



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.7.2004
COM(2004) 487 final

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

Perspectives financières 2007 - 2013

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Perspectives financières 2007 - 2013

En février 2004, la Commission a défini un projet politique pour l'Union destiné à faire face aux principaux enjeux qui attendent l'Europe et ses citoyens d'ici 2013. Son but était de lancer un débat prospectif sur les objectifs de l'Union européenne et les instruments nécessaires à leur réalisation.

Pour que l'action soit en place pour l'échéance du 1er janvier 2007, le débat doit maintenant entrer dans une nouvelle phase. L'attention doit porter sur les mesures concrètes requises pour mettre le cadre politique en pratique.

À cette fin, la Commission s'est attachée à définir un ensemble de propositions d'action détaillées. Ces propositions concrétisent les principes contenus dans la communication de février: elles poursuivent des objectifs politiques clairs; elles offrent une valeur ajoutée réelle; elles traduisent un processus de simplification et respectent les principes de bonne gouvernance.

Bon nombre de ces propositions sont désormais finalisées. Le moment est donc venu pour faire le bilan du travail réalisé depuis février, rappeler la valeur ajoutée de l'action de l'UE ainsi que des dépenses requises pour poursuivre le projet politique proposé par la Commission pour 2007-2013 et expliquer comment les instruments de mise en oeuvre de ce projet seront simplifiés et rationalisés. Ces aspects font l'objet du présent document.

Le document est accompagné du premier lot de propositions détaillées qui définissent le cadre juridique pour les principaux domaines d'action. D'autres propositions suivront, notamment dans les domaines des relations extérieures, de l'environnement, de la recherche ainsi que de la liberté, de la sécurité et de la justice.

* *

*

1. VERS UNE DECISION

Le débat avec le Conseil et le Parlement

L'adoption de la communication du 10 février "Construire notre avenir commun, défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie"¹ a constitué le point de départ d'une décision sur les nouvelles perspectives financières. Elle a fourni au Conseil et au Parlement européen la possibilité d'examiner les propositions d'action formulées par la Commission. En avril, le Parlement européen a adopté une résolution qui maintenait l'accent sur les priorités politiques de l'Union. En parallèle, le Conseil a eu une première discussion sur la communication de la Commission et la Présidence irlandaise a rédigé un rapport d'analyse qui a mis en évidence certains domaines essentiels pour la suite du débat. Lors du Conseil européen de juin, il a été convenu de poursuivre les travaux sur les aspects identifiés dans ce rapport, notamment:

- la nécessité d'une fixation plus rigoureuse des priorités entre les différentes demandes de dépenses;
- le niveau des dépenses requises pour répondre aux ambitions des États membres pour l'Union;
- une analyse plus approfondie de la valeur ajoutée des dépenses de l'UE.

La Commission se félicite de ces premières réactions à sa communication et aux priorités qu'elle a identifiées. Compte tenu de ce débat, la Commission entend approfondir son analyse de la valeur ajoutée des actions et des instruments de gouvernance proposés pour permettre aux États membres de faire avancer la discussion. La présente communication et l'adoption des propositions législatives constituent une contribution supplémentaire au débat.

Il est utile de rappeler certains éléments de base de ce débat, qui déterminent les priorités fixées par la Commission dans sa proposition :

- **La taille du budget communautaire est limitée.** En comparaison aux budgets nationaux, qui atteignent en moyenne 45% du revenu national, le budget communautaire dépasse à peine 1%. La Commission n'a proposé aucune modification du plafond des ressources déterminé au niveau communautaire – celui demeurant fixé à 1,27% du revenu national brut – mais simplement une augmentation des ressources utilisées à l'intérieur de ce même plafond. L'utilisation de cette marge est rendue nécessaire par les responsabilités accrues de l'Union ainsi que par le coût des élargissements successifs. Par ailleurs, il doit être noté que le taux de progression du budget communautaire au cours des 7 dernières années est inférieur de moitié au taux moyen affiché par les budgets des États membres.
- **Bon nombre des décisions qui détermineront les prochaines perspectives financières ont déjà été prises. Elles fixent déjà des exigences précises en termes de dépenses:**
 - La phase actuelle de l'élargissement se traduira par une augmentation de 5% du PIB de l'Union, et de ses revenus, mais aussi par un accroissement de 30% de sa

¹ COM(2004)101.

population. Il s'ensuit que les dépenses augmenteront davantage que les rentrées. Par exemple, l'élargissement implique 4 millions d'agriculteurs supplémentaires, soit une augmentation de 50%, et un doublement des disparités entre les revenus des plus riches et des plus pauvres. Le budget doit soutenir la stratégie de Lisbonne et la transformation de l'économie de l'UE vers la compétitivité et l'innovation.

- L'accord obtenu sur le financement de l'agriculture d'ici 2013 détermine déjà une part importante du budget de l'UE.
- L'Union européenne doit assumer de nouvelles tâches à l'échelon européen, notamment dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice pour faire face aux nouvelles menaces et crises en matière de sécurité.
- La nécessité pour l'Union d'agir en dehors de ses frontières, et l'espérance qu'elle le fera effectivement, ont grandi en même temps que la stabilité des pays voisins devenait plus vulnérable.

Le consensus politique pour l'action

Les propositions formulées se fondent sur les travaux du Conseil et du Parlement européen destinés à développer une vision claire de l'avenir de l'Europe. On constate un large consensus politique sur les domaines dans lesquels l'Union doit agir. Ce consensus apparaît dans le traité et la Constitution, dans les résolutions du Parlement européen et dans les conclusions du Conseil européen. Les objectifs fondamentaux tels que l'emploi, le développement durable, la sécurité et un rôle effectif dans le monde sont clairement définis:

- Le marché unique a donné aux économies européennes une réelle possibilité d'ajouter une dimension à la croissance et à la prospérité. Avec un potentiel de croissance passé de 3% à 2% en l'espace de quelques années, il est nécessaire d'améliorer les performances économiques de l'Europe. Le chômage reste à des niveaux inacceptables tandis que les risques d'exclusion sociale augmentent. Lorsque la libéralisation de l'UE entraîne des changements, l'Union doit contribuer à faciliter la transition. L'élargissement s'est accompagné d'un écart grandissant entre les États membres riches et pauvres, ce qui sape la vitalité de l'économie européenne.

Une action est nécessaire à tous les niveaux pour parvenir à la croissance et réduire les disparités. Cet impératif sous-tend la stratégie de Lisbonne, mais les résultats restent largement en deçà des attentes. Un nouvel élan et une nouvelle orientation doivent être trouvés pour faire de l'Europe une économie dynamique fondée sur la connaissance et, parallèlement, renforcer la cohésion de l'Union à la suite de l'élargissement.

- L'Europe est riche de ressources. La société européenne a été façonnée par ses paysages, ses eaux, ses campagnes et les ressources qu'ils contiennent. L'enjeu consiste à gérer et à protéger ces ressources pour les générations actuelles et futures. Le rôle de l'Union européenne dans ce domaine est clair. Les denrées alimentaires produites par l'Europe circulent dans un marché unique et doivent être maintenues à un niveau élevé de qualité. Les impératifs environnementaux doivent être traités à l'échelle du continent et de la planète.. Ce n'est pas par hasard si ces domaines figurent parmi les principales politiques communes de l'Union.

- L'UE est désormais invitée à examiner les préoccupations qui sont au cœur des intérêts des citoyens. Jusqu'à présent, la citoyenneté européenne a été une question de valeurs: elles doivent être traduites en action. Le crime organisé et le terrorisme constituent des menaces transfrontalières. La lutte contre l'immigration clandestine passe obligatoirement par la coopération. Le marché unique exige automatiquement une action de l'UE dans le domaine de la santé publique, de la sécurité alimentaire et des intérêts des consommateurs. Une diversité accrue offre des possibilités qui appellent une réponse collective. Dans tous ces domaines, une action au niveau européen est indispensable.
- Le poids de l'Union européenne est impressionnant: elle compte plus de 450 millions d'habitants, assure un quart de la production mondiale, est une puissance commerciale de premier plan et le principal donateur d'aide. Pour autant, le monde extérieur ne cesse de tester la capacité de l'UE à agir ou réagir en tant qu'entité politique. L'UE est confrontée au choix fondamental d'accepter ou non une responsabilité de chef de file: si elle accepte, ses obligations financières et politiques vis-à-vis de ses partenaires et de ses voisins seront immenses. Mais peut-elle s'isoler et refuser de relever le défi? En collaborant et en parlant d'une seule voix, l'Union peut mettre à profit un éventail unique de moyens d'action: l'aide, les échanges, la coopération économique et le dialogue politique.

L'inaction a un coût élevé. Ne pas faire face aux problèmes et ne pas injecter de solutions dans l'économie européenne risquerait de l'entraîner une spirale descendante. Ne pas préserver et gérer les ressources naturelles aboutirait à léguer des coûts supplémentaires aux générations futures. Ne pas agir face aux préoccupations des citoyens en matière de sécurité et de qualité de vie serait source de désillusion et de danger. Ne pas améliorer l'efficacité de la politique extérieure enlèverait toute possibilité de projeter et de protéger les valeurs européennes et d'encourager la paix et le développement à travers le monde.

Concrétiser les objectifs politiques

Tous les moyens d'action disponibles doivent être exploités pour concrétiser ces objectifs: l'action nationale, le droit communautaire, la coordination et les dépenses publiques à travers le budget de l'UE. Les responsables politiques de l'Union ont pour tâche de veiller à ce que la combinaison des moyens d'action appropriés soit exploitée au moment opportun. La proposition de la Commission n'a pas pour fin en soi de transférer des fonds vers le niveau communautaire. Le retour sur investissement dépend de la capacité à définir les bons objectifs au bon niveau. L'action à l'échelon national doit être retenue lorsqu'elle donne les meilleurs résultats et l'action au niveau communautaire doit l'être lorsqu'elle s'avère la plus efficace. Lorsqu'un euro dépensé à travers le budget de l'UE offre un rendement supérieur à un euro dépensé à l'échelon national, il s'agit du meilleur moyen d'assurer une utilisation optimale des deniers publics. Le regroupement des moyens nationaux au niveau communautaire peut générer des économies significatives pour les budgets nationaux.

L'Union dispose de nombreux instruments qui ne nécessitent pas ou peu de financement. Dans certains domaines, l'Union a pour tâche de veiller à un cadre réglementaire d'action équitable et efficace, par exemple la politique de la concurrence, le marché intérieur ou l'environnement. Ce travail est fondamental pour les objectifs politiques de l'Union, mais il requiert un financement réduit.

De nombreuses politiques de l'UE doivent toutefois s'accompagner de moyens financiers pour être efficaces. Il est tout simplement irréaliste d'espérer davantage d'Europe à un moindre coût. Les nouveaux domaines d'action au niveau de l'UE entraînent des besoins nouveaux.

La Commission a examiné les domaines dans lesquels les dépenses constituent une composante nécessaire des instruments d'action. Dans ses propositions, elle a veillé à ce que le volume et la nature des dépenses soient proportionnés et à ce que l'action soit gérée de manière à offrir un retour sur investissement optimal. Lorsque ces conditions sont remplies, l'action ne doit pas être privée des moyens nécessaires à une mise en oeuvre efficace.

Le budget de l'UE est limité, mais son effet escompté est considérable. Par rapport aux budgets nationaux qui, en moyenne, absorbent environ 45% du revenu national, le budget de l'UE est à peine supérieur à 1%.. Sur les 7 dernières années, les budgets nationaux ont augmenté à un rythme double du budget communautaire. La Commission propose une augmentation modérée des ressources disponibles pour permettre à l'Union de faire face aux défis et engagements mentionnés ci-dessus. La Commission évaluera régulièrement, et dans tous les cas en 2010, les crédits de paiement nécessaires pour la période postérieure à 2013, et ce afin d'assurer une évolution adéquate des crédits de paiements vis-à-vis des crédits d'engagements. Cette évaluation prendra en compte les niveaux effectifs des crédits d'engagements et des crédits de paiement, ainsi que les prévisions de croissance du RNB de l'UE et d'utilisation des engagements.

2. LA VALEUR AJOUTEE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La Commission propose des augmentations substantielles des dépenses dans certains domaines d'action pour la période 2007-2013. Si la Commission formule une telle proposition dans une période de rigueur budgétaire, c'est parce que ces augmentations sont vitales pour atteindre les objectifs de l'UE et respecter ses engagements. Ne pas répondre aux engagements à agir par la mise à disposition des ressources nécessaires requises est le meilleur moyen de désillusionner la population quant au rôle de l'Europe

Tout le potentiel de l'Union européenne doit être mobilisé, à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. En conséquence, il y a lieu de s'attaquer aux facteurs qui réduisent sa capacité d'action:

- **Absence d'interconnexions:** la vocation du marché unique réside dans les échanges transfrontaliers, les entreprises paneuropéennes et la liberté de déplacement à travers l'Union. Toutefois, dans de nombreux domaines (éducation et recherche; infrastructure et services dans les transports, l'énergie et les technologies de l'information; services financiers; douanes, protection civile, action pénale), les systèmes nationaux demeurent fragmentés dans une large mesure, il subsiste des chaînons manquants et la mobilité est compromise. En conséquence, les avantages tirés de la liberté de circulation sont bien en deçà de leur potentiel, ce qui nuit à l'efficacité de l'action.
- **Absence de perspective européenne:** trop souvent, les gouvernements nationaux ne sont pas en mesure de traiter adéquatement les aspects communs et extérieurs parce que le retour politique et financier sur leurs investissements (par exemple dans la recherche ou les programmes éducatifs transfrontaliers, les installations de transport intermodal, la gestion des frontières externes, les programmes et services d'urgence en matière de santé ou dans le domaine de l'environnement) est partagé au-delà des frontières, souvent à l'échelon européen, tandis que les coûts sont supportés uniquement par le gouvernement qui finance l'action, et parce que les actions transfrontalières entraînent des problèmes de coordination et des coûts supplémentaires importants. Il en résulte une fourniture insuffisante de

services essentiels et, simultanément, un gaspillage de ressources et des efforts non coordonnés qui nuisent à l'efficacité de l'action.

- **Absence de synergie entre les objectifs et les actions:** les objectifs sont adoptés au niveau de l'UE et leur mise en oeuvre engage l'UE et les États membres à agir. Il n'existe toutefois pas de complémentarité organisée et systémique aux différents niveaux d'action, de sorte que l'Union n'obtient pas un résultat optimal.

La Commission propose par conséquent que les dépenses inscrites dans les prochaines perspectives financières s'attaquent à ces lacunes:

- Investissements nécessaires pour créer les chaînons manquants, interconnecter l'Europe et permettre la mobilité.
- Réduire la pression sur les budgets nationaux en centralisant mieux les moyens et le savoir-faire à l'échelon de l'UE.
- Utiliser les dépenses communautaires pour compléter, stimuler et catalyser la mise en oeuvre des objectifs. Ceci requiert une synergie efficace entre les tâches réalisées à différents niveaux de l'UE.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission a vérifié la valeur ajoutée par dépense proposée dans tous les domaines d'action concernés par le projet politique pour la période 2007-2013. Pour ce faire, la Commission a appliqué les critères ci-après pour faire face aux problèmes exposés plus haut:

- **Efficacité:** cas dans lesquels l'action de l'UE constitue le seul moyen d'obtenir des résultats pour réaliser les chaînons manquants, éviter la fragmentation et concrétiser le potentiel d'une Europe sans frontières.
- **Efficience:** cas dans lesquels l'UE offre un meilleur rapport qualité-prix, parce que les externalités peuvent être étudiées, les ressources ou le savoir-faire peuvent être centralisés et l'action peut être mieux coordonnée.
- **Synergie:** cas dans lesquels l'action de l'UE est nécessaire pour compléter, stimuler et lancer l'action en vue de réduire les disparités, relever les niveaux de qualité et créer des synergies.

2.1 Efficacité: des résultats ne peuvent être obtenus que par une action au niveau de l'UE

Les objectifs communs de l'Union peuvent uniquement être atteints par un partenariat entre l'échelon national et l'échelon européen. Les dépenses publiques nationales peuvent être orientées de manière à apporter des avantages significatifs aux citoyens en augmentant la vitalité et la durabilité des économies nationales à travers les services publics, l'éducation et l'infrastructure, en offrant la sécurité intérieure et extérieure et en répondant aux choix de société dans l'éventail complet des politiques. L'efficacité de l'action nationale a toutefois ses limites. Il subsiste des lacunes que seule l'UE peut combler.

Pour atteindre ses objectifs, le traité a, dès le tout début, attribué un rôle central à de véritables politiques communes telles que la concurrence, les transports, l'agriculture et la pêche et, plus

récemment, l'UEM. Il ne peut y avoir de véritable marché intérieur et d'union douanière sans règles précises qui créent des conditions équitables. Sans une harmonisation de la grande diversité des politiques des États membres, les contrôles aux frontières intérieures auraient dû être maintenus, l'UE n'aurait pas pu parler d'une seule voix dans les échanges internationaux et sa viabilité aurait souffert d'une spirale de concurrence négative.

- L'Union européenne offre une possibilité unique d'injecter de la connaissance dans la base de qualifications. La diversité des points forts et des traditions donne à l'Europe une possibilité d'obtenir des gains réels par la mise en commun de l'expérience dans **l'éducation et la formation**. Cependant, la meilleure manière de mobiliser ce potentiel est la mobilité, et cette dernière ne peut être traitée efficacement qu'au niveau de l'UE. Elle ne peut être mise en oeuvre sans un réseau communautaire en mesure de répondre à la forte demande de mobilité des étudiants.

Le capital humain est un des principaux déterminants de la croissance. Pour un pays européen type, une année de scolarité supplémentaire peut accroître la productivité globale de 6,2%. Sur la période 1995-2000, la part de l'investissement public consacré à l'éducation et à la formation dans les dépenses publiques a toutefois diminué dans la plupart des États membres. Tout doit être mis en oeuvre pour optimiser l'impact des dépenses publiques. L'action en faveur de la mobilité générera des échanges d'un volume suffisamment élevé pour avoir un impact économique réel, en ajoutant une dimension supplémentaire à la base de compétences de la main-d'oeuvre. Ce volume pourrait être atteint par une action couvrant quelque 10% des étudiants universitaires par des stages.

- Le fait qu'une action transfrontalière complexe ne puisse être menée adéquatement qu'au niveau européen - à cause de la disparité entre la répartition des coûts (nationaux) et des avantages (répartis) et à cause des obstacles supplémentaires résultant du développement de projets d'infrastructure transfrontaliers - a été confirmé dans la récente décision du Conseil et du Parlement européen concernant l'identification de 30 projets de transport prioritaires dans le cadre du programme des réseaux transeuropéens. Le développement de **réseaux de transport** efficaces est fondamental pour une économie performante. Les gains de compétitivité dans d'autres secteurs peuvent être perdus si l'infrastructure est confrontée à des problèmes de congestion par exemple. À mesure que l'économie européenne est devenue plus intégrée, le coût d'une infrastructure médiocre ont augmenté et les lacunes au niveau transfrontalier sont devenues plus évidentes. L'allocation des ressources à l'échelon européen constitue l'unique moyen de compenser la tendance naturelle à préférer orienter les dépenses nationales vers des projets qui restent à l'intérieur des frontières nationales. Elle permet également d'aider les économies moins avancées d'Europe à développer l'infrastructure au bénéfice de tous.

Le Conseil européen de Göteborg en 2001 a particulièrement insisté sur la promotion du transfert du transport routier vers des modes de transport plus durables. L'action en faveur du transport intermodal devrait se concentrer sur la lutte contre les goulots d'étranglement transfrontaliers à travers l'Europe. Selon les estimations, les actions fondées sur l'actuel programme Marco Polo devraient retirer de la route quelque 36 millions de trajets de poids lourds sur longue distance: autrement dit, chaque euro dépensé permettrait d'économiser 6 euros par la réduction de la pollution et du nombre d'accidents.

- Le fait même de l'intégration européenne implique que les avantages échéant à un État membre du fait de son action extérieure bénéficient également aux autres et justifie

clairement l'intervention au niveau de l'UE, l'UE seule ayant accès à l'éventail complet des instruments disponibles dans les relations avec les pays tiers.

L'élargissement en est un parfait exemple: aider les pays candidats à aligner leur cadre réglementaire sur les normes communautaires exige un effort important au niveau de l'UE, même s'il est fait appel à l'expérience des États membres au cours du processus (par les jumelages par exemple). La sécurité et les mouvements migratoires constituent d'autres exemples, ainsi que la normalisation la standardisation et la projection des politiques intérieures de l'UE (tels la biodiversité, le changement climatique, la gouvernance d'entreprise, etc.).

Dans les Balkans occidentaux, l'UE a fait face à la crise et à la nécessité de stabilisation avec une efficacité peu susceptible d'être atteinte par la combinaison des actions individuelles des différents États membres. Elle a utilisé une combinaison de dialogue politique, de régime d'échanges favorable personnalisé, de programmes financiers de grande envergure, de coopération dans le domaine de la justice et de mesures de stabilisation démocratique.

Les institutions financières internationales sont un exemple où le potentiel ne répond pas aux attentes. Bien que les États membres disposent d'une majorité numérique au sein du conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale, ils exercent une influence nettement moindre que les États-Unis. Une seule voix et une action commune sont fondamentales pour une visibilité et une influence accrues.

2.2 Efficience: l'action de l'UE offre un meilleur rapport qualité-prix

L'action de l'Union peut aussi se justifier par sa rentabilité. Un euro dépensé au niveau européen peut offrir davantage qu'un euro au niveau national. De plus, les dépenses non coordonnées au niveau national en vue d'atteindre des objectifs communs constituent un gaspillage. Dans de nombreux cas, la mise en commun des ressources et du savoir-faire représente un moyen efficace de réaliser des économies tout en obtenant la masse critique requise pour mettre en œuvre certains objectifs clés. Quelques exemples:

- Le lien entre une capacité de **recherche** élevée et une économie dynamique est évident: en 2002, le Conseil européen a fixé un objectif de 3% du PNB consacré à la recherche d'ici 2010, dont 1% à charge du secteur public. La recherche à l'échelon communautaire peut offrir un meilleur rapport qualité-prix que la recherche financée au niveau national et peut avoir un puissant effet de levier sur le financement privé, en stimulant d'importantes initiatives technologiques et la création de pôles d'excellence européens dans des secteurs hautement concurrentiels tels que les technologies de l'information et de la communication, la biotechnologie et l'aéronautique. À mesure que la complexité de la recherche et la masse critique financière requise augmentent, aucun État membre agissant seul ne peut atteindre la masse critique minimale. Les économies d'échelle permises au niveau européen sont plus importantes et les avantages résultant de l'association des spécialistes par-delà les frontières deviennent plus évidents.

La politique communautaire de la recherche peut soutenir des infrastructures de recherche essentielles d'intérêt européen à l'échelle de l'Union en développant des projets tels que des lasers de grande taille et des sources de neutrons et en élaborant des banques de données génomiques communautaires. Par exemple, 52 laboratoires situés dans 20 États membres différents ont été mis en réseau afin de travailler en collaboration dans le domaine des

encéphalopathies spongiformes transmissibles. Les résultats de ces travaux peuvent être consultés et exploités par les opérateurs des secteurs public et privé de l'ensemble de l'UE.

- La mise en commun des ressources utiles permet réellement une utilisation optimale des ressources. Par exemple, chaque État membre dispose d'unités de protection civile et d'urgence sanitaire prêtes à intervenir très rapidement. Les dépenses potentiellement irrécupérables de ces équipes sont souvent très élevées, un équipement spécialisé et un haut niveau de formation étant essentiels. Moyennant un investissement relativement réduit, la coordination communautaire permet de s'appuyer sur les capacités disponibles pour des actions de prévention et d'intervention d'urgence avec la rapidité requise et d'obtenir des gains d'efficacité pour les budgets nationaux. Elle contribue à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts de chaque État membre lorsqu'il réagit à des catastrophes naturelles ou d'autres situations de crise et apporte une aide immédiate aux victimes pour faire face aux premières conséquences d'une situation de crise. De plus, l'impact budgétaire de l'assistance à court terme et des mesures d'urgence est généralement très élevé. Le **fonds de solidarité** constitue pour l'Union un moyen d'aider les États membres à faire face au défi des situations d'urgence.
- Les actions peuvent parfois atteindre une envergure et une complexité telles que la centralisation de l'action au niveau de l'UE est l'unique moyen d'obtenir la masse critique nécessaire. Cette réflexion a guidé le projet Galileo: l'investissement requis pour développer des **systèmes de navigation par satellite** était si élevé qu'un effort commun était indispensable. Cet effort doit maintenant être poursuivi dans les phases ultérieures du projet, à savoir le déploiement et la mise en service de Galileo.
- Il est aujourd'hui clairement admis que les difficultés posées par **l'immigration et l'asile** ne peuvent plus être résolues de manière adéquate par les seules administrations nationales. La levée des contrôles aux frontières intérieures doit être accompagnée de mesures communes assurant un contrôle et une surveillance efficaces des frontières extérieures de l'Union. Un renforcement de la coopération opérationnelle passant par la mise en commun des ressources disponibles dans des domaines tels que la formation et l'équipement garantira une utilisation plus efficace des fonds publics. De plus, une action communautaire en faveur d'une gestion intégrée de nos frontières extérieures constitue le seul moyen de répartir équitablement la charge entre les États membres, dont certains assument la lourde responsabilité que représentent de longues frontières ou de fortes poussées migratoires. Un certain partage de la charge renforcera la solidarité entre ces pays et se révélera bénéfique en termes de rapport qualité-prix au travers d'une politique plus crédible et plus juste. Cet aspect est au centre de la politique de migration durable adoptée lors du Conseil européen de Séville.

L'UE est confrontée au défi que constitue la gestion de ses frontières terrestres, qui s'étalent sur quelque 6 000 km, et de ses frontières maritimes, qui s'étendent sur 85 000 km. La responsabilité de cet enjeu n'est pas répartie de façon équilibrée, 7 des nouveaux États membres représentant 40% de nos frontières terrestres extérieures. L'Union reçoit chaque année quelque 400 000 demandes d'asile - dont 7% de la part d'une même personne dans un État membre différent - et plus de 14 millions de ressortissants de pays tiers vivent déjà dans l'Union, dont 64% en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. L'ampleur de ces défis rend essentielle une réponse à l'échelon continental.

- L'Union jouit d'un rayonnement considérable en termes de **relations extérieures**, ce qui confère poids et visibilité à ses interventions et garantit une masse critique financière. D'importantes économies d'échelle peuvent ainsi être réalisées.

L'un des objectifs du millénaire pour le développement consiste à diminuer de moitié le nombre de personnes sans accès à de l'eau potable, qui s'élève actuellement à 1 milliard. Même si certains États membres disposent d'un savoir-faire comparable à celui de la Commission, l'UE offre l'avantage de pouvoir mobiliser une masse critique de financement ayant une réelle incidence sur le plan mondial (à l'issue du sommet mondial pour le développement durable, l'Union consacra 1 milliard d'euros à l'initiative "Water for Life" (De l'eau pour la vie).

La juxtaposition actuelle des services externes des États membres et de la Commission constitue un autre domaine très concret dans lequel des économies d'échelle pourraient être réalisées. Les États membres emploient environ 45 000 personnes à l'étranger dans près de 1500 missions et la Commission emploie quelque 5000 personnes dans 130 délégations. En comparaison, les États-Unis emploient 15 000 personnes dans 130 missions environ.

2.3 Synergie: l'action de l'UE est nécessaire pour compléter, stimuler et lancer l'action

L'Union européenne se fonde sur la solidarité et les enseignements réciproques. Dans le même temps, la réalisation des principaux objectifs adoptés nécessite une synergie entre les actions et les décisions en matière de dépenses aux niveaux communautaire, national et régional. La stratégie de Lisbonne ou l'action extérieure de l'UE illustre bien ce problème. En complétant et en encourageant les efforts nationaux en faveur du développement économique, l'Union peut améliorer l'efficacité des actions nationales et faire preuve de solidarité à l'échelle européenne. Cet aspect est d'autant plus important compte tenu de l'accroissement des disparités, mais aussi des avantages résultant d'une diversité accrue à la suite de l'élargissement. La réduction des disparités implique également que l'Union européenne serve de catalyseur pour relever les niveaux de qualité et évaluer les meilleures pratiques. Quelques exemples:

- La **politique de la cohésion** se fonde sur la conviction que l'Union est une communauté de solidarité ayant un intérêt commun dans la prospérité de ses membres et que les interventions en faveur de la cohésion favorisent la compétitivité et génèrent un retour approprié sur les investissements publics consentis en améliorant le développement durable au niveau de l'UE. La nécessité de donner une expression directe et visible de la solidarité de l'UE aux citoyens est plus impérative que jamais dans une Europe à 25 et plus. Cependant, les stratégies de développement et les actions doivent être prises en charge et principalement mises en œuvre par les autorités régionales et nationales. Il incombe à l'UE de compléter l'action nationale et de servir de levier pour maximaliser l'efficacité des dépenses, notamment dans les domaines qui ont la plus grande incidence sur le développement durable général.

Le bilan de la politique de cohésion indique que les régions bénéficiaires ont enregistré un taux de croissance toujours plus élevé que la moyenne européenne. Chaque euro consacré à la politique de cohésion a un important effet de levier - trois euros pour chaque euro déboursé dans le cas des régions relevant de l'objectif 2. Orientée exclusivement vers l'investissement, la cohésion a marqué un réel changement en termes d'infrastructure physique et de capital humain. La politique de cohésion a également généré des avantages en

termes de partenariat et de bonne gouvernance: le fait qu'elle soit une tâche partagée entre la Commission et les États membres a garanti son fonctionnement en étroite coopération avec la politique nationale et régionale.

- La politique de **développement rural** fournit un autre exemple de synergie efficace. Le développement rural constitue désormais le deuxième pilier de la politique agricole commune et donne à la PAC une perspective plus large, plus adaptée aux besoins actuels et à l'Europe élargie. De cette manière, elle est en harmonie avec d'autres politiques destinées à faciliter les mutations sociales et économiques. Toutefois, avec plus de la moitié de la population de l'UE vivant dans des zones rurales couvrant quelque 90% du territoire de l'Union, le développement rural a un rôle évident à jouer dans d'autres politiques telles que l'environnement et la cohésion. Il favorise l'adaptation des agriculteurs et des communautés rurales de l'Union aux nouveaux besoins de l'économie rurale, tout en favorisant des critères élevés en matière d'environnement et en accordant une attention particulière aux régions moins développées de l'Union.

La menace terroriste est internationale de par sa nature même. Assurer la sécurité des citoyens en prévenant et en combattant le crime et le terrorisme restera pour l'Union un défi essentiel que ne peuvent relever seuls les États membres. Une série d'événements imprévisibles, tels que ceux survenus à Madrid, ont renforcé l'inquiétude du public, qui attend une action au niveau communautaire. Parallèlement, la levée des contrôles aux frontières intérieures ne devrait pas constituer une menace pour la sécurité personnelle des citoyens européens. Comme souligné lors du Conseil européen de Bruxelles de 2004, seules la solidarité et une action collective peuvent venir à bout de la menace terroriste. Chaque État membre dépendant des autres pour maintenir un haut niveau de sécurité, une action concertée au niveau européen est requise.

- Une bonne part du travail de l'Union consiste à diffuser le savoir-faire et à orienter la politique vers une mise en œuvre plus efficace. Dans de nombreux domaines - environnement, politique sociale, douanes et fiscalité, pêche - un investissement relativement réduit peut contribuer à créer un cercle vertueux de diffusion du savoir-faire et de la connaissance avec un réel effet d'entraînement.

Le Programme européen sur le changement climatique identifie les mesures les plus rentables pour se conformer au protocole de Kyoto au coût le plus bas possible. Les coûts du changement climatique donnent le vertige: les compagnies d'assurance prédisent que le coût des seules catastrophes naturelles atteindra 150 milliards de dollars par an au cours de la prochaine décennie. Toutefois, si les mesures appropriées peuvent être définies grâce aux programmes de l'UE, les objectifs fixés par le protocole de Kyoto peuvent être réalisés pour un coût annuel de 2,9 à 3,7 milliards d'euros, soit une fraction réduite du coût potentiel.

- Pour des raisons historiques ou géographiques, les États membres parviennent souvent à faire valoir divers atouts en termes de ressources et de diplomatie et en relation avec le volet défense des **relations extérieures** dans différentes régions du monde. Toutefois, l'action de l'UE fait en sorte que l'effort extérieur collectif soit plus cohérent et supérieur à la somme des parties, en finançant des mesures destinées à rendre l'aide au développement plus efficace ou en veillant à ce que les efforts déployés ne se chevauchent pas. La plus-value communautaire réside également dans les méthodes appliquées (notamment, le déliement de l'aide, le soutien sectoriel et budgétaire, une approche du développement

réellement axée sur les résultats, l'association directe des volumes d'aide aux réalisations des pays par rapport à leurs objectifs nationaux en termes de réduction de la pauvreté).

Une aide budgétaire financée par l'UE encourage la mise en place de réformes dans les pays partenaires. Elle permet également à la Commission de prendre part au dialogue sur les systèmes budgétaires et de contribuer au renforcement de la responsabilité nationale. De façon générale, elle aide à créer les conditions nécessaires à la viabilité des programmes des autres donateurs, y compris ceux des États membres. L'aide humanitaire communautaire a permis d'atteindre une division du travail particulièrement efficace. La capacité d'assurer un partage aussi efficient que possible de la charge, la neutralité politique de l'aide humanitaire communautaire et une mise en concordance rigoureuse de l'aide bilatérale des États membres et de l'assistance communautaire ont permis de mettre en place une politique capable d'offrir de véritables avantages, et ce de façon unique.

L'action communautaire doit être adaptée de manière à offrir une plus-value maximale. Un certain potentiel peut encore être exploité en termes de valeur ajoutée. L'Union peut renforcer son influence par des actions plus cohérentes et la mise en œuvre peut être améliorée grâce à des instruments plus efficaces.

* *
*

3. CONCRETISER LE POTENTIEL DE VALEUR AJOUTEE : UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

Dans sa communication adoptée le 10 février 2004, la Commission a défini les principes sur la base desquels elle a annoncé son intention de simplifier et de rationaliser ses instruments financiers. Le résultat de cette rationalisation est présenté ci-après par ligne budgétaire.

3.1 Rubrique 1: développement durable

Le développement durable était au cœur du programme politique présenté en février. Pour atteindre cet objectif, une action doit être menée selon trois grands axes: transformer l'Europe en une économie dynamique fondée sur la connaissance et tournée vers la croissance, renforcer la cohésion et assurer une gestion et une protection durables des ressources naturelles.

Les deux premiers axes seront couverts par les actions qui relèvent des rubriques 1A et 1B.

Compétitivité et innovation dans le marché unique

- La compétitivité est une question complexe et transversale. La recherche, l'innovation et un climat favorable aux entreprises constituent les éléments essentiels d'une stratégie efficace en matière de compétitivité. Il convient également de promouvoir ces différents aspects au travers d'un environnement réglementaire sain et d'une concurrence effective. Plusieurs instruments et politiques communautaires soutiennent la compétitivité européenne; un programme-cadre en faveur **de l'innovation et de la compétitivité** pourrait permettre d'encourager et de faciliter les actions dans certains domaines cibles. Le programme-cadre abordera trois thèmes clés:

- améliorer l'environnement des entreprises. Parmi les objectifs visés figurent l'accès aux capitaux d'investissement, la mise en place de réseaux électroniques sécurisés, la fourniture effective de services aux entreprises à l'échelon communautaire et la modernisation des services grâce aux technologies de l'information et de la communication;
 - veiller à ce que l'innovation assure la promotion de la compétitivité et soit mise en pratique au niveau des entreprises. Des synergies seront créées avec les "plates-formes technologiques" de l'industrie au titre du programme-cadre de recherche: les parties prenantes élaboreront des programmes de recherche visant à favoriser la compétitivité industrielle en lien avec le programme en matière de compétitivité. L'action menée portera également sur l'écotechnologie, au travers de projets pilotes ou de premières applications à grande échelle visant à démontrer ses performances techniques et sa viabilité économique, et sur les énergies renouvelables, au travers d'une collaboration avec l'agence pour l'énergie intelligente afin de mener à bien des projets stratégiques;
 - soutenir la politique européenne relative à la compétitivité des entreprises, à l'innovation, à l'esprit d'entreprise et aux PME grâce à une expertise politique et à la promotion de l'action communautaire. Toutes les actions de soutien à la politique industrielle, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise seront rassemblées dans le cadre du programme-cadre en matière de compétitivité afin d'en maximiser l'incidence.
- Le fonctionnement du marché unique nécessite une coordination efficace en matière **de fiscalité et de douanes**. Dans le cadre commun des programmes Fiscalis et Douanes actuels, une série d'actions seraient lancées en partenariat avec les autorités douanières et fiscales nationales dans le but d'assurer le respect des règles. À condition qu'elles disposent de formations adéquates et de systèmes informatiques compatibles, les autorités douanières et fiscales nationales sont en mesure de travailler en parfaite osmose.

Renforcer la recherche et le développement technologique

- La Commission estime que la nécessité impérieuse d'une avancée décisive dans le domaine de la **recherche** en Europe justifie un renforcement considérable des moyens consacrés à la recherche au titre du budget communautaire. Cependant, l'objet et la mise en œuvre de la politique européenne en matière de recherche doivent également être remaniés. Le 7^e programme-cadre de recherche visera à atteindre les objectifs suivants:
 - créer des pôles d'excellence par le biais d'une coopération transnationale;
 - lancer des initiatives technologiques européennes, sur la base des plates-formes technologiques;
 - stimuler la créativité dans la recherche fondamentale en favorisant la concurrence entre les équipes de recherche au niveau européen;
 - rendre l'Europe plus attrayante pour les chercheurs;
 - élaborer des infrastructures de recherche d'intérêt européen commun;

- renforcer la coordination des programmes nationaux.

Dans chacun de ces cas, les travaux entrepris pourraient se concentrer sur des thèmes d'intérêt européen essentiel, étroitement liés aux domaines de compétence de l'UE, en accordant une attention nouvelle à l'espace et à la sécurité. Si la Commission conserve sa responsabilité politique, une plus grande décentralisation sera introduite, avec une participation accrue des parties prenantes publiques et privées, sur la base d'une expertise scientifique professionnelle au travers d'un "conseil européen de la recherche". Trois orientations ont été dégagées:

- partenariat avec les États membres pour les actions destinées à coordonner les politiques nationales en matière de recherche sur la base d'objectifs communs;
- externalisation des actions visant à soutenir une équipe de recherche en particulier, par le biais de la création d'une agence réglementaire ou exécutive;
- gestion de la recherche conjointe par la Commission, avec un nouvel accent sur la supervision et le contrôle. Les autres tâches relatives à la réalisation des actions pourraient être confiées à une agence exécutive.

Un résumé de ces propositions a été adopté par la Commission en juin² et fait aujourd'hui l'objet d'un processus de consultation qui permettra aux institutions et aux chercheurs de réagir.

Promouvoir le développement durable des réseaux de transport et d'énergie, ainsi que des réseaux communautaires

- Un instrument spécifique sera utilisé pour achever **les réseaux de transport et d'énergie transeuropéens** identifiés par le Conseil et le Parlement européen. Les réseaux de transport bénéficieraient d'un financement pluriannuel dans le cadre d'un règlement régissant le financement de ces réseaux entre 2007 et 2013. Ce règlement introduira un processus décisionnel simplifié au niveau communautaire, des règles claires en matière de conditionnalité et de sélectivité, ainsi qu'une transparence accrue dans la gestion des projets afin d'améliorer toutes les étapes, de la conception à l'achèvement. La Commission déterminera également si une agence exécutive constitue le moyen le plus efficace d'aider les partenaires à mener à bien leurs projets.

Des dispositions relatives aux réseaux d'énergie devraient mettre en œuvre un programme pluriannuel axé sur l'aide aux investissements dans les interconnecteurs afin de garantir une efficacité maximale et une fourniture sécurisée dans le secteur européen de l'énergie. Dans ce cadre, une aide sera accordée non seulement à la réalisation d'études comme par le passé, mais aussi aux activités de développement et, dans certains cas et dans une mesure restreinte, à la construction.

- Un instrument distinct sera fondé sur l'actuel **programme Marco Polo** relatif à l'intermodalité, composé de projets de plus petite envergure visant à soutenir les actions entreprises par le secteur privé dans le but précis de diminuer le volume du fret routier.

² La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe - Orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union (COM(2004) 353).

- Un instrument séparé serait également requis pour doter le système de navigation par satellite **Galileo** d'une nouvelle base légale plus adaptée à sa prochaine phase d'activité.
- Dans le cadre des traités d'adhésion, des obligations légales ont été introduites ou sont en cours de négociation, concernant la charge financière exceptionnelle que représente le **démantèlement de certaines installations nucléaires**. L'Union européenne s'engage à apporter une aide financière additionnelle adéquate aux efforts de démantèlement après 2006. Une ligne budgétaire spécifique serait créée sous la Rubrique 1A. Elle recevra les ressources appropriées de deux sources :
 - Les montants disponibles sous la Rubrique 1A, autres que ceux identifiés pour l'éducation, la recherche, la politique sociale et les réseaux trans-européens ;
 - Le fonds d'ajustement à la croissance, s'il s'avère nécessaire d'y faire appel.

Une décision spécifique relative à la contribution de l'UE au démantèlement des centrales nucléaires sera proposée par la Commission en septembre 2004. Elle sera basée sur l'analyse objective des besoins financiers et sur le calendrier envisagé pour les déboursements associés à chaque centrale devant être démantelée. Elle prendra pour point de référence les niveaux de dépenses encourus sur la période 2004-2006.

Améliorer la qualité de l'éducation et de la formation

- Un programme d'éducation et de formation tout au long de la vie rassemblera les actions prévues à tous les niveaux **d'éducation et de formation**, des établissements scolaires aux centres d'éducation des adultes, et succédera à lui seul aux programmes actuels (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci). L'accent sera mis tout particulièrement sur les subventions à la mobilité, soutenues par deux actions horizontales couvrant le développement des politiques, l'apprentissage linguistique et l'utilisation des nouvelles technologies, et par les actions Jean Monnet en matière d'intégration européenne.

La refonte d'un certain nombre d'actions différentes donnera lieu à l'établissement de procédures communes et à la diminution du nombre d'instruments juridiques et de lignes budgétaires, qui mèneront à une simplification dont profiteront réellement les utilisateurs.

Plus de 80% des ressources seront gérées de manière décentralisée par l'intermédiaire des agences nationales qui sélectionneront les bénéficiaires et verseront les crédits aux utilisateurs des programmes. Ceci soulève la question du degré de contrôle financier dont devraient faire l'objet les agences nationales: les agences nationales déboursant des montants importants du budget communautaire devraient être soumises aux mêmes normes de contrôle que la Commission et les agences communautaires. Dans le cadre des tâches de gestion de la Commission, une agence exécutive se chargera des actions dans le domaine de l'éducation et de la culture.

Un agenda pour la politique sociale susceptible d'aider la société européenne à anticiper et à gérer les changements

- **L'agenda pour la politique sociale** couvre l'ensemble des objectifs sociaux de la Communauté: le plein emploi, la protection et l'inclusion sociales, les conditions de travail, la lutte contre la discrimination et la promotion de la diversité, et l'égalité entre les femmes

et les hommes. Les actions à mener dans ces domaines seront rassemblées dans le cadre d'un seul et même programme en faveur de l'emploi et de la solidarité sociale ("PROGRESS"), qui proposera aux utilisateurs un "guichet unique" et des règles communes pour les candidats à tous les volets du programme.

Certains aspects de l'action sociale dérivent directement des pouvoirs autonomes conférés par le traité à la Commission, dont le soutien du dialogue social, pour ne citer que le plus évident. Les réglementations existantes dans les domaines de la coordination des systèmes de sécurité sociale et de la libre circulation des travailleurs (y compris le réseau EURES, qui rassemble de longue date les services de l'emploi des États membres) fournissent une base légale pour les aspects de l'agenda pour la politique sociale qui ne peuvent être financés au titre des pouvoirs autonomes de la Commission.

Répondre à l'évolution des besoins

Une stratégie efficace de promotion de la compétitivité doit proposer des solutions aux problèmes auxquels est confrontée l'économie européenne à long terme. Elle doit aussi pouvoir offrir une réponse rapide et adéquate dans diverses situations. Le double objectif que constituent la discipline budgétaire et l'efficacité peut être atteint en réservant un certain montant en vue d'une affectation annuelle précise. L'expérience acquise dans le cadre de l'initiative européenne pour la croissance a montré que l'UE a besoin d'un instrument lui permettant de réagir rapidement aux changements économiques afin de stimuler la croissance et la création d'emplois. L'établissement d'un **fonds d'ajustement à la croissance** permettra d'adopter une approche plus proactive de la compétitivité. Chaque année, au moment de l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen de printemps, l'Union pourrait canaliser les ressources, si nécessaire, de manière à stimuler certaines initiatives particulièrement efficaces en vue d'accélérer la réalisation des objectifs en retard par rapport au calendrier (tels que les RTE ou les projets de grande envergure en matière d'environnement ou de recherche) ou de mieux réagir à certains chocs imprévus (par exemple une dispute commerciale, des conséquences imprévues d'un accord commercial, ou des besoins urgents d'action, tel par exemple la nécessité de supporter sans délai le démantèlement d'une centrale nucléaire). Ce fonds ne requerrait aucun instrument distinct, puisqu'il utiliserait les programmes et les moyens d'action existants.

Une plus grande cohésion au bénéfice de la croissance et de l'emploi

La politique de cohésion a désormais fait ses preuves; il s'agit donc avant tout de déterminer la manière dont les structures existantes peuvent être adaptées afin d'assurer une action plus efficace. Le principe fondamental du partenariat resterait d'application, mais le système deviendrait moins complexe et plus stratégique.

La nouvelle génération de programmes de cohésion sera fondée sur les principes suivants:

- un document stratégique, destiné à servir de référence à la fois pour les États membres et les régions, sera adopté pour l'ensemble de la période. Ce document établira les objectifs clés poursuivis pour une meilleure concentration de l'aide à la cohésion. Lors d'un débat annuel au Conseil, la fixation des objectifs en termes de cohésion sera intégrée au cycle annuel pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Le déblocage de crédits au titre d'une réserve de performance proposée dépendra également de la mesure dans laquelle les objectifs de la stratégie ont été atteints. Pour ce qui concerne la compétitivité régionale et l'emploi, une partie des crédits pourrait être mise en réserve en vue d'être utilisée si nécessaire pour contrer l'effet négatif d'un événement économique particulier;

- chaque région ou État membre proposera ensuite un document stratégique de référence pour la période 2007-2013. Une fois adopté par la Commission, ce document servira de base pour un exercice de programmation concentré sur la définition d'axes d'intervention prioritaires et laissant une marge maximale pour la décentralisation du processus décisionnel. La gestion financière sera assurée au niveau des axes prioritaires et non pas des mesures elles-mêmes; la proportionnalité et la décentralisation de l'évaluation et du contrôle financiers seront également accrues;
- les utilisateurs profiteront des avantages d'une importante simplification de la machine législative dans le cadre de la mise en œuvre la politique de cohésion. Seuls trois instruments financiers seront requis: le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen. Le Fonds de cohésion et le FEDER bénéficieront également d'une programmation conjointe et de règles de fonctionnement identiques pour les projets d'infrastructure.
- pour compenser les obstacles juridiques entravant la coopération transfrontalière, un instrument sera mis en place afin de soutenir ces actions, instrument auquel il pourra éventuellement être fait appel;
- le Fonds social européen tendra notamment à fournir des actions ciblées visant à renforcer l'intégration des migrants et leur accès à l'emploi. Seront visées dans ce cadre une participation accrue des travailleurs migrants au titre de la stratégie européenne pour l'emploi et une action destinée à permettre aux ressortissants de pays tiers issus de contextes culturels, religieux, linguistiques et ethniques différents de s'installer et de participer activement à tous les aspects de la société européenne. Cela nécessite une coordination étroite entre les opérations menées par le Fonds Social Européen dans ce domaine, et la stratégie et les objectifs qui seront établis dans le cadre de la politique d'immigration. La programmation des actions du Fonds Social Européen en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers sera ainsi menée par la DG EMPL en accord avec la DG JAI.

3.2 Rubrique 2: Conservation et gestion des ressources naturelles

Compte tenu des sommes substantielles d'argent public consacrées à la réalisation des objectifs relevant de la rubrique 2, il est d'autant plus important que les instruments et les moyens d'action adéquats soient mis en place afin d'assurer une mise en œuvre efficace.

- La PAC ayant tout récemment fait l'objet de **réformes en 2003 et 2004** et les dépenses en matière d'agriculture ayant été fixées jusqu'en 2013, le cadre relatif à la période couverte par les perspectives financières est d'ores et déjà établi. Il est utile de rappeler que ces réformes ont déjà débouché sur une simplification sensible: des versements uniques aux agriculteurs, un seul cadre réglementaire pour l'aide directe et des contrôles basés sur la gestion des terres plutôt que sur la production. Les futurs changements à apporter aux organisations communes de marché seront réalisés dans ce cadre. Une nouvelle réglementation établira une structure de financement de la PAC prévoyant un fonds unique pour chaque pilier: le Fonds européen de garantie agricole et le Fonds européen agricole pour le développement rural. Ces fonds présenteront de nombreux éléments similaires, notamment le recours exclusif à des organismes payeurs autorisés pour les paiements et des règles semblables en matière de contrôle financier.
- La politique de **développement rural** poursuivra trois objectifs principaux:

- renforcer la compétitivité du secteur agricole par le biais de l'aide à la restructuration;
- améliorer l'environnement et l'espace rural par le soutien à la gestion des terres;
- 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.

Si les programmes de développement rural de l'ensemble des États membres doivent poursuivre ces trois objectifs, la pondération qu'ils choisissent d'y accorder devrait être fortement décentralisée. Les États membres dotés d'une infrastructure agricole relativement sous-développée pourraient ainsi décider de mettre l'accent sur la modernisation et la restructuration, de manière à ce que les règles de la PAC puissent être mises en œuvre efficacement et pour garantir la compétitivité du secteur agricole. En revanche, si la viabilité des communautés rurales constitue un problème sérieux dans un autre État membre, celui-ci pourrait préférer se concentrer sur la diversification économique.

Dans tous les cas, une simplification radicale des dispositions devrait se révéler bénéfique pour les partenaires aux niveaux national, régional et local. Pour y parvenir, il convient de veiller à:

- créer un instrument rassemblant l'ensemble des mesures concernées en vue d'établir un programme unique;
 - accorder une attention particulière à la cohérence requise entre le développement rural et les mesures de cohésion;
 - obtenir un mélange plus efficace de contrôle et de décentralisation: document stratégique communautaire fixant un cadre pour les stratégies nationales de développement rural; consultation ascendante accrue concernant la manière dont ces programmes sont élaborés et mis en pratique; règles et conditions moins détaillées pour la mise en œuvre des programmes; et renforcement du contrôle et de l'évaluation. Les responsabilités respectives des États membres et de la Commission dans le cadre de la gestion financière resteront clairement définies.
- La politique de la **pêche** sera mise en œuvre au travers de deux instruments. Le Fonds européen de la pêche constituera le fonds unique pour la restructuration du secteur de la pêche et le développement des régions côtières dépendantes de la pêche. Ce fonds couvrira essentiellement un nombre restreint d'axes prioritaires:
 - le développement durable des régions côtières (en termes tant de diversification économique que d'environnement);
 - l'adaptation des navires de pêche;
 - une aquaculture et des processus de transformation des produits de la pêche compétitifs et écologiques;
 - d'autres actions d'intérêt commun, y compris des projets pilotes en faveur de la conservation.

S'il est évident que ce fonds, qui fera l'objet d'une gestion partagée fondée sur une programmation pluriannuelle, est étroitement associé aux instruments de cohésion, ses liens étroits avec la mise en œuvre de la politique commune de la pêche en font un instrument adéquat au titre de la rubrique 2.

Le deuxième instrument couvrira tous les domaines dans lesquels un financement est requis pour soutenir la réforme de la politique commune de la pêche:

- investissements dans les mesures de contrôle pour permettre la mise en place de techniques de contrôle modernes dans toutes les eaux contrôlées et soutenir les travaux de l'agence de contrôle des pêches;
 - mesures visant à promouvoir la fourniture de conseils scientifiques et de données techniques disponibles et de qualité;
 - réserve pour la conclusion et le financement d'accords internationaux en matière de pêche et participation aux organisations régionales de pêche.
- La cohérence des politiques ne peut pas être assurée si l'on examine chaque instrument indépendamment des autres. En ce qui concerne l'**environnement**, l'essentiel de l'action communautaire consiste à intégrer la dimension environnementale dans les autres politiques.

Le défi à relever pour la période à venir est double: premièrement, il s'agit de veiller à ce que les grands objectifs en matière d'environnement complètent et renforcent l'agenda pour la croissance. L'évolution actuelle de l'état de l'environnement appelle davantage de mesures préventives et correctives dans l'ensemble des domaines stratégiques.

Le financement accordé au titre des rubriques 1A et 1B, de la rubrique 2 (mesures agro-environnementales, pêche, développement rural) et de la rubrique 4 est indispensable pour atteindre les objectifs stratégiques en matière d'environnement dans le cadre plus large de l'objectif de développement durable fixé au niveau communautaire. Par exemple, actuellement, près de 16,5 % du FEDER et 50% du Fonds de cohésion sont consacrés à l'environnement. En outre, toutes les interventions en faveur de la cohésion doivent respecter le droit communautaire en matière d'environnement.

Les taux de financement actuels pour les activités environnementales devraient être maintenus, voire relevés le cas échéant, au cours de la prochaine période de financement afin de prendre en compte l'importance de l'environnement en tant que pilier du développement durable. C'est pourquoi l'intégration du financement de la politique de l'UE en matière d'environnement se poursuivra.

Cet engagement à accroître le financement dans le domaine de l'environnement sera inscrit dans les orientations stratégiques et les lignes directrices en matière de programmation et de mise en œuvre que proposera la Commission dans les prochains mois. En outre, la Commission demandera aux États membres d'expliquer comment ils ont tenu compte des besoins de financement de Natura 2000 dans l'élaboration de leurs programmes nationaux au titre des Fonds structurels et examinera avec eux la nécessité d'un cofinancement communautaire dans le cadre du processus d'approbation des programmes.

- Bien que la plupart des mesures **environnementales** soient mises en œuvre au travers d'autres actions, un instrument permettant de prendre des mesures de nature strictement environnementale reste nécessaire. Le **programme LIFE+** visera à contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation de la politique et de la législation communautaires en matière d'environnement. Il soutiendra notamment:
 - l'approfondissement de la base de connaissances relative à la politique environnementale et l'élaboration d'outils essentiels visant à garantir la cohérence (collecte de données, études, établissement de scénarios, etc.);
 - la mise en œuvre de la politique environnementale sur le terrain, notamment par le biais du renforcement des capacités, de l'échange de meilleures pratiques et de la mise en réseau et de la participation des ONG;
 - la démonstration de nouvelles approches et d'instruments stratégiques;
 - l'information et la communication afin de sensibiliser le public aux questions environnementales.

Un instrument unique permettra de n'appliquer qu'un seul ensemble de règles et de procédures décisionnelles et financières et renforcera la cohérence des objectifs stratégiques. Cette approche débouchera sur une diminution des frais administratifs généraux encourus et sur une amélioration de la transparence et de la visibilité.

3.3 Rubrique 3: Citoyenneté

Renforcement de l'Union européenne comme espace de liberté, de sécurité et de justice

L'approche adoptée par la Commission pour atteindre cet objectif se fonde sur **trois programmes-cadres** destinés à remplacer la multitude d'instruments et de lignes budgétaires en la matière. La transparence sera accrue, les "clients" potentiels des programmes sauront en effet immédiatement à quel objectif politique global de l'Union leur participation contribuera. Ces programmes-cadres seront identiques quant à leurs règles de fonctionnement et opérationnelles, de sorte que les parties prenantes bénéficieront pratiquement d'un instrument unique. Cette structure simplifiée améliorera l'efficacité de ces programmes en tant qu'instruments politiques, en tirant des enseignements politiques grâce à des systèmes appropriés de contrôle et d'évaluation. En outre, les programmes définis par les trois domaines permettent une plus grande flexibilité au niveau de la fixation des priorités entre différentes mesures au sein de la même politique, et devraient donc aider à réagir rapidement à des événements inattendus; dans le domaine de la sécurité, par exemple, la structure proposée laisse une marge de manœuvre entre l'action préventive et l'action réactive.

La gestion de la majeure partie des fonds octroyés dans ce domaine sera partagée avec les États membres. La structure simplifiée des programmes facilitera la coordination avec les administrations nationales. La flexibilité pour s'adapter aux situations nationales sera fournie par l'intermédiaire des documents de programmation nationaux. Des organismes externes constitueront un ensemble cohérent dans la logique des trois domaines principaux.

- Le programme “**Liberté de mouvement et la solidarité en matière de frontières extérieures, d’asile et d’immigration**” appuiera la mise en œuvre de la solidarité dans ce domaine et représentera la majeure partie des fonds affectés à la liberté, à la sécurité et à la justice. Il couvrira l’action visant à soutenir une approche intégrée aux frontières extérieures de l’UE et contribuera à l’élaboration d’une politique d’asile commune dans laquelle un partage de responsabilité aide les États membres à respecter leurs obligations internationales. Le programme contribuera à une gestion efficace et durable des flux migratoires – ainsi qu’à la lutte contre l’immigration illégale et le retour de ressortissants de pays tiers résidant illégalement sur notre territoire, ou contre les personnes migrant de manière irrégulière vers l’Union européenne.

La mise en œuvre d'une politique d'immigration commune requière que la Communauté fournisse une réponse crédible à l'aspect multidimensionnel de l'intégration des personnes provenant des pays tiers. Ceci impliquera un accent plus important sur la participation accrue des immigrants aux activités couvertes par le Fonds Social Européen. Cela fait aussi appel à une nouvelle forme de solidarité afin de soutenir les efforts des États-membres dans l'intégration de ces personnes dans la société Européenne compte tenu de leurs différentes cultures, religions, langues et éthique. Enfin, pour les actions qui ne sont pas couvertes par le FSE, tels que la participation à la vie civile et politique, le respect de la diversité et de la citoyenneté civile, ou les mesures destinées aux chercheurs d'asile, en incluant la formation de réseaux, la comparaison et le développement d'indicateurs dans ces domaines, le financement est alloué à la rubrique 3.

La création d'une **Agence des frontières extérieures** dans le domaine de la gestion des flux migratoires a déjà été proposée par la Commission. Il sera procédé à une évaluation pour établir si la gestion des systèmes d'information à grande échelle dans les domaines

qui intéressent la justice et les affaires intérieures, tels que Eurodac, SIS ou VIS, pourrait également entrer dans le cadre de compétence de cette agence ou si elle nécessiterait une nouvelle agence. Il existe toutefois d'autres secteurs, tels que la sécurité alimentaire et les douanes, qui nécessitent également une rationalisation et une augmentation des contrôles actuels aux frontières extérieures de l'Union européenne. Étant donné les économies d'échelle et les éventuels chevauchements dans certains États membres, la possibilité d'utiliser l'Agence des frontières extérieures comme base de coordination pour assurer la coopération entre tous les organismes clés responsables de la gestion des frontières, sera étudiée.

- Le **programme “sécurité”** renforcera la prévention de la criminalité et du terrorisme, consolidera la coopération et l'échange entre les services répressifs, favorisera la fourniture de renseignements à l'échelon européen et développera une dimension européenne de la formation dispensée aux hauts responsables des services de police des États membres.

La Commission espère que tant **Europol** que le **Collège européen de police**, qui sont actuellement des organismes intergouvernementaux, deviendront communautaires, conformément à la Constitution.

- Le **programme “justice et droits fondamentaux”** s'efforcera de promouvoir une coopération judiciaire, un accès facile à la justice et d'offrir une sécurité juridique accrue tant aux entreprises qu'aux citoyens, pour accompagner la croissance dans les situations transfrontalières. Il surveillera l'acquis de plus en plus grand dans ce domaine et facilitera la connaissance et la confiance mutuelles dans les systèmes juridiques grâce à l'information et la formation publiques des juges et autres praticiens des systèmes judiciaires. En outre, il renforcera la coordination et la coopération entre les enquêteurs et les procureurs s'occupant des formes graves de criminalité transfrontalière, aux niveaux opérationnel et stratégique. L'action communautaire s'intéressera également à l'échange d'informations sur les décisions dans les affaires pénales, par exemple les condamnations antérieures. La promotion des droits fondamentaux accompagnera l'intégration de la Charte dans la Constitution et se concentrera particulièrement sur la participation démocratique dans la perspective des élections européennes en 2009.

La Commission espère que **Eurojust**, actuellement intergouvernemental, deviendra un organisme communautaire, conformément à la Constitution. Aux termes de la décision prise par le Conseil européen en décembre 2003, l'actuel Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes sera étendu et deviendra une agence à part entière s'occupant des droits fondamentaux.

La Commission envisage de présenter des propositions législatives l'année prochaine. Toutefois, en ce qui concerne le mécanisme de solidarité pour la gestion des frontières extérieures (qui fait partie du programme “Liberté de mouvement”) et pour le nouveau programme concernant la justice, l'entrée en vigueur du nouveau traité déterminera le calendrier d'action.

Assurer un accès aux biens et services de base

Les actuels **programmes relatifs aux consommateurs, à la sécurité alimentaire et à la santé** ne répondent pas aux attentes des citoyens. Aujourd'hui, par exemple, le programme de santé publique reçoit trois fois plus de demandes d'assistance, de qualité, qu'il ne peut en satisfaire. L'éradication des maladies liées à la chaîne alimentaire est également entravée par

des difficultés de financement, alors que l'élargissement constitue un défi particulier pour l'amélioration des infrastructures sociales (santé, consommateurs) dans l'UE-25. Afin de remédier à cette situation, la Commission propose de remplacer tous les instruments existants par deux instruments principaux plus adaptés aux objectifs politiques de la citoyenneté:

- un **programme de sécurité alimentaire** s'efforcera essentiellement de lutter contre les maladies animales, de faciliter la coopération entre les laboratoires communautaires, de combler les lacunes en matière de normes de sécurité alimentaire au sein des pays et entre eux et d'assurer la protection de toute la chaîne alimentaire.
- un **programme axé sur la politique des consommateurs et la santé publique** renforcera les capacités des organisations de consommateurs et améliorera la sécurité des consommateurs grâce à une meilleure coopération entre les autorités des États membres, ainsi qu'entre l'Union européenne et les pays tiers. Il favorisera également la coopération entre les États membres afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes de soins de santé en Europe.

L'Autorité européenne de sécurité des aliments et le **Centre européen de prévention et de contrôle des maladies** devraient fournir l'assistance nécessaire (aux plans réglementaire et exécutif) requise par la Commission dans l'exécution de ses tâches. Ils fourniront des avis et des analyses, tout en constituant également des réseaux au sein de l'Union en vue de partager les bonnes pratiques.

Favoriser la culture et la diversité européennes

La nécessité de simplifier la génération actuelle de programmes en matière de **culture, médias et jeunesse** a été un thème constant d'évaluations. Des règles contractuelles et financières plus simples, plus proportionnées et moins complexes permettraient de consacrer davantage d'énergie à la mise en œuvre des programmes et moins à leur gestion.

A cet effet, la Commission propose des instruments juridiques moins nombreux, plus simples et plus souples. Les propositions réduiront le nombre des bases juridiques de huit actuellement à quatre, et le nombre de lignes budgétaires de vingt-deux à quatre.

Les nouveaux instruments permettront d'accentuer la décentralisation. De même, la Commission a l'intention de mettre en place une agence exécutive pour tous les programmes concernés. Ce nouvel organisme sera responsable des tâches techniques liées à tous ces programmes et apportera une assistance et un suivi sur une base quotidienne.

- Le nouveau **programme "jeunesse"** assurera la promotion de la citoyenneté européenne auprès des jeunes au niveau européen ainsi qu'aux niveaux national et local. Les quatre lignes budgétaires actuelles seront remplacées par une seule, qui couvrira toutes les activités actuellement mises en œuvre par l'intermédiaire de deux bases juridiques distinctes (le programme "jeunesse" et le programme d'action communautaire visant à promouvoir les organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la jeunesse).

Le programme Jeunesse repose sur une délégation d'autorité aux agences nationales, qui œuvreront dans un cadre défini par la Commission. La force de ce système est la convivialité que les agences nationales peuvent apporter grâce à l'utilisation de la langue nationale, la connaissance des systèmes nationaux, etc. Le programme met l'accent sur des

actions décentralisées et limite la gestion directe aux domaines dans lesquels sa valeur ajoutée est manifeste (tels que les réseaux, le soutien politique, l'aide aux ONG).

- Le nouveau **programme “culture”** sera ouvert à tous les domaines culturels et artistiques, sans catégories prédéfinies, ainsi qu'à une plus grande variété d'opérateurs culturels, depuis les administrations nationales ou locales jusqu'aux réseaux et entreprises du secteur culturel. Il comprend une seule base juridique, contre deux actuellement, et une seule ligne budgétaire, contre cinq actuellement. Le programme sera lui aussi plus convivial.
- Le nouveau programme de soutien au **secteur audiovisuel européen** aura comme objectifs globaux de préserver et d'améliorer la diversité culturelle et le patrimoine audiovisuel européens, de promouvoir le dialogue et la compréhension interculturels et d'accroître la circulation des œuvres audiovisuelles européennes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne. Il réunira les deux programmes MEDIA actuels en un seul, en intégrant les différents éléments de la chaîne de valeur de la production audiovisuelle européenne. Conformément aux résultats de la consultation publique, les règles et les procédures seront simplifiées.
- Un **programme de participation civique** s'inspirera du programme récemment lancé et couvrira la période débutant en 2007. Il s'efforcera de promouvoir les valeurs et les objectifs de l'Union, de rapprocher les citoyens de l'Union européenne et de ses institutions et d'encourager la citoyenneté active. Un soutien pourra également être accordé aux organismes poursuivant un objectif d'intérêt général européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active, ainsi qu'aux groupes de réflexion. D'autres mesures seront nécessaires et une nouvelle proposition législative sera présentée début 2005.

Dispositif de solidarité et de réaction rapide

L'action au niveau européen permettra également d'adopter une approche commune pour les situations d'urgence. Un **dispositif de solidarité et de réaction rapide** fournira aux citoyens une réponse européenne en cas de catastrophe majeure. Le domaine d'action du dispositif prévu inclura à la fois la réaction immédiate (coordination et déploiement de ressources pour lutter contre un désastre au moment où l'événement survient) et une aide financière pour faire face aux situations d'urgence après une crise imprévue. Il pourra également répondre à la nécessité de couvrir les mesures de préparation à ces situations. Le dispositif prévoira des fonds pour porter assistance aux victimes du terrorisme, satisfaire aux besoins de la protection civile et réagir aux crises de santé publique, ainsi qu'aux conséquences d'autres catastrophes naturelles.

3.4 Rubrique 4: l'Europe en tant que partenaire mondial

Au fil du temps, l'Union a mis au point une vaste gamme d'outils de relations extérieures (politique commerciale commune, coopération au travers d'accords bilatéraux et multilatéraux, coopération au développement, politiques étrangère et de sécurité communes, politiques de défense et de sécurité communes, aide humanitaire et assistance financière, ainsi que la projection externe des politiques internes: énergie, environnement, transports, justice et affaires intérieures, etc.). La création de nouvelles lignes budgétaires par l'intermédiaire de la procédure budgétaire annuelle, ainsi que l'adoption ultérieure de bases juridiques ad hoc pour leur mise en œuvre, ont ajouté à la prolifération des instruments.

Le résultat est un **ensemble divers et complexe d'instruments**. Les activités d'assistance extérieure de l'UE au niveau mondial sont actuellement réalisées au moyen de plus de trente instruments (programmes) juridiques différents, certains thématiques tels que l'IEDDH³ et certains géographiques tels que les programmes FED ou TACIS. L'Union dispose également de toute une panoplie d'instruments de la PESC (actions conjointes)⁴. Il existe aussi des instruments distincts qui couvrent les conséquences externes de nos politiques intérieures, comme l'énergie intelligente. **Il est devenu de plus en plus difficile de gérer ces différents programmes de manière efficace et coordonnée**, et de réaliser un bon niveau de communication et de visibilité.

Ainsi qu'elle l'avait prévu dans sa communication du 10 février, la Commission propose donc une simplification radicale des instruments, poussée par la nécessité de faciliter la cohérence et la l'homogénéité des actions extérieures et d'obtenir davantage et mieux avec les ressources disponibles, en respectant les principes suivants:

- **la politique doit dominer les instruments**: il existe un danger réel de mettre la charrue avant les bœufs et de voir les politiques dictées par les instruments ; il est donc temps que l'Union réforme ses instruments pour les rendre plus cohérents et plus axés sur les résultats et pour accroître leur effet de levier et leur flexibilité;
- garantir **une cohérence politique globale**: le dosage politique approprié et le juste équilibre entre les besoins de réponse rapide à court terme et les stratégies à long terme seront assurés au moyen des documents de stratégie par pays (DSP), des documents de stratégie régionaux (DSR) et des stratégies thématiques. Sous réserve d'examens réguliers et en ayant recours à un dosage approprié des nouveaux instruments proposés, cela garantira la nécessaire cohérence dans l'approche.
- **simplifier la structure et les procédures**⁵: les lignes budgétaires et les procédures (les instruments financiers et leurs bases juridiques) seront réorganisées pour accroître leur efficacité, notamment en ce qui concerne les urgences et les crises, et pour qu'elles répondent mieux aux initiatives nouvelles telles que le Fonds mondial pour la lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et la malaria, ou l'initiative déployée en faveur des pays pauvres très endettés;
- **cibler l'allocation des ressources sur les résultats**: il existe un large consensus quant à la nécessité d'allouer les ressources en fonction de résultats attendus et mesurés. Le processus des documents de stratégie par pays et par région, pour autant qu'il soit assorti de capacités d'analyse accrues, devrait être en adéquation avec les buts et réalisations;
- **un meilleur dialogue et une coordination avec les autres donateurs et les institutions**: tout d'abord, avec les autres institutions de l'Union européenne, mais également avec les États membres et les institutions de Bretton Woods;

³ Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme.

⁴ Les cent instruments différents mentionnés dans la communication du 10 février incluent à la fois le premier pilier et les instruments de la PESC.

⁵ Il existe actuellement 91 lignes budgétaires dans les domaines de la famille RELEX. Cela n'inclut pas les lignes budgétaires dans d'autres politiques mises en place à partir des ressources de l'actuelle rubrique 4.

- **un meilleur dialogue avec les pays tiers**: tous les pays tiers seront couverts par le nouvel ensemble simplifié d'instruments ciblés, dans un souci de meilleure compréhension et accessibilité.

Afin d'améliorer encore l'efficacité globale de l'aide communautaire gérée par la Commission, les nouveaux instruments et les enveloppes financières seront guidés par une attention accrue aux besoins et aux critères de performance. L'intégration au budget de l'aide de l'ex-FED facilitera un enrichissement mutuel afin d'atteindre les meilleures pratiques élaborées dans le cadre des deux systèmes précédents. La Commission souhaite en outre que le nouveau cadre réglementant la planification et la fourniture de l'aide lui donne les moyens d'agir efficacement.

Dans la nouvelle architecture proposée, **trois instruments généraux soutiennent directement les politiques extérieures européennes**: la politique de pré-adhésion, la politique de voisinage et la politique de développement. **Trois instruments thématiques ont été conçus pour faire face aux situations de crise**, qu'elles soient politiques, humanitaires ou financières, et couvriront tous les pays tiers. Le processus de simplification inclura également la fusion de divers instruments thématiques qui sont actuellement séparés et qui peuvent être reclassés en fonction de leur champ d'application thématique.

3.4.1 Instruments guidés par les politiques

- L'instrument de pré-adhésion (IPA)

Il couvrira les pays candidats (Turquie, Croatie) et les pays candidats potentiels (autres pays des Balkans occidentaux). L'IPA remplacera donc les instruments existants (PHARE, ISPA, SAPARD et règlement relatif à la Turquie), simplifiant ainsi la gestion des programmes des pays adhérents⁶. Afin de rationaliser l'assistance aux pays des Balkans occidentaux et d'éviter une procédure de retrait inutile, l'IPA remplacera également le programme CARDS.

L'IPA portera sur les domaines suivants: renforcement des institutions, coopération régionale et transfrontalière, développement régional, développement des ressources humaines, développement rural. Les pays bénéficiant de l'IPA seront divisés en deux catégories, en fonction de leur statut de pays candidats *reconnus* ou pays candidats *potentiels*.

Tous les pays des Balkans occidentaux sont concernés par le processus de stabilisation et d'association et remplissent donc les conditions requises pour être des pays candidats potentiels. Il leur sera proposé une assistance sur la base des principes et des priorités actuellement énoncés dans le règlement du programme CARDS: renforcement et démocratisation des institutions, développement économique et social, coopération régionale et transfrontalière et un certain alignement sur l'acquis communautaire. Une fois qu'un pays a acquis le statut de candidat reconnu, l'IPA complétera l'assistance couvrant les cinq domaines ci-dessus par une attention beaucoup plus grande à la transposition de l'acquis communautaire. Une distinction nette sera établie entre pays candidats et pays candidats potentiels. Un pays ne peut passer du statut de candidat potentiel au statut de candidat uniquement que grâce par une décision politique unanime du Conseil, suivie d'une évaluation de la Commission.

⁶ Dans ce contexte, il sera tenu compte des exigences des politiques communautaires, que les nouveaux pays candidats et pré-candidats doivent mettre en œuvre.

- L'instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI)

Dans sa communication du 12 mai 2004⁷ approuvée par le Conseil européen de juin, la Commission a indiqué que la politique européenne de voisinage (ENP) en général et les plans d'action en particulier constitueront un cadre indicatif pour l'assistance financière à apporter aux pays partenaires concernés. Elle a également proposé de créer un nouvel instrument de voisinage spécifique à compter de 2007.

A ce jour, l'hypothèse est que cet instrument complétera, plutôt que remplacera, les instruments existants (Tacis, Meda) ou leurs successeurs et se concentrera sur les activités de coopération transfrontalière et transnationale aux frontières extérieures de l'UE, ce qui constituera une simplification radicale des procédures et un gain substantielle au niveau de l'efficacité.

A mesure de l'avancée des travaux conceptuels sur les divers instruments d'assistance extérieure, la nécessité d'une approche plus large est apparue pour répondre pleinement à la spécificité de l'approche de la politique de voisinage, apporter plus de visibilité aux relations avec les pays voisins, offrir une cohérence maximale dans l'assistance aux pays partenaires et simplifier encore la fourniture de l'assistance. Il faut pour cela élargir le champ d'application de l'ENPI, pour englober toute l'assistance financière aux pays couverts par la politique européenne de voisinage.

L'ENPI devrait contribuer à prévenir l'émergence de nouvelles divisions entre l'UE et ses voisins par une coopération accrue aux niveaux politiques, économiques culturel et en matière de sécurité et offrir aux bénéficiaires la possibilité de participer à diverses activités communautaires. Elle devrait se concentrer en particulier sur la mise en œuvre des plans d'action de l'ENP, documents approuvés conjointement, portant sur un ensemble de priorités dont la réalisation rapprochera les pays partenaires de l'Union européenne.

Son champ d'application dépasse la promotion du développement durable, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Elle comporte un soutien substantiel aux mesures visant à une intégration économique progressive, une coopération politique approfondie, impliquant un rapprochement au niveau législatif, un renforcement des institutions, la participation à des programmes et des agences communautaires, des interconnexions et le développement d'infrastructures communes. Pour accroître l'efficacité de l'assistance, elle s'inspirera également de l'expérience acquise dans le contexte de l'élargissement et utilisera des instruments techniques semblables, tels que le jumelage ou TAIEX.

Tant l'IPA que l'ENPI comporteront un élément spécifique en vue de promouvoir la coopération transfrontalière de part et d'autre de la frontière entre le pays tiers et l'État membre concerné. Cet élément combinera des objectifs découlant de la politique extérieure et de la cohésion économique et sociale et fonctionnera selon une méthodologie commune et une gestion harmonisée fondée sur des principes tels qu'une programmation pluriannuelle, le partenariat et le cofinancement. Les ressources seraient fournies par les rubriques Cohésion et Politique extérieure des perspectives financières proposées. La contribution de la rubrique politique de cohésion à l'ENPI et à l'IPA serait répartie par État membre concerné et contribuerait aux ressources totales octroyées par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion afin de respecter le plafond de 4%.

⁷ COM (2004) 373, Politique européenne de voisinage – document d'orientation.

- L'instrument "Coopération au développement et coopération économique"

Le nouvel instrument sera le principal moyen de soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour progresser vers les objectifs de développement du millénaire. La prochaine période de perspectives financières est cruciale pour atteindre l'horizon 2015 en ce qui concerne ces objectifs. L'instrument couvrira tous les pays, tous les territoires et toutes les régions qui ne recevront pas d'assistance au titre de l'IPA ou de l'ENPI.

Il couvrira la coopération au développement et la coopération économique avec des pays et des régions partenaires, sous leurs différentes formes et modalités, ainsi que des initiatives globales et horizontales conformément aux articles 179 et 181A du Traité.

Il inclura le successeur du 9^{ème} FED qui d'achèvera en 2007. La Commission a en effet proposé de ne pas poursuivre avec un 10^{ème} FED mais d'apporter une assistance complète aux pays ACP dans le cadre des instruments ordinaires de coopération. Cela devrait rendre l'aide apportée aux pays ACP plus efficace (les négociations sur les stratégies des pays incluront la totalité de l'aide), plus adaptée aux situations et plus efficiente (économies de gestion, non seulement pour les services de la Commission mais aussi et surtout pour les pays bénéficiaires et toutes les parties prenantes). La valeur ajoutée à retirer de l'intégration de l'aide ACP au budget cadre sous la pleine autorité du budget de l'Union a été exposée dans une communication distincte de la Commission datant d'octobre 2003⁸.

Il couvrira également les domaines inclus dans des accords et d'autres instruments bilatéraux avec des pays partenaires, ou dans des agendas de coopération approuvés conjointement avec des pays partenaires, comme par exemple: renforcer les différents services sociaux (santé, éducation), contribuer aux infrastructures de base nécessaires pour soutenir le développement économique et social (transports, services collectifs, télécommunications, etc.), s'occuper du développement rural durable et de la sécurité alimentaire dans leurs différents aspects (réforme agricole, environnement, etc.) y inclus les mesures appropriées pour accompagner la réforme du protocole sucre⁹, contribuer à l'émergence d'un secteur privé efficace, capable de fonctionner dans le respect des règles commerciales mondiales et des principes de l'économie de marché (incluant les efforts de renforcement des capacités institutionnelles plus spécifiquement axés sur cet objectif), promouvoir la bonne gouvernance, l'état de droit et le respect des droits de l'homme et la démocratisation, soutenir le renforcement des institutions, gérer l'asile et les flux migratoires, s'attaquer aux problématiques de sécurité, comme la lutte contre la traite des êtres humains, le crime et le terrorisme ainsi qu'aux aspects de sécurité nucléaire, contribuer au développement des secteurs des médias et des communications, appuyer la coopération économique et culturelle avec les pays plus avancés.

Il inclura la possibilité d'une réponse rapide et intégrée aux besoins transitoires de l'après-crise.

3.4.2 Instruments destinés à faire face aux crises

- Instrument de stabilité

⁸ COM(2003)590.

⁹ Ces mesures sont détaillées dans la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen pour la mise en oeuvre d'un modèle agricole durable pour l'Europe au travers de la PAC révisée – Réforme du secteur sucrier (COM(2004)499)

Avant l'intervention d'autres instruments, cet instrument permettra à la Communauté de:

- mettre en place une réponse efficace, immédiate et intégrée en cas de crise et d'instabilité grâce à un instrument unique de financement, faisant fond sur la valeur ajoutée démontrée par le mécanisme de réaction rapide, jusqu'à ce que la programmation soit réalisée sous un des instruments généraux de coopération et d'assistance.
- s'attaquer aux défis transfrontaliers mondiaux et régionaux menaçant la sécurité civile, comme la lutte contre la traite des êtres humains, la criminalité organisée et le terrorisme, domaines dans lesquels ces actions doivent être menées en cas de crise;
- s'attaquer à la sécurité nucléaire où des actions s'avèrent nécessaires en cas de crise;
- développer une capacité internationale de maintien de la paix en partenariat avec les organisations régionales, conformément à la politique établie approuvée pour la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et aux recommandations du rapport Brahimi;
- entreprendre des missions d'assistance électorales dans les pays où il est trop dangereux d'envoyer des missions d'observation.

L'instrument prévoit en outre un cadre pour répondre aux nouvelles initiatives politiques soutenues par l'Union, conformément aux objectifs du règlement, qui est complémentaire aux actions engagées dans le cadre d'autres instruments en vue d'une action extérieure.

Les contraintes juridiques existantes des traités¹⁰ ne permettent pas la création d'un instrument unique, s'appuyant sur plusieurs piliers, pour traiter tous ces aspects. L'instrument de stabilité est donc un pur instrument relevant du premier pilier. Les mesures relevant du deuxième pilier continueront à être adoptées au titre de la PESC, dont l'objectif sera défini par le Conseil au cas par cas, comme cela se fait actuellement.

- Instrument d'aide humanitaire

Il est proposé de conserver la formule actuelle de l'assistance humanitaire de l'Union européenne, considérée comme assez bien définie en termes de champ d'application et d'objectifs et qui fonctionne bien en termes de service et d'efficacité.

Toutefois, dans le cadre du processus de simplification et de rationalisation, il est proposé d'intégrer toutes les autres activités de nature humanitaire dans l'instrument d'aide humanitaire.

Cela concerne inter alia les activités d'aide alimentaire et les aspects d'aides humanitaires aux personnes déracinées

- Assistance macro-financière (MFA)

¹⁰ Cette contrainte subsistera même si la Constitution est adoptée.

Depuis sa création en 1990, l'assistance macro-financière s'est révélée un instrument efficace de stabilisation économique et un moteur pour les réformes structurelles dans les pays bénéficiaires. Il convient de la conserver et de la renforcer face aux besoins potentiels accrus, notamment ceux des pays voisins de l'Union élargie: NEI occidentaux (Moldavie, Ukraine, Belarus), Caucase et pays tiers méditerranéens.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, l'instrument continuera à être régi par des décisions ad hoc du Conseil au titre de l'article 308 du traité sur l'Union européenne.

3.4.3 Les aspects extérieurs des politiques internes

La projection des politiques internes à l'extérieur de l'Union est également un aspect crucial des relations extérieures de l'Union. Il est capital de concilier la nécessité d'une cohérence politique et d'une visibilité thématique pour les politiques internes concernées (en particulier l'éducation, l'environnement, l'immigration et l'asile, les douanes et la fiscalité, ainsi que les réseaux) avec la nécessité d'une cohérence globale des relations extérieures (telle que définie dans les documents stratégiques nationaux ou régionaux).

Les trois instruments généraux proposés en matière de relations étrangères devraient couvrir tous les domaines politiques, soit en tant que volet thématique, soit dans le contexte du dosage politique défini pour un pays tiers donné. En règle générale, il n'existe donc pas de nécessité de disposer d'instruments juridiques distincts pour traiter les aspects extérieurs des politiques internes, si des dispositions équivalentes appropriées sont introduites dans l'instrument juridique externe pour couvrir les exigences spécifiques de la politique thématique concernée et préserver leur identité. Au sein des instruments appropriés, des dispositions adéquates et complètes seront prises pour faire en sorte que les aspects extérieurs des politiques internes soient dûment couverts, en prévoyant des mesures en faveur de domaines tels que l'environnement, l'asile et l'immigration, l'éducation, les transports et les douanes et la fiscalité. Une reconnaissance spécifique sera accordée aux mesures en faveur de l'enseignement supérieur (TEMPUS), en mettant l'accent sur la mobilité. Dans certains cas, la poursuite de l'objectif politique exigera que les fonds ne soient pas programmés géographiquement, étant donné qu'ils desservent des objectifs multilatéraux, par exemple, pour permettre à l'Union européenne de promouvoir ses objectifs environnementaux dans le contexte multilatéral, indépendamment des priorités des divers bénéficiaires.

La gestion serait alors partagée entre les directions générales responsables de la politique intérieure et des relations extérieures: cela implique une programmation conjointe, la présidence du comité approprié par la DG Relex assistée de la DG responsable de la politique intérieure en question, ou une présidence alternée. La DG responsable de la politique intérieure participera à la sélection et à l'évaluation des projets par la DG AIDCO.