



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 – 2014

Commission de la culture et de l'éducation

31.1.2011

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013 (commission SURE)

Commission de la culture et de l'éducation

Rapporteure: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239FR.doc

PE456.827v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

1. Le budget de l'UE et la procédure budgétaire annuelle

Le budget de l'UE couvre les dépenses de toutes les institutions communautaires pendant une année donnée. Il fixe les montants des recettes et des dépenses, recense toutes les activités à financer et fait état des montants totaux des crédits et du personnel disponible.

Les dépenses de l'UE sont limitées par les traités. Le budget annuel ne pouvant être en déficit, les recettes doivent, chaque année, couvrir le coût total des activités. Ces recettes proviennent essentiellement de trois sources:

- les droits de douane,
- une part de la base d'imposition de la taxe harmonisée sur la valeur ajoutée (TVA) de chaque État membre,
- une autre contribution versée par les États membres, en fonction de leur revenu national brut (RNB).

La procédure budgétaire annuelle détermine le détail des dépenses de l'UE dans les limites d'un cadre financier pluriannuel fixé à l'avance. Les plans de dépenses annuels font l'objet de négociations entre le Parlement et le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement et le Conseil sont véritablement colégislateurs pour l'intégralité du budget. Une seule lecture est prévue par le Conseil et le Parlement, et l'ancienne distinction entre dépenses obligatoires (essentiellement agricoles) et non obligatoires (quasiment tout le reste) n'a plus cours.

2. Lignes budgétaires CULT

La commission CULT est responsable d'environ 65 lignes budgétaires, dotée d'un budget annuel total de quelque 2 milliards d'euros, ce qui représente à peu près 1,8 % du budget total de l'UE. La plupart de ces lignes relèvent de la rubrique 1a "Compétitivité pour la croissance et l'emploi", mais des montants substantiels sont également engagés par titre des rubriques 3b "Citoyenneté" et 5 "Administration" du cadre financier pluriannuel.

La majeure des parties des dépenses sont consacrées aux 7 programmes de financement pluriannuels. Ces programmes constituent des éléments du travail législatif de l'UE très visibles sur le plan politique, proches des citoyens et souvent très populaires (à l'instar du programme Erasmus en faveur de la mobilité des étudiants, qui fait partie du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie; ou de l'initiative des capitales européennes de la culture, qui fait partie intégrante du programme Culture 2007).

3. Le cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel (CFP) fixe les montants maximum ("plafonds") par grande catégorie de dépenses ("rubriques") pendant une période fixée. Il s'agit essentiellement d'un

plan de dépenses pluriannuel pour toutes les dépenses de l'UE, arrêté par le Parlement et le Conseil.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le CFP (autrefois appelé "perspectives financières") était arrêté en vertu d'accords interinstitutionnels conclus entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Accords essentiellement politiques, ils n'avaient pas la même valeur juridique qu'un texte législatif relevant de la codécision. C'est ainsi que l'actuel CFP 2007 - 2013 repose sur l'accord interinstitutionnel (AII) du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière¹.

Le traité de Lisbonne a rendu le CFP obligatoire. L'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que le Conseil adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel, lequel est établi pour une période d'au moins cinq années, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité de ses membres.

La Commission doit soumettre ses propositions concernant le prochain CFP avant le 1^{er} juillet 2011. En octobre 2010, la Commission a publié une *Communication sur le réexamen du budget de l'UE* (COM(2010)700), où sont exposées certaines des questions qui se posent au budget de l'UE pour le prochain CFP et au-delà.

4. Commission SURE

La commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013 (commission SURE) a été créée en juillet 2010, et mandatée pour un an.

La commission SURE a les attributions suivantes:

- définir les priorités politiques du Parlement pour le CFP de l'après-2013, en termes tant législatifs que budgétaires;
- estimer les ressources financières nécessaires pour que l'Union européenne puisse atteindre ses objectifs et mettre en œuvre ses politiques à compter du 1er janvier 2014;
- définir la durée du prochain CFP;
- proposer, conformément aux priorités et aux objectifs, une structure pour le futur CFP, qui indique les principaux domaines de l'activité de l'Union;
- proposer des orientations pour une attribution indicative des ressources entre les différentes rubriques du CFP et à l'intérieur de celles-ci, en fonction des priorités et de la structure proposée;
- préciser le lien entre une réforme du système de financement du budget de l'UE et un réexamen des dépenses, afin de fournir à la commission des budgets une bonne base de négociation sur le nouveau CFP.

¹ JO C 139 du 14.6.2006.

En bref, la commission SURE est chargée de préparer la position du Parlement avant les négociations sur le prochain CFP. Elle fera rapport en séance plénière en juin 2011 et abordera des questions telles que la durée, la structure et la flexibilité du prochain CFP, ainsi que la mesure dans laquelle les dépenses de l'UE sont justifiées par une "valeur ajoutée européenne" démontrable.

Chaque commission permanente a été invitée à élaborer un avis à l'intention de la commission SURE. La présentation du projet de rapport au sein de la commission SURE est prévue (en deux parties) les 17 mars et 7 avril, le vote devant avoir lieu le 26 mai.

a) **Structure (et flexibilité)**

Commission

La communication précitée de la Commission sur le réexamen du budget fait état de la rigidité excessive de l'actuel CFP, dans la mesure où le CFP et les programmes n'ont pas toujours été en mesure de répondre aux impératifs politiques et aux évolutions de la conjoncture. Elle souligne qu'"il convient de trouver le bon équilibre entre la prévisibilité des dépenses et les objectifs importants que sont la flexibilité, la conditionnalité et le paiement des fonds sur la base des résultats, ainsi qu'entre une nécessaire simplification et les contrôles requis pour garantir une bonne gestion financière".

Selon la Commission, nous aurions tout à gagner d'un budget qui, dans sa structure comme dans son équilibre, reflèterait les priorités politiques de l'UE. Cette restructuration pourrait se faire selon les deux options suivantes:

1. réduire de six à trois le nombre de rubriques en supprimant les sous-rubriques, ou
2. articuler le budget autour de la stratégie Europe 2020 avec trois rubriques comme ci-dessus et quatre sous-rubriques.

Commission SURE

Le document de réflexion de la commission SURE sur la *Flexibilité dans le CFP après 2013* (Rapporteur: Salvador Garriga Polledo) commente ainsi les options précitées proposées par la Commission:

1. accroît grandement la flexibilité; réduit toutefois la visibilité politique et la transparence;
2. la Commission devrait fournir des détails sur les fonds alloués aux différentes politiques au titre des diverses sous-rubriques UE-2020, dans la mesure où le CFP dépendra largement des modalités selon lesquelles ses crédits seront alloués.

Commission CULT

À l'heure actuelle, la plupart des lignes budgétaires CULT relèvent de diverses sous-rubriques, rattachées aux rubriques 1a "Compétitivité pour la croissance et l'emploi" et 3b

"Citoyenneté" (chacune des écoles européennes –, dont la commission CULT est responsable au sein du PE – dispose d'une ligne budgétaire propre, de même que le Conseil supérieur des écoles européennes, dans la rubrique 5 "Administration").

Réduire le nombre de rubriques et de sous-rubriques permettrait d'accroître la flexibilité et faciliterait la réaffectation de fonds entre les lignes budgétaires. L'expérience acquise avec la rubrique 3b a montré que, lorsqu'un certain nombre de petits programmes sont regroupés dans une petite sous-rubrique, des difficultés se font jour: il est difficile de revoir à la hausse le financement de programmes couronnés de succès ou de réaffecter des fonds prélevés sur des programmes accusant un taux d'utilisation plus faible que prévu. En bref, il conviendrait d'éviter les petites sous-rubriques.

b) Durée (et flexibilité)

Aux termes du traité, le CFP est fixé pour une durée de 5 années au moins. Les trois derniers CFP ont été conclus pour une période de 7 ans.

Commission

La communication de la Commission envisage les options suivantes:

- **période de 5 ans** (avantages: capacité accrue à tenir compte de besoins nouveaux; inconvénients: période peut-être trop courte pour permettre une programmation appropriée et d'imprimer aux programmes des changements plus substantiels),
- **période de 7 ans assortie d'un réexamen approfondi au bout de cinq ans**, en vue d'une dernière réaffectation spécifiquement ciblée sur la Stratégie Europe 2020,
- **période de 10 ans, assortie d'un réexamen approfondi à mi-parcours (5+5)**; cette option laisserait la possibilité d'opérer une vaste redéfinition des priorités. Les plafonds globaux et les instruments juridiques fondamentaux pourraient être fixés pour 10 ans, mais la répartition des ressources à l'intérieur des rubriques et la fixation des priorités dans les programmes et instruments pourraient toutefois demeurer sujettes à réévaluation.

Commission SURE

Le document de réflexion SURE sur la durée du CFP après 2013 (Rapporteur: Salvador Garriga Polledo) examine les options suivantes:

- **Possibilité 1:** un CFP d'une durée de 5 ans, qui débutera en 2014, à l'expiration de l'actuel CFP,
- **Possibilité 2:** un CFP d'une durée de 5 ans, qui débutera en 2021, et sera programmé après un CFP "de transition" d'une durée de 7 ans (2014-2020), afin de permettre une synchronisation échelonnée avec la législature PE/COM,

- **Possibilité 3:** un CFP d'une durée de 5 ans, débutant en 2016, après prolongation de l'actuel CFP, afin de permettre une synchronisation échelonnée avec la législature PE/COM,
- **Possibilité 4:** un CFP d'une durée de 10 ans, assorti d'un réexamen approfondi à mi-parcours, soit la proposition de la Commission 5+5.

La commission SURE leur fait également valoir qu'il pourrait être impossible de combiner la nécessité d'une flexibilité et le besoin de prévoir des cycles de programmations plus longs, pose entre autres la question de savoir comment la durée des programmes pluriannuels pourrait être synchronisée avec celle du CFP.

Commission CULT

Il est crucial de parvenir à un juste équilibre entre la prévisibilité et la flexibilité afin de permettre à la fois la cohérence et la prévisibilité dans la mise en œuvre des programmes pluriannuels, ainsi qu'un fonctionnement harmonieux du cycle budgétaire. S'agissant des programmes mis en œuvre dans le domaine de la culture et de l'éducation, un cycle trop court pourrait entraver leur mise en œuvre. À l'inverse, un cycle trop long pourrait manquer de flexibilité.

c) Valeur ajoutée européenne et priorités politiques

Commission

Selon la communication de la Commission, il importe d'identifier les secteurs où les dépenses effectuées au titre du budget de l'UE seraient plus efficaces que des dépenses à l'échelle nationale. Le budget de l'UE devrait servir à financer des actions que les États membres et les régions ne peuvent financer eux-mêmes, ou dans les domaines où il peut garantir de meilleurs résultats. En bref, il apporterait un plus: il devrait être véritablement "complémentaire" et apporter une "valeur ajoutée européenne".

Commission SURE

Au sein de la commission SURE, la difficulté de quantifier la notion de valeur ajoutée européenne, la nécessité de garantir des résultats plus efficaces, la coordination avec les budgets nationaux et le surcroît de pression exercée sur le budget de l'UE, au regard des nouvelles compétences conférées par le traité de Lisbonne, ont été au cœur des débats.

Commission CULT

Le contexte dans lequel le prochain CFP doit être négocié est dominé par la situation budgétaire très difficile qui prévaut dans la plupart des États membres. Les plans de dépenses nationaux – et de fait, en règle générale, les politiques intérieures mises en œuvre dans les États membres – seront, pendant la plus grande partie de la décennie à venir, dominés par des hausses d'impôts, des coupes dans les dépenses et des réformes de la protection sociale destinées à réduire les déficits publics et à ramener la dette publique à des niveaux

soutenables. C'est la raison pour laquelle le maintien des niveaux actuels et, a fortiori, toute hausse des dépenses concernant les programmes dont la commission CULT est responsable doit être fondée sur une démonstration claire et convaincante de leur valeur ajoutée européenne: Les États membres doivent être convaincus que les dépenses à l'échelon européen permettent des économies effectives, par rapport aux mêmes dépenses afférant aux mêmes politiques à l'échelon national.

En ce qui concerne le programme d'apprentissage tout au long de la vie et ses programmes de mobilité dans l'éducation, et notamment Erasmus, la demande excède largement l'offre à l'heure actuelle, avec un taux d'exécution qui avoisine les 100 %. On peut donc tout à fait soutenir que ces programmes apportent clairement, et de façon mesurable, une valeur ajoutée européenne. La Commission propose par conséquent que ces programmes de mobilité soient étendus et que l'affectation de ressources soit plus étroitement liée au taux d'utilisation.

La commission doit examiner dans quelle mesure ceci est également vrai des autres programmes dont elle est responsable au sein du PE. Le programme Media 2007 ne présente pas tout à fait le même cas de figure, dans la mesure où il "produit" des projets dans les secteurs de la formation, de la production et de la distribution. Tel est également le cas du programme Culture 2007. En revanche, le programme sur les jeunes et la citoyenneté poursuivent des objectifs assez différents, chacun d'entre eux impliquant des dépenses substantielles en faveur d'ONG européennes qui se font les porte-parole des différents secteurs de la société civile.

Enfin, compte tenu du contexte financier difficile évoqué ci-dessus, et du fait que le prochain CFP pourrait clairement ne déboucher que sur un niveau de financement constant, il apparaît essentiel d'optimiser les synergies entre les différentes politiques, programmes et sections du CFP. La commission SURE devrait notamment souligner l'importance d'une optimisation des synergies entre les dépenses au titre des politiques agricoles et structurelles, d'un côté, et l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi que les programmes Jeunesse et culture, de l'autre.