la sécurité sont plus diverses, moins visibles et moins prévisibles. La combinaison d'instruments dont l'Europe a besoin pour réagir efficacement dans ces domaines implique que l'on associe avec soin différents acteurs et différents outils.
- La mondialisation a fait ressortir la nécessité, pour l'Europe, d'assurer une *présence effective dans le monde entier* pour projeter ses intérêts et ses valeurs avec succès. Grâce à l'élargissement et au renforcement de la solidarité mutuelle, l'Union a gagné en crédibilité et en efficacité en tant qu'acteur sur la scène mondiale. Dans le même temps, le contexte global a changé. Le monde est devenu plus interdépendant et ce n'est pas seulement une question de principe mais aussi une nécessité vitale que l'Europe consente tous les efforts pour assurer un voisinage stable et prospère, un multilatéralisme efficace, le respect des droits humains et de l'état de droit et qu'elle joue un rôle de premier plan dans la lutte contre la pauvreté. Les différences entre les politiques nationales et extérieures s'estompent et les grandes politiques intersectorielles concernant, par exemple, le changement climatique et la biodiversité, l'évolution démographique et les migrations, la compétitivité, le terrorisme et la criminalité organisée ou les besoins énergétiques ne peuvent être abordés que dans un contexte international.

Il est indispensable que les moyens d'action politique de l'Union européenne soient adaptés pour relever ces défis et d'autres à venir. Les ressources financières constitueront inévitablement un élément majeur de la combinaison politique requise pour répondre aux attentes de nos citoyens d'entre eux entraîneront des dépenses si nous voulons répondre aux attentes de nos citoyens. Pour l'essentiel, le financement ne viendra pas du budget communautaire mais celui-ci peut avoir un important rôle à jouer s'il favorise efficacement le changement.

## 2.2. L'équilibre entre les dépenses européennes et les dépenses nationales

Dans le budget comme ailleurs, l'action de l'Europe doit procurer des avantages supplémentaires clairs par rapport aux mesures prises par chaque État membre séparément dans l'exercice des politiques qui promeuvent l'intérêt commun en Europe.

La subsidiarité et la proportionnalité sont donc des critères fondamentaux pour évaluer la valeur ajoutée des dépenses de l'Union européenne. En vertu du principe de subsidiarité, l'Union ne peut agir que dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisantes par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Le choix d'un instrument se justifie dans la mesure où celui-ci représente l'outil le moins interventionniste dont on dispose pour réaliser un objectif particulier.

Les dépenses du budget de l'Union européenne se justifient donc pour autant qu'elles représentent l'instrument politique le plus efficace dont on dispose pour apporter une réponse appropriée à un problème donné. La subsidiarité et la proportionnalité nécessitent en conséquence que soient évalués les facteurs qui favoriseront le succès d'une politique, tels que la dimension transnationale, le potentiel d'économies d'échelle et d'envergure, les exigences en matière de masse critique, les préférences locales, les coûts de coordination et d'autres circonstances politiques.

### 2.3. Mise en œuvre des politiques de l'UE

Les politiques européennes doivent être mises en œuvre d'une manière efficace et efficiente pour offrir la valeur ajoutée nécessaire. Les institutions, et en particulier la Commission, sont responsables de l'utilisation des ressources financières. Elles doivent pouvoir démontrer que le budget est géré en appliquant les normes les plus rigoureuses et que des mécanismes efficaces et efficients sont en place.

Les principales questions soulevées dans ce contexte sont les suivantes:

- **Respect d'un équilibre entre l'octroi d'un soutien à diverses activités et la concentration des fonds disponibles:** la concentration sur des objectifs politiques moins nombreux permettrait des économies d'échelle et, dans certains cas, d'économiser sur les budgets nationaux. Toutefois, cette approche priverait d'autres domaines d'un soutien financier.
- **Respect d'un équilibre entre la gestion centralisée et la gestion décentralisée:** les fonds européens sont actuellement mis en œuvre par diverses méthodes de gestion. Quelques 22 % sont gérés au niveau central par la Commission; la gestion d'environ 76 % des fonds est déléguée aux États membres par la Commission au titre de la «gestion partagée»; le reste est géré conjointement avec des organisations internationales ou par des pays tiers. Compte-tenu de l'évolution des politiques, il convient d'adopter une nouvelle approche pour déterminer comment différents types de gestion peuvent offrir une bonne gestion financière et si l'équilibre existant représente la bonne réponse.
- **Simplification accrue et renforcement des instruments de mise en œuvre:** le commencement de la nouvelle période de financement au début de cette année s'est accompagné d'une simplification considérable de la structure du budget de l'Union européenne et de ses instruments d'exécution, avec la réorganisation des programmes contribuant à faire respecter le principe d'«un programme, un fond» et un nouvel équilibre entre la simplicité des programmes communautaires pour les utilisateurs et une bonne gestion financière. Pour réaliser une valeur ajoutée, il est indispensable de veiller à la cohérence entre les programmes et à leur mise en œuvre d'une manière économiquement avantageuse.
- **Mobilisation des ressources:** le choix d'une méthode de gestion aide à déterminer dans quelle mesure le budget européen peut mobiliser des ressources supplémentaires, soit par l'intermédiaire d'autres instruments européens tels que la Banque européenne d'investissement, par l'intermédiaire de dépenses publiques nationales, régionales et locales ou de contributions du secteur privé.
- **Le recours à des agences exécutives:** la possibilité de créer des agences exécutives chargées de certaines tâches de gestion des fonds mis en œuvre directement par la Commission a facilité le recours à du personnel spécialisé pour certaines activités de gestion, amélioré la visibilité de la gestion de programme et offert des économies d'échelle. Cela soulève toutefois aussi des questions concernant l'équilibre optimum à réaliser entre les tâches politiques et de gestion au sein des institutions.
- **Cofinancement:** le cofinancement est un exemple de partenariat entre les actions régionales, nationales et communautaires pour l'exécution des politiques européennes. Il accroît l'implication et favorise la complémentarité entre les mesures prises au niveau communautaire et au niveau national. Le cofinancement obligatoire au niveau des États membres est un élément clé des politiques de développement structurel et rural de l'Union qui, considérées ensemble, représentent plus de 40 % des dépenses dans la période de financement actuelle.
- **Une visibilité et une transparence totales ainsi qu'une pleine responsabilisation de la gestion du budget,** pour assurer la légitimité et la confiance des citoyens dans l'Union européenne.

Un aspect associé est celui de la flexibilité. Une bonne gestion financière pourrait encore être améliorée par une flexibilité accrue qui permettrait de réallouer les ressources entre les postes budgétaires ou à l'intérieur de ceux-ci. Ceci pourrait permettre de réorienter le support vers les programmes les plus performants sur le

plan de la rentabilité et selon des critères tels que la capacité d'absorption observée.

- **Les nouveaux défis politiques que nous venons d'exposer résumant-t-ils effectivement les questions cruciales auxquelles l'Europe sera confrontée dans les prochaines décennies ?**
  - **Quels critères faut-il appliquer pour assurer que le principe de la valeur ajoutée européenne est effectivement respecté ?**
  - **Comment les priorités en matière de dépense devraient-elles correctement refléter les objectifs politiques ? Quels sont les changements nécessaires ?**
  - **Sur quelle durée les réorientations doivent-elles s'étaler ?**
  - **Comment rendre l'exécution du budget plus efficace et plus efficiente ?**
  - **Est-il possible d'améliorer encore la transparence et la responsabilisation en matière budgétaire ?**
- L'amélioration de la flexibilité pourrait-elle contribuer à maximiser les retombées des dépenses communautaires et la capacité de réaction politique du budget de l'UE ?**

### 3. Le financement du budget

#### 3.1. Le système des ressources propres de l'Union européenne

Les recettes totales de l'UE doivent être égales aux dépenses totales et rester dans des limites juridiques convenues, actuellement 1,31 % du revenu national brut (RNB) de l'UE pour les crédits d'engagement et 1,24 % du RNB de l'UE pour les crédits de paiement.

La principale source de financement du budget communautaire est dorénavant une contribution fondée sur le revenu national brut des États membres. Celle-ci a crû pour dépasser les autres sources, à savoir les droits de douane et les prélèvements agricoles («ressources propres traditionnelles») et une ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée. Le système des ressources propres a considérablement évolué depuis le début du premier cadre financier. En 1988, la ressource RNB représentait moins de 11 % du financement communautaire, à comparer aux 28 % provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles et aux 57 % provenant de ressources propres basées sur le TVA. En 2013, la ressource RNB sera à l'origine de 74 % du financement communautaire, à comparer aux 13 % provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles et aux 12 % provenant de la ressource basée sur la TVA.

[Graphique sur la structure des recettes (1988-2013)]

Les sources et mécanismes de financement du budget communautaire doivent assurer un financement adéquat des politiques européennes. Ils doivent être jugés sur la base de principes convenus en commun tels que l'efficacité économique, l'équité, la stabilité, la visibilité et la simplicité, la rentabilité administrative, l'autonomie financière et le caractère suffisant. Aucune des sources de financement du budget communautaire ne satisfait à tous ces principes dans la même mesure et il est difficile de concevoir un système de financement «idéal». Toutefois la structure des ressources doit tenter de respecter les principes de financement les plus importants autant que possible tout en minimisant les effets négatifs considérés dans la perspective du respect d'autres principes pertinents. Pour réaliser cet objectif, il a fallu choisir les principes en fonction de leur importance relative.

Bien que le système actuel ait permis de consacrer suffisamment de ressources au financement du budget communautaire, le débat continue cependant sur la question de savoir si la source de financement pourrait être améliorée afin de mieux respecter les principes de financement pertinents. Les deux principales sources de recettes – la ressource propre TVA et les ressources propres fondées sur le RNB – présentent nombre des caractéristiques des contributions nationales et sont souvent perçues comme telles. Ces ressources sont mises à disposition par les trésors publics nationaux et sont parfois présentées comme un poste de dépense dans les budgets nationaux. Il en résulte que les États membres ont souvent tendance à juger les politiques et les initiatives communautaires en termes de retour sur investissement par rapport à leur contribution nationale plutôt qu'en considérant d'abord la valeur globale de l'exécution de certaines politiques au niveau européen.

La composition globale du système de ressources propres de l'Union sera donc un important élément à prendre en considération dans le cadre du présent réexamen.

### 3.2. Corrections

Depuis l'accord de Fontainebleau de 1984 selon lequel: «*tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction*», plusieurs mécanismes de correction permanents ou temporaires ont été mis en place au niveau des recettes. Ces corrections incluent la correction britannique – qui consiste essentiellement dans le remboursement de 66 % de la différence entre la contribution au budget calculée en fonction du RNB et de la TVA du Royaume-Uni et ses recettes, les montants forfaitaires versés aux Pays-Bas et à la Suède, les taux d'appel réduits de la TVA pour les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche, ainsi qu'un taux forfaitaire de rétention de 25 % des ressources propres traditionnelles pour les États membres qui les collectent. Ces mécanismes ont considérablement augmenté la complexité et réduit la transparence du système. Plus important, cette logique à laquelle il faut associer l'importance croissante accordée à l'approche «comptable» étroite dont le principal objectif est de maximaliser les recettes, a provoqué des tensions entre les États membres et animé le débat public sur la valeur des dépenses de l'Union européenne et les avantages d'une participation à l'Union européenne.

Face à ce constat, le réexamen se penchera attentivement sur la question de savoir si et dans quelle mesure les divers mécanismes de correction qui ont fait leur apparition et leurs principes sous jacents se justifient toujours. Un consensus sur des priorités en matière de dépenses pourrait déjà faciliter une réforme du système des ressources propres de l'Union européenne. C'est également dans ce contexte qu'il conviendrait d'envisager très sérieusement le recours à d'autres ressources propres en tenant compte de la souveraineté nationale en matière de politique fiscale et, par exemple, la mobilité transfrontalière de certaines bases d'imposition ainsi que l'incidence de telles ressources sur les politiques communautaires associées.

- ***Sur quels principes le volet recette du budget devrait-il reposer et comment ceux-ci peuvent-ils se traduire dans le système des ressources propres ?***
- ***Est-il justifié de maintenir la correction ou les mécanismes compensatoires ?***
- ***Quelle devrait être la relation entre les citoyens européens, les priorités politiques et le financement du budget communautaire ?***

### 4. Conclusion

Le réexamen du budget constitue une opportunité réelle pour l'Union européenne de réfléchir sur la manière d'user de l'un de ses outils les plus importants, lequel a une incidence directe sur les européens en tant que citoyens, en tant que consommateurs des services financés par l'Union européenne et en tant que contribuables. La Commission européenne invite tous les acteurs au niveau local, régional, national et européen à participer à ce débat et à répondre aux questions énoncées dans le présent document afin de contribuer à réformer le budget communautaire et à changer l'Europe.

Les résultats de cette vaste consultation représenteront une contribution majeure aux propres réflexions de la Commission conduisant à la présentation du réexamen du budget.

<sup>1</sup> Déclaration n° 3 jointe en annexe à l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière - JO C 139 du 14.6.2006.

<sup>2</sup> Cependant, en règle générale, les commentaires et contributions provenant de particuliers ne seront publiés sur le site web de la Commission que de manière anonyme en ne mentionnant pas le nom et les coordonnées de l'expéditeur mais seulement son pays de résidence. Les contributeurs particuliers qui souhaitent que la Commission publie leur contribution avec leurs nom et coordonnées sur le site doivent le demander explicitement à la Commission lorsqu'ils lui envoient ces contributions.