

LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE

N° 58, décembre 2007

Composition du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	F.H.J.J. Andriessen
Membres	A.L. ter Beek G. van Benthem van den Bergh W.J.M. van Genugten H. Kruijssen M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter A. van Staden M ^{me} H.M. Verrijn Stuart
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 348 5108/6060
Télécopieur +31 70 348 6256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Commission de l'intégration européenne (CEI)

Président	F.H.J.J. Andriessen
Vice-président	A. van Staden
Membres	J.W. de Beus M ^{me} M.G.W. den Boer H.J. Brouwer M ^{me} M. Bulk W.F. van Eekelen E. Jansen P.J.G. Kapteyn H.C. Posthumus Meyjes W.L.E. Quaedvlieg J.Q.Th. Rood A. Szász C.G. Trojan M ^{me} M.G. Wezenbeek-Geuke J.W. de Zwaan
Secrétaire	M ^{me} S. Volbeda

Membres du groupe de travail « Les finances de l'Union européenne »

Président	C.G. Trojan (CEI)
Membres	H.J. Brouwer (CEI) J.Q.Th. Rood (CEI) E.P. Wellenstein (Commission paix et sécurité, CVV)
Expert externe	M.G. Bos (Conseil économique et social – SER)
Membre correspondant	F.H.J.J. Andriessen
Secrétaire	M ^{me} S. Volbeda

Table des matières

Avant-propos

Résumé

I	Introduction	7
II	Quelques observations concernant le système financier actuel de l'UE	13
III	Les dépenses de l'UE	17
IV	Les recettes de l'UE	35
V	Conclusions et recommandations	41

Annexe I Liste des personnes consultées

Annexe II Liste d'abréviations

Annexe III Vue d'ensemble des dépenses de l'UE par État membre en 2006

Annexe IV Vue d'ensemble des dépenses de l'UE : *Perspectives financières 2007-2013*

Avant-propos

Le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) a élaboré le présent avis de sa propre initiative, suite à la décision du Conseil européen de décembre 2005¹ de procéder à une réforme complète des recettes et dépenses de l'UE en 2008/2009². L'AIV a déjà souligné l'importance de cette question dans son avis *Priorité à l'Europe*³ !

L'avis a été préparé par la Commission sur l'intégration européenne (CEI) présidée par F.H.J.J. Andriessen. La CEI a constitué à cet effet un groupe de travail mixte conduit par C.G. Trojan, membre de la CEI. Ont participé aux activités de ce groupe H.J. Brouwer, J.Q.Th. Rood, tous deux membres de la CEI, et E.P. Wellenstein, membre de la Commission paix et sécurité (CVV). Le groupe a bénéficié de l'expertise du membre extérieur M.G. Bos, directeur adjoint de la division Affaires économiques du Conseil économique et social. F.H.J.J. Andriessen s'est associé au projet en tant que membre correspondant. Pour la rédaction de cet avis, C. van Rij, directeur à la direction Intégration européenne (DIE), et C.J. Bansema, chef de la division Affaires intérieures de cette direction (DIE/IN), ont été les personnes contacts au ministère des Affaires étrangères. Ils ont également été consultés en qualité d'experts. Le secrétariat a été confié à M^{me} S. Volbeda, assistée par M^{mes} M. Breedveld et S. Çoker, stagiaires.

Le groupe de travail s'est entretenu avec divers experts dans la préparation de cet avis. La liste des personnes consultées figure à l'annexe I. L'AIV leur est très reconnaissant de s'être prêtés si obligeamment à cet échange de vues ouvert avec le groupe de travail.

L'avis a pris sa forme définitive le 7 décembre 2007.

- 1 *Conclusions du Conseil européen*, 15/16 décembre 2005, 15914/05. Voir conclusion 6 dans laquelle le Conseil déclare adopter la proposition de la présidence telle qu'elle figure dans : Présidence du Conseil européen, *Perspectives financières 2007-2013*, Bruxelles, 19 décembre 2005, CADREFIN 268, document n° 15915/05.
- 2 Voir aussi l'*Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière*, JO C 139,14.6.2006, p. 1.
- 3 Avis de l'AIV n° 52, *Europa een prioriteit!* [Priorité à l'Europe !], novembre 2006 : voir chapitre II.

Résumé

Dans l'élaboration du présent avis, l'AIV s'est laissé guider par la demande que le Conseil européen a adressée à la Commission en décembre 2005, l'invitant

« à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni et à faire rapport en 2008-2009 ».

Dans cette entreprise, l'AIV a pris comme point de départ l'avis « Priorité à l'Europe », publié en novembre 2006.

La première partie de l'avis contient une évaluation succincte du système des ressources propres en relation avec la politique des dépenses de l'UE. Ses conclusions sont en tout point conformes à celles formulées dans l'avis de l'AIV précité. Depuis la « dérive » du système des ressources propres en 1984, le mécanisme de correction britannique est toujours en place. En outre, des modifications successives (la dernière en 2006) ont transformé le système en une mosaïque de corrections et exceptions extrêmement complexe et opaque.

Les négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'UE (les *perspectives financières*) et celles concernant les budgets annuels se placent de plus en plus sous le signe de la répartition des charges entre les États membres, ce que l'on appelle les « contributions nettes ». Il s'agit de la différence entre ce qu'un État membre verse à l'UE et ce qu'il en reçoit. Cette évolution a provoqué de sérieuses frictions et a eu des retombées fâcheuses sur les priorités stratégiques de la politique des dépenses. Ainsi, comme l'AIV l'a constaté antérieurement, l'appartenance à l'UE, notamment dans notre pays, ne se mesure plus qu'en termes de solde budgétaire net. L'AIV formulera dès lors plusieurs observations concernant les déséquilibres budgétaires, les soldes budgétaires nets et la méthode comptable utilisée par les Pays-Bas pour le calcul de la contribution nette.

L'évaluation de l'AIV révèle que les déséquilibres budgétaires, qui trouvaient leur origine du côté des dépenses, ont été transférés, par la compensation britannique et son financement, vers les recettes. Le système des ressources propres en a été gravement perturbé et le principe du juste retour est devenu la règle. L'AIV estime donc qu'il faut en premier lieu se pencher sur la politique des dépenses lorsqu'il est question des déséquilibres budgétaires. À cet égard, l'évolution historique et les critères d'évaluation de la politique des dépenses revêtent une égale importance.

L'AIV en arrive à la conclusion qu'une réorientation de la PAC s'impose. Il s'agit notamment de coupler davantage les aides au revenu à la réalisation de missions d'utilité sociale, la possibilité d'un cofinancement des aides au revenu par les États membres devant également être envisagée. Outre certaines innovations souhaitables, il est indiqué de concentrer l'aide à la convergence (qui fait partie de la politique de cohésion) sur les États membres les plus pauvres (à savoir ceux dont le revenu national brut par habitant (RNB) est inférieur à 90 % du RNB moyen de l'UE (RNB^{UE})). Ces diverses mesures auront pour effet de réduire à terme la part des dépenses affectées à la PAC et à la cohésion, au profit de la politique de renforcement de la compétitivité de l'UE et de sa politique extérieure. Selon toute attente, elles permettront aussi de garder une marge suffisante pour compenser les déséquilibres budgétaires résiduels du côté des dépenses.

La réorientation de la politique des dépenses ne règlera pas du jour au lendemain la question des déséquilibres budgétaires : en attendant, un mécanisme de correction restera indispensable. Toutefois, il devra être généralisé, transparent et d'application limitée (uniquement pour les déséquilibres excessifs). Selon l'AIV, les compensations doivent avoir lieu au niveau des dépenses. Mais il est évident que plus la politique des dépenses s'infléchit dans le sens préconisé, plus le volume et, en fin de compte, la nécessité des compensations doivent diminuer. Avec ses propositions de 2004, la Commission a fourni une bonne ébauche d'un tel mécanisme de correction généralisé.

En ce qui concerne les recettes de l'UE, l'AIV s'est penché sur les différentes options en matière de ressources propres fiscales. Il s'est particulièrement intéressé aux ressources propres basées sur la consommation d'énergie, la TVA et le revenu des sociétés. L'analyse sur le fond comme l'évaluation politique conduisent l'AIV à la conclusion que la négociation d'un système entièrement nouveau de ressources propres fiscales n'a aucune chance d'aboutir à moyen terme. À la lumière de ce qui précède, l'AIV estime néanmoins que le système actuel des ressources propres doit être « dépolvérisé » de façon à ce que la correction des contributions s'effectue exclusivement au niveau des dépenses.

Il n'empêche qu'il serait préférable de voir affecter à l'UE des moyens financiers dont la principale source ne serait pas les budgets nationaux. Tel était l'objectif initial du système des ressources propres et c'est aussi le seul moyen pour l'UE de disposer d'un budget stable dont le montant ne dépende pas des négociations budgétaires au sein des États membres.

Ces observations rejoignent celles de l'avis antérieur de l'AIV. En effet, le système existant risque de garder la politique de l'UE enfermée dans un mode de pensée guidé par les contributions nettes, comme lors des décennies précédentes. À moyen terme, la réforme de la politique des dépenses et la mise en place d'un mécanisme de correction généralisé, de portée limitée et applicable à tous les États membres, sont susceptibles d'apporter une amélioration.

L'AIV pense qu'à plus long terme il faut laisser la voie ouverte à un système des ressources propres qui ne repose pas au premier chef sur les transferts budgétaires nationaux.

I Introduction

L'article 269 du *traité CE* est le fondement du système des ressources propres destiné au financement des dépenses de l'UE. L'article est formulé comme suit :

« *Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.*

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives⁴. »

Dans le cadre du *traité CE*, ou *traité de Rome*, la Communauté, à l'instar des autres organisations internationales, a instauré une clé de répartition en pourcentage pour le calcul des contributions nationales au budget communautaire. En vertu du traité, ces contributions devaient toutefois être remplacées par des ressources propres de l'UE. C'est à cette fin qu'a été créé le tarif douanier commun, un impôt que les États membres perçoivent au bénéfice de l'UE sur les marchandises qui pénètrent sur le territoire communautaire. Dans le texte de la *décision relative au système des ressources propres* de 1970, qui marquait l'entrée en vigueur du tarif douanier commun, ces recettes ont été complétées par de nouveaux prélèvements communautaires sur l'importation de produits agricoles en provenance de pays tiers. L'équilibre des recettes et des dépenses (selon les traités, l'UE ne peut avoir de déficit budgétaire et ne peut contracter d'emprunt sur le marché monétaire), devait être assuré par un pourcentage à préciser des recettes TVA des États membres. Au départ, ce taux a été fixé à 1 % au maximum de l'assiette. Cependant, les recettes générées par les ressources propres traditionnelles (RPT) – à savoir les droits de douane, les prélèvements agricoles et les ressources TVA – n'ont cessé de diminuer. Après avoir atteint 1,4 % en 1985, le taux maximal d'appel de la TVA a chuté à moins de 0,5 % aujourd'hui.

Depuis la *décision relative au système des ressources propres* de 1988, les grandes catégories de dépenses de l'UE sont fixées à moyen terme dans un cadre financier pluriannuel qui établit également le volume maximal du budget, exprimé en pourcentage du RNB^{UE}. Ces *perspectives financières* entrent en vigueur par la voie d'un accord interinstitutionnel (All) conclu par le Parlement européen (PE), le Conseil et la Commission. La conclusion de cet All requiert l'unanimité au Conseil. Depuis 1988, les accords interinstitutionnels vont toujours de pair avec une révision de la *décision relative au système des ressources propres*. Une quatrième ressource est venue s'ajouter aux trois premières : la ressource RNB. Aujourd'hui, son importance dépasse largement celle des autres ressources et c'est de loin la principale source de revenus de l'UE. Le plafond des recettes générées par l'ensemble des ressources propres a été fixé à 1,24 % du RNB^{UE}. Le plafond des dépenses défini dans les actuelles *perspectives financières* représente pour sa part moins de 1 % du RNB^{UE}, soit une fraction des dépenses collectives agrégées des 27 (30 à 50 % du RNB d'un État membre). L'ensemble des dépenses de l'UE n'excèdent pas 260 euros par personne et par an, soit 70 centimes par personne et par jour⁵.

4 *Traité instituant la Communauté européenne*, 25 mars 1957. Il est également connu sous le nom de *traité de Rome*, ville dans laquelle il a été signé par la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Le *traité CE* est entré en vigueur au 1er janvier 1958.

5 Commission européenne, DG Budget, *Budget de l'UE 2006 - Rapport financier*, 2007, p. 8.

Le système actuel des ressources propres est très éloigné de l'objectif initial du *traité de Rome*, à savoir doter l'UE d'une ressource propre qui ne dépendrait pas des négociations budgétaires annuelles au sein des États membres. Le système en place est extrêmement opaque, surtout pour les citoyens européens, et il s'est complexifié au fil des années. La combinaison des contributions nationales au budget communautaire, des *perspectives financières* pluriannuelles et de la règle de l'unanimité au Conseil entraîne en outre une mauvaise affectation des dépenses.

Depuis le mécanisme de correction britannique, convenu lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984⁶, les négociations sur les *perspectives financières* et les ressources propres se placent de plus en plus sous le signe de la répartition des charges entre les États membres, c'est-à-dire les contributions nettes⁷. En 2007, le rabais britannique existe toujours, mais il a subi d'incessantes modifications⁸ qui l'ont transformé en une mosaïque complexe et totalement opaque de corrections et exceptions. En outre, les compensations s'opèrent en partie via les recettes et en partie via les dépenses du budget de l'UE. Cette situation perdure alors que le Conseil européen a demandé en 1999 à la Commission d'élaborer un nouveau système de ressources propres qui « *doit être équitable, transparent, d'un rapport coût-efficacité satisfaisant, et simple* » et « *doit être fondé sur des critères qui traduisent au mieux la capacité contributive de chaque État membre*⁹ ».

En 2004, la Commission a émis une proposition concernant un tel système de ressources propres.¹⁰ Elle renferme notamment un mécanisme de correction généralisé et trois options relatives à de nouvelles ressources propres fiscales. Mais cette proposition n'a pas abouti. Une fois de plus, les négociations se sont orientées vers l'introduction d'autres corrections et exceptions au mécanisme de compensation existant.

Dans les décisions du Conseil européen de décembre 2005, les États membres ont pourtant convenu de mettre en œuvre une réforme complète du budget de l'UE : la Commission a été invitée « *à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses*

6 Conseil européen de Fontainebleau, *Conclusions de la présidence*, Bulletin des Communautés européennes 6-1984.

7 Avis de l'AIV n° 52, *Europa een prioriteit! [Priorité à l'Europe !]*, novembre 2006, p. 9.

8 La dernière modification de la décision relative au système des ressources propres date de 2006 : *Proposition de décision du Conseil concernant le système des ressources propres des Communautés européennes (émise en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)*, JO C 203/50.

9 *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Berlin*, 24 et 25 mars 1999, voir décision 67.

10 Commission européenne, Rapport présenté par la Commission, partie I, *Financement de l'Union européenne - Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres*, COM(2004) 505 final/2, Bruxelles, 6.9.2004 (Propositions Schreyer) et Volume II, Technical Annex, *Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, COM(2004) 505 final, Bruxelles, 14.7.2004. Voir aussi *Commission européenne, Proposition de décision du Conseil concernant le système des ressources propres des Communautés européennes, Proposition de règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil du (...) relative au système des ressources propres des Communautés européennes*, Bruxelles, 14.7.2004, COM(2004) 501.

de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni et à faire un rapport en 2008-2009¹¹. »

La première initiative de la Commission a été d'inaugurer récemment une consultation publique en diffusant un document qui renferme un certain nombre de considérations et questions concernant à la fois les dépenses et les recettes¹². Toutefois, ce document est extrêmement succinct et ne fait pas état de nouvelles ressources propres éventuelles pour l'UE. La Commission s'y réfère expressément à la souveraineté des États membres dans le domaine fiscal. En soi, cela n'a rien d'étonnant, car la première des priorités politiques est actuellement la signature et la ratification du *traité modificatif de l'UE*¹³. Ces deux étapes seront suivies de près par l'élection du PE et la mise en place d'une nouvelle Commission européenne. De manière générale, le contexte n'est donc pas favorable à une réforme complète, ambitieuse du système financier de l'UE.

Néanmoins, l'AIV est convaincu qu'une réforme plus radicale du système de financement de l'UE, tant au niveau des dépenses que des recettes, se justifierait amplement. La raison en est que l'actuel système n'a cessé de causer de sérieuses frictions entre les États membres et a eu un impact préjudiciable sur les priorités stratégiques de la politique des dépenses.

La politique des dépenses n'est pas suffisamment évaluée sur la base de sa valeur ajoutée pour l'ensemble de l'UE : elle est surtout considérée en fonction des écarts qui séparent les États membres en termes de contribution nette¹⁴. Comme l'AIV le soulignait déjà dans un rapport précédent : « *Dans notre pays, l'importance de l'appartenance à l'Union semble ne plus se mesurer qu'à notre contribution nette et aux frais du siège du PE*¹⁵ ». Vision réductrice qui déforme la réalité et donne une image tronquée des intérêts des Pays-Bas au sein de l'UE. Selon l'AIV, il est donc nécessaire de se faire une idée complète de la place du budget de l'UE dans le processus d'intégration européenne pour pouvoir apprécier valablement les intérêts et priorités de notre pays.

11 *Conclusions du Conseil européen*, 15/16 décembre 2005, 15914/05. Voir conclusion 6, dans laquelle le Conseil déclare adopter la proposition de la présidence telle qu'elle figure dans : Présidence du Conseil européen, *Perspectives financières 2007-2013*, Bruxelles, 19 décembre 2005, CADREFIN 268, document n° 15915/05, p. 32. Cette décision a été formalisée dans l'*accord interinstitutionnel du 17 mai 2007 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière*, JO C 139, 14.6.2006, p. 1.

12 Commission européenne, *Réformer le budget, changer l'Europe*, document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009, SEC (2007) 1188 final, Bruxelles, 12.9.2007. Les contributions peuvent être apportées jusqu'au 15 avril 2008 à l'adresse e-mail <budget-review@ec.europa.eu>.

13 Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, CIG 1/1/07, REV 1, Bruxelles, 5 octobre 2007.

14 Pour la vue d'ensemble la plus récente, voir : Commission européenne, DG Budget, *Budget de l'UE 2006 - Rapport financier*, 2007, p. 19 et suiv.

15 Avis de l'AIV n° 52, *Europa een prioriteit! [Priorité à l'Europe !]*, novembre 2006, p. 8.

Dans le contexte de la réforme des finances de l'UE, il est logique de se pencher tout d'abord sur la politique des dépenses. En effet, c'est surtout là que les déséquilibres budgétaires trouvent leur origine. L'AIV se concentrera ensuite sur les améliorations possibles du système des recettes.

Les deux questions principales que l'AIV souhaite aborder dans cet avis sont :

1. *Quels sont les ajustements indispensables dans la structure des dépenses de l'UE ?*
2. *Quels sont les améliorations ou changements radicaux à apporter aux recettes de l'UE pour assurer l'équilibre budgétaire ?*

La seule façon de répondre à la première question concernant les priorités stratégiques consiste à prendre en considération la totalité des objectifs et des instruments de l'Union. En effet, outre l'instrument budgétaire, la réglementation est dans bien des cas une manière très efficace pour l'Union de réaliser ses objectifs. Par ailleurs, l'Union a son propre rôle et sa propre responsabilité dans le monde, qu'elle assume via la négociation internationale ou le pouvoir de persuasion. En d'autres termes, le budget n'est certainement pas l'instrument politique le plus important de l'UE. C'est simplement un mode de soutien des politiques, vis-à-vis duquel doit se poser à chaque fois la « question de la subsidiarité ».

Le postulat de base de cet avis est que la réforme de la politique des dépenses de l'UE ne doit pas nécessairement conduire à un alourdissement des charges supportées par les citoyens européens. Le PE et la Commission partagent cette opinion puisque le plafond de 1,24 % du RNB^{UE} s'avère largement suffisant dans la pratique et que les dépenses restent même inférieures à 1 %. Vu la croissance attendue du revenu national, tout porte à croire qu'il est donc possible de travailler pour le moment dans cette fourchette.

En ce qui concerne la deuxième question, il est évident que, même pour un budget aussi réduit que celui de l'UE, il faut des recettes qui couvrent les dépenses. C'est dans ce contexte que s'inscrit le cadre analytique ci-dessous.

Cadre analytique

De manière plus générale, trois questions fondamentales doivent être posées pour l'évaluation d'une politique et la mise en œuvre d'instruments financiers ou autres¹⁶ :

1. *La question de l'opportunité* : Y a-t-il réellement un problème ? En vertu du principe d'opportunité, des mesures ne peuvent être prises qu'en réponse à un problème et seulement si l'intervention des pouvoirs publics n'est pas susceptible d'apporter une amélioration.
2. *La question de la subsidiarité* : À quel niveau faut-il s'attaquer au problème (au niveau de l'État membre, d'une autorité infranationale, de l'UE ou d'une organisation internationale) ? En vertu du principe de subsidiarité, l'Union ne peut intervenir que si et dans la mesure où les objectifs de la mesure proposée ne peuvent être réalisés de manière satisfaisante par les États membres.
3. *La question de la proportionnalité* : L'approche proposée est-elle efficace, offre-t-elle une valeur ajoutée et n'est-elle pas excessive par rapport au problème signalé ? En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme d'une mesure de l'Union ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

¹⁶ À ce propos, voir également la lettre d'orientation n°10 de l'AIV, *De EU en de band met de Nederlandse burger [L'UE et le citoyen néerlandais]*, décembre 2005.

La première question porte donc sur le point de savoir si une intervention des pouvoirs publics est réellement souhaitable. Le principal objectif de l'UE est la réalisation du marché intérieur. Ce dernier n'est pas encore achevé, mais, de manière générale, les marchés fonctionnent beaucoup mieux aujourd'hui que durant les premières décennies d'existence de la CE. Dès lors, ne pas intervenir est aussi une option possible. Cette question fondamentale doit également être posée pour d'autres secteurs d'intervention.

S'il s'avère que le bénéfice social des dépenses publiques est supérieur à leur coût, il s'agit de déterminer à quel niveau l'intervention peut idéalement avoir lieu. Cela demande également une évaluation des coûts et profits de la centralisation. Les avantages de cette dernière résident dans la réalisation d'économies d'échelle ou l'obtention de bénéfices transnationaux (ou la prévention d'effets négatifs externes). Le revers de la médaille est l'impossibilité de répondre aux différences nationales, régionales ou locales, le renforcement de l'hétérogénéité et de la concurrence dans l'offre de biens et services publics, et un lien plus direct entre le bénéfice des dépenses publiques et les frais de financement. Globalement, une intervention des pouvoirs publics est souhaitable lorsque les bénéfices sociaux de cette intervention excèdent ses coûts sociaux. Ce principe général, qui sous-tend les études explicites coûts-avantages de projets spécifiques, réalisées par exemple par le Bureau central du Plan, peut aussi être appliqué à des analyses plus générales, par exemple concernant la réforme financière de l'UE.

La deuxième question concerne le niveau de pouvoir auquel une tâche sera le mieux exécutée. Son exécution au niveau européen sera alors comparée à la mise en œuvre à un niveau plus élevé (mondial) ou plus bas (national, régional ou local).

La troisième question est : dans quelle mesure une intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée et sous quelle forme, soit via le volet dépenses ou recettes de l'UE, soit via la réglementation ou la diplomatie ?

Concrètement, les interrogations ci-dessus peuvent se traduire en questions stratégiques formulées comme suit :

- Une intervention des pouvoirs publics se justifie-t-elle parce que les bénéfices sociaux de cette intervention seront très vraisemblablement supérieurs à ses coûts sociaux ?
- La défaillance du marché ou la nécessité d'une redistribution européenne justifient-elles une intervention au niveau de l'UE ?
- Dans l'affirmative, quelles sont les options les plus efficaces : soit une action menée par le biais des dépenses ou recettes budgétaires, soit une intervention via la réglementation ou la diplomatie ?

Une analyse coûts-avantages par domaine politique est nécessaire et pourra produire des résultats différents dans chaque cas¹⁷. Il importe donc que la politique des dépenses puisse être adaptée aux changements de circonstances et soit suffisamment souple pour s'aligner sur les nouvelles priorités politiques.

17 Un des problèmes qui se posent lors de l'examen des dépenses de l'Union est l'absence de données comparables sur leur efficacité, que ce soit au niveau européen ou au niveau des États membres. La Cour des comptes néerlandaise a récemment étudié un grand nombre d'évaluations des dépenses de l'UE. Comme elle l'a constaté, ces évaluations donnent certes une idée de l'affectation des ressources (*output*), mais elles n'établissent aucune corrélation entre cette affectation et la réalisation des objectifs (*impact*). Souvent, ces objectifs ne sont d'ailleurs pas formulés en termes mesurables. De plus, les méthodes d'évaluation sont trop différentes pour permettre des comparaisons pertinentes. Voir : Cour des comptes néerlandaise, *EU Trend Report 2007*, La Haye, 20 mars 2007, chapitre 6.

Quelques exemples :

1. Le renforcement de la compétitivité européenne et la croissance économique sont des objectifs prioritaires de l'Union. Mais il s'agit de déterminer où et comment l'instrument budgétaire de l'UE peut remplir une fonction pertinente et quels sont les ajustements budgétaires possibles pour ces secteurs d'intervention importants.
2. La politique de cohésion a porté ses fruits et a pris une toute nouvelle dimension avec l'élargissement à 27 États membres. Si personne ne doute du devoir de solidarité des pays plus riches par rapport aux plus pauvres, qu'en est-il des dépenses au profit des régions en retard de développement des pays riches : doivent-elles être imputées au budget de l'UE ?
3. Au fil des années, le caractère de la PAC a radicalement changé. Alors qu'au départ, le financement intégral par l'UE de la politique de soutien des marchés et des prix, qui remplaçait les aides nationales disparates, allait de soi, il n'est pas sûr que ce soit toujours le cas pour les aides au revenu actuelles.
4. Les instruments financiers de la politique extérieure, qui participent au pouvoir de persuasion de l'UE, se substituent en grande partie à l'action des États membres. La question est donc de savoir comment le rôle de l'UE dans le monde doit transparaître dans son budget.

Toutes ces questions sont abordées dans la suite de l'avis. Au chapitre II figure tout d'abord une analyse plus détaillée des problèmes esquissés ici : l'importance de l'instrument budgétaire dans l'ensemble de la politique de l'UE, les déséquilibres budgétaires, l'intérêt politique pour le solde budgétaire net et le mode de calcul de celui-ci aux Pays-Bas. Ces analyses sont à la base des solutions proposées plus loin.

La réforme de la politique des dépenses de l'UE, processus qui demandera du temps, est au centre du chapitre III. La correction des déséquilibres budgétaires ne se réglera pas non plus du jour au lendemain. Mais il est absolument primordial de concevoir un système de correction transparent, équitable et simple, qui s'appliquera en principe à tous les États membres.

Le chapitre IV est consacré aux recettes de l'UE. À la lumière des évolutions récentes et sur la base des critères de suffisance, de stabilité, d'efficacité et d'équité, nous examinerons quelles sont les options réalisables à court et à moyen termes. Les possibilités de nouvelles ressources propres fiscales seront également envisagées dans ce contexte. Tout nouveau système de ressources propres nécessitera d'importants efforts, que ce soit sur le plan politique ou pratique.

Au chapitre V, les conclusions et recommandations de l'AIV se concentrent sur les facteurs externes et la faisabilité politique de certaines options souhaitables. L'AIV est parfaitement conscient que la refonte des finances d'une Union qui compte 27 États prend du temps, est susceptible d'engendrer de vives controverses politiques et ne peut par définition s'opérer que progressivement. Il va de soi que l'AIV observe la réforme du budget de l'UE à travers le prisme des Pays-Bas, mais en prenant très à cœur les intérêts européens.

II Quelques observations concernant le système financier actuel de l'UE

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans le système de financement actuel de l'UE et pourquoi autant de corrections sont-elles nécessaires ? La question de l'opportunité commande tout d'abord d'examiner s'il existe bien un problème justifiant un changement de politique. Pour répondre à cette question, les problèmes sommairement évoqués dans l'introduction seront analysés de manière plus approfondie ci-dessous. L'AIV formule à cet effet des observations concernant l'importance de l'instrument budgétaire pour l'UE, se penche sur les déséquilibres budgétaires, s'intéresse à la notion de solde budgétaire net et à la méthode de calcul utilisée dans ce cadre par les Pays-Bas.

Observation relative à l'importance du budget en tant qu'instrument politique pour l'UE

La politique budgétaire européenne revêt une importance relativement secondaire par rapport à l'ensemble de la politique de l'UE. Dans les États membres, le budget national donne généralement une image assez fidèle des priorités de la politique (comme l'enseignement, la politique sociale, la sécurité et l'infrastructure), mais cette règle ne s'applique pas à l'UE. En effet, la politique européenne repose pour une très large part sur des moyens autres que les ressources budgétaires. La pierre angulaire de l'intégration européenne est le marché intérieur. Ce dernier offre aux consommateurs une plus grande liberté de choix, aux salariés davantage d'opportunités de travail à l'étranger et aux entreprises un accès plus aisé à des marchés élargis. Le marché intérieur est le fruit de la libéralisation du droit d'établissement et de la circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, ainsi que d'une réglementation commune (notamment pour la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement) et de la politique de concurrence européenne.

Ce vaste ensemble de mesures peut voir le jour grâce à l'harmonisation de la réglementation existante ou à l'instauration de nouvelles dispositions, mais il ne mobilise que faiblement les ressources budgétaires ou la politique fiscale. Il s'agit surtout de supprimer des mesures nationales discriminatoires qui entravent la circulation d'État à État, d'harmoniser les règles de protection de l'intérêt public et de promouvoir la reconnaissance mutuelle des règles de chaque État membre : telle est la première mission de l'UE. Les autres priorités politiques exigent toutefois un budget, aussi modeste soit-il. La PAC et la politique de cohésion en absorbent la plus grande part, surtout la première, car la PAC s'est en grande partie substituée à l'action des États membres, alors que la politique de cohésion est l'émanation du devoir de solidarité entre États riches et États pauvres. Cette importance assez limitée de l'instrument budgétaire pour l'UE explique pourquoi le volume du budget communautaire ne représente proportionnellement qu'une faible partie du budget d'un État membre.

Observations relatives aux déséquilibres budgétaires

Voilà plus de 25 ans que le chapitre des déséquilibres budgétaires a été mis à l'ordre du jour de l'UE sur les instances britanniques. Pourtant, il continue à dominer les négociations relatives aux *perspectives financières* pluriannuelles et même le débat budgétaire annuel. À l'époque, ce mécanisme de correction en faveur de la Grande-Bretagne a été instauré en vertu du principe que « *tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction*¹⁸. » L'AIV formule diverses remarques critiques à ce sujet.

18 Conseil européen de Fontainebleau, *Conclusions de la présidence*, Bulletin des Communautés européennes, 6-1984.

1. En raison du changement de situation, le rabais permanent sur la contribution britannique au budget de l'UE ne se justifie plus. De plus, il a fait naître de nouveaux déséquilibres dans la mesure où les autres États membres doivent financer le montant concerné, quatre d'entre eux – dont les Pays-Bas – contribuant proportionnellement moins que les autres. Dès lors, un déséquilibre budgétaire qui trouvait son origine du côté des dépenses (à savoir, la quote-part élevée des dépenses agricoles) a été transféré du côté des recettes, occasionnant un grave dérèglement du système des ressources propres. La dérive de la correction britannique, combinée au financement de cette dernière par les contributions budgétaires des autres États membres, a banalisé l'idée du *juste retour*. La règle de l'unanimité en vigueur lors de la prise de décision sur les *perspectives financières* au Conseil européen ne facilite pas la recherche de solutions¹⁹.
2. Depuis 1984, la structure des dépenses de l'UE s'est complètement transformée. Le Royaume-Uni fait aujourd'hui partie des pays les plus prospères de l'Union ; en 2006, les dépenses agricoles ne représentaient plus que 41 % des dépenses totales ; et l'UE est financée à 64,7 % par la ressource RNB, laquelle reflète par définition la prospérité relative. Le système de ressources propres s'est donc mué en un système de transferts budgétaires nationaux. En 2006, les versements RNB et TVA finançaient ensemble 80,6 % des dépenses totales de l'UE²⁰.
3. Les rabais sur les contributions nationales alimentent le malentendu largement répandu selon lequel les déséquilibres trouvent leur origine dans le système des ressources propres. Ces déséquilibres, exprimés en solde budgétaire net, sont en fait dus essentiellement à la répartition géographique des dépenses.

En termes de dépenses, la quote-part néerlandaise dans les dépenses imputées aux États membres individuels est minime (2,3 % en 2006). Le phénomène s'explique dans une large mesure par notre faible participation aux dépenses agricoles (2,5 %) et aux dépenses structurelles (1,4 %). Or ces deux postes représentent ensemble près de 85 % des dépenses imputées aux États membres individuels²¹.

Observations concernant le solde budgétaire net

Depuis le début des années 90, le solde budgétaire net par rapport au budget européen est souvent présenté comme le principal indicateur de « profit » ou de « perte » dans la prise de décision européenne. Il est d'ailleurs révélateur que le gouvernement néerlandais y consacre quatre tableaux et deux graphiques dans son rapport sur l'état de l'Union 2008²². Selon l'AIV, l'importance de cet indicateur est largement surestimée pour diverses raisons.

19 La règle de l'unanimité, ou « compromis de Luxembourg », ne figure pas dans le traité de Rome, mais a été instaurée en 1966. Voir à ce propos : Jacques Le Cacheux, *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource, The Case for a European Tax*, *Étude Notre Europe*, n° 57, mai 2007, p. 8.

20 Commission européenne, DG Budget, *Budget de l'UE 2006 - Rapport financier*, 2007, pp. 11 et 30.

21 Ce sont toutes les dépenses, à l'exception de celles consacrées à la politique extérieure et à l'administration. Voir : Commission européenne, DG Budget, *Budget de l'UE 2006 - Rapport financier*, 2007, pourcentage calculé sur la base des données du tableau de la p. 61. Ce tableau figure à l'annexe III du présent document.

22 *Staat van de Unie 2008* [État de l'Union 2008], La Haye, 2007, pp. 92-95.

1. Le solde budgétaire net reflète uniquement le solde des produits et des charges par rapport au budget de l'UE, mais il ne dit rien sur l'utilité du marché intérieur européen pour l'économie néerlandaise et encore moins sur l'intérêt de l'intégration européenne pour les Pays-Bas en général.
2. La répartition des dépenses de l'UE entre les États membres donne une image déformée de la distribution des bénéficiaires de ces dépenses. Ainsi, les dépenses de la politique de cohésion destinées à l'amélioration de l'infrastructure dans un pays spécifique bénéficient en premier lieu à ce pays. Mais dès que des entreprises étrangères sont associées à l'exécution du projet, elles ont, elles aussi, leur part du gâteau. De cette manière, les dépenses finales franchissent souvent les frontières nationales. De plus, les effets de cette politique – par exemple l'amélioration des communications – ne profitent pas seulement aux utilisateurs du pays concerné, mais aussi aux usagers étrangers. Un exemple typique nous en est donné par la rénovation du réseau routier en Espagne : ce ne sont pas seulement les Espagnols, mais aussi le transport professionnel européen et les millions de touristes annuels qui en tirent avantage. Bref, l'imputation correcte des bénéficiaires réels des dépenses de l'UE est beaucoup plus compliquée que ne le laissent entrevoir les chiffres annuels de la Commission sur leur répartition par pays²³.
3. Dans la PAC également, l'importance accordée au solde budgétaire net comme indicateur de « profit » ou de « perte » appelle certaines réserves. D'un point de vue économique, le passage du modèle de soutien des marchés et des prix à la politique d'aides au revenu a entraîné un transfert des charges du consommateur vers le contribuable. Pour les citoyens, la différence n'était pas bien grande, mais le phénomène a engendré des glissements significatifs dans le solde budgétaire net des États membres individuels. Les Pays-Bas sont ainsi passés du statut de bénéficiaire net à celui de contributeur net²⁴.

Observations relatives à la « méthode comptable » des Pays-Bas

Non satisfaits de la manière dont la Commission européenne calcule le solde budgétaire net des États membres, les Pays-Bas utilisent leur propre « méthode comptable²⁵ ». L'AIV formule deux observations à ce propos.

1. Le gouvernement néerlandais considère les prélèvements agricoles et les droits de douane comme des ressources nationales. À tort, car ces formes de taxes sont simplement prélevées à l'endroit où les biens pénètrent sur le territoire de l'UE. En raison de leur rôle essentiel en matière de transit, les Pays-Bas perçoivent une part relativement élevée de ces taxes. Connus sous le nom de « effet Rotterdam », ce phénomène s'applique également à

23 Commission européenne, DG Budget, *Budget de l'UE 2006 - Rapport financier*, 2007, p. 63. Il ressort de ce rapport que les Pays-Bas sont proportionnellement le plus grand contributeur net de l'UE depuis 2002, avec deux pics de respectivement 0,52 et 0,47 % du RNB en 2005 et 2006. Le phénomène ne tient pas au fait que notre pays verse une contribution excessive, mais s'explique par le volume réduit de l'aide agricole et des interventions des Fonds structurels dont il bénéficie.

24 Ce qui a mis fin à l'opposition de principe initiale de notre pays à l'encontre de la correction britannique.

25 Celle-ci est décrite de manière détaillée dans : *Staat van de Europese Unie 2005-2006* [État de l'Union européenne 2005-2006], La Haye, 2005, chapitre 3 : Les finances de l'UE, exemplaire de presse, et *Staat van de Europese Unie 2006-2007* [État de l'Union européenne 2006-2007], La Haye, 2006, chapitre 2 : Les finances de l'UE, Document parlementaire 30802, n° 1. Voir également à ce propos : Bureau central du plan néerlandais (CPB), *Macro Economische Verkenning 2006* [Étude macroéconomique 2006], La Haye, 2005, chapitre 6 et avis du SER n° 98/04, *Agenda 2000 : de uitbreiding en financiering van de EU* [Agenda 2000 : Élargissement et financement de l'UE], 1998.

d'autres lieux d'entrée importante de marchandises dans l'UE, par exemple Schiphol²⁶. Il est contraire au *traité CE* de considérer ces taxes communautaires comme des ressources nationales²⁷. Elles constituent le prix d'entrée uniforme sur le marché intérieur des marchandises provenant du territoire hors UE ; ce prix d'entrée est généralement répercuté sur le consommateur final, qui peut se trouver dans chacun des 27 États membres. Les droits de douane perçus lors de l'entrée aux Pays-Bas appartiennent à l'UE. Pourtant, la « méthode comptable » des Pays-Bas intègre les montants concernés dans ses calculs.

2. Les autorités néerlandaises considèrent les dépenses de l'UE pour ses institutions (Commission européenne, PE, Cour de justice, etc.) comme un avantage pour les pays où elles sont implantées, notamment la Belgique et le Luxembourg. Ce faisant, les Pays-Bas oublient que la valeur ajoutée du travail de ces institutions pour les États membres excède largement l'impact local sur la demande.

Par ailleurs, si les recettes générées par les RPT ne sont pas prises en compte, la contribution nette des Pays-Bas reste toujours la plus élevée en 2006. Après l'instauration du rabais néerlandais en 2009 (avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007), elle rejoindra toutefois le niveau moyen des contributeurs nets.

26 À ce propos, voir notamment J.F.H. Inghelram, *Welke toekomst voor de financiering van de EU?* [Quel avenir pour le financement de l'UE ?], *SEW*, n° 5, mai 2007, pp. 191-200.

27 À juste titre, les ressources propres traditionnelles, qui englobent également les droits de douane et les prélèvements agricoles, n'entrent pas dans le calcul du rabais britannique.

III Les dépenses de l'UE

Comme il a été dit dans l'introduction, les dépenses de l'UE ne sont pas le reflet fidèle des priorités politiques de l'Union, car celle-ci mobilise aussi d'autres instruments. Les dépenses ne reflètent donc que partiellement les diverses phases de développement de l'intégration européenne. À l'avenir également, les dépenses budgétaires ne pourront jamais traduire parfaitement les priorités politiques. Il n'empêche que, selon l'AIV, des ajustements budgétaires peuvent contribuer à la résolution des problèmes mentionnés plus haut.

Les questions de la subsidiarité et de la proportionnalité de la politique des dépenses de l'UE occupent une place prépondérante dans ce chapitre. Un bref rappel de l'évolution historique de cette politique devrait faciliter la compréhension de l'ensemble. Il sera suivi d'une analyse des nouvelles orientations politiques qui ont vu le jour avec l'entrée en vigueur des *perspectives financières 2007-2013*. Ce chapitre se termine par des recommandations en vue d'une amélioration de la politique des dépenses dans les différents secteurs d'intervention couverts par le budget de l'UE, soit (1) le renforcement de la compétitivité, (2) la politique de cohésion, (3) la politique agricole, (4) la politique de citoyenneté, liberté, sécurité et justice, et (5) la politique étrangère et de sécurité. Enfin, il sera question des déséquilibres budgétaires et de la nécessité de mettre en place un mécanisme de correction généralisé.

L'évolution de la politique des dépenses de l'UE

L'intégration européenne se caractérise par une évolution progressive, avec des accélérations régulières du processus d'unification dues à l'interaction entre la dynamique interne (le marché intérieur et l'Union économique et monétaire (UEM)) et la dynamique externe (la révolution pacifique en Europe centrale, la réunification allemande et l'élargissement à un nombre sans cesse croissant de nouveaux États membres).

La politique des marchés et des prix de la PAC, qui a absorbé pendant des décennies la plus grande partie du budget, était surtout une politique de communautarisation qui se substituait aux politiques nationales. Le principe de subsidiarité exigeait le remplacement de diverses formes nationales de soutien et de protection de l'agriculture. L'instauration d'un financement commun de l'agriculture dans la Communauté des Six fut le résultat d'un mariage de raison entre la France et l'Allemagne, dont l'enjeu était l'avènement de l'union douanière. L'Allemagne, qui s'était entre-temps reconstruit une base industrielle solide, en tirerait le plus de profit. En contrepartie, la France voulait bénéficier d'une protection pour son secteur agricole prédominant. La PAC, vouée aux gémonies par la suite, était donc le prix à payer pour la réalisation de l'union douanière. À l'époque, cette proposition était par ailleurs attrayante pour les Pays-Bas, grand exportateur de produits agricoles et qui avait tout à gagner de la mise en place du marché intérieur européen.

Durant la phase initiale de la politique communautaire dans ce secteur, il était naturel d'opter pour un système de soutien des marchés et des prix. Ce modèle avait été conçu par l'eurocommissaire néerlandais Sicco Mansholt et était inspiré de notre propre Fonds d'égalisation agricole. Confrontée à une pénurie de la plupart des produits agricoles, la Communauté des Six était très soucieuse de garantir son approvisionnement alimentaire en cette période d'après-guerre.

À partir des années 70, la proportionnalité de cette politique a suscité à juste titre de vives critiques, nourries par l'augmentation constante – et coûteuse – des excédents agricoles. C'est seulement des décennies plus tard que la situation s'est inversée, lorsque la politique de soutien des marchés et des prix a fait place à une politique d'aide au revenu, détachée de

la production. Bien que la part des dépenses agricoles dans le budget total n'ait cessé de baisser depuis 1985, elles se sont maintenues à un niveau élevé, en termes absolus comme relatifs. Après avoir représenté (hors développement rural) 70,8 % du budget total en 1985, elles ont chuté à 35 % en 2006, mais absorberont toujours un tiers du budget en 2013²⁸.

À partir de 1988, des cadres financiers pluriannuels ont été établis. Le premier, les *perspectives financières 1988-1992*, a également été appelé Plan Delors I. Il se caractérisait par un net accroissement des dépenses consacrées à la politique de cohésion²⁹. Durant cette période, la réalisation du marché intérieur pour les pays les plus pauvres de l'UE était l'une des premières priorités. Mis en œuvre à cet effet, les Fonds structurels étaient destinés à éliminer les disparités socioéconomiques entre les États membres (ce qui, conformément au principe de subsidiarité, nécessitait l'intervention de l'UE).

Dans le plan Delors II, les *perspectives financières 1993-1999*, la réalisation de l'UEM était au centre des préoccupations, la politique de cohésion gardant par ailleurs toute son importance. Pendant la durée de ces deux plans, la dynamique interne de l'Union a eu beaucoup d'impact sur la politique des dépenses, même si, au cours de la deuxième période (1993-1999), la dynamique externe a elle aussi bénéficié d'une attention croissante³⁰. Sur l'ensemble de la durée considérée, les Fonds structurels ont donc été le corollaire logique de l'approfondissement et de l'élargissement du marché intérieur.

Les *perspectives financières 2000-2006* (Agenda 2000) ont ouvert la voie à l'adhésion de dix nouveaux États membres et relevé le budget prévu à cet effet.

Lors de l'élaboration des actuelles *perspectives financières 2007-2013*, les soldes budgétaires nets ont de nouveau été au cœur du débat et l'accent a été mis davantage sur le contrôle des dépenses que sur l'établissement de nouvelles priorités dans la politique des dépenses. Aucun nouveau fonds d'envergure pour la réalisation de l'Agenda de Lisbonne n'a vu le jour dans les *perspectives financières* précédentes ni dans le budget pluriannuel actuel. La Commission est toutefois parvenue à imposer une simplification du système des dépenses. Les sept catégories de dépenses antérieures (agriculture, politique de cohésion, politiques internes, actions extérieures, administration³¹, préadhésion/adhésion et compensations pour les nouveaux États membres³²) ont été remplacées par seulement cinq rubriques³³, à savoir :

28 Commission européenne, *Réformer le budget, changer l'Europe*, document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009, SEC(2007) 1188 final, Bruxelles, 12.9.2007, p. 6 et Commission européenne, DG Budget, *Budget de l'UE 2006 - Rapport financier*, 2007, p. 15.

29 Ces fonds représentaient 10,8 % du budget total en 1985 et 17,2 % en 1988 ; ils absorberont plus d'un tiers du budget en 2013 (35,7 %). Voir : Commission européenne, *Réformer le budget, changer l'Europe*, document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009, SEC(2007) 1188 final, Bruxelles, 12.9.2007.

30 Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ont adhéré en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986, l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995.

31 Il s'agit des dépenses consacrées aux institutions de l'UE.

32 Cette dernière catégorie de dépenses est par définition de nature temporaire.

33 *Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière*, JO C 139, 14.6.2006.

1. Croissance durable
2. Conservation et gestion des ressources naturelles
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice
4. L'Union européenne en tant que partenaire mondial
5. Administration

Cette simplification vise un assouplissement substantiel des transferts de dépenses entre les sous-catégories d'une rubrique. L'AIV voit dans ce train de mesures une nette amélioration qui ouvre la voie à l'affectation plus efficace et plus efficiente des ressources en fonction de leur valeur ajoutée.

*Affectation des ressources*³⁴

La Commission considère que l'achèvement du marché intérieur est prioritaire³⁵. Cela concerne la première rubrique « Croissance durable » qui recouvre notamment la croissance de l'emploi. Durant la période 2007-2013, le budget affecté au renforcement de la compétitivité augmentera de 71 %, les dépenses au titre de la politique de cohésion connaîtront pour leur part une nouvelle augmentation de 21 %. Au total, 382,1 milliards d'euros (en prix de 2004) sont affectés à la croissance durable. Cette rubrique est étroitement liée à la « Conservation et gestion des ressources naturelles », qui mobilisera 371,3 milliards d'euros. La rubrique « croissance durable » comprend entre autres la recherche, l'enseignement et les réseaux transeuropéens pour le renforcement du potentiel de croissance de l'UE, la protection de l'environnement et l'énergie. La deuxième rubrique, « Conservation et gestion des ressources naturelles », englobe l'agriculture et le développement rural. Durant la période, le financement total de ceux-ci sera progressivement réduit de 8 %.

La priorité suivante de la Commission est la transmission des valeurs de liberté, sécurité justice et citoyenneté européenne. Cette rubrique absorbe 10,8 milliards d'euros. Elle couvre également les dépenses en matière de santé publique et de culture ainsi que le budget de la justice et des affaires intérieures (lutte contre le terrorisme et le crime organisé, immigration et coopération judiciaire). Les dépenses pour la liberté, la sécurité et la justice vont connaître une hausse spectaculaire de 163 % alors que celles consacrées à la citoyenneté ne progresseront que de 1 %.

La Commission souhaite par ailleurs que la mise en œuvre d'une politique cohérente en dehors des frontières de l'UE mobilise davantage l'attention. C'est dans ce cadre que s'inscrivent entre autres les dépenses au titre de l'aide humanitaire, la politique de développement³⁶ et la politique de voisinage³⁷, y compris les frais de la politique d'adhésion. Les dépenses à cet effet augmentent de 29 %. Au total, la rubrique « L'UE en tant que partenaire mondial » absorbe 49,5 milliards d'euros.

34 La vue d'ensemble la plus récente, en date du 4 avril 2006, figure à l'annexe IV : Financial Framework 2007-2013, Indicative breakdown of expenditure with adjusted financial envelopes after Trialogue of 4 April 2006. Les chiffres cités dans cette section y sont empruntés.

35 Voir COM(2004) 101 final, 10 février 2004 (objectifs) et COM(2004) 487 final du 14 juillet 2004 (propositions législatives).

36 Un avis de l'AIV concernant la synergie entre la politique de développement des Pays-Bas et celle de l'UE est en préparation.

37 L'AIV a publié en juillet 2005 un avis concernant les nouveaux voisins de l'Est de l'UE (avis n° 44). Outre les voisins de l'Est, la politique de voisinage englobe les pays voisins situés au sud et à l'est de la Méditerranée.

Il existe enfin une catégorie à part « Administration ». Cette rubrique indispensable finance les frais de fonctionnement des institutions de l'UE. Pour la période 2007-2013, elle ne représente que 5,8 % du budget total en dépit du régime linguistique très étendu. Ce chiffre retient l'attention, car les frais de fonctionnement des institutions des Nations unies telles que le PNUD, le PNUE ou l'OMS, dont le régime linguistique est plus limité, atteignent 10 %. Pour l'ensemble de la période de sept ans, 49,8 milliards d'euros sont affectés à cette rubrique.

Globalement, on prévoit une croissance du budget de 10 %, basée sur l'augmentation du revenu de l'UE. Le volume total du budget pour toute la période a été fixé à 864,3 milliards d'euros.

En pourcentages (arrondis), la rubrique « Croissance durable » mobilise 44 % des ressources, « Conservation et gestion des ressources naturelles » 43 %, « Liberté, sécurité, justice et citoyenneté » globalement 1 %, « L'UE en tant que partenaire mondial » 6 % et « Administration » également 6 %.

Vers une affectation plus ciblée des dépenses de l'UE

En 2003, un groupe d'études indépendant présidé par André Sapir a élaboré à la demande du président de la Commission européenne de l'époque *An Agenda for a Growing Europe*³⁸. Les auteurs de cette étude souhaitent que l'UE relève deux grands défis : (i) faire de l'UE – selon la volonté exprimée dans l'Agenda de Lisbonne – l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique à l'horizon 2010, tout en garantissant la durabilité de l'environnement et une plus grande cohésion sociale, ainsi que (ii) faire un succès de l'élargissement de l'UE à un grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale.

Le rapport Sapir recommande à cet effet une réforme en profondeur des dépenses de l'UE. Il préconise instamment une nette diminution des dépenses agricoles et propose de regrouper les dépenses de l'UE dans trois nouveaux instruments, selon le principe « un objectif, un fonds ».

1. Un fonds de croissance économique axé sur la promotion de la recherche et développement (R&D), de l'éducation et de la formation, et de l'infrastructure transfrontalière. La proposition prévoit d'y affecter 45 % des dépenses.
2. Un fonds de convergence pour aider les États membres moins développés à rattraper leur retard. Ce fonds devrait porter sur la création d'institutions et sur des investissements d'infrastructure physique et humaine. Ces activités absorberaient 35 % des dépenses.
3. Un fonds de restructuration qui accompagne l'élargissement et l'approfondissement du processus d'intégration. Ce fonds devrait favoriser la mobilité des salariés via des formations de reconversion, une indemnisation des frais de déménagement et une aide à la création d'entreprise. Les subventions agricoles restantes devraient aussi prendre place dans ce fonds, qui mobiliserait au total 20 % des dépenses.

Les grandes lignes des recommandations du rapport Sapir sont :

- l'accroissement des fonds européens affectés à la promotion de l'économie de la connaissance ;
- la réduction du budget européen alloué à l'agriculture ;
- la concentration plus marquée des aides structurelles sur les États membres les plus pauvres ;

³⁸ André Sapir et al., *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Rapport d'un groupe de travail de haut niveau mis en place à la demande du Président de la Commission européenne, juillet 2003.

- la participation financière plus active des fonds de l'UE aux processus de restructuration ;
- le maintien des limites budgétaires actuelles.

Le total des dépenses préconisé correspond approximativement au niveau actuel. Signalons toutefois que l'étude ne tient pas compte de façon séparée des dépenses administratives, poste qui, dans les *perspectives financières 2007-2013*, représente 6 % des dépenses, soit 0,06 % du PNB^{UE}. Les auteurs ne consacrent pas non plus de rubrique spécifique à la politique extérieure, qui mobilisera également 6 % des dépenses ou 0,06 % du PNB^{UE}. Cela rend toute comparaison difficile. Néanmoins, l'AIV souscrit à l'orientation générale des recommandations formulées par le rapport Sapir, si ce n'est qu'il souhaiterait une rubrique budgétaire spécifique pour la politique extérieure.

Changements proposés par l'AIV sans augmentation de la pression fiscale sur les citoyens
L'AIV ne réclame ni relèvement du plafond des ressources propres, actuellement de 1,24 % du RNB^{UE}, ni modification du système des *perspectives financières* pluriannuelles. Il ne plaide pas non plus pour une hausse sensible des dépenses totales de l'UE dans les prochaines *perspectives financières*, à savoir 2013-2020. L'AIV tient cependant à signaler que le plafond des dépenses existant, soit 1 % du RNB^{UE} en crédits de paiement, ne peut certainement pas être considéré comme élevé. Reste que les critères déterminants sont la qualité de la politique et l'application correcte des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Ci-dessous, nous aborderons de manière plus précise les changements qui s'imposent dans les différents domaines de la politique des dépenses. Le mécanisme de correction sera ensuite examiné dans le détail.

1. La politique en matière de renforcement de la compétitivité

La capacité de croissance de l'Europe est largement conditionnée par la poursuite du développement du marché intérieur. L'élimination des entraves à la circulation entre États membres réduit les frais de transaction, renforce la concurrence et favorise l'efficacité et l'innovation.

Il va de soi que les avantages du marché intérieur ne peuvent être mis à profit que si les personnes, les biens, l'énergie et l'information peuvent de facto circuler sans entrave à l'intérieur de l'espace européen réel et virtuel. C'est à cet effet que sont développés les réseaux transeuropéens. L'important est que ces possibilités de transport et de communication transfrontalières offrent une qualité et une capacité suffisantes et que les différents réseaux soient complémentaires³⁹. La construction, l'entretien et le financement des équipements d'infrastructure sont en premier lieu du ressort national. Mais la concurrence entre les États membres dans ce domaine n'engendre pas automatiquement la complémentarité de réseaux européens de qualité et de grande capacité. En l'absence d'une bonne concertation internationale, les voies et nœuds de communication risquent d'afficher des carences entravant le bon fonctionnement du marché intérieur et limitant ainsi les possibilités de croissance de l'Europe dans son ensemble.

39 Voir : Commission d'experts socioéconomiques du SER, *Met Europa meer groei [l'Europe, facteur de croissance]*, La Haye 2004, pp.58-60.

Recommandation 1 :

En vertu du principe de subsidiarité, l'AIV recommande de développer dans le cadre de l'UE une vision commune des grands réseaux de transport et nœuds de communication. C'est la seule façon de repérer à temps d'éventuels problèmes dans les équipements d'infrastructure et de mettre à profit l'apparition de nouveaux réseaux novateurs. Lorsque des intérêts transfrontaliers substantiels sont en jeu, l'UE doit stimuler le processus par le biais d'un cofinancement, conformément au principe de proportionnalité.

Notre prospérité future dépend essentiellement de notre capacité à développer et appliquer de nouvelles connaissances pour la conception de nouveaux produits et processus de production. C'est pour cette raison que l'investissement dans l'économie du savoir européenne est un des piliers de la stratégie de Lisbonne. Dans ce cadre, l'UE s'est fixé pour but de hisser les dépenses publiques et privées en faveur de la R&D à 3 % du produit intérieur brut de l'UE (PIB^{UE}) en 2010, contre 1,9 % en 2005. Les objectifs cumulés des États membres représentent pour leur part un taux de 2,6 %⁴⁰. C'est du reste le seul poste budgétaire pour lequel la contribution des Pays-Bas est inférieure au bénéfice dégagé.

Plusieurs facteurs plaident en faveur d'une intensification des efforts européens en matière de R&D.⁴¹ Premièrement, elle permet de réaliser des économies d'échelle considérables. En effet, la recherche de haut niveau est de plus en plus complexe et onéreuse, et la masse critique augmente. Dès lors, la coopération internationale revêt une importance sans cesse grandissante. Deuxièmement, une partie du rendement des investissements de R&D revient au client, même au-delà des frontières nationales. Notre pays tire par exemple profit des investissements allemands en R&D et vice-versa.

Recommandation 2 :

Le marché intérieur doit s'enrichir d'un espace européen de la connaissance, lequel implique un accroissement du budget consacré au savoir et à l'innovation. L'AIV se rallie aux constatations du groupe Sapir, qui préconise un renforcement du rôle de l'UE dans la promotion de la R&D, et souscrit à la conclusion selon laquelle il faut mobiliser dans le budget européen des ressources nettement supérieures à la part actuelle de 0,05 % du RNB^{UE} par an. Cette initiative nécessite un réajustement à l'intérieur du budget.

Si la R&D reste naturellement du ressort national, dans le cadre des objectifs de Lisbonne, il est logique que l'UE encourage les projets qui n'ont aucune chance d'être lancés sans une aide complémentaire de Bruxelles. Il s'agit donc de soutenir des programmes qui ne peuvent être pris en charge par un État membre pour des raisons d'échelle et de favoriser une meilleure synergie entre les programmes existants dans le domaine de la R&D. Dans ce contexte, le système de répartition par avance des ressources via l'affectation à chaque pays d'un budget, appelé enveloppe nationale, est contreproductif, car ce système n'encourage pas la R&D la plus performante au sein de l'UE.

Recommandation 3 :

L'AIV estime qu'en vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité l'UE doit stimuler par la voie d'un cofinancement la R&D qui, sans cela, ne pourrait être lancée

40 Commission européenne, *Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi* – « Une année de résultats », COM(2006) 816 final, partie I, Bruxelles, 12.12.2006, p. 9.

41 Voir : Commission d'experts socioéconomiques du SER, *Met Europa meer groei [l'Europe, facteur de croissance]*, La Haye 2004, pp. 161-163

pour des raisons d'échelle. Le budget alloué à ce titre ne doit pas être réparti au préalable via des enveloppes nationales, mais être disponible pour les projets qui s'avéreront les meilleurs dans la compétition internationale.

2. La politique de cohésion

La politique de cohésion a été mise en place pour compléter le marché intérieur et gommer les écarts de prospérité entre les États membres et entre leurs différentes régions. Dans le passé, cette solidarité a clairement porté ses fruits. Reste à savoir si la politique de cohésion doit être maintenue sous sa forme actuelle.

Durant la période 2007-2013, au total 308 milliards d'euros (en prix de 2004) seront affectés à la politique de cohésion (Fonds structurels et Fonds de cohésion confondus). Les régions et États membres en retard de développement recevront 82 % de cette somme au titre de l'aide à la convergence. La coopération régionale transfrontalière se verra allouer plus de 2 % du total. Et les 16 % restants iront à la promotion de la compétitivité et de l'emploi dans les régions qui ne sont pas éligibles à l'aide à la convergence⁴².

La politique de cohésion est aujourd'hui placée sous le signe de la stratégie de Lisbonne : dans les régions accusant le plus grand retard de développement, au moins 60 % des crédits disponibles doivent être mobilisés pour les objectifs de Lisbonne. Dans les autres régions, le minimum est de 75 %. Une grande partie de l'aide à la convergence est destinée aux régions plus pauvres d'États membres prospères. De ce fait, l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne – trois pays avec un RNB par habitant supérieur à la moyenne de l'UE – reçoivent ensemble un quart du budget total de la cohésion. En vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'AIV jugerait normal que les États membres les plus riches veillent eux-mêmes à combler les disparités régionales en termes de niveau de vie sur leur territoire⁴³. Cela signifie que sur les quinze « anciens » États membres, seuls le Portugal et la Grèce bénéficieraient encore des Fonds structurels.

Recommandation 4 :

L'AIV recommande de concentrer l'aide à la convergence sur les États membres les plus pauvres (avec un RNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE).

Dans la conception actuelle du budget de l'UE, les dépenses dans ce domaine se rattachent aux deux rubriques « Croissance durable » et « Gestion et conservation des ressources naturelles ». De ce fait, les objectifs de solidarité entre États membres et de promotion de la croissance économique se recoupent. L'AIV estime, à l'instar du groupe Sapir⁴⁴, que les objectifs des deux rubriques précitées devraient être plus clairement délimités.

En vertu des principes d'opportunité, de subsidiarité et de proportionnalité, l'AIV recommande de limiter les dépenses de la politique de cohésion dans les États membres les plus riches à

42 OCDE, *Études économiques : Union Européenne*, Paris 2007, p. 142.

43 À ce propos, voir aussi l'avis n° 98/04 du SER, *Agenda 2000 : de uitbreiding en financiering van de EU* [*Agenda 2000 : élargissement et financement de l'UE*], 2004, pp. 67-70.

44 André Sapir et a., *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Rapport d'un groupe de travail de haut niveau mis en place à la demande du Président de la Commission européenne, juillet 2003.

un maximum de 25 % par exemple, alors que ce taux pourrait être fixé à 50 % pour les États membres les moins prospères.

L'AIV est convaincu que la politique de cohésion doit privilégier les effets programmatiques du renforcement de la compétitivité par rapport à l'impact direct sur la demande dans un État membre donné. Ce qui évite de redonner vigueur à l'argument du juste retour.

Il convient également de mettre un terme à la pratique du report des dépenses des Fonds structurels sur les exercices suivants, ce qui engendre une accumulation et donc une « obligation de dépense » des crédits à la fin de la période des *perspectives financières*.

Recommandation 5 :

L'AIV recommande d'introduire les innovations suivantes dans la politique de cohésion :

- a. abaissement du pourcentage des crédits de l'UE à un maximum de 25 % pour les États membres les plus riches (et un maximum de 50 % pour les plus pauvres) ;*
- b. constitution d'une réserve d'un montant appréciable (au moins 10 % du budget) qui ne sera pas répartie d'avance via des enveloppes nationales, mais restera disponible pour les projets qui s'avéreront les meilleurs dans la compétition internationale ;*
- c. limitation du statut privilégié des Fonds structurels (c'est-à-dire coup de frein à la pratique des Fonds structurels qui consiste à reporter outre mesure des dépenses à la fin de la période couverte par les perspectives financières) de manière à éviter une accumulation et une « obligation de dépenser ».*

L'AIV recommande de mettre un frein à ces dépenses en raison de la capacité d'absorption limitée des États membres les plus pauvres, d'autant que ces derniers doivent cofinancer les projets soutenus par l'UE. Si l'on tient compte également de la participation respective des États membres concernés au RNB^{UE}, le plafond d'utilisation des Fonds structurels en pourcentage du RNB^{UE} sera de 0,35 %, soit un poste de dépenses maximum à hauteur de 0,10 % du RNB^{UE} pour le Portugal et la Grèce, de près de 0,19 % pour les dix États membres qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004 et de 0,04 % pour les deux derniers venus, à savoir la Roumanie et la Bulgarie.

Recommandation 6 :

Compte tenu de la capacité d'absorption des États membres les plus pauvres, il importe de maintenir le plafond actuel des dépenses annuelles au titre de la politique de cohésion dans ces pays.

Pour la réalisation des objectifs de Lisbonne concernant la croissance durable, il est essentiel de renforcer le taux d'activité dans tous les États membres. Les efforts convenus par ces derniers sont consignés dans les lignes directrices pour l'emploi de chaque État membre. La mise en œuvre doit s'effectuer selon la « méthode de la coordination ouverte ». Selon l'AIV, un encouragement supplémentaire de l'UE dans ce domaine serait le bienvenu.

Recommandation 7 :

La réalisation des objectifs de Lisbonne concernant l'augmentation du taux d'activité doit être soutenue par le cofinancement de ces efforts via les Fonds structurels de l'UE, et en particulier le Fonds social européen.

L'AIV estime également que, sous l'angle de la visibilité de l'UE dans les États membres, il serait judicieux que celle-ci continue à promouvoir des petits projets d'infrastructure transnationaux. Pensons notamment à la jonction de réseaux de pistes cyclables entre pays voisins ou à l'aménagement de zones industrielles communes. Ce fonds modeste (fonctionnant

sur la base du cofinancement des États membres) devrait être préservé, surtout pour les cas où les investissements portent sur des projets qui ne verraient pas le jour autrement. Ce type d'aide permet non seulement de rapprocher les zones frontalières, mais aussi de renforcer la visibilité de l'UE pour les citoyens.

Recommandation 8 :

Les petits projets d'infrastructure transfrontaliers qui ne verraient pas le jour via le marché doivent continuer à être stimulés sur une base de cofinancement par l'UE, même si les régions concernées se situent dans des États membres prospères.

3. La politique agricole commune

Au cours des dernières décennies, la PAC a nettement contribué au renforcement de l'efficacité de la production agricole et a favorisé l'émergence d'une agro-industrie performante et compétitive. Cette évolution a été rendue possible par la politique des marchés et des prix, dans le cadre de laquelle les producteurs recevaient pour leurs produits agricoles des prix fixes définis au niveau communautaire. Comme nous l'avons signalé, la proportionnalité de cette politique a fait l'objet de vives critiques à partir des années 80 : elle risquait de sombrer, victime de son propre succès. Trois grandes limites ont fait obstacle au maintien de la politique des marchés et des prix traditionnelle, à savoir :

- *une limite budgétaire* : les dépenses ont augmenté de manière spectaculaire (et incontrôlée), tout en engendrant de gros excédents ;
- *une limite écologique* : à la suite de l'usage plus intensif du sol et des matières premières, la pression sur l'environnement naturel n'a cessé de se développer ;
- *une limite externe* : des querelles ont éclaté avec les partenaires commerciaux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En partie à cause du dumping des excédents alimentaires en dehors de l'UE, le marché de divers produits alimentaires a été perturbé, surtout dans les pays en développement. Dans de nombreux pays, l'approvisionnement alimentaire a même été menacé.

C'est à partir de 1992 que la politique de soutien des marchés et des prix a progressivement fait place à celle des aides directes au revenu⁴⁵. Durant ce processus, le niveau des aides agricoles a nettement diminué. Mais, comme cette réforme de la PAC impliquait un transfert des charges du consommateur vers le contribuable, la baisse ne s'est reflétée que partiellement dans le budget agricole européen.

Avec les réformes des années 2003-2005, un nouveau pas a été franchi vers une PAC plus efficace, plus adaptée au marché et centrée sur le développement durable. La politique repose à présent sur deux axes. Dans le premier – aménagement des marchés agricoles –, le soutien des prix a été largement remplacé par les aides compensatoires au revenu, regroupées dans un paiement unique par exploitation, découplé de la production agricole. Ce paiement est en revanche conditionné au respect des dispositions légales et d'autres règles concernant l'environnement, la nature et la qualité (système de la « conditionnalité »). Le second axe couvre la politique de développement rural dans un sens élargi. Dans ce cadre, le rôle des agriculteurs en tant que gestionnaires de l'espace rural, gardiens de la nature et des paysages, est davantage valorisé.

Une réorientation de la PAC axée sur la promotion de certaines valeurs sociales soulève la question de savoir si son financement intégral par l'UE est encore compatible avec les

45 Réforme MacSharry.

principes de subsidiarité et de proportionnalité. Selon l'AIV, l'affirmation des valeurs naturelles et paysagères relève en priorité de la responsabilité régionale ou nationale.

Recommandation 9 :

Selon l'AIV, de nouvelles réformes de la PAC sont nécessaires. L'opportunité et la légitimité sociale des aides existantes au revenu des agriculteurs restent fragiles. L'AIV estime que, dans un avenir proche, la PAC devra être beaucoup plus attentive aux nouvelles attentes sociales. L'engagement du gouvernement néerlandais actuel, qui souhaite voir les aides au revenu des agriculteurs européens liées plus étroitement à la réalisation de missions d'utilité sociale telles que la sécurité et l'hygiène alimentaires, la préservation du paysage et la protection de l'environnement et du bien-être animal (voir l'accord de coalition de février 2007), montre la voie à suivre. Il s'agit maintenant d'aller plus loin.

Le cofinancement par les États membres peut aider à expliciter et renforcer progressivement le lien entre le paiement et les prestations souhaitées sur le plan social⁴⁶. Pensons par exemple à la rémunération de « services verts » dans le domaine de la gestion des richesses naturelles et paysagères. Le cofinancement des subventions par exploitation offre aux États membres – dans un cadre communautaire qui évite les distorsions de la concurrence au sein du marché intérieur – une marge de manœuvre face à la grande diversité des situations et préférences dans l'UE. À l'intérieur de ce cadre, les États membres peuvent opérer de façon personnalisée, ce qui est particulièrement important pour les nouveaux États membres du centre et du sud-est de l'Europe. Mais il existe aussi de grandes différences entre les 15 « anciens » États membres. À titre d'exemple, la France est surtout confrontée au dépeuplement de ses campagnes, lequel demande une approche très différente de celle requise pour faire face au manque d'espace caractéristique des Pays-Bas.

Recommandation 10 :

Selon l'AIV, il s'agit d'opter dans la PAC pour une approche différenciée par territoire et basée sur le cofinancement, dans un cadre communautaire qui empêche les distorsions de la concurrence sur le marché intérieur.

Aux Pays-Bas, certains voient dans le cofinancement la possibilité d'obtenir une nouvelle amélioration de notre solde budgétaire net. Selon l'AIV, cette approche n'est pas la bonne : le choix d'un angle d'attaque essentiellement financier ne fera que renforcer la résistance contre les réformes politiques.

Recommandation 11 :

Dans la perspective des négociations sur la révision de la PAC, l'AIV recommande de ne pas se focaliser sur les retombées financières pour le solde budgétaire net des Pays-Bas, mais de privilégier sans ambiguïté la qualité de la politique.

L'introduction graduelle des aides directes au revenu dans les nouveaux États membres de l'Europe centrale et du Sud-Est est à l'origine d'une hausse substantielle des revenus agricoles dans ces pays. Cette hausse est encore renforcée par l'évolution favorable anticipée des prix mondiaux des produits agricoles. La Commission estime qu'entre 2006 et 2014, le revenu réel par unité de travail dans l'agriculture augmentera de 21 % sur tout le territoire de l'UE. Ce sont la Bulgarie et la Roumanie qui connaîtront l'augmentation la plus spectaculaire

⁴⁶ À ce propos, voir aussi l'avis n° 06/05 du SER, *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid [Cofinancement de la PAC]*, 2006.

(71,8 %), suivies par les 10 États qui ont rejoint l'Union en 2004 et devraient afficher une progression de 24,9 %. Dans les quinze « anciens » États membres, la hausse des revenus prévue s'élève à 9,9 %⁴⁷.

Au vu de ces écarts, il sera difficile de modifier prochainement la politique d'aide au revenu introduite pas à pas dans les nouveaux États membres. Toutefois, il faudra bien s'y résoudre. Jusqu'à une époque récente, les prix à la production en valeur réelle accusaient une tendance à la baisse, mais leur niveau remonte à présent en raison de divers développements, dont certains d'ordre structurel. À titre d'exemple, la croissance exponentielle des économies chinoise et indienne a conduit à l'explosion de la demande de produits protéiques. Du fait de ces développements sur le marché mondial, les circonstances sont plus favorables que jamais à une réforme de la PAC, même si la résistance risque d'être grande dans les nouveaux États membres qui considèrent les revenus agricoles que leur procure l'UE comme un nouvel acquis.

Recommandation 12 :

À mesure que s'affirme le redressement du prix des produits agricoles, de plus en plus d'agriculteurs européens peuvent retirer directement du marché un revenu approprié et des réformes plus approfondies de la PAC se justifient davantage. Cela signifie que le moment n'a jamais été aussi favorable à la mise en œuvre des réformes indispensables de la PAC.

L'AIV juge positif le fait que la Commission ait soumis des propositions préparatoires au Conseil et au PE le 20 novembre 2007⁴⁸. Ces propositions concernent notamment la simplification des aides au revenu et la fixation de certaines limites à cette forme de soutien, sans parler de la promotion d'une production orientée vers le marché, en particulier pour les producteurs de céréales et de produits laitiers. La Commission veut ainsi lever la limitation de la production céréalière et laitière.

4. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice

Bien que la rubrique « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice » ne soit qu'un petit poste de dépenses représentant 1,3 % du budget total des *perspectives financières 2007-2013*, elle n'en est pas pour autant négligeable. Au contraire, cette rubrique est celle dont la dotation augmente le plus dans les actuelles *perspectives financières* (163 %). L'AIV souligne son importance, car tout porte à croire que la sûreté et la sécurité du citoyen de l'UE resteront à l'avenir l'une des grandes priorités, tant à l'intérieur de l'UE qu'à ses frontières extérieures. Les dépenses prévues sont couvertes en partie par un budget communautaire (par exemple, FRONTEX)⁴⁹ et en partie par un financement intergouvernemental (par exemple, Europol et la coopération de Schengen)⁵⁰. Avec l'entrée en vigueur du *projet de traité modifiant le traité*

47 Commission européenne, DG Agriculture et développement rural, *Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2007-2014*, juillet 2007, p. 9.

48 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Préparer le « bilan de santé » de la PAC réformée*, Bruxelles, COM(2007) 722, 20 novembre 2007.

49 Il s'agit de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Autres exemples : l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et la nouvelle Agence européenne des droits fondamentaux.

50 De même, Eurojust, le Collège européen de police (CEPOL) et la Task force opérationnelle européenne des commissaires de police ne sont pas encore financés par le budget communautaire.

UE et le traité CE, un volume plus élevé de dépenses passera (avec une période transitoire de cinq ans) sous le budget communautaire. L'avantage de cette situation est que le budget sera beaucoup plus transparent et soumis au contrôle du PE et de la Cour des comptes européenne. L'AIV s'en félicite, bien qu'il eût préféré un processus plus rapide.

5. L'UE en tant que partenaire mondial

Dans la rubrique « L'UE en tant que partenaire mondial », l'AIV souhaite attirer plus particulièrement l'attention sur un poste budgétaire modestement doté mais important, la PESC/PESD. Durant la période 2007-2013, une somme de 1,7 milliard d'euros (3,5 % du total de cette rubrique) sera disponible pour les activités y afférentes, soit 0,2 % du total des *perspectives financières*. Si la proportion est faible, le montant est appelé à augmenter considérablement, puisqu'il devrait passer de 150 millions d'euros en 2007 à 340 millions en 2013, soit une progression de 245 %. Ces dépenses sont principalement consacrées à la composante civile des missions menées dans le cadre de la PESC/PESD⁵¹ et aux missions des représentants spéciaux de l'UE qui sont notamment mobilisés dans le cadre des négociations concernant des foyers de conflit aux frontières de l'UE, par exemple en Moldavie et en Géorgie.

Pour les missions militaires ou ayant des implications militaires, c'est l'instrument ATHENA qui est mis en œuvre⁵². Cela signifie que les coûts spécifiques de ces missions sont financés par un budget commun. Pour chaque mission, ce budget est supporté par l'ensemble des États membres, selon une clé de répartition au prorata du RNB. Toutefois, les ressources d'ATHENA ne couvrent qu'une fraction des frais des missions, en d'autres termes, la plus grande partie des coûts est prise en charge par les États membres qui participent à l'opération, selon le principe « *costs lie where they fall* » (les coûts sont supportés par les pays qui engagent les hommes ou le matériel). Ces frais grèvent donc les budgets nationaux.

L'enveloppe financière allouée actuellement à la rubrique « L'UE en tant que partenaire mondial » – qui englobe également toute la politique extérieure de l'Union hors PESC – est relativement modeste. Pour la période 2007-2013, elle s'élève à quelque 49 milliards d'euros (5,7 % des dépenses totales de l'UE). Au fil de la période, les dépenses consacrées à cette politique augmenteront d'environ 30 %, passant de 6,3 milliards d'euros en 2007 à plus de 8 milliards en 2013.

Les principaux postes auxquels ces fonds sont destinés durant la période 2007-2013 sont :

1. la coopération au développement (15,1 milliards d'euros) ;
2. la politique européenne de voisinage (PEV) (10,6 milliards d'euros) ;
3. la stratégie de préadhésion (10,2 milliards d'euros).

Outre les postes précités, les ressources sont notamment affectées à l'aide humanitaire, l'aide macrofinancière, la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, la sécurité nucléaire et la coopération avec les pays industrialisés. De plus, un instrument de stabilité et une réserve pour l'aide d'urgence ont été mis en place.

51 Un avis de l'AIV est actuellement en préparation à propos du recours aux prestataires de services civils dans les zones d'opération.

52 *Décision 2004/197/PESC du Conseil européen du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense*, L 63/68 28.2.2004.

Enfin, la politique étrangère englobe aussi le Fonds européen de développement (FED). Destiné aux projets de développement dans les pays ACP⁵³, ce fonds ne fait pas partie du budget de l'UE et n'apparaît donc pas dans le tableau de l'annexe IV. Le FED est alimenté pour une période de cinq ans par les contributions directes des États membres. Le montant de ces contributions repose sur une clé de répartition convenue entre les États membres. Un budget de 22,7 milliards d'euros est disponible pour la période 2008-2013. Selon l'AIV, le FED mérite d'être évoqué dans le cadre du présent avis pour un double motif. Premièrement, la question de savoir si le FED devrait être incorporé dans le budget ordinaire de l'UE occupe les esprits depuis longtemps. Le gouvernement néerlandais s'est déjà prononcé à plusieurs reprises en faveur de cette initiative. Deuxièmement, dans le cadre de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, des ressources du FED sont affectées à des activités de promotion de la paix et de la stabilité. De cette manière, le FED contribue à la réalisation des objectifs liés à la PESC/PESD. L'AIV prépare par ailleurs un avis sur la synergie entre la politique de développement néerlandaise et celle de l'UE. Une des questions qui y sont abordées est la différence entre les fonds considérés par l'OCDE-CAD comme relevant de l'aide publique au développement (APD) et les autres, classés « non-APD⁵⁴ ». Dans la PESC, cela dépend surtout de l'endroit où se déroulent les activités : la consolidation de la paix est qualifiée d'APD dans un pays en développement, mais pas ailleurs. Dans la rubrique « L'UE en tant que partenaire mondial », 90 % du budget relève des dépenses APD. Selon l'AIV, les développements politiques mondiaux plaident en faveur d'un relèvement des dépenses non-APD, mais pas au détriment des dépenses APD.

Au vu des ressources disponibles pour la politique de « L'UE en tant que partenaire mondial », deux questions viennent à l'esprit : est-il judicieux de recommander une hausse de ce budget dans le cadre de la réforme financière et en prévision des *perspectives financières* pour la période après 2013 ? Et, si tel est le cas, quels sont les volets de cette politique qui devraient bénéficier de moyens financiers plus importants ? Avant d'y répondre l'AIV tient à formuler quelques remarques à propos du financement de cette politique.

1. L'AIV est convaincu que, dans l'établissement de l'enveloppe financière indispensable, l'important n'est pas seulement l'ampleur des moyens financiers, mais aussi et surtout l'affectation efficace de ces ressources. L'AIV considère que cette efficacité dépend également de la synergie avec la politique menée dans les autres rubriques. Mais, notamment dans le vaste domaine de la prévention des conflits, de la gestion des crises, de la promotion de la stabilité et de la reconstruction, une action commune de l'UE représente une indéniable valeur ajoutée par rapport à l'action isolée d'un ou plusieurs États membres. La dispersion des instruments et ressources risque de porter atteinte à l'efficacité, l'efficacité, la coordination, la cohérence et la flexibilité de l'action. Non seulement cette rubrique mobilise des ressources provenant de la PESC, du FED, de l'instrument de stabilité et d'ATHENA, mais, comme dans la rubrique précédente, ces

53 Il s'agit de pays d'Afrique, des Caraïbes et de l'océan Pacifique qui ont noué des liens particuliers avec l'UE. En Afrique, tous les pays au sud du Sahara sont concernés. Si l'accord ACP-UE n'était autrefois qu'un accord commercial, il renferme aujourd'hui des chapitres sur la démocratie, les droits de l'homme, etc.

54 Aide publique au développement : « Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) : a) par le secteur public ; b dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie ; c)   des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %). Outre les apports financiers, l'aide englobe la coopération technique. Les dons, prêts et crédits consentis pour des motifs militaires ne sont pas pris en compte. »

Voir glossaire OCDE-CAD, <http://www.oecd.org/dataoecd/51/7/35308934.pdf>

dernières font l'objet de processus décisionnels différents (en partie intergouvernementaux, en partie communautaires). De la sorte, les décisions reposent sur des fondements juridiques différents et le mode de financement varie, des aides structurelles aux subventions ad hoc. Cela pose surtout problème lorsque des États membres s'opposent à une intervention de l'UE parce qu'elle exigera d'eux une éventuelle participation financière. Le même manque de cohésion s'observe lorsqu'il s'agit de coordonner la mobilisation des fonds pour la coopération au développement et pour la PESC.

2. Si l'AIV préconise ci-dessus un mécanisme financier plus simple et plus cohérent, il est néanmoins convaincu que, dans le cadre des dispositions actuelles des traités (y compris celles du *projet de traité modifiant le traité UE et le traité CE*), une réforme plus fondamentale se révèle difficile du fait que certains États membres souhaitent s'en tenir, pour des motifs financiers et politiques, à un strict cloisonnement entre, d'une part, la PESC/PESD, intergouvernementale, et, d'autre part, la politique extérieure communautaire⁵⁵. On est toutefois en droit d'espérer que, sur le plan pratique et opérationnel, la désignation du Haut représentant « nouveau style » favorisera la concertation dans l'affectation des moyens budgétaires destinés à la politique extérieure.
3. L'AIV estime que l'éventuelle hausse des ressources allouées à la politique extérieure peut avoir lieu dans le cadre budgétaire existant, d'autant qu'il s'agira de montants relativement modestes. En effet, d'une part, certains objectifs de la rubrique « l'UE en tant que partenaire mondial » nécessiteront moins d'argent, par exemple la politique de préadhésion. D'autre part, à la suite d'ajustements politiques dans d'autres domaines comme la PAC, des fonds se libéreront également dans le budget total de l'UE pour l'intensification de la politique extérieure.
4. Dans des sous-domaines importants de la politique extérieure, les efforts de l'Union viendront compléter la politique menée par les États membres et ne se substitueront en aucun cas à elle. En effet, en matière de PESC/PESD, la capacité d'action européenne dépend surtout de l'ampleur des budgets nationaux, notamment de la défense. Et dans la politique de développement également, la plus grande partie des fonds provient des États membres. Cela signifie que l'UE est en bonne position pour agir en faveur d'une plus grande cohérence de la politique et d'une meilleure coordination avec les États membres et les institutions multilatérales. Lorsque l'UE intervient avec ses propres moyens financiers, il faut que son action représente une indéniable valeur ajoutée. Aux yeux de l'AIV, cette valeur ajoutée est en tout cas une réalité dans la PESC/PESD, et plus précisément lors des interventions menées sous la bannière de l'UE dans le cadre de la prévention des conflits, de la gestion des crises et de la reconstruction⁵⁶. Cette valeur ajoutée tient surtout au large éventail d'instruments dont l'Union dispose à l'intérieur des divers piliers.
5. Les besoins financiers ne sont pas toujours prévisibles, notamment dans le domaine de la PESC/PESD. En effet, il n'est pas possible de planifier les crises et conflits sur le plan politique et budgétaire. Pour pouvoir néanmoins y réagir de manière adéquate, rapide et avec les moyens ad hoc dans le cadre de la PESC/PESD, il faut, selon l'AIV, constituer un

55 À ce propos, l'AIV signale que le Parlement européen ne souscrira vraisemblablement à l'accroissement des fonds destinés à la PESC que s'il voit son influence renforcée dans ce domaine, ce que beaucoup d'États membres accepteront difficilement.

56 Les autres domaines prioritaires seront évoqués dans l'avis que l'AIV prépare actuellement à propos de la synergie entre la politique de développement des Pays-Bas et celle de l'UE.

fonds de réserve ou d'urgence où seraient puisés les moyens financiers indispensables aux interventions en cas de crise.

Avec ces considérations préliminaires à l'esprit, l'AIV juge qu'il y a lieu de mobiliser davantage de ressources pour la politique extérieure dans le budget de l'UE. Cette conclusion lui est inspirée par les réflexions suivantes :

- a. À l'avenir, les États membres seront confrontés à l'avenir à un nombre croissant de défis dans le domaine des relations extérieures et de la politique de sécurité. Ces défis seront de nature très différente (de la migration aux conflits armés), mais exigeront quoi qu'il en soit une action commune. Une participation plus active de l'UE dans ce très vaste domaine suppose toutefois que les moyens financiers requis soient mobilisés à cet effet.
- b. Dans le futur, la communauté internationale sollicitera plus souvent la participation active de l'UE pour assurer la stabilisation et le contrôle de territoires plongés dans une crise où en émergeant. Ce sera le cas dans les régions où l'UE assume géographiquement ou politiquement une responsabilité particulière (Balkans, Moldavie, etc.) ou représente le partenaire le mieux indiqué ou le plus acceptable (par exemple au Moyen-Orient et dans les pays ACP d'Afrique).
- c. Bien entendu, cette responsabilité spécifique s'applique aussi à l'égard des pays voisins. Ces relations requerront une attention particulière durant les prochaines années, ne serait-ce que parce que l'Union ne peut laisser entrevoir à certains pays la réalisation de leur souhait d'adhésion dans un délai prévisible. L'AIV estime donc qu'il sera nécessaire de mobiliser davantage de moyens financiers⁵⁷.
- d. Les études montrent que les citoyens sont favorables à une intervention plus active de l'UE dans le domaine des relations extérieures, de la paix et de la sécurité. Dans l'optique du citoyen, l'action de l'UE apporte ici une valeur ajoutée.

En vertu de ce qui précède, l'AIV formule les recommandations suivantes à propos du financement de la politique extérieure de l'UE :

Recommandation 13 :

La réforme financière doit être engagée dans l'optique :

- a. *du financement communautaire de toutes les composantes (au lieu du financement intergouvernemental actuel de certaines d'entre elles) ;*
- b. *de l'augmentation des moyens mis à la disposition de la politique extérieure ;*
- c. *de l'accroissement prioritaire de la partie non-APD des ressources (dans les perspectives financières 2007-2013, 90 % des ressources de la rubrique « L'UE en tant que partenaire mondial » sont des ressources APD), avec une attention toute particulière pour le rôle de l'Union dans le domaine de la prévention des conflits, de la gestion des crises, de la promotion de la stabilité et de la reconstruction, et sans que les dépenses APD en pâtissent.*

Recommandation 14 :

En vue d'améliorer la synergie et la transparence, le Fonds européen de développement (FED) doit être incorporé dans le budget ordinaire de l'UE.

⁵⁷ À ce propos, voir également l'avis n° 44 de l'AIV, *De nieuwe oostelijke bureu van de EU [Le nouveau voisinage oriental de l'UE]*, juillet 2005.

Il faudra toutefois trouver une solution structurelle pour la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique qui, en cas de communautarisation, ne pourra vraisemblablement plus être financée par le FED.

Recommandation 15 :

Dans le cadre de la réforme, l'Union et les États membres devront s'investir davantage en vue d'une mobilisation plus cohérente des ressources disponibles. Les maîtres mots dans ce contexte sont la valeur ajoutée de la politique de l'UE, l'efficacité, la continuité et la répartition équitable des charges entre les États membres.

6. Correction des déséquilibres budgétaires

Comme nous l'avons dit plus haut, les déséquilibres budgétaires existants trouvent leur origine principalement dans les dépenses. Cependant, une réorientation de la politique des dépenses telle qu'elle est recommandée supra ne résoudra pas le problème du jour au lendemain. Dans la pratique, les réformes fondamentales n'ont lieu que progressivement, si bien qu'un mécanisme de correction restera provisoirement indispensable.

À mesure que la politique des dépenses s'infléchira dans le sens proposé, l'ampleur de la correction et, en fin de compte, la nécessité du mécanisme lui-même seront appelées à diminuer. Une telle évolution permettra d'introduire plus facilement une correction généralisée et d'en finir ainsi avec le mécanisme actuel, complexe et opaque, de compensations octroyées par la voie des recettes.

L'AIV préconise dès lors l'instauration d'un mécanisme de correction généralisé visant à compenser, dans certaines limites, les déséquilibres excessifs *au niveau des dépenses*. Le corollaire en serait que tous les États membres cofinancent les compensations. Dans le système actuel, le Royaume-Uni ne participe pas au financement de son propre rabais et quatre États membres, à savoir l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, n'y contribuent que partiellement. Ce rabais sur le rabais est accordé sous forme d'une réduction du taux d'appel de la ressource TVA (un tiers de moins pour les Pays-Bas et la Suède). Les Pays-Bas et la Suède bénéficient par ailleurs d'un rabais de 605 millions d'euros par an sur leur contribution RNB. Bref, le système est totalement opaque. De plus, il n'est pas normal que des pays moins prospères comme les nouveaux États membres contribuent de façon disproportionnée à un régime de compensation en faveur de pays plus riches.

Un mécanisme de correction généralisé, dans lequel les compensations s'effectuent au niveau des dépenses et qui est donc financé par tous les États membres, est non seulement plus simple et plus transparent, mais aussi plus équitable dans son application. Comme il a été dit, avec ses propositions de 2004, la Commission a donné une solide impulsion à la mise en place de ce mécanisme de correction généralisé⁵⁸. Le principe qui sous-tend son

58 Commission européenne, *Commission européenne, Proposition de décision du Conseil concernant le système des ressources propres des Communautés européennes, Proposition de règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil du (...) relative au système des ressources propres des Communautés européennes*, Bruxelles, 14.7.2004, COM(2004) 501. Voir également : Commission européenne, Rapport présenté par la Commission, partie I, *Financement de l'Union européenne - Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres*, COM(2004) 505 final/2, Bruxelles, 6.9.2004 (Propositions Scheyer) et Volume II, Technical Annex, *Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, COM(2004) 505 final, Bruxelles, 14.7.2004.

application est que seuls les déséquilibres *excessifs* sont compensés, et uniquement *dans certaines limites*.

Dans la proposition de la Commission, le mécanisme de correction n'est appliqué que si la contribution nette d'un État membre dépasse un seuil donné : un taux de 0,35 % du RNB est avancé comme possibilité. Un maximum de 66 % (comme pour le rabais britannique existant) de la tranche dépassant ce seuil serait remboursé, le volume de remboursement maximal étant plafonné. Le calcul des contributions nettes devrait s'effectuer selon le système actuel éprouvé. D'après la Commission, le plafond pourrait être fixé à 7,5 milliards d'euros par an. Un seuil de 0,35 % du RNB représenterait une compensation brute moyenne d'environ 7 milliards d'euros par an pour la période des *perspectives financières 2007-2013*. La correction nette serait bien entendu plus basse, car tous les États membres doivent participer au financement de toutes les compensations.

Le tableau ci-dessous présente les conséquences du système proposé par la Commission et exprimé en solde budgétaire net en pourcentage du RNB.

Certes, il s'agit d'une perte substantielle pour le Royaume-Uni, mais ses effets peuvent être atténués par une mise en place progressive. De plus, le Royaume-Uni bénéficie dans le système actuel d'une « surcompensation ». Les autres contributeurs nets, dont les Pays-Bas, y perdront eux aussi. Mais le coût total du mécanisme de correction sera moindre et continuera à diminuer graduellement.

L'AIV ne souhaite pas se prononcer sur la valeur précise du seuil et du plafond, ces derniers devant faire l'objet de négociations. En outre, il va de soi qu'un tel système doit être introduit pas à pas. L'AIV pense néanmoins qu'un mécanisme de correction correspondant à cette ébauche peut être une option efficace.

Dans le cadre de la réforme de la politique des dépenses, le montant maximum à compenser diminuera peu à peu. Avec une politique des dépenses qui met en avant la valeur ajoutée d'une action communautaire et se veut respectueuse des principes d'opportunité, de subsidiarité et de proportionnalité, le mécanisme de correction finira par perdre sa raison d'être.

Recommandation 16 :

L'AIV préconise l'introduction d'un mécanisme de correction généralisé, visant à compenser dans certaines limites les déséquilibres excessifs en termes de dépenses et remplaçant le système complexe de corrections au niveau des recettes.

Recommandation 17 :

Selon l'AIV, un tel mécanisme de correction pourra être mis en place graduellement à partir de 2014. Dans le cadre de la réforme de la politique des dépenses, le montant maximum à compenser diminuera progressivement.

Soldes budgétaires nets estimés (moyenne **2008-2013**), exprimés en pourcentage du RNB, sur la base de la proposition de la Commission de 2004 (avec un seuil de 0,35 % et un plafonds de 7,5 milliards d'euros).

Allemagne	-0,48 %
Autriche	-0,41 %
Belgique*	1,27 %
Chypre	-0,33 %
Danemark	-0,25 %
Espagne	0,26 %
Estonie	3,79 %
Finlande	-0,19 %
France	-0,33 %
Grèce	2,20 %
Hongrie	3,09 %
Irlande	0,51 %
Italie	-0,35 %
Lettonie	4,45 %
Lituanie	4,44 %
Luxembourg*	5,85 %
Malte	1,10 %
Pays-Bas	-0,48 %
Pologne	3,80 %
Portugal	1,54 %
République tchèque	3,21 %
Royaume-Uni	-0,51 %
Slovaquie	3,31 %
Slovénie	1,34 %
Suède	-0,45 %

* Lorsque les dépenses administratives ne sont pas prises en compte, la Belgique et le Luxembourg sont contributeurs nets.

Source : Commission européenne, Volume II, *Technical Annex, Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system, COM(2004)505 final, Bruxelles, 14.07.2004, table XIII, p. 73.*

IV Les recettes de l'UE

Comme indiqué dans l'introduction, le système des recettes de l'UE a vu s'accumuler au fil des années une mosaïque de réglementations. Néanmoins, la structure actuelle offre une garantie suffisante de couverture des dépenses par les recettes. En ce sens, le système existant peut être qualifié de solide et de stable. Les recettes actuelles de l'UE proviennent de trois sources :

1. les ressources propres traditionnelles (RPT) de l'UE, à savoir les prélèvements agricoles et les droits de douane (perçus sur les biens qui entrent dans l'UE) ;
2. une partie de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ;
3. les versements basés sur le revenu national brut (RNB) de chaque État membre.

Il existe par ailleurs une petite catégorie résiduelle de recettes, dont les amendes, ainsi que des rabais spécifiques accordés sur les recettes précitées à certains États membres et financés par les autres États membres⁵⁹.

Les prélèvements agricoles ont été instaurés en 1962, les droits de douane en 1968. En 1970, les deux taxes ont été transférées à la Communauté européenne (CE) et, depuis 1974, plus aucune distinction n'est établie entre ces deux sources de recettes. En 1988, les RPT de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ont également été transférées à la CE. Et depuis 2000, 25 % des prélèvements précités sont retenus par les États membres à titre de frais de perception.

Si la ressource TVA a été créée par la décision du 21 avril 1970, elle n'est réellement appliquée que depuis 1980. De par sa nature, ce type d'impôt présente un caractère très régressif, car les ménages pauvres (et donc aussi les pays pauvres) consacrent une part relativement élevée de leur revenu à l'achat de produits. Par conséquent, une correction s'impose pour l'assiette : de 1988 à 1994, un plafond à hauteur de 55 % du produit national brut (PNB) a été appliqué ; en 1995, ce plafond a été ramené à 50 % pour les pays dont le PNB était inférieur à 90 % de la moyenne de la CE ; en 1999, cet écrêtement a été étendu à tous les États membres. Par ailleurs, il a été décidé en 1970 de fixer le taux maximal d'appel de la TVA à 1 %, taux relevé à 1,4 % en 1985, puis ramené à 1 % durant la période 1995-1999, pour enfin s'établir, depuis 2000, à 0,5 %.

Le 24 juin 1988, la composante RNB a été introduite. Elle a mis fin à la discussion sur les disparités entre les États membres dans le calcul du produit national brut (PNB). La composante RNB comble la différence entre recettes et dépenses de l'UE, avec un plafond des ressources propres totales de 1,4 % du RNB total de l'UE. Pour les *perspectives financières 2007-2013*, ce plafond a été abaissé à 1,24 % du RNB^{UE}.

Au fil des années, l'importance respective des différentes sources de recettes s'est considérablement modifiée. Le poids des RPT et des recettes de TVA a nettement diminué et, actuellement, la composante RNB est de loin la principale source de revenus de l'Union. Du fait de l'accroissement du nombre de pays bénéficiant de préférences commerciales spécifiques⁶⁰ et des différents cycles de négociations de l'OMC, les barrières douanières –

59 Voir à ce propos la dernière section du chapitre précédent.

60 Dès sa création, l'UE a noué des liens particuliers avec différents pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP). Ce groupe s'est progressivement élargi pour atteindre 78 pays en 2007.

composées des prélèvements agricoles et des droits de douane – ont été levées progressivement pour la plupart des marchandises. Dans le futur, la part de cette source de recettes baissera encore, surtout si le cycle de Doha se conclut par un succès.

En 2006, les recettes générées par les RPT représentaient environ 14 % des recettes totales de l'Union, les versements TVA quelque 16 % et les contributions RNB environ 65 %. L'ensemble des recettes issues des ressources propres ont atteint cette même année près de 102,4 milliards d'euros – soit 0,90 % du RNB^{UE} – auxquels se sont ajoutées les autres recettes à hauteur de 6,1 milliards d'euros. En 2006, les dépenses totales se sont chiffrées à 107,4 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 0,94 % du RNB^{UE} ⁶¹.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le système est loin d'être simple, surtout à cause de la diversité des corrections et rabais entre les États membres. C'est pourquoi l'AIV souligne l'utilité de la proposition de correction généralisée formulée par la Commission en 2004. Dans la situation actuelle, les discussions sur les *perspectives financières* de l'UE sont de plus en plus difficiles⁶². Il ne s'agit pas seulement de combattre les effets négatifs de cette multitude de rabais et corrections sur la qualité de la politique des dépenses. Selon l'AIV, il est tout aussi important d'œuvrer pour la simplicité et l'équité du système des ressources propres de l'UE. C'est à juste titre que la décision du Conseil de décembre 2005 concernant une réforme complète des finances de l'UE ne se limitait pas aux dépenses, mais portait aussi sur le système des ressources propres⁶³.

Critères pour un système des ressources propres de l'UE

Une des conditions essentielles que doit remplir un nouveau système des ressources propres est le respect de l'autonomie de l'UE. Cela signifie que les contributions des États membres doivent avoir un caractère obligatoire, à l'inverse des contributions versées par exemple aux institutions des Nations unies, lesquelles fluctuent d'année en année au gré des négociations budgétaires menées dans chacun des États membres. Par ailleurs, le principe qui guide le présent avis est que les modifications de la base financière de l'UE (i) ne doivent pas entraîner un dépassement du plafond actuel des ressources propres établi à 1,24 % du RNB^{UE} ni (ii) pas engendrer une hausse substantielle du niveau des dépenses, actuellement de l'ordre de 1 % du RNB^{UE}.

Plusieurs publications ont détaillé les conditions que devrait remplir un système des ressources propres⁶⁴ et ont ainsi dégagé une série de critères. Selon l'AIV, les plus importants sont :

1. *la suffisance* : les ressources choisies doivent être globalement suffisantes pour équilibrer le budget ;

61 Commission européenne, DG Budget, *Budget de l'UE 2006 - Rapport financier*, 2007, p. 7, 8, 29 et 30.

62 Avis de l'AIV n° 52, *Europa een prioriteit! [Priorité à l'Europe !]* novembre 2006, pp. 8 et 9.

63 *Conclusions du Conseil européen*, 15-16 décembre 2005, 15914/05. Voir conclusion 6 et Présidence du Conseil européen, *Perspectives financières 2007-2013*, Bruxelles, 19 décembre 2005, CADREFIN 268, document n° 15915/05. Voir : Troisième partie, Réexamen.

64 Voir également à ce propos : Jacques Le Cacheux, *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource, The Case for a European Tax*, *Étude Notre Europe* n° 57, Mai 2007 ; Philippe Cattoir, *Tax-based EU own resources : An assessment*, *Taxation Papers*, DG Fiscalité et union douanière, Document de travail n° 1/2004 et voir aussi le rapport d'Alain Lamassoure, *Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne* (2006/2205(INI), Parlement européen, *Document de séance*, 13.3.2007, final, A6-0066/2007.

2. *la stabilité* : les recettes doivent offrir globalement des garanties suffisantes ;
3. *l'efficacité* : les frais de perception doivent être aussi bas que possible ;
4. *l'équité* : les États membres contribuent en proportion de leur revenu national.

Pour ce qui est de ce dernier critère, il faut également veiller à l'équité au niveau des citoyens : ils doivent contribuer en fonction de leurs revenus (équité verticale) et, à revenu égal, contribuer de façon identique (équité horizontale). De plus, le système devrait être aussi simple que possible pour être bien compris des citoyens.

En réalité, le critère de *visibilité* aurait aussi sa place dans cette liste. Aux yeux des citoyens, ce critère n'est toutefois pas très convaincant dans la conjoncture actuelle : selon toute apparence, peu d'entre eux se rallieraient aujourd'hui à l'introduction d'un nouvel impôt communautaire. C'est pourquoi l'AIV a choisi de ne pas donner trop de poids à ce critère.

Les annexes du rapport Lamassoure renferment des avis émanant de différentes commissions du PE : Contrôle budgétaire, Affaires économiques et monétaires, Développement régional et Affaires constitutionnelles⁶⁵. Celles-ci plaident en faveur de l'application de divers critères plus techniques⁶⁶. Nous débordions du cadre du présent avis en abordant tous ces critères ici, même si l'AIV est convaincu de leur bien-fondé.

Options

La Commission s'est livrée à l'analyse approfondie de plusieurs options concernant de nouvelles ressources propres⁶⁷. Dans sa communication de 2004, elle présente trois options en matière de ressources propres fiscales :

1. ressources propres liées à la consommation d'énergie (droits d'accise) ;
2. ressources propres basées sur la TVA ;
3. ressources propres basées sur les revenus des sociétés.

L'étude réalisée en 2004 par Philippe Cattoir, de la DG Fiscalité et Union douanière⁶⁸, et le rapport Lamassoure de mars 2007⁶⁹ sont particulièrement intéressants à ce sujet. L'AIV renonce délibérément à évoquer les multiples autres options (impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, revenu de seigneurage, taxe sur les communications, impôt sur le revenu à taux fixe, impôt sur les transactions financières, taxe sur le transport aérien, droits d'accise sur

65 Alain Lamassoure, Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne (2006/2205(INI), Parlement européen, Document de séance, 13.3.2007, final, A6-0066/2007.

66 Il s'agit de la transparence, du contrôle démocratique (par le PE et la Cour des comptes de l'UE), de la résistance à la fraude et à la corruption.

67 Commission européenne, Rapport présenté par la Commission, partie I, *Financement de l'Union européenne - Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres*, COM(2004) 505 final/2, Bruxelles, 6.9.2004 (propositions Scheyer) et Volume II, Technical Annex, *Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, COM(2004) 505 final, Bruxelles, 14.7.2004.

68 Philippe Cattoir, Tax-based EU own resources: An assessment, *Taxation Papers*, DG Fiscalité et union douanière, Document de travail n° 1/2004.

69 Alain Lamassoure, Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne (2006/2205(INI)), Parlement européen, Document de séance, 13.3.2007, final, A6-0066/2007.

l'alcool et le tabac), car elles ne sont pas jugées viables par les experts ou ne répondent pas aux critères fixés⁷⁰.

L'AIV tient à souligner qu'aucune des ressources propres fiscales évoquées plus haut ne sera imposée ou perçue par l'UE. La Commission comme le PE sont très attachés à la souveraineté fiscale des États membres. Les trois options présentées par la Commission ne doivent pas non plus être considérées comme de nouveaux impôts communautaires. Il ne s'agit que de l'affectation à l'UE d'une partie des impôts nationaux.

L'AIV insiste également sur le fait que, dans tout système des ressources propres fiscales, la nécessité d'un financement résiduel subsistera. En effet, contrairement aux États membres, l'UE ne peut contracter d'emprunts. Cela signifie que les dépenses et les recettes doivent être en équilibre et qu'une correction limitée peut donc se révéler nécessaire chaque année pour assurer cet équilibre. C'est là une complication supplémentaire dans l'introduction de toute ressource nouvelle.

Ci-dessous, les trois options de la Commission sont examinées de plus près à la lumière des critères précités.

1. Ressources propres basées sur la TVA

Dès 1994, le PE a préconisé un système des ressources propres liées à la TVA⁷¹. Contrairement au système « statistique » actuel des contributions TVA, il s'agit d'une véritable ressource fiscale dans la mesure où un pourcentage de la TVA nationale est perçu au profit de l'UE et lui est attribué.

La ressource propre TVA se classe relativement bien par rapport aux critères fixés. Elle répond parfaitement au critère de *suffisance* : 1 % de TVA sur l'assiette actuelle (y compris les taux zéro) suffit à financer la moitié du présent budget de l'UE. C'est par ailleurs une source de recettes stable. En termes d'*efficience*, il se peut que l'introduction définitive au niveau national paraisse simple, mais elle implique beaucoup de problèmes administratifs et prendra donc du temps. Par ailleurs, il faudra auparavant résoudre quelques problèmes épineux au niveau de l'UE. L'harmonisation de la TVA est par exemple incomplète : dans certains pays, il existe toujours des taux zéro et les exceptions et mécanismes de déduction ne sont pas homogènes. Ces obstacles peuvent certes être surmontés grâce à des mécanismes de compensation et à la poursuite de l'harmonisation des taux, mais aucun de ces volets n'est facile à négocier. Globalement, la Commission estime qu'il faudra six ans pour instaurer un tel système dans l'UE.

En ce qui concerne l'*équité horizontale*, le problème tient non seulement à la différence des taux (existence de taux zéro), mais aussi au fait que, dans les pays moins prospères, l'assiette de la TVA en pourcentage du revenu national est plus élevée que dans les pays riches (c'est ce qu'on appelle le « caractère régressif » de la TVA). C'est précisément pour cette raison que le

70 Outre les analyses de Cattoir et Lamassoure, voir aussi : Jacques Le Cacheux, Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource, The Case for a European Tax, *Étude Notre Europe*, n° 57, mai 2007, et J.F.H. Inghelram, Welke toekomst voor de financiering van de EU?, *SEW*, n° 5, mai 2007, pp. 191-200.

71 Langes, H., Report for the Committee of Budgets on the System of Own Resources in the European Union, *Parlement européen, Document de travail*, A3-228/94, 1994.

taux d'appel maximal de la TVA a été réduit dans le système existant. En outre, à l'intérieur des pays, la contribution des citoyens plus pauvres est proportionnellement supérieure, étant donné qu'ils dépensent relativement plus pour la satisfaction de leurs besoins de base et qu'ils épargnent moins. Cette pratique va donc à l'encontre de l'*équité verticale*. Le rapport Langes de 1994 a tenté d'y remédier en proposant une TVA différenciée dans le cadre de laquelle la contribution TVA serait calculée sur la base d'un pourcentage supérieur pour le taux normal et d'un pourcentage inférieur pour le taux réduit (comme c'est le cas pour les besoins essentiels).

Sur le plan de la *visibilité* pour les citoyens, cette mesure est peu convaincante dans la conjoncture actuelle. L'AIV ne veut donc pas y accorder trop d'importance. En effet, le citoyen l'assimilera à un nouvel impôt communautaire et, selon toute vraisemblance, cette idée ne suscitera guère d'enthousiasme en ce moment.

2. Ressources propres basées sur la consommation d'énergie (droits d'accise)

Une des conditions majeures pour l'introduction de ressources propres fiscales est l'existence d'une assiette harmonisée au niveau de l'UE. Pour les droits d'accise sur le gazole, l'essence et le gaz, regroupés sous le nom de « carburants », cette assiette harmonisée existe ; la directive en la matière a fixé des tarifs minimums pour les différents carburants.

Cette ressource arrive en bonne place sur le plan de la *suffisance*. D'après la proposition de la Commission de 2004, la moitié du produit de ce tarif minimum suffirait pour financer la moitié du budget de l'UE. Comme il s'agit d'un impôt sur la consommation et que l'élasticité-prix de la demande est faible, l'on peut s'attendre à ce que le produit soit relativement *stable*. En termes d'*équité horizontale*, l'inconvénient de cette option réside dans les écarts considérables entre les États membres en termes de participation à la consommation globale de carburants de l'UE et de contribution au RNB^{UE}. Face au critère d'équité horizontale, cette ressource propre n'est donc pas très satisfaisante.

De façon plus générale, l'AIV estime que la population de l'UE n'est guère favorable au prélèvement de taxes sur l'énergie à seule fin de générer des recettes pour les finances publiques. Il en serait tout autrement si l'UE instaurait des taxes sur l'énergie afin de décourager l'utilisation de la route et de contribuer ainsi à l'amélioration de l'environnement. Le *traité UE* prévoit une base juridique spécifique pour ce genre d'écotaxes (article 175 du *traité UE*). Les citoyens européens se rallieraient beaucoup plus volontiers à ce type d'impôt. Toutefois, un examen plus approfondi de cette question sortirait du cadre du présent avis⁷².

3. Ressources propres basées sur les revenus des sociétés

L'absence d'une assiette harmonisée rend très illusoire une telle ressource propre. Les tentatives antérieures de rapprochement des assiettes de l'impôt des sociétés dans les différents États membres se sont heurtées à une vive opposition au Conseil des ministres de l'UE. À cela s'ajoute le fait que la *stabilité* des recettes n'est pas garantie en raison du caractère cyclique des bénéfices des entreprises. Par conséquent, l'AIV estime que cette ressource est celle qui offre le moins de perspectives à long terme.

72 Voir aussi l'avis de l'AER (Conseil général de l'énergie)/AIV n° 46 et l'AIV n° 52.

Conclusions

Après avoir évalué le contenu des différentes options, l'AIV pense qu'à moyen terme, il est exclu qu'un système de ressources propres totalement nouveau puisse être négocié. Aucune des options examinées ne répond pleinement aux critères. En outre, le système actuel des transferts budgétaires fondés sur le RNB est parfaitement suffisant, facile à appliquer et par définition équitable. Toutefois, à plus long terme, l'AIV considère qu'une ressource propre fiscale basée sur la TVA offre les meilleures perspectives.

D'un point de vue politique également, une réforme fondamentale du système des ressources propres ne semble pas possible à moyen terme. En plein processus de ratification du *projet de traité modifiant le traité UE et le traité CE* et à la veille des élections européennes et de la mise en place d'une nouvelle Commission, le projet ne suscitera vraisemblablement aucun enthousiasme. Le document de consultation que la Commission a publié récemment n'ouvre pas non plus des perspectives très favorables pour une réforme ambitieuse du système des ressources propres. Dans ce contexte, le moyen terme représente pour l'AIV la période des prochaines *perspectives financières*, c'est-à-dire après 2013, ou même après 2020.

L'AIV considère néanmoins que le système actuel des ressources propres doit être expurgé en priorité de son mécanisme de correction complexe. Il faut lui substituer un mécanisme généralisé sur le volet dépenses, comme proposé au chapitre précédent. Ce « toilettage » rendrait le système des ressources propres beaucoup plus simple, plus équitable et plus transparent.

L'AIV estime qu'il est possible à moyen terme de compenser les déséquilibres budgétaires par le biais d'une réorientation de la politique des dépenses et d'un mécanisme de correction de moindre ampleur, mais généralisé.

Reste qu'à long terme il serait préférable d'assurer à l'UE des transferts de ressources non issues des budgets nationaux, comme l'AIV l'a déjà préconisé dans son avis précédent⁷³. En effet, le système actuel recèle le risque que la politique de l'UE reste tributaire d'un mode de pensée conditionné par le solde budgétaire net, comme dans les dernières décennies.

Recommandation 18 :

L'AIV estime qu'à court et à moyen termes, il n'est pas possible d'instaurer un système entièrement nouveau de ressources propres dans l'UE.

Recommandation 19 :

À long terme, il faut laisser la voie ouverte à un système des ressources propres qui ne repose pas en premier lieu sur les dotations budgétaires nationales.

Recommandation 20 :

Parmi les différentes options possibles, une ressource propre TVA telle qu'elle est suggérée par la Commission semble la plus intéressante à long terme pour le financement de l'UE.

73 Avis de l'AIV n° 52, *Europa een prioriteit!* [Priorité à l'Europe !] novembre 2006, chapitre II.

V Conclusions et recommandations

Cet avis et les recommandations qu'il contient se veulent une contribution de l'AIV à la réflexion générale sur la position néerlandaise concernant les finances de l'UE.

L'AIV s'est concentré délibérément sur le moyen terme et sur ce qui est politiquement faisable dans le cadre de la révision complète et globale de 2008/2009 à laquelle a appelé le Conseil européen. Dans son analyse, l'AIV a pris en considération le fait que l'époque n'était pas très propice à des réformes plus fondamentales, d'autant qu'elle coïncide avec la ratification du *projet de traité modifiant le traité UE et le traité CE*.

Il y a plus de vingt ans, un mécanisme de compensation spécifique, toujours en vigueur actuellement, a vu le jour en faveur du Royaume-Uni. Étant donné la nette amélioration du niveau de vie dans ce pays et l'élargissement de l'Union à des États plus pauvres, ce mécanisme est cependant tout simplement démesuré aujourd'hui. Par ailleurs, il est, en principe, illimité dans le temps, puisque qu'il n'a pas de date d'expiration, et le Royaume-Uni peut bloquer toute modification de ce régime. L'instauration d'un mécanisme de correction généralisé qui absorberait le régime appliqué au Royaume-Uni est la seule solution pour mettre fin à cette compensation spécifique.

L'AIV a pris comme point de départ la nécessité de se défaire du mode de pensée régi par le solde budgétaire net et de mesurer la politique – et en particulier la politique des dépenses – à l'aune de la valeur ajoutée pour l'UE dans son ensemble.

La réorientation de la politique des dépenses et le « toilettage » du mécanisme de correction sont au cœur de cette approche. Aux yeux de l'AIV, ces deux éléments sont indissociablement liés. Il est illusoire de vouloir remettre en question le rabais obtenu par le Royaume-Uni sans réduire les dépenses de la PAC. Et il est tout aussi chimérique de vouloir réformer fondamentalement la PAC sans toucher à la compensation britannique.

L'AIV estime que le moment est désormais venu de briser ce cercle vicieux en misant, lors des prochaines négociations, sur la qualité de la politique à partir de critères d'appréciation objectifs. Au cours des deux dernières décennies, la politique de l'UE a en effet été trop souvent évaluée en termes d'argent et de pourcentages.

Un mécanisme limité de correction généralisé restera encore indispensable pendant quelque temps. Son ampleur et sa raison d'être diminueront toutefois à mesure que la réforme de la politique des dépenses prendra corps et que les principes d'opportunité, de subsidiarité et de proportionnalité deviendront prépondérants.

Des raisons tant techniques que politiques amènent l'AIV à penser qu'à moyen terme un changement plus radical, privilégiant des ressources propres fiscales, est exclu. L'AIV croit néanmoins qu'à long terme il faut laisser la porte ouverte à un système des ressources propres qui ne soit pas alimenté au premier chef par des transferts budgétaires nationaux. À cet égard, l'AIV estime qu'une ressource fiscale TVA offre les meilleures perspectives.

Au vu de ce qui précède, l'AIV formule les recommandations du présent avis en se plaçant sous l'angle double des dépenses et des recettes de l'UE.

En matière de dépenses,

(i) concernant la politique de croissance durable :

Recommandation 1 :

En vertu du principe de subsidiarité, l'AIV recommande de développer dans le cadre de l'UE une vision commune des grands réseaux de transport et nœuds de communication. C'est la seule façon de repérer à temps d'éventuels problèmes dans les équipements d'infrastructure et de mettre à profit l'émergence de réseaux novateurs. En cas d'effets transfrontaliers substantiels, l'UE doit stimuler le processus par le biais d'un cofinancement, conformément au principe de proportionnalité.

Recommandation 2 :

Le marché intérieur doit s'enrichir d'un espace européen de la connaissance, lequel implique un accroissement du budget consacré au savoir et à l'innovation. L'AIV se rallie aux constatations du groupe Sapir, qui préconise un renforcement du rôle de l'UE dans la promotion de la R&D, et souscrit à la conclusion selon laquelle il faut mobiliser dans le budget européen des ressources nettement supérieures à la part actuelle de 0,05 % du RNB^{UE} par an. Cette initiative nécessite un réajustement à l'intérieur du budget.

Recommandation 3 :

L'AIV estime qu'en vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité l'UE doit stimuler par la voie d'un cofinancement la R&D qui, sans cela, ne pourrait se développer pour des raisons d'échelle. Le budget alloué à ce titre ne doit pas être réparti au préalable via des enveloppes nationales, mais être disponible pour les projets qui s'avéreront les meilleurs dans la compétition internationale.

(ii) concernant la politique de cohésion :

Recommandation 4 :

L'AIV recommande de concentrer l'aide à la convergence sur les États membres les plus pauvres (avec un RNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE).

Recommandation 5 :

L'AIV recommande d'introduire les innovations suivantes dans la politique de cohésion :

- a. abaissement du pourcentage des crédits de l'UE à un maximum de 25 % pour les États membres les plus riches (et un maximum de 50 % pour les plus pauvres) ;*
- b. constitution d'une réserve d'un montant appréciable (au moins 10 % du budget) qui ne sera pas répartie d'avance via des enveloppes nationales, mais restera disponible pour les projets qui s'avéreront les meilleurs dans la compétition internationale ;*
- c. limitation du statut privilégié des Fonds structurels (c'est-à-dire coup de frein à la pratique des Fonds structurels qui consiste à reporter outre mesure des dépenses à la fin de la période couverte par les perspectives financières) de manière à éviter une accumulation et une « incitation à dépenser ».*

Recommandation 6 :

Compte tenu de la capacité d'absorption des États membres les plus pauvres, il importe de maintenir au niveau de 3,8 % du PNB de ces États le plafond des dépenses annuelles au titre de la politique de cohésion.

Recommandation 7 :

La réalisation des objectifs de Lisbonne concernant l'augmentation du taux d'activité doit être soutenue par le cofinancement de ces efforts via les Fonds structurels de l'UE, et en particulier le Fonds social européen.

Recommandation 8 :

Les petits projets d'infrastructure transfrontaliers qui ne verraient pas le jour via le marché doivent continuer à être stimulés sur une base de cofinancement par l'UE, même si les régions concernées se situent dans des États membres prospères.

(iii) concernant la PAC :

Recommandation 9 :

Selon l'AIV, de nouvelles réformes de la PAC sont nécessaires. L'opportunité et la légitimité sociale des aides existantes au revenu des agriculteurs restent fragiles. L'AIV estime que, dans un avenir proche, la PAC devra être beaucoup plus attentive aux nouvelles attentes sociales. L'engagement du gouvernement néerlandais actuel, qui souhaite voir les aides au revenu des agriculteurs européens liées plus étroitement à la réalisation de missions d'utilité sociale telles que la sécurité et l'hygiène alimentaires, la préservation du paysage et la protection de l'environnement et du bien-être animal (voir l'accord de coalition de février 2007), montre la voie à suivre. Il s'agit maintenant de concrétiser cette approche.

Recommandation 10 :

Selon l'AIV, il s'agit d'opter dans la PAC pour une approche différenciée par territoire et basée sur le cofinancement, dans un cadre communautaire qui empêche les distorsions de la concurrence sur le marché intérieur.

Recommandation 11 :

Dans la perspective des négociations sur la révision de la PAC, l'AIV recommande de ne pas se focaliser sur les retombées financières pour le solde budgétaire net des Pays-Bas, mais de privilégier sans ambiguïté la qualité de la politique.

Recommandation 12 :

À mesure que s'affirme le redressement du prix des produits agricoles, de plus en plus d'agriculteurs européens peuvent retirer directement du marché un revenu approprié et des réformes plus approfondies de la PAC se justifient davantage. Cela signifie que le moment n'a jamais été aussi favorable à la mise en œuvre des réformes indispensables de la PAC.

(iv) concernant la politique de « L'UE en tant que partenaire mondial » :

Recommandation 13 :

La réforme financière doit être engagée dans l'optique :

- a. du financement communautaire de toutes les composantes (au lieu du financement intergouvernemental actuel de certaines d'entre elles) ;*
- b. de l'augmentation des moyens mis à la disposition de la politique extérieure ;*
- c. de l'accroissement prioritaire de la partie non-APD des ressources (dans les perspectives financières 2007-2013, 90 % des ressources de la rubrique « L'UE en tant que partenaire mondial » sont des ressources APD), avec une attention toute particulière pour le rôle de l'Union dans le domaine de la prévention des conflits, de la gestion des crises, de la promotion de la stabilité et de la reconstruction, et sans que les dépenses APD en pâtissent.*

Recommandation 14 :

En vue d'améliorer la synergie et la transparence, le Fonds européen de développement (FED) doit être incorporé dans le budget ordinaire de l'UE.

Recommandation 15 :

Dans le cadre de la réforme, l'Union et les États membres devront s'investir davantage en vue d'une mobilisation plus cohérente des ressources disponibles. Les maîtres mots dans ce contexte sont la valeur ajoutée de la politique de l'UE, l'efficacité, la continuité et la répartition équitable des charges entre les États membres.

(v) concernant les déséquilibres budgétaires :

Recommandation 16 :

L'AIV préconise l'introduction d'un mécanisme de correction généralisé, visant à compenser dans certaines limites les déséquilibres excessifs du côté des dépenses et remplaçant le système complexe de corrections au niveau des recettes.

Recommandation 17 :

Selon l'AIV, un tel mécanisme de correction pourra être mis en place graduellement à partir de 2014. Dans le cadre de la réforme de la politique des dépenses, le montant maximum à compenser diminuera progressivement.

En matière de recettes :

Recommandation 18 :

L'AIV estime qu'à court et à moyen termes, il n'est pas possible d'instaurer un système entièrement nouveau de ressources propres dans l'UE.

Recommandation 19 :

L'avis reste d'avis qu'à long terme il faut laisser la voie ouverte à un système des ressources propres qui ne repose pas en premier lieu sur les dotations budgétaires nationales.

Recommandation 20 :

Parmi les différentes options possibles, l'AIV estime qu'une ressource propre basée sur la TVA, telle qu'elle est suggérée par la Commission, semble la plus indiquée à long terme pour le financement de l'UE.

Annexes

Liste des personnes consultées

C.J. Bansema	<i>Chef de la division Affaires intérieures de la direction Intégration européenne (DIE/IN), ministère des Affaires étrangères</i>
M ^{me} I.J.J. Burgers	<i>Professeur de droit fiscal, université de Groningue</i>
J.W. Flohil	<i>Chargé de mission senior au ministère des Finances, Trésorerie générale, direction Relations extérieures, division Union européenne</i>
H.A.C.M. Notenboom	<i>Ex-membre de la Chambre des représentants, ex-membre du Parlement européen ; professeur extraordinaire émérite de droit fiscal, TU-Eindhoven</i>
A. Oostra	<i>Directeur général au ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments</i>
A.P. Postma	<i>Chargé de mission senior au ministère des Finances, Trésorerie générale, direction Relations extérieures, division Union européenne</i>
C. van Rij	<i>Directeur de l'Intégration européenne (DIE), ministère des Affaires étrangères</i>

Liste d'abréviations

ACP (pays)	Pays d'Afrique, des Caraïbes et de l'océan Pacifique qui ont noué des liens particuliers avec l'UE
AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
APD	Aide publique au développement
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEI	Commission de l'intégration européenne (de l'AIV)
DIE	Direction Intégration européenne, ministère des Affaires étrangères
DIE/IN	Division Affaires intérieures de la direction Intégration européenne, ministère des Affaires étrangères
FED	Fonds européen de développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PNB	Produit national brut
R&D	Recherche et développement
RNB	Revenu national brut
RPT	Ressources propres traditionnelles de l'Union européenne
SER	Conseil économique et social
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire

Vue d'ensemble des dépenses de l'UE par État membre en 2006

Source : Commission européenne, DG Budget, Budget de l'UE 2006 – Rapport financier, 2007, p. 61
 [en français sur internet http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_06_fr.pdf]

2006	1. Agriculture		2. Actions structurelles		3. Politiques Internes		4. Actions extérieures		5. Administration		6. Réserves		7. Stratégie de pré-adhésion		8. Compensations		Total des dépenses		Montants (25%)					Ajustement JAI pour DK, IE et UK		Total des recettes								
	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	5.1	5.2	6.1	6.2	7.1	7.2	8.1	8.2	Total	Ressource propre TVA	Ressource propre RIB	Correction britannique	Ressource retenue comme frais de perception IPT	Droits de douane	Coactions «sures»	Droits agricoles	Ressources propres traditionnelles (RPT)		Droits de douane	Coactions «sures»	Droits agricoles	Ressources propres traditionnelles (RPT)	Retenus comme frais de perception IPT	Correction britannique	Ajustement JAI pour DK, IE et UK	Total
BE	956,1	310,4	784,4	0,0	3 574,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5 625,1	1 520,9	19,3	12,4	1 996,2	-507,0	453,4	1 932,6	249,2	0,0	0,0	4 156,1						
CZ	498,3	463,6	55,9	0,0	15,2	0,0	95,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 330,0	149,0	7,0	3,7	187,9	-49,7	173,7	632,5	80,1	0,0	0,0	1 085,3						
DK	1 164,8	1 24,9	1 63,8	0,0	48,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 501,9	323,3	42,9	5,8	382,4	-107,8	301,6	1 399,5	168,7	-0,2	0,0	2 193,0						
DE	6 566,9	4 388,3	1 130,6	0,0	1 56,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12 242,4	2 927,9	232,2	48,0	3 623,6	-976,0	3 296,4	13 986,2	380,5	0,3	0,0	20 501,2						
EE	75,6	142,5	50,5	0,0	7,3	0,0	20,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	300,0	19,3	0,9	0,0	24,8	-6,4	21,5	80,3	9,2	0,0	0,0	130,3						
EL	3 071,2	3 590,5	1 480,0	0,0	24,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6 833,7	204,4	11,5	3,1	256,0	-68,1	317,9	1 162,8	149,0	0,0	0,0	1 894,1						
ES	6 681,4	5 767,0	3 753,3	0,0	59,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12 883,0	1 197,9	61,6	7,9	1 527,7	-399,3	1 668,7	6 127,7	805,3	0,1	0,0	9 799,7						
FR	10 091,7	2 235,4	745,5	0,0	423,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13 496,2	1 282,6	132,1	47,0	1 531,1	-427,5	2 906,8	11 026,2	1 420,1	0,2	0,0	16 635,9						
IE	1 736,4	475,5	209,4	0,0	40,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2 461,8	203,3	0,8	1,9	267,0	-67,4	245,1	914,1	120,7	-0,1	0,0	1 482,0						
IT	5 486,0	4 531,0	753,5	0,0	1 51,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10 922,3	1 573,3	182,0	18,3	1 897,4	-524,4	1 679,8	9 247,2	1 066,3	0,2	0,0	13 506,8						
CY	51,4	14,7	22,3	3,9	10,7	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	239,6	32,6	4,5	0,0	39,0	-10,9	23,6	86,5	10,7	0,0	0,0	153,3						
LV	136,6	140,6	61,5	0,0	8,1	0,0	51,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	402,6	22,5	1,3	0,4	28,2	-7,5	25,3	95,7	11,6	0,0	0,0	155,1						
LT	308,8	191,8	227,5	0,0	9,3	0,0	55,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	799,8	38,0	2,7	0,6	47,4	-12,7	29,3	145,1	21,4	0,0	0,0	233,8						
LU	46,3	20,8	110,5	0,0	1 017,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 194,8	18,9	0,8	0,0	24,5	-6,3	36,9	142,5	18,9	0,0	0,0	217,2						
HU	840,9	691,2	128,1	0,0	16,4	0,0	133,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 842,2	104,2	5,1	3,1	130,8	-34,7	115,7	501,3	61,3	0,0	0,0	782,5						
MT	9,4	16,3	10,4	3,3	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	157,0	10,8	1,5	0,0	13,0	-3,6	7,7	28,3	3,4	0,0	0,0	50,2						
NL	1 220,1	463,9	429,4	0,0	77,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2 190,4	1 644,4	313,1	11,8	1 867,6	-548,1	887,1	3 497,1	102,8	0,1	0,0	6 131,5						
AT	1 274,9	304,5	229,1	0,0	21,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 830,1	195,3	4,6	4,9	250,9	-65,1	385,4	1 557,1	71,4	0,0	0,0	2 209,2						
PL	2 141,6	1 950,8	275,0	0,0	29,8	0,0	394,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5 305,6	272,0	49,1	13,8	299,8	-90,7	414,9	1 563,4	196,2	0,0	0,0	2 446,6						
PT	951,3	2 533,9	127,2	0,0	22,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3 634,8	117,8	29,3	0,7	127,0	-39,3	226,4	909,4	124,8	0,0	0,0	1 378,4						
SI	159,9	91,0	78,5	0,0	7,8	0,0	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	406,0	35,3	0,3	0,5	46,2	-11,8	47,8	174,6	21,4	0,0	0,0	279,1						
SK	277,5	268,0	60,5	0,0	10,0	0,0	67,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	698,2	55,0	1,5	2,1	69,8	-18,3	58,6	254,8	33,1	0,0	0,0	401,6						
FI	810,2	316,7	121,9	0,0	23,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 280,4	130,3	7,8	1,4	164,5	-43,4	246,8	1 071,2	111,7	0,0	0,0	1 559,9						
SE	924,6	308,3	317,9	0,0	22,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1 573,4	399,9	20,8	3,6	508,9	-133,3	456,9	1 812,7	28,1	0,0	0,0	2 697,7						
UK	4 307,8	3 021,4	829,3	0,0	1 35,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8 294,2	2 550,5	589,9	11,2	2 799,6	-850,2	3 178,8	11 873,5	-5 221,4	-0,8	0,0	12 380,6						
EU-25	49 797,7	32 363,0	7 445,8	7,2	5 928,0	0,0	828,1	1 073,5	97 443,4	15 028,3	17 224	202,1	18 113,1	-5 009,4	17 206,2	70 132,1	-15,3	-0,0	102 351,2															
Non-EU	0,9	1,6	371,3	4 217,3	137,7	0,0	1 351,8	0,0	6 080,6	Exédent de l'exercice précédent	2 410,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Non réparti	0,1	15,8	719,3	819,9	505,6	127,6	63,0	0,0	2 251,3	Surplus du FEOG-A-Garantie	92,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Affecté	0,0	18,9	477,3	141,8	128,5	0,0	33,8	0,0	800,2	Surplus du fonds de garantie à l'aide extérieure	3 569,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	49 798,8	32 399,3	9 013,7	5 186,2	6 699,7	127,6	2 276,7	1 073,5	106 575,5	Total	108 423,0																							

p.m. montant de la correction britannique 2005 (provisoire): -4 838,9

Annexe IV

Vue d'ensemble des dépenses de l'UE, Perspectives financières 2007-2013 telles qu'établies
le 4 avril 2007

Source : document distribué au Parlement européen

(2004 prices)	FINANCIAL FRAMEWORK* 2007-2013									Change 2013/ 2006
	2006 (c)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	
Indicative breakdown of expenditure with adjusted financial envelopes after Trialogue of 4 April 2006										
SUB-HEADING 1A Competitiveness for growth and employment										
TEN (transport and energy)	548	804	898	952	963	1.100	1.177	1.309	7.203	139%
Marco Polo II	34	53	55	56	57	58	60	61	400	81%
Spatial infrastructure 'Galileo'	148	94	140	182	223	132	129		900	
Nuclear decommissioning	138	230	229	229	160	159	160	161	1.328	17%
Life Long Learning + Erasmus Mundus	676	852	920	960	980	990	1.020	1.030	6.752	52%
7 th Research framework programme	5.044	5.170	5.612	6.088	6.704	7.486	8.170	8.851	48.081	75%
Competitiveness and innovation (CIP)	339	407	420	440	468	493	514	542	3.284	60%
Progress (social policy agenda)	95	78	86	91	96	98	102	107	658	12%
CUSTOMS 2012, FISCALIS & EMCS	56	64	64	65	69	73	77	79	490	42%
<i>Other (other actions in transport & energy safety, other social policy agenda, internal market, statistics, EIF capital increase, fight against fraud, traditional agencies & margin)</i>	491	652	673	691	714	706	744	821	5.003	67%
TOTAL SUB-HEADING 1A	7.570	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098	71%
SUB-HEADING 1B Cohesion for growth and employment										
Structural funds	31.682	36.152	35.789	35.448	34.816	34.537	34.718	35.063	246.523	11%
Cohesion Fund	5.904	6.711	7.529	8.414	9.044	9.536	10.005	10.279	61.518	74%
TOTAL SUB-HEADING 1B	37.586	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041	21%
HEADING 2 Preservation and management of natural resources										
Agriculture: direct aids & market support	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105	-7%
Rural development ^(a)	10.544	10.710	10.447	10.185	9.955	9.717	9.483	9.253	69.750	-12%
European fisheries fund ^(a)	630	539	544	551	551	553	554	556	3.849	-12%
Other fisheries programmes/actions	272	321	325	328	329	331	332	333	2.300	23%
Life+	199	227	241	255	266	278	290	304	1.861	53%
<i>Other (traditional agencies & margin)</i>	31	68	68	68	69	68	68	69	479	121%
TOTAL HEADING 2	55.411	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344	-8%
SUB-HEADING 3A Freedom, security and justice										
Solidarity and the management of migration flows	393	275	343	407	440	531	671	852	3.517	117%
Fundamental Rights and Justice	35	67	69	71	68	68	69	69	482	96%
Security and Safeguarding Liberties	12	55	62	82	95	116	121	123	654	967%
<i>Other (SIS, VIS, Eurodac, European Migration Monitoring Observatory, traditional agencies & margin)</i>	88	204	216	230	307	335	339	346	1.977	294%
TOTAL SUB-HEADING 3A	528	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630	163%
SUB-HEADING 3B Citizenship										
Health and consumer protection (incl. agencies)	139	138	164	179	181	182	184	185	1.214	33%
European Culture and Citizenship (Culture, Youth, Citizens for Europe)	176	179	187	193	193	193	193	193	1.330	9%
Media	91	81	95	97	98	99	99	99	671	9%
Rapid response and prep. Instrument for major emergencies:	17	15	17	17	17	17	17	17	119	1%
Institution building (Bulgaria and Romania)	66	82							82	-100%
<i>Other (Information policy, Eur. Year intercultural dialogue, pilot projects citizenship, EU visitors, traditional agencies & margin)</i>	105	104	105	103	103	103	103	104	724	-1%
TOTAL SUB-HEADING 3B	591	599	568	590	593	595	597	598	4.140	1%
HEADING 4 The EU as a global partner										
Instrument for Pre-Accession (IPA) ^(b)	1.121	1.193	1.290	1.353	1.452	1.565	1.660	1.700	10.213	52%
Eur. neighborhood & Partnership Instr. (ENPI)	1.274	1.390	1.400	1.437	1.470	1.530	1.640	1.720	10.587	35%
Development Coop & Ec. Coop Instr. (DCEC)	1.862	2.000	2.060	2.116	2.167	2.190	2.246	2.324	15.103	25%
Instrument for Stability	531	232	268	338	363	400	430	500	2.531	-6%
<i>Common foreign and security policy</i>	99	150	185	220	250	285	310	340	1.740	245%
Provisioning of Loan Guarantee Fund	220	188	185	181	178	174	171	167	1.244	-24%
<i>Emergency aid reserve</i>	221									-100%
<i>Other (humanitarian aid, macro-financial assistance, ad-hoc envelopes, traditional agencies & margin)</i>	894	1.046	1.081	1.094	1.129	1.196	1.222	1.278	8.046	43%
TOTAL HEADING 4^(b)	6.222	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463	29%
HEADING 5 Administration	6.499	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800	17%
HEADING 6 Compensation	1.041	419	191	190					800	
TOTAL	115.448	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316	10%

NB: All figures have been calculated using a 2% annual deflator between 2004 and 2013.

* The European Development Fund, the EU Solidarity Fund and the Emergency Aid reserve are not included in the financial framework.

(a) The 2006 level excludes the 2001 technical adjustment to the ceilings of structural actions heading whereby € 1026 million were shifted to the year 2006 to take account of the implementation conditions of structural funds. This affects all the transfers from the current structural actions to the new Heading 2.

(b) The 2006 figure does not include appropriations for BG/ROM nor the amount (€ 134 mn) proposed for 2006 by the Commission for the northern part of Cyprus.

(c) The breakdown for the year 2006 is based on the 2006 budget.

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22 LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27 JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*

- 30 UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *Septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40 L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41 LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005***
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53 LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54 L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57 LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12 Advisory letter RESPONSE TO THE 2007 HUMAN RIGHTS STRATEGY, *November 2007*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the General Energy Council.

*** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).