

Budget 2009: premières réflexions sur le mandat pour la conciliation concernant l'APB 2009

2008/2025(BUD) - 16/06/2008

En adoptant à l'unanimité le rapport de Mme Jutta **HAUG** (PSE, DE) sur les premières réflexions relatives à l'avant-projet de budget (APB) 2009 et sur le mandat pour la conciliation, la commission des budgets établit un canevas de réflexion sur la structure du futur budget de l'UE. Ce 1^{er} texte de programmation budgétaire prend en compte tous les changements devant intervenir en 2009 et qui auront des incidences importantes sur le budget. Certains sont liés à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (rééquilibrage au profit des députés des pouvoirs budgétaires entre le Conseil et le Parlement) ainsi que la disparition de la distinction entre dépenses obligatoires et non-obligatoires. D'autres seront la conséquence des élections européennes de 2009 et de la fin du mandat de l'actuelle Commission.

APB 2009 : l'APB s'établit à 134,395 milliards EUR en crédits d'engagement et à 116,736 milliards en crédit de paiement, avec une marge de 2,638 milliards EUR en engagement et de 7,443 milliards EUR en paiements. Les députés notent que les engagements inscrits à l'APB 2009 correspondent à 1,04% du RNB, soit une hausse de 3,1% par rapport au budget 2008.

Ils notent également les priorités fixées par la Commission dans l'APB, à savoir: i) le soutien à une croissance durable créatrice d'emplois ; ii) la poursuite de la politique de cohésion ; iii) la lutte contre le changement climatique et la promotion des énergies renouvelables et d'une politique énergétique fondée sur l'indépendance et la sécurité; iv) la mise en place d'une politique d'intégration commune et d'un espace européen de justice; v) le soutien à la paix au Moyen-Orient, la stabilité au Kosovo et dans les Balkans en général ; v) le soutien à l'aide alimentaire ainsi que le renforcement du volet "environnement" de la coopération au développement.

Réflexions générales : les députés déplorent que le cadre financier pluriannuel 2007-2013 (CFP) et l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 (AII) ne permettent d'utiliser la marge disponible sous le plafond de la rubrique 2 (1^{er} pilier de la PAC) que dans des conditions extrêmement restrictives, empêchant l'Union d'agir avec souplesse dans ce domaine. Or, cette marge devrait pouvoir être utilisée pour des besoins politiques nouveaux, comme Galileo notamment. Globalement, les députés déplorent **les très faibles marges par rapport aux plafonds du CFP**. Ils ne voient pas en outre les priorités politiques de la Commission, telles que décrites dans sa stratégie politique annuelle (SPA), dans l'APB et se disent insatisfaits des efforts entrepris par la Commission pour inclure les priorités du Parlement dans l'APB. Une fois de plus, les députés demandent un APB qui reflète fidèlement les besoins budgétaires de l'exercice à venir. Ils invitent donc la Commission et le Conseil à coopérer afin de prendre les décisions qui s'imposent en vue d'atteindre un niveau satisfaisant de crédits au titre du budget 2009.

Les députés s'étonnent par ailleurs du **niveau extrêmement faible des crédits de paiement** (116,736 milliards EUR) proposés par la Commission alors qu'ils s'élevaient en 2007 et 2008 à 126,5 milliards EUR et 129,1 milliards EUR.

Les députés reviennent ensuite sur chacune des rubriques budgétaires et s'expriment comme suit :

- **Sous-rubrique 1a** : les députés regrettent la marge limitée au titre de la sous-rubrique 1a et préconisent dès lors, la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires. La priorité devrait notamment aller à la mise en œuvre et à l'évaluation correctes des projets pilotes et des actions préparatoires en cours et à la loi envisagée sur les petites entreprises européennes (Small Business Act) ;

- **Sous-rubrique 1b** : les députés déplorent la forte baisse des paiements qui, comparés à 2008, sont amputés de 13,9%. Ils entendent veiller à ce que les ressources nécessaires aux politiques de cohésion demeurent garanties afin de relever les défis de la solidarité au sein de l'UE ;
- **Rubrique 2** : les députés font remarquer que seul 0,5% des crédits de la rubrique 2 sont affectés à des priorités environnementales, la grande majorité des fonds étant destinée aux aides directes et aux dépenses relatives au marché. Ils rappellent que l'objectif de la PAC est de garantir la stabilité du marché, la sécurité d'approvisionnement et des prix raisonnables pour les consommateurs. Ils demandent, dès lors, à l'UE de prévoir, dans son budget 2009, les moyens nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins engendrés par la **crise alimentaire** actuelle. Les députés soulignent également les grandes difficultés liées à la mise en œuvre du FEADER (2,83 milliards de crédits n'auraient pas été dépensés en 2007 et 1,361 milliards EUR auraient été reportés sur l'exercice 2008) ;
- **Sous-rubrique 3a** : les députés relèvent la hausse considérable (+15%) de cette sous-rubrique qui s'explique principalement par l'augmentation substantielle des crédits affectés aux chapitres "Solidarité — Frontières extérieures, politique des visas et libre circulation des personnes". Ils demandent une augmentation des crédits alloués à FRONTEX en 2009 pour lui permettre de mener à bien ses missions ainsi que des montants supplémentaires pour la lutte contre l'immigration illégale, la maîtrise de l'immigration légale, l'intégration des ressortissants de pays tiers et le renforcement de la protection aux frontières ;
- **Sous-rubrique 3b** : une fois de plus, les députés déplorent la faible marge sous cette sous-rubrique, même si globalement le montant des dépenses augmente. Ils déplorent notamment que les activités importantes pour l'Europe des citoyens aient enregistré la hausse la plus faible, quand ce n'est pas une baisse, par rapport à 2008. Ils s'inquiètent également des réductions proposées par la Commission pour une série de lignes budgétaires finançant les actions de communication. De ce point de vue, les députés réaffirment que la communication est, depuis longtemps, une priorité essentielle du Parlement et que son rôle est primordial, notamment dans l'optique des prochaines élections européennes ;
- **Rubrique 4** : les députés déplorent une fois encore l'augmentation mineure de cette rubrique fondamentale du budget. Ils condamnent vigoureusement le flou de l'approche budgétaire choisie par la Commission, dès lors qu'elle méconnaît complètement les besoins réalistes auxquels il faut s'attendre dans ce domaine et réclament **une révision globale du CFP conduisant à relever le plafond de la rubrique 4 pour la période 2009-2013**. Toutes les grandes priorités envisagées par la Commission sont sous-financées (Balkans, Kosovo, Palestine) et qui plus est, aucune solution budgétaire n'a été présentée pour financer les besoins supplémentaires en matière de PESC. Les députés attirent l'attention sur la crise alimentaire qui se développe dans le monde et sur les effets du changement climatique, et soulignent la nécessité pour l'Union de pouvoir respecter ses engagements. Tout en se réjouissant des nouvelles initiatives en matière de changement climatique et de financement d'un fonds mondial pour l'efficacité énergétique, les députés considèrent que les fonds disponibles sont largement insuffisants. Ils font également observer que, dès lors que la mise en place du cadre institutionnel articulé autour du Haut représentant, du Président du Conseil européen et du service européen pour l'action extérieure n'est toujours pas finalisée, il conviendrait de mettre les crédits budgétaires à disposition au fur et à mesure que se précisent la portée et la fonction des nouvelles structures organisationnelles ;
- **Rubrique 5** : les députés constatent que les dépenses administratives sont en progression de 5% par rapport à 2008. S'ils se félicitent des nouveaux postes demandés par la Commission, ils annoncent qu'ils procéderont à une analyse minutieuse des dépenses administratives dans le contexte interinstitutionnel pour identifier les besoins des institutions en 2009 et au-delà. Les députés déplorent également la tendance lourde de la Commission à l'externalisation.
- **Projets pilotes et actions préparatoires** : de manière générale, les députés regrettent que l'APB de la Commission ne prévoie pas d'engagements pour les projets pilotes et les actions préparatoires. Ils soulignent que l'AII permet d'affecter un montant total maximal de 40 Mios EUR aux projets pilotes par exercice budgétaire et un montant de 100 Mios EUR pour les actions préparatoires. Ils annoncent dès lors qu'ils sont déterminés à utiliser l'intégralité des fonds annuels prévus dans ce

cadre, estimant que ces projets et actions constituent un instrument indispensable pour faciliter l'émergence de nouvelles politiques servant l'intérêt des citoyens.

Les députés reviennent également sur les agences et les agences exécutives de l'Union, en indiquant que le Parlement contrôlera de près le niveau de leur financement.

Conclusions et mandat éventuel pour la conciliation : dans la perspective de la conciliation budgétaire de juillet, les députés estiment que les points suivants devraient être débattus :

- niveau approprié des paiements;
- conformité avec le principe de bonne gestion financière, dès lors qu'il s'agit notamment de dresser un tableau réaliste des besoins de la rubrique 4;
- engagement de la Commission à présenter des budgets rectificatifs visant exclusivement à mobiliser les financements en question, afin d'éviter de retarder la fourniture de l'aide financière;
- réponse appropriée aux exigences dans le domaine de l'aide et de la sécurité alimentaires;
- état d'avancement de la mise en œuvre du paragraphe 44 de l'AII et du plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré;
- ressources suffisantes pour l'Europe des citoyens;
- intentions provisoires de l'autorité budgétaire en matière de projets pilotes et d'actions préparatoires;
- clarté de la présentation du budget, notamment en ce qui concerne les dépenses administratives et les ressources humaines (notamment externalisation des tâches) ;
- dotation budgétaire appropriée permettant de répondre aux priorités de l'UE tant en matière de "compétitivité pour la croissance et d'emploi", de "lutte contre le changement climatique et de promotion d'une Europe durable" que de "réalisation de la politique commune de l'immigration".

Les députés annoncent qu'au cours des négociations à venir avec le Conseil, les députés feront pleinement usage de leurs pouvoirs que leur confère l'accord interinstitutionnel, y compris "la flexibilité législative de 5%" si nécessaire. Ils insistent sur l'importance du principe de solidarité incarné par la politique régionale et de développement, qui doit demeurer l'un des principes directeur de l'UE.

Enfin, les députés déplorent fortement l'habitude prise par le Conseil de procéder à des coupes linéaires lors de sa 1^{ère} lecture du budget de l'Union sans qu'aucune justification précise ne soit fournie. Ils rappellent que l'établissement du budget est un acte politique qui doit associer pleinement le Parlement européen.