

Budget 2011: projet de mandat relatif à la procédure de concertation concernant le projet de budget, avant la première lecture

2010/2002(BUD) - 02/06/2010

La commission des budgets a adopté le rapport de Sidonia Elbieta JDRZEJEWSKA (PPE, PL) sur le mandat du trilogue relatif au projet de budget 2011.

Observations générales sur le projet de budget 2011 : les députés rappellent que la procédure budgétaire 2011 est la première qui se déroulera conformément au traité de Lisbonne **en une seule lecture**. Il importera dès lors de renforcer la coopération et la coordination avec le Conseil afin de conclure un accord sur l'ensemble des dépenses dans le cadre de la procédure de conciliation.

En ce qui concerne le montant des dépenses proprement dites, les députés soulignent que le projet de budget (PB) pour 2011 s'élève à un total de **142.576.400.000 EUR en crédits d'engagement (CE)** et à **130.147.200.000 EUR en crédits de paiement (CP)**, laissant ainsi une marge de 1.224.400.000 EUR en CE et de 4.417.800.000 EUR en CP. Ces montants représentent respectivement 1,15% et 1,05% des prévisions de l'UE relatives au RNB pour 2011.

Les députés constatent toutefois que l'augmentation des CE n'est que de 0,77% par rapport au budget 2010, un chiffre en décalage par rapport aux attentes d'un budget normalement consacré à la relance de l'économie européenne de l'après-crise. Ils se réjouissent en revanche de constater que l'écart entre les CE et les CP s'est sensiblement réduit par rapport à 2010 ce qui témoigne d'une meilleure exécution du budget de l'UE. Les députés constatent également que la marge de 1,224 milliard EUR disponible dans le projet de budget résulte à 70% de la marge de la rubrique 2 intitulée "Conservation et gestion des ressources naturelles" et que les autres rubriques – notamment 1a, 3b et 4 – comportent des marges particulièrement limitées, ce qui réduit la capacité de l'UE à réagir aux changements politiques et aux besoins imprévus.

Un budget 2011 modeste pour rencontrer des défis importants: les députés font le relevé des priorités établies par la Commission pour 2011, à savoir :

- le soutien à l'économie européenne de l'après-crise,
- la mise en œuvre du traité de Lisbonne,
- le financement des nouvelles autorités chargées de la surveillance financière,
- le financement de l'initiative en matière de surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES),
- la mise en œuvre du programme de Stockholm, etc.

et s'interrogent quant au fait de savoir si l'augmentation modeste des CE par rapport au budget 2010 est **suffisante pour assurer la réalisation de ces priorités**. Les députés estiment pour leur part qu'il convient de répondre énergiquement à la crise et à l'instabilité des marchés financiers par une capacité financière et une flexibilité accrues pour le budget de l'Union. Ils attendent des informations complémentaires sur les conséquences du mécanisme européen de stabilisation financière décidé lors du Conseil Ecofin extraordinaire de mai 2010 ainsi que sur l'impact de la **mise en place d'un système efficace de surveillance** destiné à prévenir ce type de crise à l'avenir, assorti d'une obligation d'informer directement le Parlement.

La priorité n°1 du budget 2011 : les jeunes : les députés rappellent la principale priorité budgétaire du Parlement pour le budget 2011 que constitue **la politique de la jeunesse**. Or, l'augmentation des crédits proposée dans le PB pour les programmes et instruments-clés liés à la jeunesse, tels que l'apprentissage tout au long de la vie, Jeunesse en action et Erasmus Mundus, est relativement symbolique. Les députés demandent dès lors un financement supplémentaire pour ces programmes.

Sur le plan institutionnel, les députés se disent prêts à négocier dans un esprit constructif et ouvert et attendent du Conseil qu'il adopte une approche coopérative sans se limiter à un exercice comptable fondé sur des économies et des coupes budgétaires. Ils rappellent également que le budget de l'Union peut jouer un rôle déterminant dans des secteurs clés pour soutenir les investissements à long terme et l'emploi. Le Conseil est dès lors appelé à tenir dûment compte de cette réalité lorsqu'il se prononcera sur le budget de l'Union en s'abstenant de toute réduction linéaire du budget.

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

- **Rubrique 1a** : les députés relèvent une augmentation de 4,4% des CE (à 13,437 milliards EUR) et de 7% des CP (à 11,035 milliards EUR) pour cette rubrique et constatent l'octroi de crédits moins importants pour les programmes Douane 2013 et le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise relevant du PIC. Ils plaident en faveur d'un **soutien accru à tous les programmes et instruments visant à stimuler les PME**, sachant l'importance de ce secteur pour la relance de l'économie européenne. Dans la foulée, ils rappellent que les nouveaux besoins devant être financés au titre de cette rubrique (démantèlement de la centrale nucléaire de Kozloduy, autorités de surveillance dans le domaine des marchés financiers, programme GMES, notamment pour la phase opérationnelle) n'ont pas été pris en compte lors de l'adoption du CFP. Il convient donc de prévoir un budget suffisant pour ces actions. Ils soulignent également que cette rubrique inclut une grande partie des initiatives destinées à la relance économique ainsi qu'aux initiatives phares exposées dans la **stratégie 2020** ("Une Union pour l'innovation", "Jeunesse en mouvement", "Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources", "Nouvelles compétences et nouveaux emplois" et "Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation") et **émettent des doutes sur la capacité réelle à financer l'ensemble de ces initiatives**. Parmi les autres politiques financées par cette rubrique figure la politique spatiale européenne qui exige un réel effort financier supplémentaire de la part des États membres dans le contexte du GMES. Les députés soutiennent encore les initiatives destinées aux jeunes et attendent de l'Union qu'elle donne une impulsion sans précédent au **développement d'une politique européenne globale dans le domaine de la jeunesse**. Ils déplorent au passage que le tourisme, qui génère indirectement plus de 10% du PIB de l'Union ne soit pas clairement mentionné dans le PB 2011. Ils critiquent également la stagnation du budget des EURES et de trois lignes budgétaires relatives aux relations industrielles et au dialogue social, ce qui va à contrecourant des besoins actuels en matière de financement des mesures en faveur de l'emploi ;
- **Rubrique 1b** : les députés constatent que le PB 2011 prévoit une augmentation des CE de 3,2%, avec un total de 50,970 milliards EUR pour cette rubrique. Globalement, ils estiment qu'il est **crucial d'affecter des moyens suffisants à la politique de cohésion** afin d'accélérer la relance de l'économie européenne et de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 concernant les régions. Ils invitent dès lors, la Commission et le Conseil à adopter sans délai un budget rectificatif si les crédits de paiement se révèlent insuffisants pour couvrir les besoins dans ce domaine. Ils appellent également la Commission à travailler avec les États membres qui présentent un faible taux d'absorption des crédits de la cohésion et à travailler à la remise à plat des règles complexes applicables en la matière ;
- **Rubrique 2** : les députés font observer que, ces dernières années, l'autorité budgétaire a instrumentalisé cette rubrique pour parvenir à un accord global sur les budgets annuels, en jouant sur la marge ou sur le redéploiement des crédits en faveur d'autres actions ou programmes. Nonobstant la demande de maintenir un niveau stable des crédits, les députés constatent que les

recettes affectées affichent une diminution de plus de 25% au titre de 2011, que l'enveloppe destinée à soutenir le marché diminue de presque 22% et que les crédits en faveur des mesures vétérinaires et phytosanitaires accusent un repli de 7,8%. Ils s'inquiètent également des hypothèses quelque peu optimistes de la Commission relatives à l'évolution des marchés agricoles en 2011, qui se traduisent par une réduction de quelque 900 millions EUR des dépenses de marché. Les députés appellent dès lors la Commission et le Conseil à surveiller les évolutions des marchés agricoles et à **se tenir prêts à réagir rapidement en prenant les mesures nécessaires du type "filet de sécurité" pour neutraliser les évolutions négatives des marchés** et la volatilité des prix du marché. S'ils saluent l'augmentation des crédits alloués aux aides directes, aux programmes en faveur de la consommation de fruits et légumes, et du lait dans les écoles ainsi que des crédits prévus pour le programme "aide aux plus démunis", les députés rappellent l'importance du « **fonds laitier** » adopté au titre du budget 2010 pour atténuer les conséquences de la crise laitière. Ils attendent de la Commission qu'elle examine comment les 300 millions EUR de ce fonds ont été utilisés par les États membres afin de pérenniser ce fonds. Ils relèvent également l'augmentation des crédits au titre de la mise en œuvre de la politique de l'UE en faveur du climat ainsi que la hausse des CE au titre de LIFE+. Ils demandent au passage un effort financier pour lutter contre la pollution de l'eau et pour la politique maritime intégrée ;

- **Rubrique 3a** : les députés se réjouissent de la hausse globale des montants de cette rubrique (+12,8%) en vue de la mise en œuvre du programme de Stockholm. Ils demandent toutefois des crédits supplémentaires pour l'amélioration des conditions de détention en Europe, pour les mesures d'intégration sociale des immigrés et pour le soutien à des initiatives anti-drogue. Ils se félicitent également de la proposition visant à augmenter les crédits alloués au Fonds pour les frontières extérieures, au Fonds européen pour le retour ainsi qu'au Fonds européen pour les réfugiés. Les députés demandent en outre une dotation conséquente pour le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA). Les députés s'insurgent une fois de plus contre le flou entourant le calendrier de mise en place et d'entrée en vigueur du **SIS II**. Ils proposent dès lors de mettre une partie des crédits dédiés au SIS II **dans une réserve** le temps d'y voir plus clair, sachant que la perspective d'une migration vers le SIS semble de plus en plus compromise et qu'une solution de remplacement est actuellement en préparation ;
- **Rubrique 3b** : cette rubrique, centrale pour les citoyens européens, engendre de réelles inquiétudes de la part des députés car elle est une nouvelle fois en diminution (baisse de 0,03%). Les députés réaffirment au contraire qu'il faut procéder, sans plus attendre, à **des investissements coordonnés et pluridisciplinaires en faveur de la jeunesse** ainsi que pour faire de cette approche **le fil rouge de toutes les politiques**. Dans cette optique, les députés demandent une augmentation de la dotation allouée aux instruments destinés à promouvoir la politique de la jeunesse et regrettent le manque d'ambition affiché par la Commission en la matière. Ils confirment au passage leur intention d'appeler le Parlement à modifier le projet de budget en vue de garantir le financement approprié de cette priorité. Ils déplorent encore qu'aucun crédit ne soit prévu pour la coopération dans le domaine de la jeunesse et des sports ainsi que la baisse des crédits alloués aux programmes de promotion de la citoyenneté européenne, de la communication, des informations destinées aux médias et du programme DAPHNE destiné à lutter contre la violence faites aux enfants, aux adolescents et aux femmes ;
- **Rubrique 4** : une fois de plus, les députés déplorent les marges très serrées disponibles sous la rubrique 4, ce qui ne permet pas à l'Union de réagir de façon appropriée aux crises et situations d'urgence récurrentes ou soudaines. Ils soulignent que **seule une révision du plafond prévu dans l'actuel CFP peut remédier au décalage croissant et intolérable entre cette rubrique sous-financée** et les nouveaux engagements politiques du Conseil sur la scène internationale. Les députés demandent également à la Commission de prévoir une assistance financière supplémentaire pour les nouveaux programmes indicatifs de la politique de voisinage et pour le Partenariat oriental. Constatant la **diminution de 32% les CP destinés à soutenir financièrement la Palestine**, le processus de paix et l'UNRWA, les députés s'insurgent contre la déclaration de la Commission selon laquelle il serait, en substance, impossible de reconduire les crédits particulièrement élevés octroyés les années précédentes à cette politique sans remettre en cause l'aide allouée aux autres

pays de la région. Pour les députés au contraire, il faut de façon urgente revoir de manière substantielle les capacités de financement inscrites à la rubrique 4 et ne surtout pas diminuer le soutien de l'Union au renforcement des capacités institutionnelles de l'Autorité palestinienne. S'ils réaffirment leur adhésion au principe d'une aide financière aux principaux pays ACP fournisseurs de bananes, les députés rappellent qu'ils sont **fermement opposés au financement, via la marge, de mesures d'accompagnement pour ce secteur**. Ils se félicitent encore des crédits alloués à la PESC (portés à 327,4 millions EUR en CE) et du rôle de plus en plus ambitieux que l'Union entend jouer dans les zones affectées par les conflits. Ils réaffirment l'intention du Parlement de fournir au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) les moyens administratifs nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;

- **Rubrique 5** : les députés constatent que le total des dépenses administratives de l'ensemble des institutions est estimé à 8,267 milliards EUR, soit une progression de 4,5%. Les députés rappellent que les institutions doivent tout mettre en œuvre pour financer les besoins administratifs liés à la rémunération du personnel **au moyen des crédits prévus dans leurs sections respectives du budget 2010**. Une nouvelle fois, ils réaffirment la nécessité de mettre en place une structure performante pour le SEAE dans lequel les responsabilités seront clairement définies, de manière à éviter les tâches doublonnées et la génération de coûts administratifs supplémentaires. Les députés constatent au passage le penchant récurrent de la Commission à **externaliser** certaines tâches, à laquelle s'ajoute la conversion de certains postes en crédits pour agents contractuels, ce qui débouche sur une situation où un nombre croissant d'agents employés par l'Union n'est ni visible, ni rémunéré au titre de la rubrique 5. Par ailleurs, cette conversion est de nature à affecter la qualité et l'indépendance du service public européen. Les députés demandent enfin des éclaircissements sur les montants inscrits au budget pour l'ensemble des projets de nature immobilière qui ont des incidences financières significatives sur le budget.

Les députés font également quelques commentaires globaux sur les projets pilotes et les actions préparatoires ainsi que sur les **agences**. S'ils se félicitent de la stabilisation globale des budgets des agences (à 679,2 millions EUR), ils désapprouvent, en ce qui concerne les recettes affectées des agences dont les recettes proviennent de redevances, l'approche de la Commission consistant à augmenter les marges artificiellement.

Conciliation : les députés rappellent que, s'agissant de la procédure de conciliation, les institutions concernées sont censées arriver à un accord lors du trilogue programmé pour juillet 2010 et rappellent les principaux points de discussion à l'aube du trilogue budgétaire prévu pour le 30 juin 2010 :

- incidences budgétaires du mécanisme européen de stabilisation financière,
- incidences budgétaires de la stratégie Europe 2020,
- programmes liés à la jeunesse,
- durabilité financière et la bonne gestion de la rubrique 1a, y compris les changements introduits par le traité de Lisbonne,
- rubrique 4, y compris la mise en place du Service européen pour l'action extérieure,
- marges limitées dans le PB 2011 et la nécessité d'une révision de l'actuel CFP.