



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.6.2011
COM(2011) 500 final

PART I

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Un budget pour la stratégie Europe 2020

{SEC(2011) 867 final}
{SEC(2011) 868 final}

Avant-propos

L'Union européenne œuvre chaque jour à la réalisation des aspirations de ses 500 millions d'habitants. Je suis convaincu que ces efforts peuvent être une force en faveur du renouveau de l'économie sociale de marché hautement compétitive tant en Europe que sur le plan mondial. Pour y parvenir, nous avons besoin d'un budget novateur. D'un budget qui soit en adéquation avec les nouvelles réalités de la mondialisation, qui corresponde aux enjeux actuels et qui ouvre des perspectives pour demain.

Ce budget est novateur. Je vous invite à regarder au-delà des rubriques habituelles et à voir comment, avec l'ensemble du budget dont nous disposons, nous pouvons réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 que nous avons définis ensemble. C'est pourquoi nous rompons avec la culture des droits acquis qui amène un certain nombre de pouvoirs publics à dépenser des fonds comme bon leur semble. Désormais, chaque demande de dépense sera clairement associée aux objectifs et priorités que nous avons fixés de commun accord. Chaque euro dépensé servira ainsi de multiples objectifs. Un euro peut renforcer la cohésion, accroître l'efficacité énergétique et dynamiser la lutte contre le changement climatique, tout en soutenant la réalisation d'objectifs sociaux, augmentant l'emploi et réduisant la pauvreté. Il peut exercer un puissant effet de levier dans de nombreux domaines.

Partout en Europe, les gouvernements, les entreprises et les familles font des choix mûrement réfléchis dès lors qu'il s'agit de dépenser leur argent. L'heure est venue de se pencher sérieusement sur les dépenses à réduire et les investissements à réaliser pour l'avenir. Nous devons faire preuve de rigueur, mais en même temps investir pour stimuler la croissance en Europe.

L'Union européenne doit également vivre en fonction de ses moyens tout en investissant pour l'avenir. Nous disposons d'un budget relativement modéré qui ne représente qu'environ 1 % de la richesse de l'Europe (mesurée à l'aune de son RNB) et un cinquième des budgets des États membres. Nous devons cependant obtenir des résultats importants avec ce budget et exploiter pleinement les possibilités offertes par chaque euro.

Aujourd'hui, nous opérons ces choix pour la période comprise entre 2014 et 2020.

Le budget de l'UE que nous proposons ne coûtera pas plus aux contribuables qu'à l'heure actuelle. En revanche, ils obtiendront davantage en retour. Nous modernisons le budget européen afin de réaliser des économies dans certains domaines, de manière à pouvoir consacrer davantage de fonds aux secteurs prioritaires qui importent réellement. Je présente un budget ambitieux dans les domaines dans lesquels l'Europe peut faire la différence. Il s'agit d'un budget reposant sur une logique paneuropéenne, qui est orienté essentiellement vers les domaines qui nous permettront d'exploiter des synergies en mettant des ressources en commun, et qui soutient des activités dont le financement séparé à l'échelle nationale se révélerait plus coûteux.

Le nouveau budget sera plus simple, plus transparent et plus équitable. Nous présentons un budget qui sera à même de mobiliser des fonds privés et nous proposons de modifier la méthode utilisée pour financer ce budget de manière à générer de nouvelles recettes qui remplaceront en partie les contributions établies

sur la base du revenu national brut de chaque État membre. Nous sommes convaincus que cette méthode est plus avantageuse pour les familles et les gouvernements. Nous obtiendrons un budget véritablement européen. Un budget favorable à l'intégration. Un budget qui évite des chevauchements dans les dépenses des États membres et qui apporte une valeur ajoutée grâce à la synergie des actions que nous pouvons mener à l'échelle européenne et qui ne pourraient être mises en œuvre sans cette perspective européenne.

Une large part du budget sera consacrée à la création d'emplois et à la croissance de l'économie, en phase avec la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Par exemple, un mécanisme pour l'interconnexion en Europe financera les chaînons manquants dans les secteurs de l'énergie, des transports et des technologies de l'information, ce qui permettra de renforcer l'intégrité du marché intérieur, de relier l'Est à l'Ouest et le Nord au Sud et de créer une véritable cohésion territoriale au bénéfice de tous. Le budget investira dans les cerveaux européens en accroissant les montants alloués à l'éducation, à la formation, à la recherche et à l'innovation. Ces secteurs revêtent une importance capitale pour la compétitivité de l'Europe au niveau mondial et doivent nous permettre de créer les emplois et les idées de demain. Dans un monde où elle est en concurrence avec d'autres blocs, l'Europe a pour meilleur atout la mise en commun des ressources à sa disposition, en vue de parvenir à une économie sociale de marché hautement compétitive qui satisfera aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Nos économies étant aujourd'hui plus interdépendantes que jamais, nous avons tous intérêt à renforcer la reprise économique dans chacun de nos États membres.

De même, la part du budget consacrée à l'agriculture appuie une authentique politique européenne commune d'importance stratégique, dans le contexte de laquelle plus de 70 % des financements ne proviennent plus de l'échelon national et les fonds octroyés par l'UE sont moins coûteux que 27 politiques agricoles nationales. La politique agricole commune sera modernisée de manière à garantir une alimentation sûre et saine, à assurer la protection de l'environnement et à bénéficier davantage aux petits exploitants agricoles. Elle fournit la démonstration qu'un euro dépensé peut et doit servir de nombreux objectifs.

Le monde se fait de plus en plus petit. Les renversements d'alliances et l'émergence de nouvelles puissances obligent l'Europe à redoubler d'efforts pour que sa voix compte. Les montants investis pour aider l'Europe à tenir sa place sur la scène internationale seront augmentés, de même que ceux consacrés à notre voisinage et au respect de nos engagements en faveur des plus pauvres dans le monde. Les temps sont difficiles pour nous en ce moment, mais pour eux, ils le sont au plus haut point et en tout temps.

La solidarité est le fil rouge de cette proposition: solidarité avec les États membres et régions les plus pauvres, solidarité face aux défis de l'immigration, solidarité en termes de sécurité énergétique et solidarité avec les peuples des pays tiers.

La perception commune selon laquelle l'Europe consacre l'essentiel de son budget à ses fonctionnaires et à des dépenses immobilières est fautive. Ces frais ne représentent en réalité que 6 pour cent de son budget. Je pense néanmoins que les institutions européennes devraient elles aussi montrer leur solidarité avec les citoyens européens, à l'heure où des économies rigoureuses et une efficacité

maximale sont demandées à tous les niveaux. C'est la raison pour laquelle les dépenses administratives n'augmenteront pas et les effectifs seront réduits de 5 pour cent au cours des sept prochaines années.

J'estime que nos propositions sont ambitieuses, mais responsables. Nous réduisons les dépenses sur certains postes et les augmentons dans les domaines d'action prioritaires. Nous avons su résister à la tentation de procéder à des petits ajustements qui aboutiraient à un budget analogue aux précédents. Et surtout, nous voulons que les citoyens européens en aient pour leur argent.

Le Parlement européen, les États membres et la Commission doivent maintenant se réunir pour transformer ces propositions en un accord. Je m'attends des discussions nombreuses et difficiles au cours des prochains mois, mais en faisant appel au véritable esprit européen de toutes les parties, je suis persuadé que nous pouvons nous entendre sur un budget ambitieux et novateur qui ait un impact réel sur la vie des gens.

Jose Manuel Durão Barroso

Président de la Commission européenne

1. CONTEXTE

Lors de l'élaboration de ses propositions concernant le futur budget de l'Union européenne, la Commission a dû relever le défi que représente le financement d'un nombre croissant de domaines d'action dans lesquels il est plus efficace d'agir au niveau de l'UE dans un climat actuel qui se caractérise par l'adoption de mesures d'austérité et d'assainissement budgétaire au niveau national. Cette situation l'a conduite à proposer un budget présentant une forte dimension paneuropéenne, conçu pour faire avancer la stratégie de croissance Europe 2020. La présente proposition est novatrice par la qualité de ses propositions de dépenses et la manière dont le budget de l'UE sera financé à l'avenir, ce qui est susceptible d'atténuer l'incidence directe sur les budgets nationaux et d'ouvrir la voie à un véritable budget européen.

Au lendemain de la crise économique et financière, l'Union européenne a pris des mesures importantes pour améliorer la coordination de la gouvernance économique et soutenir la reprise. Le Parlement européen et les États membres ont reconnu l'intérêt de gérer l'interdépendance de l'UE au moyen de l'approche structurée énoncée dans le semestre européen de coordination des politiques économiques. Le prochain cadre financier a été conçu pour soutenir ce processus. Il propose une vision à long terme de l'économie européenne, allant au-delà des difficultés budgétaires actuelles de certains États membres. Le budget de l'UE n'est pas un budget pour «Bruxelles»: c'est un budget pour les citoyens de l'UE. Son montant est relativement faible et c'est un budget qui sera investi dans les États membres au bénéfice de l'Union européenne et de ses citoyens. Il contribue à l'application de la stratégie de croissance de l'UE grâce à son pouvoir de catalyseur important, en particulier lorsqu'il est mobilisé pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

La croissance intelligente, durable et inclusive est le thème moteur de la présente proposition. La Commission suggère d'augmenter les montants consacrés à la recherche et à l'innovation, à l'éducation et au développement des PME, de libérer dans une mesure plus large le potentiel que présente le marché unique (en le dotant de l'infrastructure dont il a besoin pour fonctionner au vingt et unième siècle) et de rendre la politique agricole commune plus efficace dans l'utilisation des ressources, afin qu'elle ne se contente plus de produire des aliments de qualité, mais contribue également à la gestion de notre environnement et à la lutte contre le changement climatique. Le thème de la solidarité revient également tout au long de la présente proposition: solidarité avec les États membres et régions les plus pauvres en concentrant la majeure partie des dépenses de cohésion sur leurs besoins, solidarité face au défi de l'immigration et dans la réaction aux catastrophes, solidarité en ce qui concerne la sécurité énergétique et solidarité avec les populations des pays tiers qui ont besoin de notre soutien pour leurs besoins humanitaires immédiats et leur développement à long terme.

La Commission partage les préoccupations du Parlement européen lorsqu'il souligne¹ que «l'évolution du système de ressources propres ... confère une importance excessive au solde net entre les États membres, de sorte que le principe de la solidarité européenne est mis à mal, et que l'intérêt européen commun s'en trouve amoindri et la valeur ajoutée européenne largement ignorée». En formulant ces propositions, la Commission cherche à réorienter les finances de l'UE, en commençant par s'éloigner d'un budget dominé par des contributions fondées sur le revenu national brut et en conférant au budget de l'UE une part de véritables

¹ Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive.

«ressources propres», ce qui est plus conforme aux dispositions du traité, qui indiquent que le budget sera intégralement financé par des ressources propres.

Pour établir la présente proposition concernant le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission a examiné l'incidence des instruments et programmes de dépenses existants, a mené de vastes consultations auprès des parties prenantes² et a analysé plusieurs options pour la conception des instruments et des programmes dans le prochain cadre financier pluriannuel³.

2. LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL PROPOSE

Pour arrêter le montant total à proposer pour le prochain CFP, la Commission a tenu compte de l'avis du Parlement européen, qui est convaincu que «le gel du prochain CFP au niveau de 2013 ... n'est pas une option viable ... [et qu']il convient d'augmenter d'au moins 5 % le niveau des ressources affectées au prochain CFP⁴», mais aussi des conclusions du Conseil européen⁵, selon lesquelles il est essentiel que «le prochain cadre financier pluriannuel reflète les efforts d'assainissement déployés par les États membres pour ramener le déficit et la dette sur une trajectoire plus viable. Tout en respectant le rôle des différentes institutions et la nécessité d'atteindre les objectifs poursuivis par l'Europe ... [il y a lieu de] faire en sorte que les dépenses au niveau européen contribuent de manière appropriée à ce processus».

La Commission est convaincue que les dépenses, lorsqu'elles sont effectuées au niveau européen, apportent une valeur ajoutée. Les dépenses du CFP actuel représentent un peu plus de 1 % du RNB de l'UE et sont faibles par rapport aux besoins paneuropéens régulièrement constatés par le Parlement européen et le Conseil. La Commission propose un cadre financier comportant l'équivalent de 1,05 % du RNB sous la forme d'engagements (1 % en paiements provenant du budget de l'UE), 0,02 % sous la forme de dépenses potentielles ne relevant pas du CFP, et 0,04% sous la forme de dépenses ne relevant pas du budget, ce qui portera le montant total à 1,11 %, ce chiffre incluant les montants réservés à la réaction aux crises et aux situations d'urgence (imprévisibles, comme les interventions humanitaires, par exemple) et les dépenses qui bénéficient des interventions ad hoc des États membres (le FED, par exemple, qui a une clé de contribution différente de celle du budget de l'UE). En proposant ce cadre, la Commission a cherché le bon équilibre entre ambition et réalisme, compte tenu du contexte dans lequel les négociations budgétaires vont se dérouler.

² Voir, par exemple, les contributions reçues en réponse à la consultation qui s'est tenue préalablement à l'adoption du réexamen du budget de l'UE, à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_fr.htm

³ Pour de plus amples précisions sur l'évaluation, par la Commission, des dépenses effectuées dans le CFP 2007-2013 et sur l'analyse de l'incidence des propositions actuelles, voir le document de travail des services de la Commission SEC(2011) 868 qui accompagne le présent document.

⁴ Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 sur Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive.

⁵ Conclusions du Conseil européen du 29 octobre 2010.

Conformément à la pratique établie en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel, la Commission présente sa proposition sous la forme d'engagements financiers futurs. Elle précise également le rythme escompté des paiements, dans un souci de prévisibilité, ce qui est particulièrement important en période d'assainissement budgétaire du fait du contrôle strict des niveaux de paiement au début de la période suivante que celui-ci exige.

La Commission a décidé de proposer le cadre financier pluriannuel suivant pour la période 2014-2020:

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (EU-27)

(en Mio EUR - prix 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
dont: cohésion sociale, économique et territoriale	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Croissance durable: ressources naturelles	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
dont: dépenses relatives au marché et paiement directs	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Sécurité et citoyenneté	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. L'Europe dans le monde	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administration	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
dont: dépenses administratives des institutions	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
en pourcentage du RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	133 851	141 278	135 516	138 396	142 247	142 916	137 994	972 198
en pourcentage du RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
HORS CFP								
Réserve d'aide d'urgence	350	350	350	350	350	350	350	2 450
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	429	429	429	429	429	429	429	3 000
Fonds de solidarité	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Instrument de flexibilité	500	500	500	500	500	500	500	3 500
Réserve pour les crises dans le secteur agricole	500	500	500	500	500	500	500	3 500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2 707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5 841
FED ACP	3 271	4 300	4 348	4 407	4 475	4 554	4 644	29 998
FED PTOM	46	46	46	46	46	46	46	321
Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTAL HORS CFP	7 815	8 583	8 306	8 357	8 395	8 445	8 416	58 316
TOTAL CFP + HORS CFP	150 371	152 585	153 391	154 725	155 739	157 372	159 134	1 083 316
en pourcentage du RNB	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

3. LE FINANCEMENT DU BUDGET DE L'UE

La nécessité de moderniser le cadre financier s'impose en ce qui concerne tant les priorités en matière de dépenses et leur détermination que le financement du budget de l'UE, qui est de plus en plus remis en question ces dernières années. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne réitère l'intention originelle, qui était que le budget de l'UE soit financé intégralement par des ressources propres. Toutefois, la réalité de la situation est qu'aujourd'hui, plus de 85 % du financement de l'UE est fondé sur des agrégats statistiques dérivés du revenu national brut (RNB) et sur la TVA, éléments que beaucoup d'États membres assimilent à des contributions nationales qu'il s'agit de minimiser. Cet état de fait a donné naissance, chez les contributeurs nets, à une attitude résumée par l'expression «I want my money back», qui met à mal la raison d'être d'un budget commun et remet en cause le principe fondamental de solidarité qui sous-tend l'Union. Il en est également découlé une focalisation excessive sur les paiements et les soldes nets et le budget s'est trouvé empêché de jouer pleinement son rôle en apportant une valeur ajoutée à l'UE dans son ensemble.

L'heure est venue de commencer à faire évoluer le financement de l'UE de sorte qu'il renoue avec les principes d'autonomie, de transparence et d'équité et de doter l'UE des moyens d'atteindre les objectifs politiques qu'elle s'est fixés. La proposition de nouvelles ressources propres n'a pas pour objectif d'augmenter le budget global de l'UE, mais de se détourner de la politique du «I want my money back» et d'introduire davantage de transparence dans le système. Il ne s'agit pas de conférer une souveraineté fiscale à l'UE, mais plutôt d'en revenir à des mécanismes de financement plus proches de l'intention originelle des traités. En conséquence, la proposition de la Commission aboutirait à une réduction des contributions directes à partir des budgets nationaux des États membres.

Dans le réexamen du budget⁶, la Commission a fourni une liste non exhaustive de moyens de financement possibles qui pourraient progressivement remplacer les contributions nationales et alléger la charge qui pèse sur les trésors publics nationaux. Elle a aussi énuméré plusieurs critères à prendre en compte lors de leur examen. La Commission a procédé à une analyse approfondie des options⁷ et a décidé de proposer un nouveau système de ressources propres fondé sur une taxe sur les transactions financières et une nouvelle ressource TVA. Ces nouvelles ressources propres pourraient partiellement financer le budget de l'UE et intégralement remplacer l'actuelle ressource propre fondée sur la TVA, complexe, que la Commission propose de supprimer, et réduire le niveau de la ressource fondée sur le RNB. La proposition de la Commission concernant une décision du Conseil sur les nouvelles ressources propres est détaillée dans un texte législatif qui accompagne la présente communication⁸. Dans ce contexte, la Commission soutient l'appel lancé par le Parlement européen en faveur d'une conférence interparlementaire avec les parlements nationaux pour débattre de cette question.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission propose également une simplification importante du problème des corrections et des rabais. Les tentatives de nivellement des disparités entre les contributions des États membres au budget de l'UE et les recettes tirées des différentes politiques de dépense de l'UE entraînent des distorsions dans le budget et mettent

⁶ COM(2010) 700

⁷ Pour plus de précisions, voir le document de travail des services de la Commission SEC(2011) 876 qui accompagne le présent document

⁸ COM(2011) 510

en péril la capacité de celui-ci d'apporter la valeur ajoutée qu'il représente. C'est la raison pour laquelle la Commission propose, conformément aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau de 1984, de plafonner les contributions des États membres qui, à défaut, devraient supporter une charge budgétaire excessive au regard de leur prospérité relative.

4. PRINCIPES QUI SOUS-TENDENT LE BUDGET DE L'UE

Le budget de l'UE ne ressemble pas à un budget national. L'UE ne finance pas directement les soins de santé ou l'éducation. Elle ne finance pas non plus la police ni les forces armées, comme le font les budgets nationaux. Son budget présente une dimension paneuropéenne, et non nationale. Son montant relativement faible lui permet d'être concentré sur les domaines dans lesquels il offre une valeur ajoutée européenne importante⁹. Le budget de l'UE ne cherche pas à financer des interventions que les États membres pourraient financer eux-mêmes. Il existe pour financer certaines activités qui permettent à l'UE de fonctionner ou des activités qui peuvent être réalisées de manière plus économe et plus efficace par un financement collectif à partir du budget de l'UE. Le budget de l'UE a pour mission:

- (a) de financer les politiques communes pour lesquelles les États membres ont décidé qu'elles devraient être gérées au niveau de l'UE (la politique agricole commune, par exemple);
- (b) de mettre en œuvre le principe de solidarité entre l'ensemble des États membres et des régions, pour soutenir le développement des régions les moins prospères, ce qui permet aussi à l'UE de fonctionner comme un espace économique unique (par la politique de cohésion, par exemple);
- (c) de financer des interventions destinées à parachever le marché intérieur, que même les États membres les plus prospères ne pourraient financer seuls. Le budget de l'UE permet d'adopter une perspective paneuropéenne et non purement nationale (par exemple, en finançant des investissements d'infrastructure paneuropéens). Il contribue également à éviter des chevauchements coûteux entre différents régimes nationaux poursuivant partiellement les mêmes objectifs;
- (d) de permettre des synergies et les économies d'échelle en facilitant la coopération et les solutions communes à des questions que les États membres ne pourraient traiter seuls (par exemple, les activités de recherche et d'innovation de classe mondiale, la coopération dans le domaine des affaires intérieures, la question des migrations ou la justice);
- (e) de répondre à des défis persistants ou nouveaux qui appellent une approche commune à l'échelle européenne (par exemple, dans les domaines de l'environnement, du changement climatique, de l'aide humanitaire, de l'évolution démographique ou de la culture).

Dans ce contexte, pour concevoir le prochain CFP, la Commission a appliqué les principes qu'elle énonçait dans le réexamen du budget de 2010, à savoir:

⁹ Pour des exemples de la valeur ajoutée des dépenses de l'UE, voir le document de travail des services de la Commission SEC(2011) 867 qui accompagne le présent document

- mettre en œuvre les priorités d'action fondamentales;
- se concentrer sur la valeur ajoutée de l'UE;
- orienter les dépenses en fonction de leur incidence et de leurs résultats;
- produire des avantages mutuels dans toute l'Union européenne.

Le budget de l'UE transpose la politique en chiffres. De ce fait, le financement doit refléter le cadre réglementaire existant et les priorités d'action dans les différents domaines. Il doit permettre d'obtenir les résultats souhaités – les pouvoirs publics ne jouissent pas d'un «droit» à recevoir des fonds à dépenser comme bon leur semble, mais ils reçoivent des fonds qui doivent les aider à atteindre des objectifs convenus d'un commun accord au niveau de l'UE. De ce fait, les programmes et instruments figurant dans la présente proposition de CFP ont été remodelés pour garantir que leurs effets et leur incidence fassent avancer les grandes priorités d'action de l'UE. Les principales caractéristiques de la prochaine série de programmes et d'instruments financiers seront l'attention portée aux résultats, le recours accru à la conditionnalité et la simplification de la mise en œuvre:

- Les **résultats** seront clairement liés à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et à la réalisation de ses objectifs. Cela implique de concentrer les programmes sur un nombre limité de priorités et d'actions à forte visibilité qui atteignent une masse critique. Il s'agit d'éviter la fragmentation et les interventions non coordonnées. Lorsque cela est possible, les programmes existants seront fusionnés (par exemple, dans des domaines tels que les affaires intérieures, l'éducation et la culture) et/ou remodelés (dans les secteurs de la recherche et de la cohésion, par exemple) pour permettre une programmation intégrée et le recours à un seul ensemble de mécanismes de mise en œuvre, de suivi et de contrôle.
- **Simplification:** les règles de financement actuelles ont évolué non seulement pour tenir compte de la nécessité de rendre compte de la manière dont l'argent public est dépensé, mais aussi en réaction aux problèmes rencontrés. Il en est résulté une diversité et une complexité des règles qui rendent celles-ci difficiles à mettre en œuvre et à contrôler. Cette complexité entraîne une lourde charge administrative pour les bénéficiaires ainsi que pour la Commission et les États membres, qui peut avoir pour effet non intentionnel de décourager la participation aux programmes et de retarder leur mise en œuvre. Des travaux sont actuellement en cours pour simplifier à la fois les règles générales (le règlement financier) et les règles sectorielles.
- **Conditionnalité:** pour renforcer l'attention portée aux résultats plutôt qu'aux intrants, la conditionnalité sera introduite dans les programmes et instruments. Cette mesure est particulièrement utile dans les grands secteurs de dépense que constituent la politique de cohésion et l'agriculture, où les États membres et les bénéficiaires seront tenus de démontrer que les fonds reçus sont utilisés pour faire progresser la mise en œuvre des priorités d'action de l'UE. Plus généralement, la Commission veillera à la cohérence entre la politique économique globale et le budget de l'UE, en particulier pour éviter les situations dans lesquelles l'efficacité du financement européen est sapée par des politiques macrobudgétaires mal conçues.

- **Stimuler les investissements:** en œuvrant de concert avec le secteur privé sur les instruments financiers novateurs, il est possible d'amplifier l'impact du budget de l'UE, ce qui permet de réaliser un plus grand nombre d'investissements stratégiques et, de ce fait, d'accroître le potentiel de croissance de l'UE. L'expérience de collaboration acquise avec, principalement, le groupe BEI (Banque européenne d'investissement) et les institutions financières publiques nationales et internationales a été positive et sera poursuivie dans le prochain CFP. Les garanties et accords de partage des risques peuvent permettre au secteur financier d'engager davantage de fonds et d'octroyer des prêts plus importants aux entreprises innovantes ou à des projets d'infrastructure. Ainsi, ces instruments financiers peuvent également contribuer au développement général des marchés financiers dans un contexte d'après-crise.

5. LES PRINCIPAUX ELEMENTS NOUVEAUX

L'ambition de la Commission concernant le prochain budget de l'UE est de dépenser différemment, en mettant davantage l'accent sur les résultats et la performance et en concentrant les efforts sur la réalisation des objectifs fixés dans la stratégie Europe 2020 grâce à une conditionnalité renforcée dans la politique de cohésion et à l'ajout d'une composante écologique aux paiements directs en faveur des agriculteurs. Le prochain budget devrait être modernisé en réorientant les ressources vers les domaines prioritaires que sont les infrastructures paneuropéennes, la recherche et l'innovation, l'éducation et la culture, la sécurisation des frontières extérieures et les priorités de la politique extérieure, telles que le voisinage européen. Il répond aux priorités des politiques transversales telles que la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, en les intégrant dans l'ensemble des principaux instruments et modes d'intervention. Des informations détaillées concernant l'approche adoptée dans chaque domaine d'action sont fournies dans la partie II qui accompagne la présente communication. La section suivante présente les grands changements qui seront apportés dans les principaux secteurs de dépense.

5.1. Horizon 2020: un cadre stratégique commun pour la recherche, l'innovation et le développement technologique

Le retard de l'UE en matière d'innovation est en passe de devenir considérable¹⁰ et c'est un point que l'UE doit s'efforcer de corriger si elle veut être en mesure de concurrencer efficacement les autres économies développées et les économies émergentes en cours de développement. L'UE dans son ensemble est en retard par rapport au Japon et aux États-Unis sur un certain nombre d'indicateurs clés, tels que le nombre de brevets enregistrés, le nombre des produits de haute ou de moyennement haute technologie exportés ou les dépenses consacrées à la recherche et au développement, exprimées en pourcentage du PIB.

La recherche et l'innovation contribuent à l'emploi, à la prospérité et à la qualité de vie. Bien que l'UE soit le leader mondial dans de nombreux secteurs technologiques, sa suprématie est de plus en plus contestée tant par ses concurrents traditionnels que par des pays émergents. Des programmes conjoints unissent les efforts de recherche et peuvent donc aboutir à des résultats que des États membres seuls ne parviendraient pas à obtenir.

¹⁰ Voir le document « Innovation Union Competitiveness Report 2011 » [SEC (2011) 739]

Le défi est de promouvoir la hausse des investissements dans la recherche et le développement dans toute l'UE, dans le but d'atteindre l'objectif d'Europe 2020 consistant à porter ces investissements à 3 % du PIB. L'UE doit aussi améliorer son bilan en matière de transformation du savoir scientifique en processus et produits brevetés, destinés non seulement aux industries de haute technologie mais aussi, et c'est peut-être plus important encore, aux secteurs traditionnels. Les pouvoirs publics, le secteur privé et la communauté des chercheurs seront mis à contribution. La Commission a entamé une vaste réorganisation des structures de gouvernance de la recherche dans l'UE, en commençant par créer le Conseil européen de la recherche, ce qui a déjà des retombées positives. La Commission propose d'aller plus loin et de réorganiser les instruments de financement de la recherche et de l'innovation existants (notamment les programmes-cadres de recherche et le programme pour la compétitivité et l'innovation) afin de les lier plus étroitement aux objectifs stratégiques arrêtés et de simplifier les procédures de mise en œuvre, ce qui permettra également d'alléger la charge administrative qui pèse sur les bénéficiaires.

La Commission propose que les futurs financements consacrés à la recherche et à l'innovation portent sur trois points importants solidement établis dans la stratégie Europe 2020, à savoir:

- renforcer l'excellence de la base scientifique;
- relever les défis de société;
- développer un leadership industriel et stimuler la compétitivité.

Un cadre stratégique commun (appelé Horizon 2020) éliminera la fragmentation et assurera une meilleure cohérence, notamment avec les programmes de recherche nationaux. Il sera étroitement lié aux grandes priorités sectorielles, telles que la santé, la sécurité alimentaire et la bioéconomie, l'énergie et le changement climatique. L'Institut européen de technologie sera associé au programme Horizon 2020 et jouera un rôle important en intégrant en un triangle de la connaissance l'éducation, l'innovation et la recherche grâce à ses communautés de la connaissance et de l'innovation. Un élément de cette nouvelle approche du financement de la recherche sera le recours accru aux instruments financiers novateurs, suivant le modèle du mécanisme de financement avec partage des risques, couronné de succès.

La Commission propose d'allouer 80 milliards d'euros sur la période 2014-2020 au cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation.

Ce financement sera complété par un important soutien à la recherche et à l'innovation provenant des fonds structurels. À titre d'exemple, sur la période 2007-2013, près de 60 milliards d'euros ont été consacrés à la recherche et à l'innovation à travers les régions d'Europe et l'on peut s'attendre à des niveaux de dépense similaires à l'avenir.

5.2. Solidarité et investissements pour une croissance et des emplois durables

La politique de cohésion est une manifestation importante de la solidarité envers les régions plus pauvres et plus faibles de l'Union. Elle est toutefois bien plus que cela. Une des réussites les plus brillantes de l'Union a été de parvenir à améliorer le niveau de vie de tous ses citoyens. Pour atteindre cet objectif, l'UE ne se contente pas d'aider les États membres et les régions plus pauvres à se développer et à progresser. Son rôle dans l'intégration du marché intérieur y contribue également car la taille de ce marché permet à toutes les parties de l'UE, riches ou pauvres, grandes ou petites, d'avoir accès à des marchés et de réaliser des

économies d'échelle. L'évaluation par la Commission des dépenses antérieures a mis en évidence de nombreux exemples de valeur ajoutée et d'investissements créateurs de croissance et d'emplois qui n'auraient pu être réalisés sans l'appui du budget de l'Union. Cependant, les résultats indiquent aussi une certaine dispersion et une définition insuffisante des priorités. À une époque où l'argent public se fait rare et où les investissements favorables à la croissance sont plus nécessaires que jamais, la Commission a décidé de proposer d'apporter des modifications substantielles à sa politique de cohésion.

La politique de cohésion joue aussi un rôle de premier plan dans la réalisation des ambitions et des objectifs de la stratégie Europe 2020 à travers l'UE. La Commission propose de mettre davantage l'accent sur les résultats et l'efficacité des dépenses relevant de la politique de cohésion en la reliant plus systématiquement aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Elle propose en outre de créer une nouvelle catégorie de régions – les «**régions en transition**» pour remplacer le système actuel de suppression et d'instauration progressives de l'aide. Cette catégorie englobera toutes les régions dont le PIB par habitant se situe entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'UE 27.

Le chômage et la persistance de niveaux de pauvreté élevés requièrent une action tant au niveau national que de l'UE. L'Union étant confrontée à des défis croissants liés aux faibles niveaux de qualification, aux résultats insatisfaisants de la politique active en faveur du marché du travail et des systèmes d'éducation, à l'exclusion sociale des groupes marginalisés et à la faible mobilité de la main-d'œuvre, il convient de mener des initiatives et d'entreprendre des actions de soutien concrètes. Bon nombre de ces défis ont encore été exacerbés par la crise financière et économique, les tendances démographiques et migratoires ainsi que l'évolution technologique très rapide. S'ils ne sont pas relevés efficacement, ils risquent de compromettre de manière significative la cohésion sociale et la compétitivité. Il est donc essentiel que les investissements favorables à la croissance dans les domaines des infrastructures, de la compétitivité régionale et du développement économique s'accompagnent de mesures liées à la politique du marché du travail, à l'éducation, à la formation, à l'inclusion sociale, à la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprises, ainsi qu'à la capacité administrative.

Le Fonds social européen (FSE) a un rôle fondamental à jouer à cet égard et il est proposé que les États membres soient tenus de définir de quelle manière les différents instruments de financement contribueront à la réalisation des objectifs phares de la stratégie Europe 2020, notamment en établissant des pourcentages minimaux à prélever sur les Fonds structurels en faveur du FSE pour chaque catégorie de régions (25 % pour les régions relevant de l'objectif de convergence, 40 % pour les régions en transition, 52 % pour les régions relevant de l'objectif de compétitivité, sur la base d'un Fonds de cohésion qui continue de représenter un tiers de la dotation en faveur de la politique de cohésion dans les États membres admissibles, et à l'exclusion de la coopération territoriale). L'application de ces pourcentages aboutit à une part globale minimale en faveur du FSE représentant 25 % du budget alloué à la politique de cohésion, soit 84 milliards d'euros. Le FSE sera complété par plusieurs instruments directement gérés par la Commission, tels que PROGRESS et le réseau EURES visant à soutenir la création d'emplois.

Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation permet d'agir avec une certaine souplesse en dehors du cadre financier, afin de soutenir les travailleurs qui perdent leur emploi en raison de l'évolution de la structure des échanges mondiaux, et de les aider à trouver un autre emploi le plus rapidement possible. Les montants nécessaires varient d'une année à l'autre, raison pour laquelle la Commission propose que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

reste en dehors du cadre financier. Ce fonds pourra aussi servir à aider les personnes travaillant dans le secteur agricole dont les moyens de subsistance risquent d'être mis à mal par la mondialisation.

Afin d'accroître l'efficacité des dépenses de l'UE et conformément à l'approche territoriale du traité de Lisbonne, la Commission propose d'établir un cadre stratégique commun pour l'ensemble des Fonds structurels afin de traduire les objectifs de la stratégie Europe 2020 par la fixation de priorités en matière d'investissement. Ce cadre est conçu de manière à donner un nouvel élan à l'objectif du traité de Lisbonne relatif à la cohésion territoriale. Concrètement, la Commission propose de conclure un contrat de partenariat avec chaque État membre. Ces contrats énonceront l'engagement, souscrit par les partenaires au niveau national et régional, de consacrer les fonds alloués à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, un cadre de performance par rapport auquel l'état d'avancement de ces engagements pourra être mesuré.

Il conviendra donc d'établir un lien étroit avec les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité et de convergence élaborés par les États membres, ainsi qu'avec les recommandations par pays adoptées par le Conseil sur cette base. Pour veiller à ce que l'efficacité des dépenses en matière de cohésion ne soit pas compromise par des politiques macrobudgétaires risquées, la conditionnalité liée à la nouvelle gouvernance économique complètera la conditionnalité sectorielle spécifique ex ante établie dans chaque contrat.

Les contrats définiront des objectifs et des indicateurs précis, fixeront un nombre limité de conditions à remplir (non seulement ex ante, mais aussi liées à l'obtention de résultats, afin que ceux-ci puissent être contrôlés) et incluront une disposition selon laquelle les pays s'engagent à rendre compte annuellement des progrès accomplis dans leur rapport annuel sur la politique de cohésion. Le soutien financier sera orienté vers un nombre limité de priorités: les régions de «compétitivité» et en «transition» utiliseraient la totalité de leur dotation budgétaire, à l'exception des crédits provenant du FSE, avant tout en faveur de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables, ainsi que de la compétitivité et de l'innovation des PME, tandis que les régions de «convergence» consacraient leurs crédits à un éventail un peu plus large de priorités (le cas échéant, pour renforcer les capacités institutionnelles, notamment).

Pour accroître les performances, de nouvelles dispositions en matière de conditionnalité seront introduites afin de veiller à ce que les fonds de l'UE soient axés sur les résultats et incitent fortement les États membres à assurer la concrétisation effective des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le cadre de la politique de cohésion. La conditionnalité prendra la forme, d'une part, de conditions ex ante qui devront être remplies avant le versement des fonds et, d'autre part, de conditions ex post qui feront dépendre le déblocage de fonds supplémentaires de performances à atteindre. Si aucun progrès en vue de satisfaire à ces conditions n'a été réalisé, les transferts de fonds seront suspendus, voire annulés.

La conditionnalité sera établie sur la base des résultats obtenus et des incitations à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour assurer l'utilisation efficace des ressources financières. Afin de mettre davantage l'accent sur les résultats et la réalisation des objectifs d'Europe 2020, 5 % du budget de cohésion seront mis en réserve et alloués, au cours d'un examen à mi-parcours, aux États membres et aux régions dont les programmes auront atteint les jalons fixés pour la réalisation des objectifs de leur programme lié aux ambitions et aux objectifs d'Europe 2020. Ces jalons seront définis conformément aux règlements régissant la politique de cohésion.

L'expérience tirée du cadre financier actuel montre que de nombreux États membres ont des difficultés à absorber des volumes importants de fonds de l'UE sur une période limitée. Des retards au niveau de l'élaboration des projets, des engagements et des dépenses ont entraîné un volume important de crédits non utilisés à la fin de la période de financement actuelle. Par ailleurs, compte tenu de la situation budgétaire de certains États membres, il a été plus difficile de débloquer des fonds pour assurer un cofinancement national. La Commission propose de prendre les mesures suivantes pour améliorer l'absorption des fonds:

- fixer à 2,5 % du PIB les taux de plafonnement des dotations en faveur de la cohésion;
- autoriser un relèvement temporaire du taux de cofinancement de 5 à 10 points de pourcentage lorsqu'un État membre bénéficie d'une aide financière en application des articles 136 ou 143 du TFUE, ce qui permettra de limiter l'effort requis de la part des budgets nationaux en période d'assainissement budgétaire, tout en conservant un niveau identique général de financement européen;
- inclure, dans les contrats de partenariat, certaines conditions relatives à l'amélioration des capacités administratives.

La Commission propose, pour le prochain cadre financier pluriannuel, de concentrer la plus grande partie des fonds de cohésion sur les régions et les États membres les plus pauvres. Elle suggère également d'aider les régions qui perdent leur statut de «régions relevant de l'objectif de convergence» en limitant la réduction des intensités d'aide qui serait en principe appliquée si elles acquéraient immédiatement le statut de «régions relevant de l'objectif de compétitivité». La Commission propose en conséquence, pour le prochain cadre financier pluriannuel, qu'elles conservent deux tiers de leurs dotations antérieures. Ces régions, ainsi que d'autres régions dont le niveau de PIB est similaire (se situant entre 75 et 90 % du PIB de l'UE) constitueraient une nouvelle catégorie de «régions en transition».

La Commission propose d'allouer 376 milliards d'euros aux instruments de la politique de cohésion pour la période 2014-2020.

Ce montant se décompose comme suit:

- **162,6 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de convergence;**
- **38,9 milliards d'euros pour les régions en transition;**
- **53,1 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de compétitivité;**
- **11,7 milliards d'euros pour la coopération territoriale;**
- **68,7 milliards d'euros pour le Fonds de cohésion;**

Et 40 milliards d'euros pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (voir point 5.3 ci-dessous).

Le Fonds social européen (sur la base de la formule 25/40/52 selon la catégorie de régions) représentera au moins 25 % de l'enveloppe budgétaire allouée à la politique de cohésion - à l'exclusion du mécanisme pour l'interconnexion en Europe - soit 84 milliards d'euros).

Hors cadre financier pluriannuel:

- **3 milliards d'euros pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation**
- **7 milliards d'euros pour le Fonds de solidarité de l'Union européenne**

5.3. Interconnecter l'Europe

Pour être pleinement opérationnel, le marché unique a besoin d'infrastructures modernes et très performantes interconnectant l'Europe, en particulier dans les domaines des transports, de l'énergie et des technologies de l'information et de la communication (TIC).

On estime qu'environ 200 milliards d'euros sont nécessaires pour achever les réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie, que 540 milliards d'euros devront être investis dans le réseau transeuropéen de transport et plus de 250 milliards d'euros dans les TIC au cours de la période 2014-2020. Bien que le marché puisse - et devrait - réaliser la majeure partie des investissements nécessaires, il convient de remédier aux défaillances de ce marché (de gommer les disparités persistantes, d'éliminer les goulets d'étranglement et d'assurer des connexions transfrontalières adéquates). L'expérience montre cependant que les budgets nationaux n'accordent jamais toute la priorité nécessaire aux investissements plurinationaux transfrontaliers afin de doter le marché intérieur des infrastructures dont il a besoin. Il s'agit là d'un exemple supplémentaire illustrant la valeur ajoutée apportée par le budget de l'UE, qui peut assurer le financement des projets paneuropéens qui relient le centre à la périphérie dans l'intérêt de chacun.

La Commission a donc décidé de proposer la création d'un mécanisme pour l'interconnexion en Europe afin d'accélérer le développement des infrastructures nécessaires à l'UE. Ces interconnexions favorables à la croissance permettront d'améliorer l'accès au marché intérieur et de mettre un terme à l'isolement dont souffrent certains «îlots» économiques. Par exemple, l'approvisionnement énergétique des parties de l'Union qui ne sont pas encore reliées aux principaux réseaux électriques et gaziers dépend des investissements réalisés dans d'autres États membres. Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe contribuera aussi de manière essentielle à la sécurité énergétique en assurant un accès paneuropéen à différentes sources et différents prestataires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Il contribuera par ailleurs à l'application du nouveau concept de cohésion territoriale introduit par le traité de Lisbonne. La disponibilité, partout en Europe, de réseaux TIC à grande vitesse et de services TIC paneuropéens permettra aussi de remédier à la fragmentation du marché unique et aidera les PME qui recherchent des relais de croissance en dehors de leur marché national.

Ce mécanisme financera, dans les domaines des transports, de l'énergie et des TIC, des infrastructures prioritaires préalablement sélectionnées qui présentent un intérêt pour l'UE, ainsi que des infrastructures à la fois physiques et liées aux technologies de l'information, compatibles avec les critères du développement durable. Une liste provisoire des infrastructures proposées (les chaînons manquants) accompagne la présente proposition.

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe sera géré de façon centralisée et financé par un budget spécifique ainsi que par des crédits du Fonds de cohésion réservés au secteur des transports. Les taux de cofinancement du budget de l'UE seront plus élevés lorsque les investissements seront réalisés dans des régions dites de «convergence» plutôt que dans des régions relevant de l'objectif de «compétitivité». Les infrastructures locales et régionales seront reliées aux infrastructures prioritaires de l'UE, ce qui permettra d'interconnecter l'ensemble des citoyens partout dans l'Union, et elles pourront être (co)financées par les Fonds

structurels (Fonds de cohésion et/ou FEDER, selon la situation de chaque État membre/région). Étant donné le manque d'infrastructures dans les nouveaux États membres, la Commission a décidé de proposer une répartition des ressources du Fonds de cohésion quasiment identique, ce qui contribuera à stimuler les investissements dans les transports dans les régions admissibles et à favoriser les liens entre ces régions et le reste de l'Union.

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe offre des possibilités d'utiliser des instruments de financement novateurs pour accélérer et garantir des investissements plus importants que ce qui pourrait être réalisé au moyen de fonds publics uniquement. La Commission travaillera en étroite concertation avec la BEI et d'autres banques d'investissement publiques pour financer ces projets au moyen de sources différentes. La Commission encouragera notamment le recours aux emprunts obligataires européens¹¹ pour faire progresser la réalisation de ces projets importants.

Certains projets d'infrastructure présentant un intérêt pour l'UE devront traverser certains pays voisins ou de préadhésion. La Commission proposera des moyens simplifiés pour relier ces projets et les financer grâce au nouveau mécanisme, afin d'assurer la cohérence entre les instruments internes et externes. Pour ce faire, des ensembles intégrés de règles devront être prévus, de manière à ce que le financement des projets concernés puisse se faire au titre de différentes rubriques du budget de l'UE.

La Commission propose d'allouer 40 milliards d'euros au mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2014-2020, auxquels viendront s'ajouter 10 milliards d'euros supplémentaires pour des investissements liés aux transports à l'intérieur du Fonds de cohésion.

Ce montant inclut 9,1 milliards d'euros pour le secteur de l'énergie, 31,6 milliards d'euros pour les transports (dont 10 milliards d'euros à l'intérieur du Fonds de cohésion) et 9,1 milliards d'euros pour les TIC.

5.4. Une politique agricole commune efficace dans l'utilisation des ressources

La politique agricole commune (PAC) est l'une des rares politiques réellement communes de l'UE. Elle a pour objectif d'assurer la pérennité du secteur agricole en Europe en renforçant sa compétitivité, en assurant un approvisionnement alimentaire sûr et adéquat, et en préservant l'environnement et le paysage tout en garantissant un niveau de vie équitable à la population agricole. À ce titre, elle remplace 27 politiques agricoles nationales différentes et permet aux budgets nationaux de réaliser des économies dès lors que le soutien direct des agriculteurs est assuré par le budget de l'UE, sans cofinancement national.

Les changements que propose la Commission, en ce qui concerne le financement de la PAC entraîneront une intégration plus complète de cette politique dans la stratégie Europe 2020, tout en garantissant des niveaux de revenus stables aux agriculteurs européens. À l'avenir, le budget consacré à l'agriculture sera non seulement utilisé pour accroître la productivité agricole, garantir un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, assurer la disponibilité des produits et veiller à ce qu'ils soient vendus au consommateur à des prix raisonnables, mais il soutiendra aussi la gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique, et contribuera à un développement territorial équilibré

¹¹ Pour de plus amples informations, voir le document de travail des services de la Commission SEC(2011) 868 qui accompagne le présent document

partout en Europe. Les trois volets de la stratégie Europe 2020 – croissance intelligente, durable et inclusive – seront intégrés dans la prochaine phase de développement de la PAC.

Les changements proposés par la Commission ont été conçus de manière à aboutir à un système d'aide plus équitable et plus juste sur l'ensemble du territoire de l'UE en établissant un lien entre les politiques agricole et de l'environnement dans la gestion durable du paysage, et en veillant à ce que l'agriculture continue de contribuer à une économie rurale dynamique. Au fil des ans, un certain nombre d'obligations et de responsabilités ont été incluses dans la PAC, alors qu'elles relèvent plutôt d'autres domaines. La Commission saisira l'occasion offerte par le nouveau cadre financier pluriannuel pour recentrer la PAC sur ses activités fondamentales, et pour entreprendre de nouvelles activités. Par exemple, les fonds consacrés à la sécurité alimentaire ont été transférés à la rubrique 3 du budget et, désormais, l'aide alimentaire en faveur des populations les plus défavorisées sera financée au titre de la rubrique 1 car elle s'inscrit davantage dans le cadre de l'objectif de réduction de la pauvreté relevant de la stratégie Europe 2020. La Commission proposera d'élargir la portée du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation afin d'y inclure l'aide aux agriculteurs dont les moyens de subsistance risquent d'être mis à mal par la mondialisation.

La structure de base de la PAC, fondée sur deux piliers, sera maintenue. Les principaux changements proposés par la Commission sont les suivants:

Écologisation des paiements directs: pour veiller à ce que la PAC aide l'UE à atteindre ses objectifs en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique au-delà des exigences d'écoconditionnalité prévues par la législation actuelle, 30 % de l'aide directe seront subordonnés à cette «écologisation». Cela signifie que tous les agriculteurs devront adopter des pratiques favorables à l'environnement, qui seront définies dans la législation et seront contrôlables. Cette écologisation aura pour effet de réorienter sensiblement le secteur agricole pour le rendre plus durable, les agriculteurs obtenant des versements pour fournir des biens publics à leurs concitoyens.

Convergence des paiements: pour garantir une répartition plus équitable de l'aide directe tout en prenant en considération les différences qui continuent d'exister en ce qui concerne les niveaux de salaires et les coûts de production, les niveaux de soutien direct à l'hectare seront progressivement adaptés. Cet objectif sera atteint de la façon suivante: au cours de la période considérée, tous les États membres dont le niveau des paiements directs sera inférieur à 90 % de la moyenne devront réduire d'un tiers l'écart entre leur niveau actuel et ce niveau. Cette convergence sera financée proportionnellement par tous les États membres dont le niveau des paiements directs est supérieur à la moyenne de l'UE. De la même manière, la répartition des fonds alloués au développement rural sera réexaminée sur la base de critères plus objectifs et sera davantage orientée vers les objectifs de la PAC. Cela permettra de garantir un traitement plus équitable des agriculteurs exerçant des activités identiques. Pour permettre à la PAC de relever les défis liés aux spécificités économiques, sociales, environnementales et géographiques de l'agriculture européenne au 21^e siècle et contribuer efficacement à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, la Commission présentera des propositions visant à instaurer une certaine souplesse entre les deux piliers.

Plafonnement du niveau des paiements directs en limitant le niveau de base du soutien direct au revenu dont peuvent bénéficier les grandes exploitations agricoles, tout en tenant compte des économies d'échelle réalisées par les structures plus vastes et de l'emploi direct qu'elles génèrent. La Commission propose que les économies soient reversées dans la rotation

budgétaire dédiée au développement rural et restent dans les enveloppes nationales des États membres qui les ont réalisées.

La Commission estime que ces nouveaux éléments peuvent être pris en compte dans le contexte de la structure actuelle à deux piliers de la PAC. La future PAC contiendra donc un premier pilier plus écologique et réparti plus équitablement, et un second pilier davantage axé sur la compétitivité et l'innovation, la lutte contre le changement climatique et l'environnement. Un meilleur ciblage des actions devrait entraîner une utilisation plus efficace des ressources financières disponibles. Le second pilier de la PAC, qui couvre le **développement rural**, continuera de contribuer à satisfaire les besoins nationaux et/ou régionaux spécifiques, tout en reflétant les priorités de l'UE, et devra respecter les mêmes dispositions en matière de conditionnalité, liées aux performances dans le cadre de la stratégie Europe 2020, que les autres Fonds structurels. Après 2013, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sera inclus dans le cadre stratégique commun applicable à l'ensemble des Fonds structurels et dans les contrats qu'il est prévu de conclure avec tous les États membres. La mise en avant de la dimension territoriale du développement socio-économique et le regroupement de tous les fonds européens disponibles au sein d'un contrat unique permettront à l'avenir de soutenir plus efficacement le développement économique des zones rurales sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Enfin, la Commission propose de restructurer les mesures de marché qui relèvent actuellement du premier pilier de la PAC. Aujourd'hui, le secteur agricole européen est confronté à toute une série de défis, dont la nécessité de faire face à des situations imprévisibles ou de faciliter les adaptations rendues nécessaires par l'adoption d'accords commerciaux internationaux. La Commission propose par conséquent de créer deux instruments en dehors du cadre financier pluriannuel, qui seront soumis à la même procédure accélérée que la réserve d'aide d'urgence: un mécanisme d'urgence pour réagir aux situations de crise (un problème de sécurité alimentaire, par exemple) et un nouveau champ d'application pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

La Commission propose d'allouer 281,8 milliards d'euros au premier pilier de la politique agricole commune et 89,9 milliards d'euros au développement rural pour la période 2014-2020. Ces fonds seront complétés par un montant supplémentaire de 15,2 milliards d'euros:

- **4,5 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la bioéconomie et de l'agriculture durable (relevant du cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation);**
- **2,2 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire relevant de la rubrique 3;**
- **2,5 milliards d'euros pour l'aide alimentaire en faveur des régions les plus défavorisées relevant de la rubrique 1;**
- **3,5 milliards d'euros pour une nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole;**
- **jusqu'à 2,5 milliards d'euros pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.**

5.5. Investir dans les ressources humaines

Les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 relatifs à l'augmentation du pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur et à la réduction du taux d'abandon scolaire précoce ne pourront être atteints sans investir plus énergiquement dans les ressources humaines. La principale contribution financière du budget de l'UE dans ce domaine provient du Fonds social européen. Les activités couvertes par ce fonds laissent une marge permettant d'accroître l'appui de l'UE à tous les niveaux d'éducation et de formation formelles (école, enseignement supérieur, formation professionnelle, formation des adultes), ainsi qu'aux activités d'éducation et de formation informelles et non formelles. Une des principales réussites des actuels programmes «Éducation et formation tout au long de la vie», «Erasmus Mundus» et «Jeunesse» est la croissance de la mobilité transnationale à des fins d'apprentissage. Pour améliorer les qualifications et contribuer à réduire les niveaux de chômage élevés chez les jeunes dans de nombreux États membres, les actions actuellement soutenues par le programme Leonardo, qui aide les personnes à bénéficier d'un enseignement ou d'une formation dans un autre État membre dans des domaines tels que la formation professionnelle initiale, ainsi qu'à élaborer et à transférer des politiques innovantes d'un État membre à un autre, seront encouragées au cours de la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel. L'aide financière dont peuvent bénéficier ceux qui souhaitent suivre des études de troisième cycle (mastère) dans un autre État membre est actuellement très limitée. La Commission proposera d'élaborer, en collaboration avec la BEI, un programme innovant offrant des garanties en faveur de la mobilité des étudiants de troisième cycle. La Commission propose dès lors de renforcer les programmes de l'UE pour l'éducation et la formation et d'augmenter les fonds alloués à ces activités.

L'aide financière de l'UE en faveur des activités culturelles et des médias soutient le patrimoine culturel commun des Européens et vise à accroître la circulation des œuvres européennes créatives tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Les programmes actuels ont un rôle particulier à jouer en stimulant la coopération transfrontalière, en encourageant l'apprentissage en équipe et en améliorant le professionnalisme de ces secteurs. Le rôle économique croissant du secteur des industries culturelles et créatives s'inscrit très largement dans le cadre des objectifs de la stratégie Europe 2020.

La structure actuelle de ces programmes et des instruments est cependant fragmentée. Caractérisés par de multiples projets d'ampleur limitée, certains ne disposent pas de la masse critique nécessaire pour avoir un effet durable. Des chevauchements existent également entre les activités, ce qui a entraîné une augmentation des coûts de gestion ainsi qu'une certaine confusion parmi les candidats potentiels.

La Commission propose donc de rationaliser et de simplifier la structure actuelle en élaborant un programme intégré unique dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la jeunesse. Il sera axé essentiellement sur le développement des compétences et la mobilité du capital humain. Dans cette optique, des synergies seront également recherchées avec les programmes liés à la culture.

Les procédures de candidature, de contrôle et d'évaluation des projets seront simplifiées, notamment en confiant la gestion des projets à des agences nationales.

La Commission propose d'allouer 15,2 milliards d'euros au domaine de l'éducation et de la formation, et 1,6 milliard d'euros au domaine de la culture pour la période 2014-2020.

Ce financement sera complété par un soutien important de l'éducation et de la formation au moyen des Fonds structurels. Par exemple, 72,5 milliards d'euros environ ont été dépensés en faveur de l'éducation et de la formation dans toutes les régions d'Europe au cours de la période 2007-2013. On peut s'attendre à des niveaux de dépenses analogues à l'avenir.

5.6. Relever les défis liés aux migrations

L'importance des politiques liées aux affaires intérieures, qui englobent les questions de sécurité, de migrations et de gestion des frontières extérieures, n'a cessé de croître ces dernières années. Il s'agit par ailleurs d'un domaine qui a subi des changements significatifs dans le cadre du traité de Lisbonne. L'importance de ces politiques a été confirmée par le programme de Stockholm¹² et son plan d'action¹³.

L'objectif visé par la création d'un espace sans frontières intérieures, dans lequel les citoyens de l'UE et les ressortissants des pays tiers disposant de droits légaux d'entrée et de résidence peuvent entrer, se déplacer, vivre et travailler en ayant la garantie que leurs droits sont pleinement respectés et leur sécurité assurée, revêt une importance capitale. Dans le même temps, l'immigration irrégulière et l'intégration suscitent des inquiétudes de plus en plus fortes au sein de l'opinion publique. Une politique prospective en matière d'immigration légale et d'intégration est essentielle pour renforcer la compétitivité et la cohésion sociale de l'UE, enrichir nos sociétés et offrir des perspectives à chacun. L'achèvement d'un système européen commun d'asile plus sûr, plus efficace et conforme à nos valeurs reste une priorité. Il s'agit globalement d'un domaine dans lequel la valeur ajoutée apportée par la mobilisation du budget de l'UE est évidente.

La Commission propose, pour le prochain cadre financier pluriannuel, de simplifier la structure des instruments de dépenses en réduisant le nombre de programmes à une structure fondée sur deux piliers et en créant à cet effet un Fonds pour les migrations et l'asile et un Fonds pour la sécurité intérieure. Ces deux fonds revêtiront une dimension extérieure garantissant la continuité des financements, qui débiteront dans l'Union et se poursuivront dans les pays tiers, notamment en ce qui concerne la réinstallation des réfugiés et les programmes de réadmission et de protection régionale. La Commission envisage également de passer d'une programmation annuelle à une programmation pluriannuelle, ce qui réduira la charge de travail de la Commission, des États membres et des bénéficiaires finaux.

Le traité de Lisbonne prévoit une coopération de l'UE dans la lutte contre les réseaux criminels, la traite des êtres humains et le trafic d'armes et de drogue, ainsi que dans le domaine de la protection civile afin de garantir une meilleure protection des personnes et de l'environnement en cas de catastrophes naturelles et d'origine humaine d'importance majeure. L'augmentation du nombre de catastrophes ayant un impact sur les citoyens européens plaide pour une action plus systématique au niveau européen. La Commission propose dès lors de renforcer l'efficacité, la cohérence et la visibilité de la réaction de l'UE aux catastrophes.

La Commission propose d'allouer 8,2 milliards d'euros aux affaires intérieures pour la période 2014-2020 et 455 millions d'euros à la protection civile et à la capacité européenne de réaction aux situations d'urgence.

¹² Document n° 17024/09 du Conseil

¹³ COM(2010) 171

5.7. L'UE en tant qu'acteur mondial

Les événements qui se déroulent à l'extérieur des frontières de l'Union peuvent avoir et ont des répercussions directes sur la prospérité et la sécurité des citoyens de l'UE. Il est donc dans l'intérêt de l'UE de s'efforcer activement d'influencer le monde qui nous entoure, y compris en usant d'instruments financiers.

Le traité de Lisbonne marque un nouveau départ pour les relations de l'UE avec le reste du monde. La création du poste de haut représentant, qui est également associé à la fonction de vice-président de la Commission et inclut un rôle de coordination important, traduit la volonté de faire preuve d'unité et d'efficacité dans nos relations avec nos partenaires internationaux, sur la base des principes directeurs que sont la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la dignité humaine, l'égalité et la solidarité, ainsi que le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. L'UE continuera de promouvoir et de défendre les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit au-delà de ses frontières. La défense de ses valeurs constitue un aspect essentiel de son action extérieure.

Une autre de ses grandes priorités est le respect de l'engagement formellement pris par l'UE de consacrer 0,7 % du produit national brut (PNB) à l'aide au développement en maintenant la part du budget de l'UE dans le cadre des efforts communs déployés par l'Union dans son ensemble d'ici à 2015, ce qui constituera une avancée décisive vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Un instrument panafricain sera créé dans le cadre de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie commune UE-Afrique et l'accent sera mis sur la valeur ajoutée évidente des actions transrégionales et transcontinentales. Il sera suffisamment souple pour prendre en compte les contributions des États membres de l'UE, des États africains, des institutions financières et du secteur privé. De surcroît, l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) se concentrera sur l'éradication de la pauvreté et sur la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement dans les régions concernées du globe.

L'engagement de l'UE doit être adapté à chaque situation particulière. Nos partenaires sont aussi bien des économies en développement que des pays parmi les moins avancés ayant besoin d'une aide spécifique de l'UE. Conformément à sa récente communication sur la politique européenne de voisinage¹⁴, l'UE s'est engagée à long terme pour mettre en place une zone de stabilité, de prospérité et de démocratie dans les pays qui l'entourent. Les événements historiques qui secouent le monde arabe appellent aussi un investissement sur le long terme à l'appui d'une mutation qui, très clairement, est dans notre intérêt autant que dans celui de ces pays. L'UE intensifiera ses efforts de prévention de crise afin de préserver la paix et de renforcer la sécurité internationale.

Nos instruments peuvent également faciliter les relations de l'Union avec les pays tiers concernant des enjeux de dimension mondiale, tels que le changement climatique, la protection de l'environnement, l'immigration clandestine et les instabilités régionales, et permettre de réagir rapidement et efficacement aux catastrophes naturelles et d'origine humaine où qu'elles surviennent dans le monde. L'UE est déterminée à contribuer financièrement à la réalisation des engagements qu'elle a souscrits sur la scène internationale en ce qui concerne le changement climatique et la protection de la biodiversité. Une rationalisation importante des instruments a été opérée en 2003 et a commencé à produire des

¹⁴ COM(2011) 303

résultats plus concrets. La Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une nouvelle réorganisation majeure du dispositif législatif pour le prochain cadre financier pluriannuel, même si un certain nombre d'améliorations sont proposées et que l'investissement global monte en puissance.

Afin de prendre en compte les évolutions en cours au niveau international, la Commission propose de réorienter le financement des programmes mis en œuvre dans les pays industrialisés et les économies émergentes et de créer à la place un nouvel instrument de partenariat qui soutiendra nos intérêts économiques dans le reste du monde. Il pourra en résulter des possibilités accrues pour les entreprises européennes grâce à la promotion des échanges et de la convergence réglementaire dans les cas dans lesquels un financement peut contribuer à renforcer les relations économiques de l'UE dans le monde. Cela permettra de garantir que les entreprises européennes puissent bénéficier de la transformation économique qui touche de nombreuses régions du monde, ouvrant des opportunités inégalées mais s'accompagnant aussi d'une concurrence intense.

L'aide humanitaire de l'Union européenne est à présent reconnue dans le traité de Lisbonne comme une politique à part entière de l'action extérieure de l'UE qui apporte une haute valeur ajoutée. En adoptant une approche cohérente, complémentaire et coordonnée de la mise en œuvre de l'aide humanitaire, l'UE veille à ce que les ressources limitées soient utilisées efficacement de manière à répondre aux besoins recensés et soutient les efforts déployés pour améliorer l'efficacité des interventions humanitaires internationales. L'augmentation du nombre de catastrophes naturelles et d'origine humaine et l'accroissement de leur impact sur l'économie plaident pour une action systématique au niveau européen qui permettrait de mieux anticiper les risques et de renforcer les capacités de réaction, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. La Commission propose que les mesures de prévention, de gestion et de réaction aux crises soient mises en œuvre à l'aide de l'instrument d'aide humanitaire et qu'il soit fait appel au mécanisme de protection civile pour faire face aux catastrophes naturelles et d'origine humaine, qui vont continuer de survenir au fur et à mesure que les effets du changement climatique se feront sentir.

La Commission considère que les instruments de financement de certains domaines d'action intérieure, tels que l'éducation et les migrations, devraient également servir à soutenir des actions mises en œuvre dans des pays tiers, compte tenu des avantages manifestes d'une rationalisation et d'une simplification de la démarche.

La Commission propose d'allouer 70 milliards d'euros aux instruments d'aide extérieure pour la période 2014-2020.

Dotations ne relevant pas du CFP:

- **Fonds européen de développement (pays ACP): 30 milliards d'euros;**
- **Fonds européen de développement (pays et territoires d'outre-mer): 321 millions d'euros;**
- **Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité;**
- **Réserve d'aide d'urgence: 2,5 milliards d'euros.**

5.8. Éléments ayant un statut spécifique

Il existe plusieurs moyens de financer des activités qui sont mises en œuvre au nom de l'UE ou dans le cadre de ses politiques. Pour plusieurs raisons, certaines activités sont financées par une clé budgétaire différente ou seulement par certains États membres. Dans la présente proposition de cadre financier pluriannuel, la Commission attire également l'attention sur un certain nombre de propositions de dépenses ayant un statut spécifique.

5.8.1. *Fonds européen de développement*

Le Fonds européen de développement (FED) finance l'aide au développement en faveur des pays en développement partenaires de l'UE. Le FED a toujours été financé en dehors du budget de l'UE pour prendre en compte les relations historiques particulières que certains États membres entretiennent toujours avec diverses régions du monde. La Commission considère que dans les circonstances actuelles, c'est-à-dire avec un accord de Cotonou (sur la base duquel le FED fournit une aide aux pays ACP) qui expire en 2020, les conditions permettant d'intégrer pleinement le FED dans le budget ne sont pas encore réunies. Toutefois, dans une perspective d'intégration future, la Commission pourra envisager de proposer de rapprocher la clé de contribution du FED de celle utilisée pour le budget de l'UE. Cela contribuera également à renforcer la visibilité des montants absolus alloués à l'aide au développement. Il est également proposé d'améliorer le contrôle démocratique du FED et de l'aligner sur l'instrument de financement de la coopération au développement, tout en tenant compte des spécificités de cet instrument.

5.8.2. *Projets de grande envergure*

L'expérience acquise au fil des ans a montré que les projets de grande envergure qui présentent un intérêt pour l'UE tendent à représenter un coût démesuré pour le budget limité de l'UE. Les prévisions de coûts initiales étant souvent dépassées du fait de la spécificité de ces projets, il est nécessaire de trouver des financements supplémentaires, ce qui implique également la nécessité de redéployer des fonds qui ont déjà été affectés à d'autres besoins prioritaires. Cette solution n'est pas viable et la Commission a donc décidé de soumettre d'autres propositions concernant le financement futur des projets scientifiques de grande envergure en établissant une distinction entre Galileo et les autres projets.

L'UE est l'unique propriétaire du projet Galileo et le présent paquet propose un budget suffisant pour couvrir ses besoins futurs. Il sera nécessaire de maintenir les efforts permettant de maîtriser les coûts. Le règlement fixant le cadre financier pluriannuel répondra à cette nécessité. Il est prévu de parvenir à la phase de déploiement complet de Galileo et à sa phase opérationnelle au début du prochain cadre financier; à ce stade, il conviendra d'envisager de nouvelles modalités de gestion dans une perspective à plus long terme.

En ce qui concerne les projets tels qu'ITER et GMES, dont les coûts et/ou les dépassements de coûts sont trop élevés pour être supportés exclusivement par le budget de l'UE, la Commission propose de prévoir leur financement en dehors du CFP après 2013. Cela permettra à l'UE de continuer à honorer pleinement ses engagements internationaux.

6. INSTRUMENTS ET MISE EN ŒUVRE

6.1. Simplifier pour améliorer la mise en œuvre

Les procédures de mise en œuvre et les exigences de contrôle associées aux programmes de l'UE doivent garantir l'obligation de rendre des comptes tout en offrant un bon rapport coût-efficacité. Les modifications apportées au fil des ans ont engendré un système que tout le monde juge aujourd'hui trop complexe et qui, souvent, décourage la participation et/ou retarde la mise en œuvre. Dans ce contexte, la Commission propose une simplification radicale pour l'ensemble du futur CFP. À cet égard, il importe que les futures bases juridiques de tous les programmes sectoriels permettent d'établir un juste équilibre entre les grands objectifs, les modalités de mise en œuvre et les coûts d'administration et de contrôle. Plus spécifiquement, les conditions devant permettre la réalisation des objectifs seront établies sur la base du meilleur rapport coût-efficacité et garantiront dans le même temps des critères d'admissibilité clairs, l'obligation de rendre des comptes et des contrôles suffisants pour limiter les risques d'erreur et l'exposition à la fraude à un niveau et à un coût raisonnables.

Une profonde simplification de l'utilisation des fonds de l'UE passera nécessairement par une mise en commun des efforts déployés par toutes les institutions pour réviser à la fois les dispositions générales du règlement financier et les règles sectorielles en cours d'élaboration. Les mesures de simplification adoptées au niveau de l'UE ne produiront toutefois pleinement leurs effets que si elles s'accompagnent parallèlement d'efforts au niveau national, notamment dans le domaine de la gestion partagée. La Commission publiera une communication consacrée à la simplification à la fin de 2011, dès qu'elle aura déposé toutes ses propositions sectorielles.

6.1.1. Réduire le nombre de programmes

Un premier moyen d'atteindre cet objectif est de réduire le nombre de programmes et d'instruments distincts; il est possible de réaliser plusieurs objectifs à la fois sans multiplier inutilement le nombre d'instruments pour les atteindre et sans qu'il y ait d'importantes disparités d'un programme à l'autre au niveau des modalités de gestion. Les programmes complexes qui ne se sont pas avérés concluants seront soit réorganisés sous une forme simplifiée plus efficace, soit abandonnés. Cette approche est proposée pour certains domaines comme les affaires maritimes et la pêche, la justice et les droits fondamentaux, les affaires intérieures, l'éducation et la culture.

6.1.2. Incrire différents instruments dans un cadre unique

Un autre moyen de simplifier la gestion des programmes consiste à inscrire ceux-ci dans un cadre unique doté de règles communes tout en limitant autant que possible le nombre d'exceptions ou de cas particuliers. Par exemple:

- La Commission propose de regrouper les trois principales sources de financement de la recherche et de l'innovation (le 7^e programme-cadre en cours, le volet innovation en cours du programme pour l'innovation et la compétitivité et l'Institut européen d'innovation et de technologie) dans un seul cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation.
- Pour ce qui est des fonds en gestion partagée, à savoir le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le futur fonds

européen pour les affaires maritimes et la pêche, un cadre stratégique commun remplacera l'approche actuelle qui consiste à établir des ensembles distincts de lignes directrices stratégiques pour tous les instruments.

6.1.3. *Externaliser*

La Commission propose également d'exploiter la possibilité d'un recours accru aux agences exécutives existantes. Comme l'a confirmé la Cour des comptes, ces agences fournissent un service de meilleure qualité et renforcent la visibilité de l'UE. Cet instrument convient plus particulièrement à la poursuite de plus petits programmes en cours qui n'ont pas encore été externalisés et impliquent une masse critique d'opérations homogènes et standardisées, ce qui permettrait de réaliser des économies d'échelle. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles agences exécutives, mais de réviser si nécessaire le mandat des agences existantes. C'est la voie choisie, par exemple, pour des propositions relatives aux programmes pour l'éducation et la culture.

6.1.4. *Intégrer les priorités dans les politiques*

Pour garantir une réalisation optimale des objectifs fixés dans certains domaines d'action (lutte contre le changement climatique, politique des consommateurs, environnement, santé et droits fondamentaux), il convient d'intégrer les priorités dans divers instruments relevant d'autres domaines d'action. Par exemple, il faut intégrer les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement dans différents instruments pour qu'ils contribuent au développement d'une économie sobre en carbone, efficace dans l'utilisation des ressources et capable de s'adapter aux effets du changement climatique, à l'accroissement de la compétitivité de l'Europe, à la création d'emplois plus nombreux et plus verts, au renforcement de la sécurité énergétique et à des progrès en matière de santé. Dans le domaine de la coopération au développement, le climat et l'environnement, et notamment la biodiversité, seront intégrés dans tous les programmes concernés.

En conséquence, la part concernée du budget de l'UE augmentera grâce à une intégration efficace des priorités dans toutes les grandes politiques de l'UE (cohésion, recherche et innovation, agriculture et coopération extérieure). Sachant qu'une même action peut et doit poursuivre simultanément plusieurs objectifs, l'intégration favorisera les synergies dans l'utilisation des fonds consacrés à diverses priorités et contribuera à accroître la cohérence et l'efficacité des dépenses.

6.1.5. *Une administration plus efficace*

Les dépenses administratives représentent actuellement 5,7 % des dépenses courantes. Ce budget finance l'ensemble des institutions de l'Union européenne: le Parlement européen (20 %), le Conseil européen et le Conseil (7 %), la Commission (40 %) et les institutions et organes de plus petite taille (15 %). Pour sa part, la Commission a consenti des efforts substantiels au cours des dix dernières années pour réformer la gestion de ses ressources humaines et budgétaires et garantir une utilisation plus efficace de celles-ci. La seule réforme de 2004 a permis d'économiser 3 milliards d'euros depuis 2004 et la poursuite du processus de réforme rapportera 5 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2020. Dans le cadre de son engagement continu à limiter les coûts d'administration des politiques de l'UE, la Commission fonctionne sur la base d'une «croissance zéro» de ses ressources humaines depuis 2007.

La Commission propose de continuer de simplifier et de rationaliser l'administration des institutions, agences et organes de l'UE pour en faire une organisation moderne, efficace et dynamique, conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Consciente des contraintes budgétaires auxquelles sont soumis les États membres et compte tenu des coupes opérées dans les dépenses publiques nationales d'administration, la Commission a réexaminé les dépenses administratives de toutes les institutions afin d'identifier de nouvelles sources de gains d'efficacité et de réductions de coûts. Elle propose une réduction de 5 % des effectifs de chaque institution/service, agence et autre organe dans le cadre du prochain CFP. Conjuguée à d'autres gains d'efficacité, cette réduction permettra de maintenir la part des coûts administratifs dans le prochain CFP à un niveau minimum.

Sans attendre jusqu'en 2014, date de l'entame du prochain CFP, la Commission propose un certain nombre de modifications au statut des fonctionnaires de l'UE, parmi lesquelles une nouvelle méthode de calcul de l'adaptation des salaires, une augmentation du temps de travail (de 37,5 à 40 heures par semaine) sans compensation salariale, le relèvement de l'âge de départ à la retraite et la modernisation d'un certain nombre de dispositions surannées, dans le droit fil des tendances similaires observées au sein des administrations des États membres. La Commission élabore un projet de règlement qui fera d'abord l'objet d'un débat avec les représentants du personnel dans le cadre du processus habituel de dialogue social et sera ensuite présenté officiellement au Parlement européen et au Conseil en vue d'une adoption aussi rapide que possible.

7. DUREE, STRUCTURE ET FLEXIBILITE DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Compte tenu de la position du Parlement européen, la Commission propose une durée de sept ans pour le prochain CFP. Cela renforcera le lien avec la réalisation en temps voulu des objectifs de la stratégie Europe 2020. La Commission présentera, en 2016, une évaluation de la mise en œuvre du cadre financier, assortie, s'il y a lieu, de propositions utiles. Elle propose que les rubriques utilisées dans le cadre 2007-2013 soient redéfinies de manière à intégrer les objectifs de la stratégie Europe 2020.

La Commission convient avec le Parlement européen qu'il est nécessaire de parvenir à une flexibilité accrue à l'intérieur des rubriques et entre celles-ci pour permettre à l'Union européenne d'affronter les nouveaux défis et faciliter le processus décisionnel au sein des institutions. Elle propose par conséquent des modifications aux cinq instruments ne relevant pas du cadre financier (la réserve d'aide d'urgence, l'instrument de flexibilité, le fonds de solidarité, le fonds d'ajustement à la mondialisation et un nouvel instrument de réaction aux situations de crise dans le secteur agricole), ainsi que des modifications supplémentaires qui sont présentées dans les propositions accompagnant la présente communication et concernant le règlement CFP et le nouvel accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière. En outre, les futures bases juridiques des différents instruments proposeront qu'il soit davantage fait appel aux actes délégués afin de permettre une gestion plus flexible des politiques pendant la période de financement, tout en respectant les prérogatives des deux autorités législatives.

Par ailleurs, la gestion des programmes doit davantage tenir compte de la nécessité d'une planification plus rigoureuse des futures dépenses et faire en sorte d'éviter une trop forte augmentation des retards de paiement à l'avenir. La Commission proposera donc des mesures visant à durcir les règles applicables à la planification et à la gestion financières des

programmes financés par l'UE, notamment des Fonds structurels, tout en tenant compte des responsabilités des États membres dans la gestion de ces fonds.

8. CONCLUSIONS

Parmi les textes législatifs accompagnant la présente communication, la Commission propose un règlement fixant un nouveau cadre financier pluriannuel, un accord interinstitutionnel sur les affaires budgétaires et la bonne gestion financière et une décision relative aux ressources propres (avec les modalités d'application correspondantes).

D'ici la fin de l'année 2011, la stratégie exposée dans la présente communication sera détaillée dans les propositions législatives relatives aux programmes et instruments de dépenses prévus dans chaque domaine.

Le Parlement européen et le Conseil sont invités à approuver les orientations définies dans la présente communication et à prendre les mesures nécessaires au cours du processus de négociation pour veiller à ce que les actes législatifs concernés, y compris les programmes et instruments de dépenses sectoriels, soient adoptés suffisamment tôt pour permettre la bonne mise en œuvre du nouveau cadre financier pluriannuel le 1^{er} janvier 2014. La Commission proposera les modifications à apporter à ce cadre si, conformément aux prévisions, la République de Croatie devient membre de l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel.

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020 (ENGAGEMENTS)

Prix de 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRIQUE 1 Croissance intelligente et inclusive									
Galileo	2	1 100	1 100	900	900	700	900	1 400	7 000
Sûreté nucléaire + déclassement	279	134	134	134	134	55	55	55	700
CSC pour la recherche et l'innovation	9 768	10 079	10 529	10 979	11 429	11 879	12 329	12 776	80 000
Nouvelle compétitivité/PME	177	235	270	305	340	375	410	445	2 380
Éducation unique, formation, jeunesse et sports	1 305	1 423	1 673	1 923	2 173	2 423	2 673	2 923	15 210
Agenda social	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Douane-Fiscalis-Lutte contre la fraude	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agences	258	237	291	290	291	265	326	331	2 030
Autres	308	267	267	267	267	267	267	267	1 868
Marge	49	513	533	553	573	593	613	633	4 009
Énergie	22	973	1 233	1 033	1 173	1 303	1 503	1 903	9 121
Transports	1 552	2 299	2 499	2 899	3 099	3 499	3 699	3 700	21 694
TIC	3	642	782	1 182	1 442	1 512	1 712	1 913	9 185
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe	1 577	3 914	4 514	5 114	5 714	6 314	6 914	7 514	40 000
Convergence régionale	30 692	22 032	22 459	22 836	23 227	23 631	24 012	24 393	162 590
Régions en transition	1 963	5 549	5 555	5 560	5 565	5 570	5 574	5 579	38 952
Compétitivité	6 314	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	53 143
Coopération territoriale	1 304	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	11 700
Fonds de cohésion	11 885	9 577	9 620	9 636	9 708	9 888	10 059	10 222	68 710
Régions ultrapériphériques et à faible densité de population	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Politique de cohésion	52 406	46 554	47 029	47 428	47 895	48 484	49 041	49 589	336 020
R1 TOTAL	66 354	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
RUBRIQUE 2 Croissance durable: ressources naturelles									
Sous-plafond PAC (paiements directs + dépenses de marché)	43 515	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
Développement rural	13 890	13 618	13 351	13 089	12 832	12 581	12 334	12 092	89 895
FEAMP (mesures de marché comprises) + APP + ORP	984	945	950	955	955	960	960	960	6 685
Environnement et action pour le climat (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3 200
Agences	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Marge	230	140	140	140	140	140	140	139	979
R2 TOTAL	59 031	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
RUBRIQUE 3 Sécurité et citoyenneté									
Fonds de gestion des flux migratoires	487	490	490	490	490	490	490	493	3 433
Sécurité intérieure	604	528	548	568	588	608	628	648	4 113
Technologies de l'information	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Justice	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Droits fondamentaux et citoyenneté	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Protection civile	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Citoyens pour l'Europe	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Sécurité alimentaire	330	323	317	311	305	299	293	287	2 177
Santé publique	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Protection des consommateurs	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programme pour une Europe créative	181	182	197	212	227	242	257	273	1 590
Agences	387	431	431	431	431	431	431	431	3 020
Autres	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Marge	57	130	130	130	130	130	130	129	909
R3 TOTAL	2 209	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
RUBRIQUE 4 L'Europe dans le monde									
Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	1 888	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	12 520
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	2 268	2 100	2 213	2 226	2 265	2 340	2 439	2 514	16 097
IEDDH	169	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Instrument de stabilité	357	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Sécurité (PESC)	352	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Instrument de partenariat (IP)	70	126	130	135	141	148	156	164	1 000
Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)	2 553	2 560	2 682	2 808	2 938	3 069	3 202	3 338	20 597
Aide humanitaire	841	930	925	920	915	910	905	900	6 405
Protection civile (CPFI) + CRE	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Aide macrofinancière	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	250	236	231	226	195	157	128	84	1 257
Agences	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Autres	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Marge	101	374	388	396	422	439	458	523	3 000
R4 TOTAL	9 222	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
RUBRIQUE 5 Administration									
Dépenses de retraite et écoles européennes	1 522	1 575	1 640	1 687	1 752	1 785	1 839	1 886	12 165
Dépenses administratives des institutions	6 802	6 812	6 869	6 924	6 991	7 074	7 156	7 239	49 064
Marge	510	155	170	185	200	215	230	247	1 400
R5 TOTAL	8 833	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
TOTAL	145 650	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
en % du RNB	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%