



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.2.2004
COM(2004) 101 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Construire notre avenir commun

Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Construire notre avenir commun

Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013

TABLE DES MATIÈRES

I.	<i>Priorités pour une Union européenne élargie</i>	8
A.	Développement durable	8
1.	La compétitivité au service de la croissance et de l'emploi: de la nécessité de réaliser les objectifs de Lisbonne	9
2.	Une cohésion accrue au service de la croissance et de l'emploi	18
3.	Gestion durable et protection des ressources naturelles: agriculture, pêche et environnement	20
B.	Donner tout son sens à la citoyenneté européenne	23
1.	L'espace de liberté, de sécurité et de justice	23
2.	L'accès aux biens et services de base	24
3.	Donner effet à la citoyenneté: favoriser la culture et la diversité européennes. ..	25
C.	L'Union européenne en tant que partenaire mondial	27
1.	L'Union européenne et sa politique de voisinage	27
2.	L'Union européenne en tant que partenaire de développement durable	28
3.	L'Union européenne en tant qu'acteur mondial	29
4.	Le dosage politique	30
II.	<i>Adapter les ressources aux objectifs</i>	31
1.	L'héritage des engagements pris	31
2.	Les nouvelles exigences financières	
III.	<i>Faire en sorte que les objectifs soient atteints: Instruments et gouvernance</i>	35
A.	Une feuille de route	35
B.	Simplifier les instruments pour améliorer la mise en œuvre	36
IV.	<i>Le nouveau cadre financier (2007-2013)</i>	39
A.	Couvrir une période adéquate	39
B.	Classification et évolution des dépenses	39
C.	Flexibilité	40
V.	<i>Le système de financement</i>	41
A.	Structure des ressources propres	41
B.	Correction des déséquilibres budgétaires	42

Annexes

L'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible.

Antoine de Saint-Exupéry

INTRODUCTION

L'Union européenne est à la veille de relever son plus grand défi depuis le début du processus de l'intégration européenne, dans le prolongement de la Seconde Guerre mondiale: la réunification historique du continent. Après les succès de l'avènement du marché unique et de la mise en circulation de l'euro, l'Europe va maintenant être réunie autour du projet commun de promouvoir la démocratie, la liberté, la paix et le progrès.

L'Union élargie offre plus que jamais la possibilité d'accroître la prospérité et d'améliorer la qualité de vie de ses citoyens et de leurs enfants et du monde qui les entoure. Nous devons maintenant relever le défi en faisant de cette ambition une réalité et en veillant à ce que l'Union exploite tout le potentiel inhérent à l'élargissement et réponde aux attentes de la population.

L'obligation d'adopter de nouvelles perspectives financières à compter de 2006 fournit l'occasion de conférer à l'Union élargie une véritable vocation politique et, en même temps, de lui donner les moyens de parvenir à ses fins, par des actions « en tandem » sur le plan national et européen.

Notre objectif commun doit être l'édification d'une Europe qui célèbre la diversité culturelle et nationale des États membres, qui reste attachée à l'identité nationale et qui, parallèlement, revendique les valeurs de l'identité européenne et est animée de la volonté politique d'atteindre des objectifs communs. Une Europe qui soit placée sous le signe de la solidarité et du partenariat, qui donne aux citoyens la possibilité de bâtir ensemble une prospérité durable. Une Europe, enfin, dont la population est confiante en l'avenir, une Europe qui fasse entendre sa voix sur la scène internationale.

Ce défi, nous devons le relever dans une conjoncture marquée par l'agitation internationale et l'incertitude intérieure, sans compter les événements récents qui ont suscité des doutes quant à la capacité d'agir de l'Union.

Donner à l'Union une Constitution est un geste fort et symbolique, mais il n'a pas encore été posé. L'Union doit continuer d'avancer sur la voie de l'intégration et éviter le piège de l'intergouvernementalisme rigide. C'est pourquoi nous avons besoin d'une Constitution et des instruments permettant de décider et d'agir rapidement, de manière à progresser tout en préservant l'équilibre des pouvoirs de la méthode communautaire. Un accord sur une Constitution demeure donc capital pour l'avenir de l'Europe.

Sur le plan économique, l'Europe doit se montrer à la hauteur de l'enjeu. Nos citoyens attendent de l'Union qu'elle s'appuie sur l'intégration économique pour transformer l'entité économique et commerciale la plus vaste du monde en une zone génératrice de croissance et de prospérité. Les performances économiques européennes ont été relativement médiocres. Depuis 1995, le taux de croissance moyen de l'Europe des Quinze est de 2,2 %, par comparaison avec une moyenne mondiale de 3,6 % et les 3,2 % des États-Unis. Des éléments concrets donnent à penser que, si des mesures ne sont pas prises immédiatement, l'économie européenne déclinera. À mesure que les contre-performances de l'Europe se prolongent, les interrogations se multiplient quant à l'aptitude de celle-ci à bâtir l'un des piliers de la

légitimité politique: la prospérité. Pour renverser la tendance, il faut une action énergique, coordonnée et cohérente.

L'Europe doit apporter une solide contribution à la lutte pour la paix et contre le terrorisme à l'échelle de la planète, mais les divisions suscitées par des questions internationales majeures ont eu, à cet égard, l'effet d'une douche froide.

S'atteler à ces tâches ou perdre sa raison d'être: tel est le véritable défi lancé à l'Union et à ses membres. L'inertie coûte cher et coûtera plus cher encore.

Un nouvel engagement doit être pris au sujet de l'adoption des objectifs de l'Union élargie et de l'allocation des moyens requis pour la réalisation de ceux-ci, faute de quoi tous les États membres seront perdants. Une démarche conjointe doit être entreprise par tous les pouvoirs publics sur le plan communautaire et national dans le but d'exploiter au mieux la valeur ajoutée à chaque niveau et d'apporter des bénéfices tangibles à tout un chacun.

La valeur ajoutée de l'Union réside dans l'action transnationale à l'échelle du territoire communautaire. En l'occurrence, les gouvernements sont mal équipés pour appréhender toute l'ampleur des bénéfices ou des coûts de leurs propres actions. L'efficacité exige la création de grandes masses critiques hors de portée des autorités nationales ou la conjugaison des efforts consentis au niveau national.

Des politiques communes élaborées sur la base des traités peuvent engendrer les bénéfices évoqués ci-dessus grâce à une combinaison de réglementation, de coordination et de financement.

Les choix qu'impliquent les prochaines perspectives financières ne se limitent pas à une question d'argent: il s'agit de définir des orientations politiques à définir à partir d'une conception précise de nos objectifs, en fonction desquels l'Union et ses membres seront ou non en mesure de rencontrer les attentes des citoyens.

Un nouveau tournant s'annonce ainsi pour le budget communautaire. Il ne s'agit pas de redistribuer des ressources entre les États membres, mais bien d'optimiser l'impact de nos politiques communes pour augmenter encore la valeur ajoutée de chaque euro dépensé à l'échelon européen.

* *

*

Les perspectives financières successives ont toujours reflété un projet politique. L'Agenda 2000, qui couvrait la période 2000-2006, visait à aménager l'Europe pour en faciliter l'élargissement. L'élargissement devenant une réalité – même si beaucoup reste à faire pour intégrer les nouveaux États membres –, l'Europe doit maintenant trouver un nouveau dynamisme et rencontrer de nouvelles attentes.

L'Europe doit tendre à une croissance plus forte s'accompagnant d'emplois plus nombreux et meilleurs. Il n'existe pas de solution magique pour tonifier la croissance économique en Europe et l'engager sur une voie durable. Il n'en est pas moins clair qu'une partie du problème découle du fait que l'innovation et la technologie ne sont pas encore les moteurs de la croissance sur le continent. Depuis le Sommet de Lisbonne, l'Union a décidé d'entamer sa mutation en une économie dynamique fondée sur la connaissance et nantie d'une solide base industrielle, avec des objectifs supposant une progression de la croissance aux

alentours de 3 % par an. L'incapacité de l'Union et de ses Etats membres à atteindre cet objectif démontre dans quelle mesure l'action engagée jusqu'ici a été insuffisante.

La stratégie de Lisbonne et le marché intérieur demandent une gouvernance économique effective pour offrir la combinaison équilibrée d'avantages économiques, sociaux et environnementaux qui est au cœur du développement durable et grâce à laquelle les Européens peuvent envisager l'avenir avec confiance.

La croissance doit être sous-tendue par la solidarité. La compétitivité et la cohésion se renforcent mutuellement. La politique de cohésion communautaire est là pour garantir la solidarité entre toutes les régions et tous les citoyens. Elle a fait ses preuves et doit maintenant fonctionner dans une Union qui, d'un point de vue économique, sera plus diverse que jamais. Il y a donc lieu de concentrer les actions autour d'initiatives triées sur le volet et eu égard aux différences et besoins relatifs.

Les fruits de la croissance doivent être canalisés pour aider les Européens à traverser le processus de changement. Il conviendrait donc de consolider le dialogue social européen et de mieux l'intégrer dans la politique générale de manière que tous les acteurs économiques puissent prévoir et gérer les changements.

La véritable citoyenneté européenne doit servir à garantir des droits et des devoirs concrets, en particulier sur le triple plan de la liberté, de la sécurité et de la justice et à assurer l'accès aux services publics de base au niveau européen. Pour les citoyens, les avantages de l'adhésion vont maintenant au-delà des libertés du marché et ces questions doivent être traitées en priorité. Les libertés publiques et les droits et devoirs de tous prennent corps à l'échelle européenne, tandis que les différences culturelles conservent leur vigueur et doivent constamment être soutenues et encouragées. La diversité culturelle soutient l'unité européenne. Aussi l'Union doit-elle compléter les efforts des États membres et veiller à ce que les bienfaits de l'Europe sans frontières soient disponibles et accessibles équitablement.

L'Europe doit être un acteur mondial d'envergure. Personne ne peut mettre en doute l'importance du rôle que l'Union est appelée à jouer dans le monde et, avant tout, de ses responsabilités vis-à-vis de ses voisins. Cela est tenu pour acquis, par exemple dans le contexte du débat sur l'avenir de l'Europe. Qu'il s'agisse d'aide au développement, de politique commerciale ou étrangère, de sécurité ou de la dimension extérieure d'autres politiques communautaires, on attend toujours plus de l'Europe.

Mais on ne peut nier que, sur la scène mondiale, l'Europe n'exploite pas – tant s'en faut – le potentiel que lui confère son envergure économique et politique. Seules des actions communes efficaces peuvent donner une existence réelle à nos valeurs et à nos déclarations politiques. Jamais nous ne pourrons réagir comme il convient à une crise, en Europe ou ailleurs, sans des instruments communs et les ressources requises pour leur mise en œuvre. En tant qu'acteur de la scène continentale et mondiale, l'Union doit assumer ses responsabilités de chef de file régional et relever les défis correspondants.

* *

*

Le futur cadre financier de l'Union doit apporter la stabilité requise pour appuyer les objectifs politiques de cette dernière dans une perspective pluriannuelle. Il doit aussi être conçu de manière à répondre à des priorités concrètes et ciblées susceptibles de profiter aux États

membres comme aux citoyens. Il faut donc améliorer le plus possible l'interface entre actions nationales et communautaires.

Les politiques communes peuvent être et doivent rester des outils capitaux pour la réalisation des objectifs de l'Union élargie. Ce ne sont pas des accessoires en option: dans ces secteurs, seule une action communautaire conjointe peut aboutir.

Les politiques de l'Union se sont toujours concentrées sur l'agriculture, la cohésion, la création d'un marché intérieur intégré et la stabilité macroéconomique, autant de domaines où elles ont remporté de grands succès. Il serait peu judicieux de se désengager là où ces politiques ont déjà été adaptées pour continuer sur leur lancée et satisfaire les besoins nouveaux. L'accord intervenu sur la réforme agricole et son financement montre que les États membres partagent ce point de vue. L'Union doit maintenant rationaliser encore son action dans les domaines en question et l'étendre aux nouveaux États membres. Mais, compte tenu de l'effet asymétrique que l'élargissement aura sur le budget communautaire, la simple préservation de l'acquis demande à elle seule une intensification de l'effort financier.

Le fossé entre les engagements politiques ambitieux pris au plus haut niveau et l'incapacité de les honorer ne saurait s'élargir davantage. Dans bon nombre des nouveaux secteurs prioritaires, l'Union a du mal à tenir les promesses des États membres, faute d'une volonté politique suffisante et de ressources adéquates. Les moyens – notamment financiers – doivent correspondre aux objectifs et aux attentes politiques dont l'Union est la dépositaire. Il faut rendre les dépenses publiques aussi rentables que possible et faire en sorte que la combinaison des actions nationales et communautaires apporte une valeur ajoutée supérieure à la somme des contributions de chacune des parties.

I. PRIORITÉS POUR UNE UNION EUROPÉENNE ÉLARGIE

Trois priorités régissent les prochaines perspectives financières.

- (1) Le marché intérieur doit être achevé, de façon qu'il puisse jouer tout son rôle dans la réalisation de l'objectif plus général du **développement durable** en mobilisant à cette fin les politiques économiques, sociales et environnementales, y compris la compétitivité et la cohésion, ainsi que la gestion durable et la protection des ressources naturelles.
- (2) Le concept politique de **citoyenneté européenne** est tributaire de l'aménagement d'un espace de liberté, de justice, de sécurité et d'accès aux biens publics élémentaires.
- (3) L'Europe doit s'assigner un rôle cohérent de **partenaire mondial**, sous-tendu par ses valeurs fondamentales, en assumant des responsabilités régionales, en favorisant le rayonnement du développement durable et en contribuant à la sécurité civile et stratégique.

A. Développement durable

L'objectif du marché intérieur jette les fondations de la croissance. Mais augmenter la prospérité des citoyens communautaires sur la base des valeurs européennes passe par la transformation de l'Union en une économie dynamique reposant sur la connaissance, assortie

d'une croissance économique durable et d'une cohésion sociale renforcée; c'est là, précisément, l'Agenda de Lisbonne, dont le coup d'envoi a été donné en 2000 et qu'a complété le Conseil européen de Göteborg, en 2001.

La consolidation et la concrétisation de cet agenda exigent de traiter les aspects de la compétitivité et de la cohésion qui se renforcent mutuellement. Ces aspects sont abordés dans les paragraphes qui suivent.

Pour augmenter de manière durable la prospérité des citoyens européens, il faut:

- transformer l'Union européenne en une économie dynamique fondée sur la connaissance et tournée vers la croissance,
- viser une plus grande cohésion dans le contexte d'une Union élargie,
- renforcer la compétitivité de notre agriculture, consolider le développement rural, veiller à une exploitation durable des stocks de poissons et préserver la qualité de l'environnement.

1. La compétitivité au service de la croissance et de l'emploi: de la nécessité de réaliser les objectifs de Lisbonne

Donner la priorité à la croissance suppose une réorientation des politiques et des budgets nationaux et communautaires. Nous avons besoin maintenant d'une Europe plus dynamique et mieux interconnectée. Il faut pour cela modifier substantiellement les politiques suivies afin d'étayer les infrastructures matérielles et cognitives de l'Union et, à cet effet, agir pour améliorer la recherche, tonifier l'entreprise et l'innovation, créer des réseaux européens et asseoir le rôle de l'éducation. C'est à cette condition que nous pourrions conserver une base industrielle compétitive. Simultanément, il y aura lieu de donner de nouvelles garanties collectives aux salariés et de consentir de nouveaux efforts afin d'anticiper les mutations de l'environnement économique et commercial mondial et de s'y adapter en temps opportun.

Les objectifs:

- promouvoir la compétitivité des entreprises au sein d'un marché unique pleinement intégré,
- intensifier et améliorer la recherche et le développement technologiques européens,
- interconnecter l'Europe par l'intermédiaire de réseaux communautaires,
- améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation,
- Agenda pour la politique sociale: aider la société européenne à prévoir et gérer le changement.

a) *Promouvoir la compétitivité des entreprises au sein d'un marché unique pleinement intégré*

Pour atteindre ces objectifs ambitieux que sont la relance de la croissance, la promotion de la cohésion et les investissements respectueux de l'environnement, l'Europe doit mettre au point une approche cohérente en matière de compétitivité, de façon à pouvoir accéder aux réserves que recèle le marché intérieur. Elle peut être le catalyseur et le coordonnateur des actions des États membres et soutenir ou compléter ces actions.

Pour rendre les conditions ambiantes plus propices à la bonne marche des entreprises et pour favoriser la productivité, l'Union pourrait prendre les mesures ci-dessous:

- **achèvement, amélioration et gestion du marché intérieur:** de nouvelles initiatives législatives auront pour objet d'éliminer les obstacles qui s'opposent encore à une intégration totale du marché unique. Dans quelques secteurs particuliers, tels que les industries de réseaux ou les services, celui-ci est loin d'être devenu réalité: sa gestion dans des domaines comme les produits pharmaceutiques et chimiques – via des agences ou une normalisation européenne – continuera à demander des efforts considérables de la part de l'Union élargie. Son extension aux pays voisins constituera un défi supplémentaire;
- **préservation et amélioration de la compétitivité de l'industrie,** pour une plus forte croissance de la productivité et une meilleure compétitivité internationale. Cette démarche englobe une nouvelle approche de la législation communautaire et nationale et la pleine exploitation des principes d'une « meilleure réglementation », parmi lesquels l'analyse de l'impact de la législation et de l'environnement réglementaire sur la compétitivité des entreprises européennes;
- **promotion de l'esprit d'entreprise et développement des petites entreprises:** en facilitant plus encore l'accès aux capitaux grâce à des instruments financiers communautaires et la disponibilité de services de soutien aux entreprises européennes, on contribuera à préparer ces dernières à fonctionner dans un marché unique élargi et à affronter la concurrence sur les marchés étrangers;
- **contribution à l'exploitation du potentiel innovateur des entreprises** par la mobilisation des acteurs et des ressources pertinents. La promotion des **transferts technologiques** par l'intermédiaire de la circulation des connaissances et des réseaux d'innovation profitera aux entreprises et, plus spécialement, aux entreprises jeunes et axées, précisément, sur l'innovation. Une telle démarche encouragera les investisseurs à se tourner vers l'innovation proprement dite, les **changements organisationnels** et les solutions de **conception innovatrice**. Faciliter les approches communes, les activités transfrontalières et régionales et la mise en réseau d'un bout à l'autre de l'Union peut contribuer au développement et à la diffusion d'un environnement réglementaire qui ne pénalise par l'innovation;
- le recours à des approches plus systémiques de la **société d'information** fondées sur une combinaison de **recherche**, de **réglementation** et de **stratégie de déploiement** est une condition préalable au comblement du fossé de la croissance de la productivité, puisque les investissements des secteurs public et privé dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont une grande importance pour l'amélioration de la productivité, de la compétitivité et de l'efficacité;
- les investissements – d'ici à 2011 – dans les technologies de l'information pour les **services publics** des États membres sont évalués à quelque 50 milliards d'euros au titre d'actions purement nationales. Un effort supplémentaire devra être consenti pour assurer l'introduction et l'adoption de ces technologies dans les services publics paneuropéens pour accroître l'efficacité, l'efficacité et l'interopérabilité de ceux-ci. Cela touche des services publics comme la santé, l'environnement, la culture, l'éducation et la sécurité;
- la promotion de l'adoption de **technologies éco-efficaces** susceptibles de ménager l'environnement tout en contribuant à la compétitivité et à la croissance. De nombreuses technologies recèlent un potentiel non négligeable en matière de protection de

l'environnement mais sont sous-utilisées pour de multiples raisons : recours systématique aux technologies existantes, difficultés de financement, mauvaise information des investisseurs, difficulté d'appréhender les coûts réels. Se fondant sur le Plan d'action pour les écotecnologies (ETAP), il est possible de rendre ces technologies plus familières grâce à des instruments axés sur le marché et à des initiatives ciblées destinées à faire progresser l'innovation dans ce secteur. Les instruments communautaires dans le domaine de la recherche, des modèles et de l'innovation, ainsi que la politique régionale et la coopération extérieure, devraient intégrer cette dimension.

b) *Intensification des efforts européens en matière de recherche et de développement technologique*

Manifestement, le budget communautaire peut et doit faire la différence dans le domaine de la recherche et de la technologie. Les activités européennes à cet égard demeurent trop fragmentées, trop compartimentées et trop isolées de la coopération internationale. Qui plus est, l'Europe ne consacre que 2 % de son produit intérieur brut à la recherche, chiffre à comparer à celui des États-Unis (2,7 %) ou du Japon (+ de 3 %). Elle n'a pas su attirer les meilleurs chercheurs du monde, et beaucoup d'excellents scientifiques européens continuent à opter pour les États-Unis. Ce point revêt une importance critique pour rendre notre secteur productif plus apte à tirer parti de la nouvelle répartition internationale du travail.

Pour aider l'Europe à devenir un pôle d'excellence qui puisse séduire chercheurs et investisseurs, nous devons éliminer les obstacles que sont les programmes nationaux segmentés. Mais une amélioration qualitative ne suffira pas: il faudra aussi multiplier les activités de recherche, ce qui suppose que l'Union poursuive simultanément trois objectifs connexes et complémentaires:

- **aménager un « espace européen de la recherche »** qui fera office de marché intérieur pour la recherche et la technologie, ainsi qu'un forum pour une meilleure coordination des travaux et politiques de recherche nationaux et régionaux, afin de pallier le morcellement et les répétitions inutiles dont souffre actuellement la recherche européenne;
- contribuer à porter **le financement européen de la recherche à 3 % du PIB de l'Union d'ici à 2010**; dont 1% provient de sources de financement publiques et 2% de sources de financement privées.
- **soutenir et renforcer la recherche** dans toute l'Europe en fournissant, sur le plan européen, une aide financière directe destinée à compléter les programmes nationaux visant à atteindre les deux premiers objectifs.

Un soutien financier communautaire offre une grande valeur ajoutée à la recherche: il œuvre à la formation de masses critiques de ressources financières et humaines, stimule l'excellence et la créativité par les échanges, la mise en réseau, la collaboration et la concurrence à l'échelon européen et met davantage en lumière les capacités et les performances de l'Europe.

Aussi les arguments abondent-ils en faveur d'une augmentation notable du budget communautaire de la recherche (0,04 % du PIB) pour aider à combler l'écart qui le sépare encore de l'objectif défini pour les investissements publics (1 %), de manière à compléter les activités nationales en les suivant de près. L'Union devrait concentrer ses actions sur cinq grands thèmes correspondant à autant de questions vitales pour l'Europe dans le domaine de la recherche;

- stimuler le dynamisme, l'excellence, la créativité et la productivité de la recherche européenne en octroyant une **aide financière** à des projets mis en chantier par des **équipes de chercheurs indépendants choisis sur évaluation** à l'échelle européenne plutôt que nationale, surtout dans le secteur de la recherche fondamentale, de manière à explorer des voies et des thèmes scientifiques nouveaux, en étroite collaboration avec la communauté scientifique;

À cet effet, un fonds européen sera créé sur le modèle de la National Science Foundation aux États-Unis; ce fonds attribuera des bourses à des équipes de chercheurs indépendants du plus haut niveau choisies à l'échelle européenne et spécialisées dans des disciplines telles que les mathématiques avancées ou la physique quantique, en prévision de nouvelles avancées dans le secteur de l'informatique et des logiciels.

- renforcer les **capacités de recherche** européennes en aidant à la conception, à la construction et à l'exploitation d'infrastructures de recherche essentielles qui présentent une dimension et un intérêt européens, ainsi qu'à la constitution de ressources humaines vouées à la recherche et à la technologie grâce à la formation, à l'élimination des obstacles aux carrières scientifiques paneuropéennes et à la promotion de la mobilité transnationale des chercheurs; ces actions devraient être coordonnées avec celles qui sont menées au titre de la politique de cohésion;

Il s'agirait, par exemple, de lasers de grande taille et de sources de neutrons pour la recherche sur la matière et les applications biomédicales, de banques de données gnomiques, ou encore, d'une modernisation des réseaux de recherche et infrastructures informatiques de l'Europe. L'assistance à l'amélioration des ressources humaines prendrait, entre autres, la forme de programmes d'aide à grande échelle pour les scientifiques européens débutants et chevronnés.

- Créer des **partenariats** pan européens **entre secteurs publics et privés** au bénéfice de la recherche technologique par l'intermédiaire d'initiatives conjointes reposant sur le **concept des plates-formes technologiques**, qui rassemblent des parties prenantes des secteurs publics et privés, l'objectif étant d'élaborer et d'appliquer des programmes de recherche communs dans des secteurs présentant de l'intérêt pour l'industrie, sur le modèle de l'Initiative de croissance européenne (ICE);

Quelques exemples de partenariats: mise au point d'une nouvelle génération d'aéronefs propres et économiques à l'horizon 2020, édification de réseaux hydrogènes et développement de piles à combustible, la maîtrise de la nano-électronique, investissements dans les nouvelles technologies et applications mobiles et sans fil, renforcement des efforts conjoints dans les systèmes intégrés, nouvelles technologies relevant de l'énergie solaire, ou encore, coordination des activités européennes dans le secteur de la chimie avancée, en vue d'applications industrielles multiples et à des fins sociales.

- stimuler l'aménagement de « pôles d'excellence » européens sur la base d'une **mise en réseau** et d'une **collaboration** à l'échelon des laboratoires en aidant les réseaux et projets transnationaux de moyenne envergure, grâce aux nouveaux instruments employés dans le contexte du sixième programme-cadre de recherche de l'Union européenne et améliorés en fonction des enseignements tirés de leur utilisation.

Notamment: soutien aux pôles d'excellence européens travaillant dans divers domaines de

recherche (environnement, climat, technologies de l'information et de la communication, médecine, alimentation, nouveaux matériaux et processus industriels), instauration et soutien d'une coopération entre laboratoires de haut niveau au sein de « réseaux d'excellence » européens, ou lancement d'activités de recherche conjointes autour d'objectifs bien définis dans le contexte de « projets intégrés ».

- améliorer, par des mécanismes spécifiques de mise en réseau, la **coordination des programmes et des politiques de recherche nationaux et régionaux** pour créer des masses critiques de ressources, renforcer le caractère complémentaire des activités nationales et accroître la cohérence des programmes de recherche mis en place par les pouvoirs publics dans toute l'Europe. Il faut pour cela une stimulation des échanges, une ouverture mutuelle des programmes et l'engagement d'initiatives communes.

Des programmes nationaux de recherche seraient combinés dans des secteurs tels que la lutte contre le cancer, la maladie d'Alzheimer et les maladies émergentes, les nanotechnologies et la recherche sur les grands problèmes sociaux et économiques (démographie, enseignement, emploi et innovation).

L'Union devrait associer étroitement son action en faveur de la recherche à des initiatives vigoureuses et cohérentes dans des secteurs où la science et la technologie jouent un rôle de premier plan:

- **l'espace**, à l'appui d'une politique spatiale européenne ayant pour but d'instiller plus de rigueur dans les activités des secteurs privés et publics sur le plan européen et national, de privilégier le développement d'applications pour la localisation et la navigation, l'observation et la surveillance de la Terre et les télécommunications, de coordonner les investissements en faveur de la recherche-développement à divers niveaux et d'aider l'Union à mieux réaliser ses objectifs, en partenariat avec les puissances spatiales confirmées (comme la Russie) ou débutantes (comme la Chine, l'Inde ou le Brésil);

Une action dans ce domaine dépendra de la mise en chantier d'un programme spatial européen consolidant les projets communautaires existants (tels que la surveillance globale de l'environnement et de la sécurité – GMES).

- **la sécurité**, pour aider à l'application des politiques communautaires, en encourageant les travaux de recherche indispensable à un renforcement de la sécurité – sous toutes ses facettes –, sur le territoire européen, dans le prolongement des activités préparatoires engagées dans ce secteur, auquel les Américains consacrent le quintuple des investissements européens. C'est une contribution de la Commission au programme communautaire plus général destiné à traiter les problèmes et les menaces pour l'Europe, tels qu'ils sont décrits, notamment, dans la Stratégie européenne de sécurité approuvée par le Conseil européen en décembre 2003. Elle complète les actions et les efforts des États membres et des autres institutions européennes.

Cela pourrait comprendre le développement de connaissances et de technologies présentant une valeur ajoutée européenne, dans le but de prévenir, de surveiller et d'atténuer les nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité comme celles relatives au terrorisme biologique, à la cybercriminalité ou à la sécurité mondiale, et de consolider la position européenne à l'égard des réseaux de recherche complexes.

L'action communautaire dans le domaine de la **diffusion des résultats** sera amplifiée en conséquence; il en ira de même pour la **participation** et la **conduite d'initiatives mondiales par l'Union européenne**.

c) *Interconnexion de l'Europe par les réseaux communautaires*

Dix ans après le lancement de l'initiative sur les réseaux transeuropéens, on constate la stagnation du processus d'édification d'un faisceau d'axes principaux à travers le territoire communautaire. Or, le trafic continue d'augmenter, sans compter que l'élargissement débouchera sur l'utilisation accrue des infrastructures routières, ferroviaires et énergétiques. On évalue à 1 % du PIB le coût de l'encombrement des divers réseaux et cette proportion doublera d'ici à 2020. Si rien n'est fait pour remédier à cela, la plus grande partie de cette augmentation fera ressentir ses effets sur les routes et aura de très graves conséquences pour la fluidité du trafic, l'environnement, la sûreté et la qualité de la vie; l'Europe ne sera pas interconnectée et son potentiel de croissance subira les répercussions d'une infrastructure défaillante.

La mise en place de réseaux transeuropéens très performants est un catalyseur indispensable à une mobilité durable des biens, des personnes et de l'énergie à l'intérieur d'une Union élargie. Non seulement ces réseaux contribuent à la compétitivité, mais ils sont un symbole tangible de l'intégration européenne. Selon les estimations, de meilleures interconnexions entre les différents modes de transport offrirait au public comme aux entreprises un potentiel supplémentaire équivalant à 0,23 % du PIB, soit environ un million d'emplois permanents. Des projets tels que les lignes ferroviaires à grande vitesse ou Galileo propulseront les industries européennes au statut de pionnières de la haute technologie.

Des mesures en faveur de moyens de transport efficaces et durables et d'un approvisionnement énergétique fiable sont donc vitales pour l'économie. L'inertie aurait des conséquences aussi néfastes que tangibles.

Les recettes sur les investissements de cette nature transcendent les frontières nationales, ce qui incite les gouvernements à ne pas se placer dans une perspective européenne et à avoir pour réflexe de donner la priorité à leurs programmes, plus spécialement en période de fortes contraintes budgétaires. Une intervention communautaire, sous la forme d'une coordination et d'une participation financière essentiellement axées sur les sections transfrontalières, peut introduire une certaine cohérence à l'échelle continentale, favoriser la stabilité à long terme et inciter le secteur privé à s'investir davantage.

- Par exemple, les « autoroutes de la mer » permettraient de diminuer le volume du fret routier (ainsi, 7,6 millions de tonnes de marchandises pourraient être acheminées entre Rotterdam et Bilbao chaque année, soit l'équivalent de 10 % du fret routier empruntant cet itinéraire). Mais cela ne pourrait fonctionner qu'à travers une coordination communautaire.
- Le tunnel ferroviaire du Mont-Cenis entre Lyon et Turin triplerait la capacité actuelle et relierait quelques-unes des régions les plus dynamiques d'Europe avec le cœur même des nouveaux États membres. Ici encore, rien ne peut démarrer sans l'aide de l'Union.

Le coût de l'ensemble du réseau transeuropéen est évalué à 600 milliards d'euros. Les nouvelles directives sur les réseaux transeuropéens – saluées par le Conseil européen en décembre 2003 – se caractérisent par une meilleure coordination entre États membres et par la mise en exergue d'une liste de projets prioritaires bien définis et accompagnés de calendriers précis.

On trouve dans cette liste l'aménagement de réseaux ferroviaires nationaux à grande vitesse interconnectés pour 2012, le développement d'un réseau ferroviaire pour le transport de marchandises dans la région centrale de l'Europe pour 2015 et un ensemble de mesures de connexion entre ports et réseaux de transport terrestres pour 2010.

D'ici à 2020, le montant total des investissements requis pour la réalisation de ces vingt-six projets prioritaires s'élève à 220 milliards d'euros; les déboursements les plus importants interviendront entre 2007 et 2013. On escompte que la participation du secteur privé s'élèvera aux alentours de 20 %, le financement du solde étant assuré conjointement par les budgets nationaux, ainsi que par le budget communautaire à concurrence de 20 % également.

L'intervention financière de l'Union est également requise pour garantir les approvisionnements énergétiques de l'Europe par-delà les frontières nationales et le développement de sources d'énergie renouvelable et de combustibles propres. Le montant nécessaire est estimé à une centaine de milliards d'euros. Des initiatives communautaires doivent être prises pour familiariser le public avec les sources d'énergie renouvelable et les mesures d'efficacité énergétique et pour atteindre les objectifs convenus, dont la production de 22 % de la consommation électrique à partir d'énergie renouvelable d'ici à 2010.

L'Union devra aussi poursuivre le démantèlement des obstacles auxquels se heurte le développement d'un marché intérieur des télécommunications et s'assurer de la disponibilité d'un réseau à bande large protégé dans toutes les régions, en prenant garde tout spécialement au risque d'une fracture numérique entre les zones urbaines, d'une part, et les zones rurales et éloignées, d'autre part.

d) Améliorer la qualité de l'éducation et de la formation dans l'Union

Le capital humain est l'un des facteurs les plus importants de la croissance. Une année d'étude supplémentaire peut augmenter de 6,2 % la productivité globale d'un pays européen type. Pourtant, entre 1995 et 2000, les investissements publics dans l'éducation et la formation (exprimés en pourcentage du PIB) ont chuté dans la plupart des États membres. L'Union est loin derrière ses concurrents pour ce qui est du nombre de diplômés, des compétences acquises en fin de scolarité et de la participation à l'apprentissage tout au long de la vie. On constate également d'énormes différences entre les performances des divers États membres. Au vu de la baisse de ces indicateurs, il est urgent d'accélérer le rythme de la réforme et de la modernisation des régimes d'enseignement et de formation en Europe. La mondialisation et l'évolution technologique et démographique exigent une main-d'œuvre souple et mobile dont les compétences doivent être, tout à la fois, pertinentes et continuellement mises à jour.

Les politiques d'éducation forment un domaine où la proximité et la diversité culturelle jouent un rôle immense et où, par conséquent, les autorités nationales et locales exercent une fonction de premier plan. La modernisation générale des systèmes communautaires d'enseignement et de formation est au centre de la stratégie de Lisbonne. Aussi le Conseil européen a-t-il adopté des objectifs communs et un programme de travail visant à transformer lesdits systèmes en programmes d'apprentissage tout au long de la vie qui soient accessibles à l'ensemble des citoyens et à promouvoir une convergence propre à relever les normes en général. L'accent est mis sur une amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation (réforme des programmes, nouvelles méthodes d'enseignement, assurance de la qualité) par l'intermédiaire d'un accès plus large à l'éducation et à la formation (apprentissage par voie électronique compris) à toutes les époques de la vie et de leur ouverture aux influences extérieures, depuis les marchés de l'emploi jusqu'à la concurrence mondiale.

Cette tâche ne peut se faire sans l'aide de l'Union, puisque les bénéfices induits sont répartis à travers l'Europe et que, isolément, les États membres ne disposent pas des moyens adéquats. Au-delà du soutien que la politique de cohésion apporte aux infrastructures et à l'enseignement et la formation élémentaires, la contribution communautaire prend deux formes : soutien à la mobilité individuelle (étudiants, enseignants, universitaires ou formateurs) et promotion de partenariats et de réseaux entre écoles, universités et fournisseurs de formateurs de différents pays. On trouve au centre de ces objectifs la mobilité (des étudiants, des enseignants, des universitaires, des formateurs et – ce qui est tout aussi important – des idées et des meilleures pratiques). La mobilité multilatérale transfrontalière est un domaine dont l'importance est reconnue par tous mais qui ne peut être organisée ou financée efficacement au niveau national. Seule l'action de l'Union peut fournir le cadre et le soutien financier, actuellement bien inférieur à ce qu'exigent les programmes en cours.

Les objectifs en question comprendraient :

la participation de 3 millions d'étudiants universitaires à des programmes de mobilité d'ici à 2010 (le chiffre d'un million a été atteint en 2002), ce qui suppose que quelque 10 % des étudiants universitaires se voient offrir la possibilité d'aller étudier à l'étranger, avec les avantages que cela comporte ;

la participation annuelle de 150 000 stagiaires professionnels à des actions de mobilité d'ici à 2013 ;

la participation de 10 % de la population scolaire communautaire (élèves et enseignants confondus) à des actions de mobilité pendant toute la durée du programme ;

la participation de 50 000 adultes à des actions d'apprentissage tout au long de la vie et de mobilité d'ici à 2013.

Le résultat doit être une contribution cruciale au rétablissement de l'Europe dans son statut de pôle d'excellence dans les secteurs de l'éducation et de la formation.

e) *Un agenda pour la politique sociale : aider la société européenne à prévoir et gérer le changement*

Les rapides changements que connaît la concurrence internationale débouchent sur une nouvelle répartition du travail dont les conséquences concernent tout le monde. Ses avantages sont largement répandus mais, conjuguée à une croissance faible, elle pourrait se traduire par une aggravation du chômage et de l'exclusion. Dans ces conditions, l'Union doit prévoir les changements à venir et influencer sur eux: c'est l'essence même du modèle européen de cohésion sociale et de croissance économique.

L'Union doit s'adapter et être capable d'absorber le changement. En relevant de manière dynamique les défis posés par l'évolution rapide de l'environnement international, l'Agenda pour la politique sociale, partie intégrante de la stratégie de Lisbonne, constitue la feuille de route de l'Union pour ce qui est des politiques et des actions dans le secteur de l'emploi comme dans le domaine social. Parce qu'il combine législation, méthode ouverte de coordination et dialogue social, sans oublier le soutien financier de l'Union, cet agenda joue un rôle capital dans la modernisation du modèle social européen.

L'Agenda pour la politique sociale devrait aider l'Europe à réaliser tout son potentiel en renforçant la politique sociale en tant que facteur de productivité et en prenant en compte les désavantages d'une politique « non sociale ».

L'UE doit constituer un cadre réglementaire propre à assurer des conditions égales à toutes les entreprises et à tous les travailleurs, par l'établissement de normes sociales appropriées et de droits fondamentaux. L'action communautaire fait également office de catalyseur en facilitant la définition et la mise en œuvre de mesures de réforme par les États membres dans leurs politiques du marché du travail et leurs politiques sociales et, en soi, entraîne d'importantes évolutions malgré des moyens financiers limités. Le niveau communautaire est également le lieu le mieux indiqué pour promouvoir avec succès le dialogue social, comme le prévoit le traité.

- Afin de faire face aux nouveaux défis communs à tous les États membres et de gérer le changement dans le contexte de l'élargissement, de la mondialisation et du vieillissement démographique, il convient de renforcer davantage l'Agenda pour la politique sociale.
- Dans son dernier rapport de printemps, la Commission a demandé la création de partenariats européens pour le changement, des mécanismes tripartites destinés à identifier les problèmes communs et à y apporter les solutions par la mise à profit du changement. Des accords collectifs tendent à couvrir une gamme sans cesse plus large de questions qui dépassent les sujets classiques des salaires et du temps de travail et se transforment progressivement en instruments de prévision et de gestion du changement. Ces partenariats devraient également traiter des sujets en relation avec la nouvelle division internationale du travail découlant de la mondialisation, l'accent étant mis sur une approche sectorielle.

Une action au niveau communautaire est justifiée, eu égard aux éléments suivants:

- L'UE constitue un cadre propre à assurer des conditions égales à toutes les entreprises, par l'établissement de droits fondamentaux et normes sociales minimales communs et la libre circulation des travailleurs.

La promotion de la prévention et la définition de normes minimales en matière de santé et de sécurité ont permis une réduction notable des maladies professionnelles et des accidents du travail. Cependant, le coût total pour l'économie continue d'osciller entre 2,6% et 3,8% du PNB, preuve des graves pertes financières qu'engendre l'absence d'une législation appropriée. La Commission a préconisé un objectif de réduction globale de 15% du taux d'incidence des accidents du travail dans chaque État membre.

À l'heure actuelle, 30 millions de personnes bénéficient des dispositions relatives à la coordination de la sécurité sociale au niveau communautaire pendant un séjour temporaire dans un autre État membre. Il conviendrait d'atteindre l'objectif d'au moins 100 millions de personnes, par la mise en place de la carte européenne d'assurance-maladie.

- La coordination des politiques au niveau communautaire fait office de catalyseur, entraînant d'importantes évolutions dans les États membres malgré des moyens financiers limités.

La stratégie européenne pour l'emploi entraîne des réformes structurelles des marchés du travail des États membres. L'écart entre le taux d'activité actuel et l'objectif du plein emploi correspond à près de 16 millions d'emplois. À lui seul, le recours aux travailleurs âgés en apporterait 7 millions. Le coût global du sous-emploi de la population active est

estimé à environ 9% du PIB de l'Union, soit 825 milliards d'euros.

- Le niveau communautaire est également le lieu le mieux indiqué pour améliorer de façon satisfaisante la qualité des relations industrielles et promouvoir avec succès le dialogue social, comme le prévoit le traité.

La directive sur les comités d'entreprise européens vise à favoriser l'information et la consultation des travailleurs au niveau transnational. Si le pourcentage de travailleurs concernés était porté à 80% (contre 65% actuellement), 2,5 à 3 millions de salariés supplémentaires pourraient bénéficier de ces mécanismes, ce qui représenterait quelque 21,5 millions de travailleurs dans toute l'Europe et faciliterait les restructurations.

Compte tenu de ce qui précède, voici une illustration financière de la section 1:

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. La compétitivité au service de la croissance et de l'emploi	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825

2. Une cohésion accrue au service de la croissance et de l'emploi

À travers sa politique de cohésion, l'Union apporte une contribution de taille à un développement harmonieux, équilibré et durable. En mobilisant les potentiels inexploités de l'Europe, cette politique a, dans le même temps, dynamisé les performances économiques générales, tout en atténuant les disparités économiques et sociales.

La valeur ajoutée de la politique de cohésion

La capacité de la politique européenne de cohésion à améliorer la situation économique des nouveaux États membres et régions tient essentiellement aux éléments suivants, qu'il convient de renforcer à l'avenir:

- **la concentration des ressources sur les investissements**, afin d'augmenter et d'améliorer le stock de capital matériel et humain et, partant, d'avoir un effet maximal sur la compétitivité et la croissance. C'est cette concentration qui a permis à la majorité des régions les moins développées des quatre pays les plus pauvres, les principaux bénéficiaires de la politique financièrement parlant, d'atteindre un taux moyen de croissance *supérieur* à la moyenne communautaire au cours de la période 1995-2001;
- **le respect des règles relatives au marché unique**, par exemple en ce qui concerne la politique de concurrence et les marchés publics. Parmi les effets mesurables de ces règles, on peut citer l'accroissement des échanges intracommunautaires, notamment entre les États membres et les régions les moins développés et le reste de l'UE. Dans le cas de la politique de cohésion, cela signifie que près d'un quart des dépenses effectuées au titre des programmes dans ces domaines est restitué au reste de l'Union sous la forme

d'exportations accrues;

- **l'accent mis sur la création d'emplois dans de nouvelles activités**, afin de contribuer à faire face aux effets des mutations économiques et sociales, en raison de la nouvelle division internationale du travail. Par exemple, en dehors des régions les moins développées, la génération précédente de programmes (1994-1999) a profité à quelque 300 000 petites entreprises, contribuant à la création de 500 000 nouveaux emplois;
- **la contribution au partenariat et à la bonne gouvernance**. Le système de gouvernance à plusieurs niveaux, faisant intervenir les autorités communautaires, nationales, régionales et locales, ainsi que les parties intéressées, contribue à faire en sorte que les actions soient adaptées aux conditions sur le terrain et qu'il y ait une véritable volonté d'aboutir (sentiment d'être partie prenante);
- **l'effet d'entraînement** découlant des règles de cofinancement qui dégagent des ressources supplémentaires pour de nouveaux investissements provenant de sources nationales publiques et privées. Chaque euro dépensé sur le budget de l'Union pour la politique de cohésion induit des investissements s'élevant en moyenne à 0,9 euro dans les régions les moins développées (« objectif 1 ») et à 3 euros dans les autres régions (« objectif 2 »).
- **l'aide efficace** aux autres politiques sectorielles de l'Union:
 - en investissant dans l'application de la législation communautaire, la politique de cohésion aide les régions moins favorisées à répondre aux normes de l'Union, par exemple, dans le domaine de l'environnement;
 - dans des domaines comme l'éducation, les transports ou l'énergie, la politique de cohésion apporte une aide de grande envergure aux nouveaux investissements, plus spécialement dans les États membres et les régions les moins développées.

Pour l'avenir, il demeure essentiel de maintenir une politique de cohésion effective au niveau européen afin de promouvoir la modernisation et une croissance plus rapide dans les régions moins développées et de donner des emplois productifs à un plus grand nombre de gens à l'échelle de l'Union tout entière. Toutefois, cette politique doit être réaménagée afin de mieux répondre aux nouveaux défis.

L'élargissement représente un défi sans précédent pour la compétitivité et la cohésion interne de l'Union. Dans l'Union élargie, le PIB moyen par habitant sera inférieur de plus de 12% à celui enregistré dans l'Europe des Quinze, tandis que les disparités en matière de revenus doubleront, globalement.

La réforme doit être axée sur la compétitivité, le développement durable et l'emploi, comme indiqué lors des Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg, dans un contexte de concurrence accrue, de mondialisation et du vieillissement global de la population. Pour l'avenir, **le pari est de faire en sorte que les objectifs de Lisbonne et de Göteborg et la prévision du changement induit par la nouvelle division internationale du travail soient systématiquement intégrés dès le départ dans la conception de toutes les stratégies de développement national et régional.**

En vue d'améliorer la qualité des dépenses au cours de la prochaine période, conformément aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg, la Commission propose que la politique de cohésion s'inspire d'une stratégie globale. À cette fin, elle a l'intention de présenter au Parlement et au Conseil un document stratégique énonçant des priorités pour la politique de cohésion, y compris des mesures jugées nécessaires pour anticiper les mutations économiques et sociales.

La Commission prévoit également un cadre simplifié et plus transparent pour les priorités, afin de mettre en œuvre les agendas de Lisbonne et de Göteborg d'une manière adaptée aux circonstances. Ce cadre s'articule autour des trois priorités suivantes (qui remplacent les objectifs actuels):

- **Convergence.** Les efforts doivent être centrés sur **les États membres et les régions les moins développés** de l'Union élargie. En feraient partie les régions qui ne seraient pas allées jusqu'au bout du processus de convergence, mais ne pourraient plus prétendre à une aide en raison d'un revenu par habitant plus élevé en termes relatifs dans l'Union élargie (« effet statistique »). Les efforts déployés dans le cadre des programmes de convergence consisteraient à moderniser et à augmenter le capital matériel et humain, afin d'accroître la compétitivité à long terme, de promouvoir la durabilité environnementale et de jouer un plus grand rôle dans les performances économiques globales de l'Union, tout en développant les meilleures pratiques en matière de gouvernance et de capacités institutionnelles.
- **Compétitivité régionale et emploi.** Les programmes en faveur de la compétitivité régionale et de l'emploi couvriraient les **autres États membres et régions**, étant donné que des besoins significatifs subsisteront dans toute l'Union en raison de restructurations économiques et sociales ainsi que d'autres handicaps. Pour garantir la valeur ajoutée des actions communautaires, les interventions devraient être concentrées sur un nombre limité de priorités stratégiques liées aux agendas de Lisbonne et de Göteborg, où elles peuvent avoir une valeur ajoutée et un effet multiplicateur sur les politiques nationales ou régionales. Les programmes pour l'emploi seront organisés au niveau national. Les programmes de développement régional seraient simplifiés : ainsi, le système en vertu duquel la Commission doit procéder à une sélection entre petites zones à une échelle sous-régionale serait abandonné et remplacé par la fixation d'un équilibre satisfaisant entre les aspects géographiques et thématiques des interventions au moment de l'élaboration du plan de développement pluriannuel. Le soutien aux régions ne satisfaisant plus aux critères fixés pour les programmes de convergence, même en l'absence d'effet statistique de l'élargissement, figurerait dans cette rubrique.
- **Coopération territoriale européenne** sous la forme de **programmes transfrontaliers et transnationaux.** Ces programmes auraient pour but de s'attaquer aux problèmes particuliers qui entravent la mise en place d'une économie concurrentielle et durable dans des régions des États membres divisées par des frontières nationales. L'accent serait mis sur la promotion des échanges d'expériences et de bonnes pratiques, contribuant à l'intégration économique sur tout le territoire de l'Union ainsi qu'à un développement plus harmonieux et mieux équilibré.

Compte tenu de ce qui précède, voici une illustration financière pour la section 2:

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1b. La cohésion au service de la croissance et de l'emploi	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960

3. Gestion durable et protection des ressources naturelles: agriculture, pêche et environnement

Les nouveaux États membres (et ceux qui les suivront) apportent à l'Union 75 millions de consommateurs et 4 millions d'exploitants agricoles supplémentaires. L'élargissement se traduira par un agrandissement du marché et une concurrence plus intense, sans compter la nécessité de respecter de strictes normes en matière de qualité et de sûreté des produits et de protection environnementale. La décision, prise à ce stade précoce par les États membres, de remplacer leurs politiques nationales respectives, coûteuses et en partie contradictoires, par une politique commune définie dans le traité, était dictée par la valeur ajoutée escomptée, s'agissant de garantir la libre circulation des produits agricoles et d'éviter toute distorsion de concurrence au sein de la Communauté européenne, de favoriser la stabilité des approvisionnements, et de renforcer la compétitivité sur les marchés intérieur et extérieur.

Depuis lors, la politique a évolué, intégrant d'autres préoccupations de la population concernant notamment la qualité de la production, l'environnement, le bien-être des animaux et un espace rural vivant, qui représente 80% du territoire. Il a également été tenu compte de la nécessité de soutenir les agriculteurs produisant et préservant des biens collectifs de la manière la plus efficace possible. Par conséquent, la PAC a, en réalité, créé au fil du temps une valeur ajoutée à un coût moins élevé que ce qu'il n'aurait été si les États membres avaient continué à mener des politiques agricoles distinctes.

Une profonde réforme de la politique agricole commune (PAC) a été décidée en juin dernier. Elle est actuellement complétée par un deuxième train de mesures qui sera suivi d'une proposition sur le sucre à la mi-2004. Ces mesures sont destinées à assurer au secteur un cadre stable jusqu'en 2013.

La réforme vise à atteindre les objectifs suivants : compétitivité, solidarité et meilleure prise en compte des préoccupations d'ordre environnemental ; elle constitue donc une étape fondamentale dans la stratégie de développement mise au point à Lisbonne et à Göteborg. Elle comporte:

- une simplification substantielle des mesures de soutien du marché et des aides directes par le découplage des paiements directs aux agriculteurs de la production;
- un renforcement du développement rural par le transfert de fonds du soutien au marché vers le développement rural, au moyen de réductions des paiements directs pour les grandes exploitations (modulation), un lien étant ainsi établi entre les deux piliers de la PAC, qui jouent un rôle complémentaire dans le renforcement du développement durable des communautés rurales et agricoles;
- un mécanisme de discipline financière conforme à la décision du Conseil européen, en vue de plafonner les dépenses affectées au soutien du marché et aux aides directes entre 2007 et 2013.

La future politique de développement rural après 2006, qui contribuera à la réalisation des objectifs du développement durable et qui aura été consolidée, se concentrera sur trois grands objectifs :

- accroître la compétitivité de l’agriculture par un soutien à la restructuration (aides à l’investissement pour les jeunes exploitants, mesures d’information et d’encouragement, etc.) ;
- améliorer l’environnement et l’espace rural par le soutien à la gestion des terres, y compris à travers le cofinancement d’actions de développement rural en relation avec les sites protégés de Natura 2000 (par exemple, agri-environnement, sylviculture et mesures au bénéfice des zones moins favorisées) ;
- améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales et promouvoir la diversification des activités économiques par des mesures conçues pour les exploitants agricoles et d’autres protagonistes de la vie rurale (par exemple réorientation qualitative de la production, qualité de l’alimentation, restauration de village).

La politique commune réformée de la pêche est la clé de l’égalité de traitement et de chances entre les pêcheurs et les habitants des régions côtières des États membres et acquiert une importance grandissante pour garantir une pêche durable – étant donné l’amenuisement des stocks de poissons – en prenant en considération et en équilibrant les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, la nouvelle politique commune de la pêche, réorientée vers l’exploitation durable des ressources aquatiques vivantes, sur la base d’avis scientifiques dûment fondés et du principe précaution en matière de gestion de la pêche, d’une part, et vers l’aquaculture durable, d’autre part, est désormais bien ancrée dans la politique de la Communauté en matière de développement durable, dont elle a intégré de façon équilibrée les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

La réalisation des objectifs stratégiques de Lisbonne et de Göteborg, à savoir la mise en place d’une économie européenne qui assure la croissance tout en limitant les effets négatifs sur l’environnement, exige un attachement constant à l’utilisation et la gestion durables des ressources, ainsi qu’à la protection de l’environnement. La politique environnementale est un complément essentiel du marché unique et améliore la qualité de vie. Les citoyens européens considèrent de plus en plus l’accès à un environnement propre comme un droit et attendent de l’Union qu’elle garantisse ce droit et veille à ce que les États membres mettent correctement en œuvre la politique environnementale. Parmi les activités importantes à mener au cours de la période 2006-2012 dans le cadre de ces priorités figurent les éléments suivants:

- mise en œuvre du programme européen sur le changement climatique, comprenant une série de mesures visant à faire en sorte de pouvoir atteindre l’objectif fixé par le protocole de Kyoto pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté;
- mise en œuvre des stratégies thématiques portant sur des priorités environnementales spécifiques, par exemple le sol, la qualité de l’air, les pesticides, l’environnement marin, l’environnement urbain, l’utilisation et la gestion durables des ressources, et le recyclage des déchets;
- élaboration d’un plan d’action en faveur de l’écotechnologie (ETAP), afin de tirer pleinement parti des possibilités offertes par les écotechnologies, en réduisant les pressions

sur les ressources naturelles et en visant à améliorer la qualité de vie des citoyens européens tout en favorisant la compétitivité et la croissance économique, en renforçant encore le rôle moteur joué par l'UE dans le développement et l'application des écotechnologies.

- développement et concrétisation du réseau Natura 2000 pour protéger la biodiversité européenne et application du plan d'action pour la biodiversité.

Eu égard aux éléments précités, les engagements pris doivent être respectés et l'Union européenne doit gérer ses ressources naturelles en transposant le modèle européen de croissance et de cohésion à la gestion de son environnement.

Compte tenu de ce qui précède, voici une illustration financière pour la section 3:

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2. Préservation et gestion durable des ressources naturelles	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805

B. Donner tout son sens à la citoyenneté européenne

1. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

La liberté, la sécurité et la justice sont des valeurs fondamentales qui constituent des éléments clés du modèle européen de société.

Par l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux dans le traité constitutionnel, l'Union aura l'obligation légale de veiller non seulement au respect de ces droits, mais également à leur promotion active.

Il est désormais clairement admis que les questions posées par l'immigration, l'asile, ainsi que la lutte contre la criminalité et le terrorisme ne peuvent plus être réglées de manière satisfaisante par des mesures prises uniquement au niveau national.

Dans ce contexte, le développement de cette dimension de l'Union européenne forme le nouvel horizon de l'intégration: un réel espace de liberté, de sécurité et de justice devient un fondement indispensable de l'Union européenne, au cœur du projet politique pour une Union élargie.

L'action au niveau communautaire garantit un partage équitable des responsabilités, y compris un partage de la charge financière, et fait prendre conscience de thèmes et de valeurs partagés, facilitant ainsi l'émergence d'approches communes.

L'élargissement augmentera dans des proportions jamais atteintes jusqu'ici le nombre de citoyens attendant de pouvoir vivre dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, et entraînera également des défis particuliers, par exemple en ce qui concerne la sécurité à nos frontières extérieures.

(i) Frontières extérieures/immigration

- L'Union doit gérer ses **frontières extérieures** de façon intégrée, afin d'accueillir les immigrants légaux de manière coordonnée et d'empêcher le franchissement illégal de ses frontières externes terrestres, s'étendant sur quelque 6 000 km, et de ses frontières maritimes, d'une longueur de plus de 85 000 km après l'élargissement.

Un objectif clé dans ce domaine est la création de l'agence européenne de protection des frontières, qui ouvrira la voie à la mise en place d'un corps européen de gardes-frontières. Celui-ci, qui sera doté de moyens adéquats, sera chargé d'assister les autorités nationales en effectuant des tâches de surveillance et de contrôle aux frontières.

- L'UE continuera d'être confrontée au défi consistant à assurer le respect de ses obligations en matière de protection internationale, dans un contexte de flux migratoires et de demandes d'asile. Une **politique commune en matière d'asile**, reposant sur un partage équitable des responsabilités et de la charge financière entre les États membres, assurera des conditions d'accueil uniformes aux plus de 400 000 personnes sollicitant, par an, l'asile dans l'Union élargie, tout en décourageant ceux dont la demande n'est pas fondée.
- Une **politique commune en matière d'immigration** est indispensable à une gestion efficace des flux migratoires continus nécessaires pour satisfaire les besoins du marché du travail. Compte tenu des mutations démographiques, les migrants contribueront à la croissance économique, à la compétitivité et au développement durable de l'UE. Dans cette optique, l'Union doit mettre en œuvre des mesures ad hoc afin d'apporter son support à l'action des États membres, notamment pour promouvoir l'intégration de leurs résidents étrangers.

L'intégration réussie des immigrants est donc à la fois une question de cohésion sociale et une condition préalable de l'efficacité économique. Les ressortissants de pays tiers résidant déjà dans l'UE représentent 14,3 millions de personnes, le flux annuel étant estimé à 1,5 million de personnes.

L'intervention financière communautaire devrait avoir pour but de compléter et soutenir les actions des États membres et de tendre à la coordination dans un domaine où les questions ont, par nature, un caractère transnational:

Assurer la participation d'au moins 5% des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE (10% par des effets indirects) à des programmes et actions tels que l'accès aux services, l'autonomie dans la vie sociale, la création de réseaux, et l'échange de bonnes pratiques entre les intervenants. En outre, un objectif spécifique en matière d'intégration consisterait à offrir des services d'intégration spécifiques à 20% des ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés (cours d'orientation, cours de langues).

L'élaboration d'un instrument commun pour le retour de ressortissants de pays tiers résidant illégalement sur notre territoire ou pour les personnes migrant de manière irrégulière vers l'UE serait le nécessaire complément à une politique favorisant la migration durable.

(ii) Justice/sécurité

- Garantir la **sécurité** en prévenant la criminalité et le terrorisme ainsi qu'en luttant contre ces phénomènes demeurera un enjeu majeur pour l'Union. Parmi les priorités figureront des mesures visant à développer et à renforcer Europol et le Collège européen de police,

afin d'intensifier la coopération et les échanges entre les professionnels concernés, et l'octroi d'une plus grande place aux activités de prévention de la criminalité, notamment les nouvelles formes graves de criminalité organisée, ainsi que les moyens nouveaux dont elle dispose, afin de répondre au besoin de sécurité en tant que condition indispensable à la viabilité administrative, sociale et économique des sociétés européennes. Exemples d'actions au niveau communautaire:

- participation de 10% des hauts responsables des services de police à la formation dispensée par le Collège européen de police, et répercussions indirectes sur 60% des fonctionnaires de police dans l'UE par la diffusion de modules communs de formation;
- augmentation de 75%, d'ici 2013, du volume des échanges d'informations pertinentes entre les autorités nationales chargées de veiller au respect de la loi et Europol.
- Un **réel espace de justice** constitue le complément naturel d'une liberté de circulation effective, par l'instauration d'une sécurité juridique pour appuyer les transactions transfrontalières et régler les difficultés juridiques transfrontalières liées à des situations personnelles et familiales. Des mesures s'imposent en vue de garantir l'accès à une justice efficace et une étroite coopération judiciaire, ainsi que des approches communes en matière de lutte contre la criminalité, de manière à n'offrir aucun refuge aux criminels.

Eurojust sera encore consolidé afin de renforcer la coordination et la coopération entre les enquêteurs et les procureurs s'occupant des formes graves de criminalité transfrontalière.

2. L'accès aux biens et services de base

Les Européens jugent également naturel d'avoir accès aux niveaux de biens et de services d'intérêt général associés au modèle économique et social européen.

- La protection des citoyens contre des risques aussi divers que les catastrophes naturelles ainsi que les crises sanitaires et environnementales est un domaine où l'Union peut apporter une valeur ajoutée lorsque l'action isolée d'un État membre ne peut constituer une réponse efficace à des risques ayant des conséquences transnationales ou lorsque l'ampleur de la crise en question impose une solidarité européenne:
 - Le développement de ce volet implique de renforcer les normes de sûreté et de sécurité destinées à mettre en place des systèmes d'énergie et de transport propres, ainsi que d'appliquer des normes environnementales visant à faire en sorte que le cadre naturel (air, eau et sol) ne contienne pas de substances dangereuses pour la santé.
 - Les citoyens attendent de l'Union qu'elle les protège contre les désastres de grande ampleur. À moyen terme, celle-ci sera appelée de plus en plus souvent à améliorer ses capacités de réaction en cas de cataclysme débordant les capacités nationales et à optimiser l'efficacité des ressources disponibles à l'échelle communautaire.
 - En tant que consommateurs, les citoyens dépendent des fournisseurs et des pouvoirs publics, s'agissant de se voir offrir des biens et des services qui sont sûrs. Une meilleure information et des messages clairs s'imposent, afin que les citoyens puissent opérer des choix en toute connaissance de cause concernant leurs achats et leur mode de vie. L'Union doit s'engager à garantir, en collaboration avec les autorités nationales, la sécurité des produits. Cet aspect est particulièrement important pour la sécurité, la qualité et la valeur nutritive de ses approvisionnements en aliments, ainsi que les garanties quant aux modes

de production, et la pertinence des informations communiquées aux citoyens concernant les denrées alimentaires qu'ils achètent ou consomment.

- Toutefois, la santé crée aussi de la richesse. L'amélioration de la santé suscite des progrès, confère une autonomie accrue aux individus tout au long d'une vie plus longue, meilleure et plus productive, et est une condition indispensable à la prospérité économique. En tant qu'individus, les citoyens attendent de recevoir des informations et des conseils dignes de foi concernant leurs choix fondamentaux en matière de santé. L'Union peut aider les autorités nationales à donner aux individus les moyens d'améliorer leur santé, et faciliter l'accès transfrontalier aux services de santé. Dans un monde moderne, caractérisé par des transports et des échanges fréquents et mondiaux, les crises sanitaires franchissent rapidement les frontières, imposant une action conjointe à l'échelle communautaire.
- En outre, dans le cadre du modèle européen de société, les citoyens jugent naturel d'avoir accès à un **niveau adéquat de services d'intérêt général de base**, tels que la santé et l'éducation, l'approvisionnement en énergie, les transports, les télécommunications ou les services postaux. Cela peut nécessiter un cadre commun destiné à donner aux États membres l'assurance d'opérer les choix stratégiques qui conviennent.

3. Donner effet à la citoyenneté: favoriser la culture et la diversité européennes

L'Union est sur le point de subir l'élargissement le plus marquant de son histoire. L'immigration a, de tous temps, accru la diversité culturelle de l'Union, et les tendances démographiques font que cela continuera. La future Union sera donc caractérisée par une immense diversité sociale et culturelle. Il devient essentiel que ses citoyens se connaissent et se comprennent mutuellement. Les citoyens européens doivent savoir ce qu'ils ont en commun et être en mesure de s'en rendre compte par eux-mêmes.

Le cadre défini pour le dialogue et les échanges entre les citoyens des États membres, en vue de promouvoir la compréhension mutuelle et une identité européenne commune, et pour des actions visant à promouvoir la citoyenneté européenne, est destiné à compléter les actions des États membres et ainsi à encourager la diversité culturelle dans une Union comprenant vingt-cinq États membres ainsi que de nombreuses minorités.

Ce cadre vise notamment à soutenir la coopération culturelle européenne, à aider à surmonter les obstacles aux échanges et structures transfrontalières dans l'industrie audiovisuelle européenne, et à encourager les échanges de jeunes, le service volontaire et l'apprentissage informel, de même que l'apprentissage des langues et la formation de professionnels linguistiques. C'est avant tout grâce à la participation des jeunes que l'Europe assurera son avenir.

On peut citer d'autres exemples:

- Les obstacles à la coopération culturelle au niveau communautaire – par exemple, par le biais de la circulation des œuvres d'art ou des artistes et la création de réseaux de musées, d'opéras ou d'autres institutions culturelles – découlent de la fragmentation entre les États membres.
- La situation est identique en ce qui concerne la circulation des films et des émissions télévisées européens: en raison de spécificités linguistiques, culturelles et sociales, l'industrie audiovisuelle européenne demeure largement structurée sur une base nationale et dépend essentiellement des marchés nationaux.

Les buts susceptibles d'être poursuivis sont les suivants:

Une nette augmentation du nombre d'initiatives lancées par des citoyens en faveur du dialogue et des échanges interculturels, et du nombre de projets de coopération transnationale, avec la mise en réseau de 1 500 institutions culturelles atteignant des millions de citoyens chaque année.

Porter le pourcentage de films européens distribués en dehors de leur pays d'origine de 11% du marché actuellement à 20% en 2013, doubler le nombre de cinémas programmant des films européens d'ici 2010 et former 35 000 professionnels de l'audiovisuel d'ici 2013.

Mettre en œuvre 40 000 projets destinés aux jeunes (par exemple des échanges de jeunes) et 5 000 projets (formation, information et échange de bonnes pratiques) visant les jeunes travailleurs au cours de la période de programmation, et porter la participation au service volontaire européen à 10 000 volontaires par an.

Ces mesures auront pour effet de contribuer dans une large mesure à atteindre l'objectif de « l'unité dans la diversité » assigné à l'UE.

Compte tenu de ce qui précède, voici une illustration financière pour la section 4:

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620

C. L'Union européenne en tant que partenaire mondial

Avec plus de 450 millions d'habitants et un quart de la production mondiale, l'Union à vingt-cinq – et bientôt vingt-sept – membres devrait peser lourd dans les choix économiques et politiques qui déterminent à long terme la prospérité et la stabilité en Europe et dans le reste du monde, lesquelles vont à leur tour influencer le bien-être et la sécurité des Européens.

Il existe toutefois un décalage entre son poids économique et son poids politique. L'Union n'est pas un État, mais des relations extérieures cohérentes peuvent lui permettre d'accroître son influence bien au-delà de ce que les États membres peuvent réaliser séparément ou même en ayant des lignes de conduite parallèles.

L'Union a en effet mis au point une gamme large, quoique incomplète, d'outils de relations extérieures, à savoir la politique commerciale commune, la coopération au travers d'accords bilatéraux et multilatéraux, la coopération au développement, l'aide humanitaire et l'assistance financière, ainsi que les aspects externes des politiques internes (énergie, environnement, transports, justice et affaires intérieures, etc.).

L'action extérieure de l'Union – qui englobe la politique étrangère et de sécurité commune, la politique commerciale commune et la coopération avec les pays tiers – fournit un cadre permettant à la fois de rassembler tous les instruments communautaires – le caractère institutionnel et opérationnel propre à chacun d'entre eux étant pris en considération – et de

mettre progressivement en place un ensemble d'actions communes reposant sur des positions communes dans le domaine plus vaste des relations politiques, y compris la sécurité.

En conséquence de l'élargissement, l'UE se verra confier des responsabilités encore plus importantes, en tant que chef de file régional et partenaire mondial. Elle devrait donc renforcer sa capacité à promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit et concentrer ses efforts sur la lutte contre la pauvreté, tant dans son voisinage que par le biais de ses politiques multilatérales et bilatérales, qui visent essentiellement le développement durable et la stabilité politique. De cette façon, l'UE parviendra à une véritable cohérence entre son agenda intérieur et son agenda extérieur, contribuant ainsi à la sécurité et à la prospérité à l'échelle mondiale.

1. L'Union européenne et sa politique de voisinage

Le rôle de l'UE en tant que chef de file régional est crucial, non seulement pour elle-même et pour son voisinage, mais aussi comme tremplin pour contribuer à la durabilité et à la stabilité à l'échelle mondiale. Forte des éléments qui ont fait le succès d'élargissements précédents, l'Union européenne élargie stabilisera l'ensemble des pays voisins et soutiendra leur développement par le biais d'une coopération étroite et d'un niveau d'intégration aussi élevé que nécessaire pour correspondre aux besoins et aux possibilités des pays candidats et pré-candidats, ainsi que de leurs voisins immédiats. La libéralisation des échanges et des investissements, l'incitation à un degré adéquat de convergence réglementaire, ainsi que l'extension à ces pays des réseaux de transport, d'énergie et de communication de l'Union, favoriseront leurs propres stratégies de développement interne, qui demeurent la clé du succès. La coopération renforcée dans le domaine de l'éducation et de la formation, qui est d'ores et déjà l'un des fruits de la politique de voisinage de l'UE, sera essentielle pour soutenir cette intégration. Des politiques arrêtées d'un commun accord en matière d'immigration reposeront, d'une part, sur la création d'emplois dans les pays d'émigration et, d'autre part, sur l'intégration des migrants légaux dans l'UE élargie. Autrement dit, ce cercle de stabilité est synonyme d'espace commun, de communauté reposant sur l'idée de partager « tout, sauf les institutions ».

La sécurité écologique et nucléaire et la sûreté des approvisionnements énergétiques constituent également des enjeux majeurs pour l'UE dans ses rapports avec son voisinage. L'immigration clandestine, la criminalité organisée, les trafics divers, le terrorisme et les maladies transmissibles sont par ailleurs autant de menaces sérieuses qui appellent des réponses concertées avec ces pays. Diffuser les quatre libertés du marché unique dans la région tout en intensifiant la sécurité exige un degré élevé de coopération et d'intégration.

Au-delà des intérêts particuliers qui rapprochent les États membres limitrophes de nos voisins du Sud et du Nord, il en va de l'intérêt commun de l'UE de consolider la démocratie et l'État de droit, et d'encourager vigoureusement les réformes économiques et l'intégration dans l'ensemble formé par l'Union européenne, la Russie et ses voisins, les Balkans et la Méditerranée prolongée jusqu'au Golfe persique. Étendre à toute cette zone les bénéfices d'échanges intenses et équilibrés avec une Union à vingt-cinq en intégrant ces pays dans un espace fondé sur des valeurs communes et dans un grand marché structuré par des réseaux interconnectés et par des normes communes, est un immense défi. Les écarts de revenus croissants et les expériences historiques respectives ont en effet créé une distance considérable entre l'Union européenne et ses voisins, distance qu'il s'agit de réduire par des efforts communs de longue durée.

Ses partenaires à l'Est et au Sud ne peuvent plus différer les réformes politiques et économiques qui conditionnent leur industrialisation ou leur réindustrialisation et le développement des services permettant de créer les millions d'emplois nécessaires pour relever les niveaux de vie et ainsi répondre aux frustrations des jeunes. En gardant à l'esprit les critères de Copenhague, la conditionnalité de la coopération et de l'aide européennes et la loyauté des États membres vis-à-vis de l'UE dans leurs rapports bilatéraux avec ces pays sont importantes pour assurer une évolution dans la bonne direction.

Dans son voisinage et au-delà, l'UE ne peut toutefois pas se cantonner aux sphères économique et politique; elle doit aussi être en mesure d'assurer de plus en plus elle-même la stabilité, la prévention des conflits et la maîtrise des crises dans son arrière-cour, en dernière extrémité par le recours à la force sous le couvert d'un mandat des Nations unies.

2. L'Union européenne en tant que partenaire de développement durable

La principale contribution que l'UE, au stade actuel de son intégration, peut dès à présent faire à la sécurité du monde est d'œuvrer activement au développement durable à travers la gouvernance mondiale et ses relations bilatérales.

En sa qualité d'acteur économique mondial, l'UE peut rendre la gouvernance mondiale plus efficace en généralisant le développement durable à l'échelle planétaire par une combinaison de coopération internationale et de bonnes politiques intérieures. La coopération avec les pays en voie de développement portera essentiellement sur l'éradication de la pauvreté; dans le respect de ses engagements multilatéraux, l'Union peut et doit contribuer vigoureusement et régulièrement à la réalisation des Objectifs de développement du millénaire, tels qu'ils ont été définis à l'Assemblée générale de l'ONU en 2000. Une politique de développement commune axée sur la lutte contre la pauvreté constituerait un cadre adéquat.

L'Union européenne élargie, qui est d'ores et déjà une puissance commerciale de premier ordre, le plus grand contributeur d'aide au monde et un partenaire actif dans la négociation de normes multilatérales, verra son rôle considérablement renforcé et son influence encore accrue dans les trois piliers du système de gouvernance économique – le commerce, les finances et la fixation de normes – où elle assure une représentation unique vers l'extérieur.

En favorisant des positions communes approuvées à la majorité qualifiée, elle imprimera une orientation aux négociations multilatérales et instillera une cohérence – bien nécessaire – dans le système de gouvernance.

Cependant, la cohésion de l'Europe élargie et la cohérence de son action dans la marche économique du monde reposeront en fin de compte sur l'existence d'un consensus très net au sein de l'UE au sujet d'un modèle européen de développement, compatible avec des marchés ouverts et concurrentiels.

Le pouvoir multiplicateur de l'aide financière communautaire et des préférences commerciales bilatérales serait considérablement accru par une telle présence unifiée au sein des organes de gouvernance économique multilatérale, tels que la Banque mondiale, le FMI et les instances économiques des Nations unies: en particulier, la valeur de chaque euro dépensé dans ce nouveau contexte augmenterait sensiblement.

3. L'Union européenne en tant qu'acteur mondial

L'Union devrait jouer pleinement son rôle en matière de gouvernance politique à l'appui d'un multilatéralisme efficace. Elle devrait également contribuer à la sécurité stratégique telle que définie dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en décembre 2003. Celle-ci porte sur la protection contre les menaces ainsi que la sécurité civile et la protection des populations à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

Sécurité stratégique: face aux menaces essentielles – terrorisme, prolifération des armes de destruction massive et États en déliquescence, conflits internes et régionaux – l'UE doit agir dans son voisinage, au niveau de l'ordre international et au niveau d'une action en première ligne à l'étranger (par exemple, par des opérations de gestion de crises). Ces actions exigent des combinaisons appropriées de moyens civils et militaires.

Sécurité civile: Dans le monde actuel, caractérisé par l'ouverture et l'instabilité, les populations civiles sont de plus en plus exposées à des risques tels que les conflits, les catastrophes naturelles et les pandémies. L'UE, continent sans frontières, se prête aux conséquences de ces risques et de ces menaces. Cohérente avec son rôle de partenaire de premier plan dans la promotion du développement durable, des valeurs humaines et de la gouvernance mondiale, l'Union doit aussi prendre des mesures extérieures ad hoc et soutenir efficacement les efforts au niveau international, qui ne concernent pas uniquement la sécurité physique des populations civiles et leur potentiel de développement, mais également la sécurité et la stabilité globales.

Afin d'accroître les capacités de l'UE à cet égard, d'autres efforts doivent être consentis pour augmenter les ressources dont elle dispose et les mettre en commun plus efficacement. En vue de renforcer les capacités militaires, il est nécessaire d'accroître la recherche en matière de sécurité et de renforcer la gestion des crises civiles, ainsi que les capacités diplomatiques et de renseignement.

La valeur ajoutée de l'assistance de l'UE

L'avantage comparatif d'une approche de l'UE aux crises extérieures est bien illustré par les cas des Balkans occidentaux, de l'Afghanistan et du Timor oriental.

Dans les Balkans de l'ouest, l'assistance de l'UE a contribué à soutenir la politique de proximité qui se traduit par le processus de stabilisation et d'association. Du fait de l'importance des fonds octroyés à la région et de la nature de l'assistance, destinée en grande partie à des mesures de stabilisation démocratique (retour de réfugiés, création d'institutions, droits humains et État de droit), l'UE a eu un impact que l'action combinée des programmes bilatéraux des États membres pris individuellement n'aurait certainement pas atteint.

L'assistance de la Communauté à l'Afghanistan montre un niveau de cohérence qui n'aurait pas pu être atteint même par une coordination optimale de programmes nationaux individuels. En 2001, la Communauté a pris un seul engagement important pour cinq ans. Les conditions de cet engagement de longue durée ont été globalement exposées dans un document stratégique national et un examen annuel apporte la flexibilité qui permet d'adapter l'assistance offerte à la situation sur le terrain.

L'effort de la Communauté dans le Timor oriental a contribué, concrètement, à l'émergence du pays au travers des premières années d'indépendance difficiles.

4. Le dosage politique

L'évolution vers une politique de coopération et d'assistance commune requiert également un meilleur **dosage politique** afin d'améliorer la cohérence dans les relations bilatérales ou dans les institutions internationales, en imaginant pour chaque pays, région ou institution partenaire, le dosage politique approprié en fonction de nos priorités, des besoins des partenaires ou des enjeux mondiaux, et en le traduisant en un dosage d'instruments qui soit le plus efficace possible.

Pour les pays voisins, le dosage politique se concentrera essentiellement sur une stabilité et une prospérité partagées et tiendra compte de l'impact important des politiques internes de l'UE. Pour les autres pays, le dosage politique dépendra, entre autres, d'une évaluation de l'intérêt de l'Union et de nos partenaires, ainsi que de la situation géopolitique.

La mise en place d'un cadre politique unique et d'une programmation unique par pays partenaire et par politique thématique, débouchant sur une mise en œuvre coordonnée et cofinancée, devrait rendre possibles des actions complémentaires efficaces entre l'Union et les États membres: une politique commune de développement fournirait le cadre approprié.

Compte tenu de ce qui précède, voici une illustration financière de la section 5:

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4. L'UE en tant que partenaire mondial	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740

II. ADAPTER LES RESSOURCES AUX OBJECTIFS

Une bonne planification financière signifie adapter les ressources aux besoins. Les ressources financières étant limitées, les décisions financières portent essentiellement sur les choix à faire et les priorités à fixer.

La présente communication s'est efforcée d'expliquer comment les objectifs de l'Union peuvent être atteints. Elle a exposé un projet politique fondé sur le concept clé du développement durable: protéger les ressources naturelles de l'Union, développer la compétitivité et la solidarité, apporter plus de sécurité et de prospérité aux Européens dans toute l'Union.

Pour traduire nos priorités en actions et nos déclarations en actes, il faut agir au niveau national et à celui de l'Union. Ni l'un ni l'autre ne sont équipés pour fournir toutes les réponses. Mais si l'Union doit apporter sa contribution, il lui faut un budget adéquat.

Dans une période de pression intense sur les finances publiques au niveau national, il est pleinement justifié d'exiger de l'Union qu'elle applique rigueur et modération à ses financements. Mais il est illusoire de croire qu'une réduction des dépenses au niveau de l'UE garantit une optimisation des ressources: chaque euro dépensé provenant du budget de l'Union peut dégager plusieurs euros au niveau national, ainsi que la politique de cohésion l'a déjà montré (voir la section A.2).

L'évolution du budget communautaire ces dernières années montre que l'Union a freiné ses dépenses. Mais l'écart entre ce qu'on exige de l'Union et les ressources dont elle dispose est

devenu trop grand. Imposer à l'Union une série d'objectifs puis lui refuser les ressources nécessaires reviendrait à la condamner aux critiques justifiées des citoyens dont les attentes légitimes ont été déçues.

1. L'héritage des engagements pris

En 2006, le plafonnement des crédits d'engagement des perspectives financières actuelles pour une Union à 25 membres représentera 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. Les engagements au titre du 9^{ème} FED ajouteraient, en moyenne, 0,03 % du RNB.

L'évolution des dépenses pour la période 2007-2013 est déjà en partie déterminée par certaines décisions et par les postulats de l'exercice:

- le Conseil européen a approuvé les dépenses pour les aides directes liées au marché en agriculture jusqu'en 2013;
- les politiques de cohésion dans les dix nouveaux États membres, dont le niveau de prospérité est beaucoup plus faible que dans l'UE-15, nécessiteront des dépenses accrues;
- accueillir deux nouveaux États membres supplémentaires ayant une activité agricole importante et un revenu par tête bien inférieur accroîtra évidemment les dépenses sur la base de l'acquis;
- de nombreuses politiques communautaires – comme par exemple le marché intérieur, la politique de la concurrence, les douanes, les statistiques, les transports, la sécurité nucléaire, l'audiovisuel, la politique de la jeunesse, de la culture et de l'information – ont, sur le plan des ressources, des conséquences qui découlent directement des traités et de la législation de l'Union européenne.

Il convient également de signaler qu'un autre changement important serait la «budgétisation» d'EDF pour renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique de développement de l'Union.

Ces engagements ne peuvent être ignorés. Et nous ne devons pas non plus négliger la nécessité urgente d'apporter une aide financière pour renforcer la compétitivité en matière de croissance et d'emploi, développer le domaine de la citoyenneté, de la liberté, de la sécurité et de la justice, ou faire de l'UE un véritable partenaire au niveau mondial.

Un plafonnement d'environ 1 % du RNB ne suffirait pas pour faire face aux engagements pris par le Conseil européen concernant les aides agricoles, menacerait l'intégration progressive de la politique de cohésion dans les dix nouveaux États membres et compromettrait les niveaux actuels dans les autres politiques, sans parler de l'application des nouvelles politiques opérationnelles. Avec un tel scénario, l'UE devrait:

- réduire ses efforts en termes d'aide extérieure,
- réduire son soutien au développement rural, qui est l'un des objectifs clés de la réforme de la PAC,
- renoncer aux engagements pris et aux promesses faites au niveau international,

- diminuer considérablement le soutien à la cohésion apporté dans les États membres actuels, face aux grands problèmes de retard de développement, de chômage et d'exclusion sociale,
- abandonner les engagements qu'elle a déjà pris, ses nouvelles missions de politique de voisinage, de justice et de sécurité, en compromettant d'autres élargissements.

Sinon, des coupes générales seraient nécessaires, il faudrait rouvrir les accords actuels, et revoir les montants décidés au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002, et en particulier la réorientation de la PAC vers le développement rural.

En bref, le message serait que l'Union a renoncé à ces tâches.

2. Les nouvelles exigences financières

L'importance des enjeux identifiés ci-dessus nécessiterait un accroissement très sensible des capacités de financement au niveau de l'UE. Mais si l'on s'en tient aux plafonnements actuels, il est possible de les relever en combinant des changements d'orientation entre les différentes priorités de dépenses, un établissement rigoureux des coûts et des augmentations limitées de la taille actuelle du budget. Dans la discipline budgétaire actuelle, il est possible d'établir un programme crédible pour répondre aux besoins de l'Union, représenté par le plafonnement des ressources propres à 1,24% du RNB.

Ce cadre permettrait:

- d'intégrer progressivement entièrement les nouveaux États membres en ce qui concerne l'agriculture, la pêche et la gestion des autres ressources environnementales, et de mettre en œuvre la réforme de la PAC et de la PCP;
- de dynamiser la compétitivité pour la croissance et l'emploi, en incluant la recherche, l'éducation et la formation, ainsi que les réseaux européens;
- de disposer des ressources nécessaires pour satisfaire aux engagements pris en matière de solidarité et de se concentrer davantage sur la croissance et l'emploi dans l'Europe élargie;
- d'entreprendre de nouvelles actions dans le domaine de la citoyenneté, de la liberté, de la sécurité et de la justice;
- à l'UE de devenir un voisin puissant et un partenaire plus fort au niveau mondial pour soutenir les objectifs de développement du millénaire.

Le résultat respecterait un plafonnement de 1,24% du RNB, mais un rééquilibrage du budget ferait de la place pour de nouvelles priorités. Une proportion importante des ressources de l'UE serait consacrée à des objectifs tels que la compétitivité pour la croissance et l'emploi (16%) et l'Europe en tant que partenaire mondial (7%).

Le plafonnement des transferts financiers à 4 % pour la politique de cohésion sera maintenu, et les montants transférés aux nouveaux instruments de développement rural et de la pêche resteront inclus dans le calcul.

Le Fonds européen de développement serait intégré dans le budget de l'Union. Actuellement, il représente 0,03 % du RNB.

Pour optimiser l'utilisation des dépenses et élaborer des mécanismes d'application plus efficaces, les ressources seraient donc mises en œuvre progressivement au cours de la période, comme c'est généralement le cas.¹

Ce seuil est un compromis entre les besoins et la stabilité budgétaire. Il ne parvient pas à satisfaire pleinement aux besoins exprimés à maintes reprises et à la capacité de l'Union à répondre à ces besoins. Il est prévu d'augmenter l'investissement public dans la recherche à concurrence de 0,88% du RNB d'ici 2010, soit moins que le pourcentage de 1% convenu pour la part des dépenses publiques dans l'objectif de 3%. L'écart de 0,12% à prendre en charge par le budget de l'Union n'est couvert que partiellement dans le scénario actuel. De même, l'UE contribuerait davantage aux 600 milliards d'euros nécessaires pour créer les réseaux transeuropéens, ou étendre les programmes de mobilité en matière d'éducation à une proportion plus importante de la population étudiante et universitaire. L'Union pourrait en outre assumer une part des engagements pris par les États membres à Monterrey. Enfin, quelque 3 milliards d'euros pourraient être envisagés pour la recherche sur la sécurité. Dans tous ces domaines, l'action de l'Union pourrait offrir des avantages réels et alléger la charge pour les budgets nationaux: un cadre alternatif de 1,30 % aurait permis à l'Union de mieux répondre à ces besoins tout en restant modéré.

Le tableau suivant illustre le cadre décrit ci-dessus.

¹ Les crédits d'engagements avoisineraient 1.22% sur la période. Les crédits de paiements avoisineraient pour leur part 1.14% (incluant le FED).

VUE D'ENSEMBLE DU NOUVEAU CADRE FINANCIER 2007-2013

En millions d'euros à prix 2004

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissance durable	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi (b)	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
2. Développement durable et protection des ressources naturelles	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
dont : Agriculture – Dépenses relatives au marché et aides directes	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
4. L'UE en tant que partenaire mondial (c)	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administration (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensations	1.041							
Total crédits d'engagement	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450

Total crédits de paiements (b) (c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	Moyenne
Crédits de paiements en pourcentage du RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Marge disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Plafond ressources propres en pourcentage du RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) Les dépenses 2006 dans le cadre des perspectives financières actuelles ont été ventilées selon la nouvelle nomenclature proposée à des fins de référence et pour faciliter les comparaisons.

(b) Incluant les dépenses pour le Fonds de Solidarité (€ 1Milliard en 2004 à prix courants) à partir de 2006. Cependant, les paiements correspondants sont uniquement calculés à partir de 2007.

(c) L'intégration du FED dans le budget de l'UE devrait prendre effet en 2008. Les engagements pour 2006 et 2007 sont inclus à des fins de comparaison uniquement. Les paiements pour engagements avant 2008 ne sont pas pris en compte dans les montants des paiements.

(d) Incluant les dépenses administratives des institutions autres que la Commission, les retraites et les écoles européennes. Les dépenses administratives de la Commission sont intégrées dans les quatre premiers chapitres de dépenses.

III. FAIRE EN SORTE QUE LES OBJECTIFS SOIENT ATTEINTS: INSTRUMENTS ET GOUVERNANCE

Le succès des politiques repose sur l'efficacité des instruments d'application et, plus généralement, sur le système adéquat de gouvernance économique. Cela implique une répartition appropriée des tâches entre l'Union et les États membres, des objectifs partagés cohérents et bien ciblés, un consensus et un partenariat des acteurs impliqués, ainsi qu'un examen des instruments de mise en œuvre à des fins de cohérence et de simplicité.

À cet effet, les principes directeurs sont les suivants:

- **Concentration des ressources communautaires** sur quelques initiatives principales: une transparence financière accrue, la possibilité d'améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses et de mieux évaluer la valeur ajoutée communautaire.
- **Cohérence entre les différents buts, objectifs et instruments stratégiques.**
- **Partenariat** avec tous les acteurs concernés, surtout entre l'Union et les États membres impliqués.

Pour optimiser la performance, il faut non seulement une coopération et un partenariat renforcés, mais aussi des **instruments simplifiés, en remplacement de l'actuelle** variété de pouvoirs de décision et d'instruments politiques complexes, depuis l'échelon local et régional jusqu'aux niveaux national et communautaire.

À la lumière de ce qui précède, les principaux éléments constitutifs sont au nombre de deux:

- une feuille de route,
- une simplification des instruments de gestion des dépenses.

A. Une feuille de route

Une feuille de route devrait regrouper des buts, des objectifs, des instruments et des indicateurs, ainsi qu'un calendrier contraignant pour évaluer si les critères de référence convenus ont été atteints, et elle devrait tendre vers le but ultime d'un développement durable reposant sur une interaction harmonieuse entre la croissance, la cohésion et l'environnement.

Comme expliqué plus haut, les **objectifs stratégiques** (par exemple, le renforcement de l'effort européen dans le développement de la recherche et des technologies) sont articulés autour d'un nombre restreint d'**objectifs spécifiques** (comme l'établissement d'un système de subventions pour des équipes de recherche individuelles) et, le cas échéant, d'autres **actions** (par exemple, des projets spécifiques liés aux nanotechnologies).

Les **instruments** de mise en œuvre: législation, coordination, dépenses, devraient être définis en même temps que des **indicateurs de progrès** et des **mesures d'incitation** suffisantes pour garantir un résultat positif.

En ce qui concerne les objectifs stratégiques du développement durable, tels qu'établis dans le processus de Lisbonne, il est évident qu'ils doivent être poursuivis à l'aide d'actions menées tant au niveau des États membres qu'à celui de l'Union.

En conséquence, la feuille de route devrait être un programme commun comportant des actions et un financement au niveau national et à celui de l'Union. Une procédure devrait être lancée – en partenariat avec les États membres – pour compléter les priorités et les objectifs proposés par un plan d'action et un calendrier détaillés concernant l'utilisation des instruments politiques et par un mécanisme permettant un suivi efficace de la phase de mise en œuvre. La procédure proposée devrait être en mesure de garantir un engagement total de toutes les parties concernées vis-à-vis des objectifs convenus. Elle pourrait servir de base à la préparation du bilan à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne.

Actuellement, la performance de l'Union et de ses États membres est évaluée chaque année dans le cadre du cycle du Conseil européen de printemps. Pour que le Conseil européen puisse fournir des orientations, la Commission a déjà regroupé ses contributions sectorielles en un document unique (le rapport de synthèse de printemps) et a rationalisé le processus conduisant aux grandes orientations des politiques économiques et aux lignes directrices pour l'emploi.

Cet exercice pourrait encore être amélioré et rendu plus efficace de la façon suivante:

- en définissant une interaction meilleure et plus visible entre les actions et les moyens budgétaires mis en œuvre au niveau des États membres et de l'Union,
- en évaluant dans ce contexte:
 - la contribution des budgets des États membres et du budget communautaire en vue de la réalisation des objectifs et des recommandations fixés dans les grandes orientations des politiques économiques et dans les lignes directrices pour l'emploi, et de la stratégie de Lisbonne en général,
 - la performance de l'action menée au niveau de l'Union afin d'activer/d'orienter l'utilisation du fonds d'ajustement à la croissance (voir ci-après, point IV.C). Cela permettrait d'adapter les priorités/de faire face à de nouveaux besoins et de les soutenir par des ressources budgétaires.

De même, cette approche contribuera concrètement au système de gouvernance économique de l'Union, en prenant pleinement en considération l'impact des actions nécessaires pour atteindre les objectifs communs. Elle offrira une plus grande harmonie entre la politique de cohésion et les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi, s'intégrant ainsi mieux dans l'agenda européen pour la croissance durable.

B. Simplifier les instruments pour améliorer la mise en œuvre

Les instruments dont dispose l'Union pour promouvoir ses objectifs politiques incluent la réglementation, la coordination et le soutien budgétaire. La part respective des dépenses de l'Union et des États membres n'est pas la même dans tous les domaines. Elle représente la grande majorité de l'aide financière octroyée à un secteur (par exemple, l'agriculture) ou une part importante des ressources affectées à un objectif donné (par exemple, la cohésion dans les régions en retard de développement). Dans d'autres domaines, les dépenses de l'Union européenne sont généralement plus limitées que les ressources fournies par les États membres: dans ces cas, leur rôle est plutôt de servir de catalyseur.

En fonction du rôle différent des dépenses parmi les autres instruments qui

soutiennent la politique en question, diverses modalités peuvent être envisagées pour les mécanismes de sélection des actions à financer, l'affectation des ressources, les instruments budgétaires et la gestion des projets.

Toutefois, trois considérations sont applicables à tous les secteurs en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des programmes de dépenses de l'Union:

- le choix des instruments budgétaires doit refléter les critères de simplicité et de cohérence. Dans toute la mesure du possible, il faut simplifier la structure budgétaire, éviter des instruments faisant double emploi et fournir aux bénéficiaires et aux autorités qui gèrent les partenaires un 'guichet unique';
- tout en conservant la tâche politique qui consiste à définir les objectifs stratégiques et les cadres des programmes de dépenses, la Commission limitera le nombre des cas dans lesquels elle garde la responsabilité directe de leur mise en œuvre et de leur gestion;
- la proportionnalité doit être maintenue entre le montant des ressources et la charge administrative liée à leur utilisation.

Au vu de ce qui précède, la Commission appliquera les principes suivants:

- **Un seul instrument par domaine, un seul fonds par programme.** Les instruments de financement de l'Union européenne seront, dans toute la mesure du possible, consolidés et rationalisés de manière à ce que **chaque domaine** responsable de dépenses opérationnelles dispose d'un **instrument unique de financement** couvrant la totalité de ses interventions. Les petites lignes budgétaires seront consolidées en sections de l'instrument unique de financement, même si un instrument a besoin de plus d'une base juridique.
- **La Commission étudiera des alternatives à une gestion directe en interne.** Une évaluation au cas par cas de l'efficacité des politiques et des coûts devrait indiquer quelles actions devraient être: (a) gérées directement par les services principaux traditionnels; (b) gérées par l'intermédiaire d'offices ou d'agences exécutives², tous deux sous le contrôle de la Commission; (c) externalisées à des agences "classiques" au niveau communautaire, fonctionnellement indépendantes de la Commission; ou (d) gérées de manière décentralisée en partenariat avec les États membres et/ou les régions.

La Commission a défini une approche globale en matière de gouvernance administrative, qui permettra de rationaliser et de sélectionner le mécanisme de mise en œuvre le plus approprié et le plus rentable. La mise en œuvre complète de cette approche, qui est résumée à l'annexe 1, peut être utile en termes de performance améliorée et d'efficacité accrue, ainsi qu'une stratégie plus cohérente pour s'acquitter avec succès des tâches de nature exécutive.

La Commission formulera des propositions détaillées de simplification dans les mois à venir sur la base des principes ci-dessus. Quelques exemples peuvent déjà être présentés concernant des politiques internes et externes:

(i) Politiques internes

² Règlement (CE) du Conseil n° 58/2003 du 19 décembre 2002, JO L 11 du 16.1.2003, p. 1.

- La prochaine génération de programmes relatifs à la politique de cohésion devrait être organisée de manière à ce que chaque programme individuel soit financé par un fonds unique, le FEDER ou le FSE. Dans les États membres couverts par le fonds de cohésion, la simplification et la cohérence devraient être renforcées en programmant les interventions dans le même cadre que celles qui sont soutenues par le FEDER.
- Toutes les mesures de développement rural seront regroupées pour toutes les régions (y compris les États membres et les régions les moins développés) sous un système unique de financement, de programmation, de gestion financière et de contrôle, avec le même degré de concentration que c'est actuellement le cas pour les régions couvertes par des programmes de convergence.
- Un nouvel instrument financier pour l'environnement remplacerait les actuels programmes de financement en matière d'environnement.

(ii) Dans le domaine des relations extérieures, une architecture simplifiée sera proposée, reposant sur six instruments, en remplacement des instruments actuels dont le nombre est supérieur à cent.

- Deux nouveaux instruments (qui pourraient fusionner ultérieurement) rempliront deux fonctions fondamentales: d'une part la coopération et le développement économiques, d'autre part la paix et la sécurité. Cela remplacerait l'actuelle pléthore d'instruments reposant sur une base géographique ou thématique et inclure l'intégration du Fonds européen de développement dans le budget communautaire.
- Un instrument spécifique pour l'aide humanitaire devrait être maintenu.
- Un nouvel instrument (unifié) de pré-adhésion sera introduit en remplacement de PHARE, ISPA, et SAPARD³.
- Un nouvel instrument de voisinage distinct est nécessaire, destiné à la coopération transfrontalière entre l'Union élargie et les pays voisins.
- L'assistance macro-financière resterait inchangée.

Créer un nouvel instrument de voisinage

Il est dans l'intérêt de l'ensemble de l'UE d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de fracture sur et à proximité de ses frontières extérieures et de promouvoir la stabilité et la prospérité de part et d'autre de ces frontières extérieures. Un effort conjoint et uni de l'UE est indispensable pour atteindre cet objectif ambitieux. Les États membres sont moins bien équipés pour relever ce défi sur une base individuelle. Le nouvel instrument de voisinage proposé par la Commission se concentrera notamment sur la promotion du développement économique et social durable de ces régions frontalières, en garantissant le bon fonctionnement et une gestion sûre des futures frontières extérieures, en s'attaquant aux défis communs de l'UE et de ses voisins, tels que l'environnement, la santé publique et la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, et en poursuivant la coopération interpersonnelle entre les États membres de l'UE et leurs voisins.

³ Dans ce contexte, il sera tenu compte des exigences des politiques communautaires que les pays adhérents doivent mettre en œuvre.

L'élément transfrontalier du nouvel instrument de voisinage devrait être mis en œuvre le plus simplement possible, à l'aide d'un instrument juridique unique, en s'inspirant des principes des actuels programmes européens transfrontaliers – le partenariat, la programmation et le cofinancement pluriannuels.

IV. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER (2007-2013)

A. Couvrir une période adéquate

La période couverte par le nouveau cadre financier doit être suffisamment longue pour offrir une couverture cohérente, dans des limites budgétaires raisonnables, en vue de l'introduction progressive totale des politiques communautaires réformées et en vue de l'intégration réussie de douze nouveaux États membres.

La Commission et le Parlement européen ont un mandat de cinq ans. Les cadres financiers futurs devraient être plus cohérents avec ce rythme institutionnel. Chaque commission participerait à la finalisation d'un cadre financier, dont elle doit ensuite mettre en œuvre une partie. Sur la base de cette expérience, elle devrait également préparer le terrain pour le cadre financier suivant. Le Parlement autoriserait la mise en œuvre des budgets annuels dans le cadre financier qu'il a approuvé, et assurerait leur suivi.

Toutefois, la Commission propose, à titre transitoire, une période de sept ans, de 2007 à 2013, avant de passer à un cycle normal de cinq ans. Cette période serait nécessaire étant donné que l'évolution des dépenses liées au marché et des aides directes en agriculture (UE-25) a été fixée jusqu'en 2013, et vu la mise en œuvre actuelle des Fonds structurels et certaines adaptations concernant toutes les institutions, dont l'application prend du temps.

B. Classification et évolution des dépenses

La classification actuelle des dépenses dans les perspectives financières est, dans une grande mesure, l'héritage de l'établissement des premières perspectives financières et des suivantes. Les perspectives financières actuelles sont structurées en huit rubriques de dépenses, qui deviennent onze si l'on tient compte des sous-rubriques. La répartition des ressources dans un grand nombre de rubriques et de sous-rubriques rend le système rigide et empêche un bon ajustement et une utilisation plus efficace des ressources pour atteindre les objectifs de la politique de l'Union.

L'objectif (bien que légitime) de la discipline budgétaire prend le pas sur le but ultime, qui est de disposer de moyens budgétaires au service d'un objectif politique/économique.

Non seulement un nombre plus limité de lignes budgétaires reflète les grands objectifs politiques, mais il fournit également une marge de manœuvre nécessaire pour les développements qui ne peuvent pas toujours être prévus de façon précise dix ans à l'avance. Pour le nouveau cadre financier, la Commission propose cinq postes de dépenses principaux:

- (1) Une première rubrique destinée à promouvoir la compétitivité et la cohésion pour une croissance durable, comportant deux sous-rubriques:

1a. *Compétitivité pour la croissance et l'emploi*. Cette sous-rubrique englobe les dépenses pour la recherche et l'innovation, l'éducation et la formation, la sécurité et le développement

environnemental durable des réseaux de l'UE; le soutien à un marché unique intégré et aux politiques d'accompagnement, la mise en œuvre de l'agenda de politique sociale.

1b. *Cohésion à l'appui de la croissance et de l'emploi* avec des dépenses destinées à renforcer la convergence des États membres et des régions les moins développées, à compléter la stratégie de l'UE en faveur du développement durable en dehors des régions les moins prospères et à soutenir la coopération interrégionale.

- (2) *Gestion durable et protection des ressources naturelles*. Outre les dépenses liées à la politique agricole commune et à la politique commune de la pêche⁴, cette rubrique couvrira également les dépenses liées à l'environnement.
- (3) *Citoyenneté, liberté, sécurité et justice*. Cette rubrique inclut des actions dans le domaine de la liberté, de la justice, des affaires intérieures et de la citoyenneté⁵.
- (4) L'Union européenne en tant que partenaire mondial⁶.
- (5) Les dépenses administratives de la Commission seront liées directement aux dépenses opérationnelles, selon la logique de la gestion par activités, qui constitue déjà la base de l'établissement du budget annuel; elles seront donc incluses dans les crédits de chacune des quatre rubriques précédentes. Il restera une rubrique *Administration*, destinée aux dépenses des institutions autres que la Commission, aux retraites et aux écoles européennes.

Dans un souci de cohérence et de transparence, le fonds de solidarité devrait être intégré dans le cadre financier. Pour ce faire, il faudra ajouter le fonds de solidarité et les ressources qui s'y rattachent sous la rubrique (1b) 'cohésion'. Comme pour les réserves destinées à l'aide d'urgence et à la garantie des prêts, à intégrer dans la rubrique *l'Union européenne comme partenaire mondial*, la nouvelle classification ne devrait pas préjuger des procédures budgétaires correspondantes ou des méthodes spécifiques de gestion. Les fonds devraient être mobilisés uniquement en cas de nécessité.

C. Flexibilité

Sur une période de dix ans comprise entre le moment actuel et 2013, il devrait être possible d'adapter la fixation des priorités définies par la feuille de route, dans certaines limites.

- La procédure de révision des plafonnements des dépenses devrait rester le principal instrument permettant d'adapter le cadre financier lorsque des changements importants et durables surviennent dans les priorités politiques. Toutefois, au cours des dix dernières

⁴ Le fonds 'orientation' du FEOGA et le fonds de l'IFOP, qui relèvent actuellement des Fonds structurels, sont transférés sous cette rubrique. Toutefois, les montants correspondants transférés continueront à entrer dans le calcul du plafonnement de 4% pour les Fonds structurels et de cohésion en faveur des nouveaux États membres.

⁵ Cette rubrique inclut également la protection aux frontières et la politique en matière d'asile, la participation des citoyens, le renforcement des institutions, l'accès aux biens publics, la santé publique et la protection des consommateurs, la culture et le secteur audiovisuel, la jeunesse, l'information et le dialogue avec les citoyens.

⁶ Cette rubrique inclut toutes les actions extérieures, y compris les instruments de pré-adhésion, la politique de voisinage, la réduction de la pauvreté, la prévention et la gestion des crises civiles. Elle inclura également les réserves actuelles en matières d'*aides d'urgence* et de *garantie de prêts* [ainsi que le Fonds de développement européen une fois qu'il sera intégré dans le budget de l'UE].

années, le recours aux révisions s'est avéré pratiquement impossible. Cela a contribué à la création, au fil des ans, de divers instruments et dispositifs ad hoc pour répondre à de nouvelles priorités ou à des exigences urgentes. La Commission propose une évaluation des besoins, par exemple sous la forme d'un *trilogue* entre le Parlement, le Conseil et la Commission avant la présentation de chaque avant-projet de budget.

- La procédure budgétaire annuelle devrait prévoir une flexibilité suffisante dans le cadre financier convenu pour permettre à la Commission et à l'autorité budgétaire de réagir rapidement à des urgences à court terme ou à des événements politiques ou économiques imprévus. Pour le nouveau cadre financier, la Commission propose une combinaison d'instruments existants et d'une nouvelle *flexibilité en matière de réaffectation* en remplacement de l'actuel 'instrument de flexibilité'. Cela permettrait à l'autorité budgétaire de réaffecter des crédits, dans certaines limites, entre les postes de dépenses, à l'exception des crédits affectés à la cohésion et au développement rural pour les programmes pluriannuels. Ces derniers doivent nécessairement être préaffectés entre les États membres au début de la période.
- En outre, la Commission propose d'accroître la réactivité des dépenses aux changements de situation en créant un *fonds d'ajustement à la croissance* sous le poste de dépenses 'croissance durable' (1a) afin d'optimiser la mise en œuvre des objectifs en matière de croissance et de cohésion identifiés dans la feuille de route concernant le développement durable, de prévoir la flexibilité nécessaire pour tenir compte des progrès irréguliers dans la feuille de route vis-à-vis de ces objectifs et de procéder aux adaptations nécessaires pour faire face aux événements imprévus ayant des conséquences importantes ou plus sévères que prévu sur la croissance et l'emploi. Ce fonds permettra également à la Commission de réagir à des crises découlant de développements économiques et commerciaux au plan international. À la suite de l'évaluation annuelle des progrès accomplis dans la feuille de route, effectuée lors du Conseil de printemps, il servira à combler les lacunes dans la mise en œuvre des objectifs de la feuille de route en complétant les programmes de dépenses dans les sous-rubriques compétitivité ou cohésion, en préconisant des investissements et une aide publique pour des projets clés.

Une dotation de 1 milliard d'euros au maximum par an sera disponible dans le poste de dépense 'compétitivité pour la croissance et l'emploi'. En outre, il est proposé d'utiliser des montants engagés mais non utilisés provenant des deux instruments de cohésion (FEDER et FSE) en application de la règle n+2, à concurrence d'un milliard d'euros par an, qui viendront s'ajouter au *fonds d'ajustement à la croissance*.

V. LE SYSTÈME DE FINANCEMENT

Même si la Commission prépare des propositions spécifiques appropriées sur les ressources propres dans le rapport sur les ressources propres⁷ qui sera soumis au Conseil d'ici l'été 2004, l'attention est attirée sur deux éléments du système actuel de ressources propres.

⁷ Ainsi qu'il est établi dans la décision sur les ressources propres.

A. Structure des ressources propres

Le système actuel des ressources propres a été critiqué pour son manque de transparence vis-à-vis des citoyens de l'UE, pour son autonomie financière limitée ainsi que pour sa complexité et son opacité.

Toutefois, le système actuel fonctionne relativement bien d'un point de vue financier, puisqu'il a assuré un bon financement et a maintenu les frais administratifs du système à un niveau relativement faible.

Une manière de corriger les imperfections du système actuel consiste à renforcer les ressources issues de la fiscalité dans le financement du budget de l'UE. Une ressource fiscale visible et relativement importante, payable par les citoyens de l'Union européenne et/ou les opérateurs économiques, pourrait remplacer en partie les contributions RNB. Ainsi, le système des ressources propres de l'Union fondé sur un système de financement reposant essentiellement sur les contributions nationales s'orienterait vers un système de financement reflétant davantage une Union d'États membres et les populations d'Europe.

Au vu du niveau d'harmonisation fiscale dans l'UE, trois principaux candidats peuvent actuellement être envisagés: 1) un impôt sur les revenus des sociétés, 2) une ressource TVA authentique, 3) une imposition des produits énergétiques. Dans tous les cas, la pression fiscale sur les citoyens ne doit pas augmenter étant donné que le taux fiscal de l'UE pourrait être contrebalancé par une diminution équivalente du taux revenant au budget national concernant le même impôt, ou des taux d'autres impôts. Cela serait possible car les ressources issues de la fiscalité ne s'ajouteraient pas aux montants actuellement versés par les États membres sur la base de leur RNB respectif, mais les remplaceraient partiellement. Et comme les contributions RNB diminueraient, les États membres seraient en mesure de réduire d'autant d'autres sources de revenus sans menacer la stabilité budgétaire.

La Commission n'a pas l'intention de proposer une nouvelle ressource propre pour le proche avenir. Elle présentera son analyse et ses conclusions dans le rapport sur les ressources propres, qu'elle adoptera avant l'été 2004. En fonction des conclusions de ce rapport, une procédure pourrait être lancée afin de créer la base d'une nouvelle ressource propre en remplacement d'une part importante des contributions nationales à moyen terme.

B. Correction des déséquilibres budgétaires

L'Union européenne est une communauté de solidarité, dont certaines parties du budget servent à un objectif manifeste de solidarité, et l'affectation d'autres parties du budget répondent aux objectifs spécifiques des programmes de dépenses concernés. Il existera toujours des bénéficiaires nets du budget de l'UE et des contribuables nets à ce budget, même si les avantages de cette politique profitent à l'Union dans son ensemble.

Il est cependant reconnu qu'un certain déséquilibre peut susciter des préoccupations. La correction d'un déséquilibre excessif peut donc apparaître comme nécessaire, à condition qu'elle soit strictement limitée.

Un mécanisme de correction devrait être introduit pour corriger les déséquilibres négatifs nets excessifs et viser à traiter de manière équitable les États membres ayant la même capacité à contribuer au budget de l'UE. Depuis le milieu des années 1980 une correction a été mise en place pour un seul État membre, qui est financée par tous les autres États membres. Depuis 2002, la part de financement de quatre États membres dans cette compensation est réduite à

25 % de leur part normale. La Commission propose d'introduire un mécanisme de correction généralisée qui, d'une part, corrigera une charge budgétaire excessive par rapport à sa prospérité relative (comme indiqué dans les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau de 1984) et, d'autre part, empêchera le volume du mécanisme de devenir excessif.

Une autre conséquence de l'élargissement est que l'importance de la correction actuelle pour un État membre augmentera substantiellement, relèvera en conséquence le coût du financement pour les autres États membres et tendra donc à dépasser son objectif, qui est de corriger une charge budgétaire excessive par rapport à sa prospérité relative.

Laisser la situation inchangée signifierait accroître sensiblement une distorsion en faveur d'un seul État membre. Abolir simplement la correction existante serait perçu comme inacceptable par tous les États membres, sans pour autant rapprocher les soldes nets des États membres ayant des niveaux de prospérité comparables.

Un mécanisme de correction généralisée viserait donc à corriger les contributions nettes supérieures à un certain seuil prédéterminé de 'solidarité financière' appropriée, défini en pourcentage du revenu national brut, en fonction de la prospérité relative. La solidarité doit rester un principe fondamental de l'Union, c'est pourquoi l'effet de tout mécanisme modifié devrait être limité afin d'éviter des charges fiscales excessives et injustifiées et pour laquelle tous les États membres devraient contribuer à ce mécanisme.

Un certain nombre de paramètres doivent être définis afin qu'un tel mécanisme fonctionne correctement, y compris les catégories de dépenses et de revenus à prendre en considération, le niveau du seuil au-delà duquel les déséquilibres budgétaires nets seraient (partiellement) compensés, le pourcentage du déséquilibre négatif excessif à corriger et les règles de financement correspondantes. Tous les États membres devraient contribuer à ce mécanisme.

La Commission présentera des propositions détaillées à cet effet dans le contexte de l'enveloppe financière globale, qui traitera à la fois les questions des recettes et des dépenses.

Annexe 1

Principes de gouvernance administrative: moins de gestion directe, un meilleur contrôle de la mise en œuvre et une rentabilité accrue

Un des principes fondamentaux de la réforme de la Commission est que l'administration principale de la Commission se concentrera à l'avenir sur l'élaboration et le suivi de politiques au titre du traité. L'exécution de ces politiques, ainsi que d'autres activités d'exécution à un niveau européen, seront, selon le cas, déléguées à d'autres organismes.

Il est capital que la délégation à des organismes autres que l'administration principale de la Commission soit bien coordonnée. Des décisions récentes en matière de délégation ont montré qu'il est nécessaire d'améliorer la cohérence et de simplifier les critères à l'intention de ces délégations. Cet effet, la Commission entend renforcer la coordination globale lorsqu'elle décidera, à l'avenir, de déléguer une activité (par l'un des nombreux moyens dont elle dispose, voir section III.B de la communication). En ce qui concerne les activités actuellement réalisées par des entités externes/déléguées, la Commission suivra une approche par étapes, qui lui permettra de rendre les décisions passées conformes au nouveau cadre.

Différents moyens sont disponibles:

- 1) la gestion partagée avec les États membres ou la délégation à des organismes nationaux. L'expérience acquise dans les domaines de la politique agricole et de cohésion offre déjà des enseignements précieux à cet égard. Deux critères importants pour suivre cette approche sont: a) un contenu local important et b) une complémentarité avec les programmes régionaux et nationaux;
- 2) la délégation à des entités, à savoir:
 - a) des offices: avec la réforme, la Commission a introduit les offices administratifs. À ce jour, les offices se sont vu confier des tâches exécutives qui ne sont pas directement liées à un programme et à un délai donné. Ils présentent l'avantage d'avoir des coûts de fonctionnement plus faibles et une plus grande flexibilité opérationnelle grâce à la disponibilité d'un tableau des effectifs et de lignes budgétaires distincts. Les offices sont sous le contrôle direct de la Commission.
 - b) des agences: actuellement, divers organismes sont inclus dans cette catégorie, dont les fonctions varient d'une assistance fournie sous la forme d'avis et de recommandations (par exemple l'Autorité européenne de sécurité des aliments), en fournissant des rapports d'inspection (par exemple l'agence européenne pour la sécurité maritime), à l'adoption de décisions qui sont juridiquement contraignantes pour des tiers (par exemple l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur). La Commission est généralement représentée dans ces agences ainsi que les États membres et, le cas échéant, des parties tierces intéressées. L'intervention de la Commission dans ces agences est limitée, bien que la Commission soit pleinement responsable du résultat. Les agences exécutives sont, pour leur part, des organismes placés sous le contrôle direct de la Commission, et dont le statut est prévu par un règlement du Conseil⁸.

⁸ Règlement (CE) du Conseil n° 58/2003 du 19 décembre 2002, JO L 11 du 16.1.2003, p.1.

Tout cela doit être réévalué autour de quatre volets:

- (a) la gestion de tâches résultant de programmes de nature exécutive, ayant une durée spécifique, pourrait être déléguée à des agences exécutives. La Commission conservera le contrôle du mécanisme de mise en œuvre.
- (b) une agence plus autonome – comparable aux modèles existants – peut être envisagée lorsqu'un avis non contraignant est attendu ou lorsque les tâches confiées à l'agence comportent des actions qui ne relèvent pas de la responsabilité directe de Commission ou que le rôle de cette dernière est marginal. Certaines agences actuelles remplissent des tâches alors que l'intervention de la Commission est très limitée, même si cette dernière est entièrement responsable du résultat. Cette situation doit être revue sans attendre.
- (c) Un office sera envisagé pour les prochaines tâches exécutives sans délai spécifique, ou pour des activités préparatoires sur la base desquelles la Commission peut prendre des décisions de réglementation dont elle a la responsabilité.
- (d) Certaines agences classiques effectuent actuellement des tâches de ce type, pour lesquelles l'intervention de la Commission est très limitée, même si la Commission conserve l'entière responsabilité du résultat. Cette situation requiert une révision urgente.

ANNEXE 2

FEUILLE DE ROUTE – un exemple

AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION DANS L'UNION			
	Objectifs	Actions et instruments principaux	Indicateurs de progrès et objectifs
1	Améliorer la qualité de l'éducation et de la formation dispensées en Europe	<p>Coordination de l'UE: Espaces européens de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle : <i>groupes de travail processus de fixation d'objectifs ; processus de Bologne et Copenhague</i> ; les systèmes d'enseignement et de formation européens à l'épreuve d'une analyse comparative mondiale.</p> <p>Dépenses de l'UE: Soutien aux partenariats transnationaux d'établissements; échanges de bonnes pratiques, collecte et analyse de statistiques et d'indicateurs : <i>Instrument unique d'éducation et de formation (successeur des programmes Socrates/Leonardo).</i></p>	Nombre de partenariats; progrès par rapport aux critères et indicateurs convenus ; mise en œuvre des cadres pour l'assurance de la qualité dans l'éducation post-secondaire et l'enseignement et la formation professionnels.
2	Améliorer l'accès à l'éducation et à la formation à toutes les étapes de la vie	<p>Législation de l'UE: Décision <i>Europass</i> Suivi de la recommandation sur la mobilité.</p> <p>Dépenses de l'UE: Instrument unique d'éducation et de formation (successeur des programmes Socrates/Leonardo)</p>	<p>Nombre de jeunes et d'adultes en mobilité; taux d'adoption des systèmes de transfert d'unités de cours capitalisables dans l'éducation et l'enseignement et la formation professionnels; taux d'adoption des instruments de transparence (Supplément au diplôme, Europass, etc.)</p> <p>Objectifs: 10% des élèves et des enseignements participant à des activités de mobilité et de coopération européenne en 2007-13; 3 millions de stages d'étudiants universitaires d'ici 2010; 150 000 stages de formation professionnelle et 50 000 adultes participant chaque année à des actions d'apprentissage et d'enseignement à l'étranger d'ici 2013.</p>
3	Ouverture au monde extérieur des systèmes d'éducation et de formation de l'UE	<p>Législation de l'UE: Directive sur l'accès aux étudiants/chercheurs de pays tiers.</p> <p>Dépenses de l'UE: Erasmus Mundus, successeur du programme Tempus.</p>	<p>Nombre d'élèves, d'apprentis et d'étudiants de pays tiers venant en Europe.</p> <p>Objectifs: plus de 11 000 bourses pour la mobilité d'élèves et étudiants en provenance et à destination de pays tiers en 2004-2008.</p>