

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

2004/2209(INI) - 08/06/2005 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant par 426 voix pour, 140 contre et 122 abstentions, le rapport d'initiative de M. Reimer **BÖGE** (PPE/DE, DE), le Parlement européen se rallie largement à la position de sa commission temporaire sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie, et approuve les perspectives financières 2007-2013 en aménageant les montants proposés par la Commission. Le Parlement insiste avant tout pour que l'Union dispose de moyens suffisants pour assumer ses ambitions politiques tant sur le plan intérieur que vis-à-vis du reste du monde. Toutefois, le Parlement se prononce pour un cadre financier réaliste dans un contexte politique, économique et social difficile. C'est pourquoi, le cadre pluriannuel proposé par le Parlement est limité à 1,07% du RNB de l'Union européenne en crédits de paiement (soit 883 milliards EUR sur 7 ans) et **1,18% du RNB en crédits d'engagement, soit 975 milliards EUR sur 7 ans**. Pour rappel, la Commission proposait des paiements à hauteur de 1,14% (943 milliards EUR) et des **engagements à hauteur de 1,24%, soit 1.022 milliards EUR**, or le compromis le plus récent de la **Présidence luxembourgeoise** propose **1,06% en engagements** (soit, approximativement **873 milliards EUR**).

Les montants proposés dans la présente résolution (qui constituent le compromis que le Parlement défendra lors de la négociation avec le Conseil sur les prochaines perspectives financières) doivent permettre de faire face de manière juste et équitable à l'élargissement et de répondre aux 3 objectifs suivants :

- être affectés à des actions à valeur ajoutée européenne réelles ;
- être complémentaires des actions nationales ou locales ;
- être dépensées en respectant le principe de saine et bonne gestion financière.

Le Parlement met également l'accent sur la nécessité de fixer rapidement ce cadre financier afin d'éviter toute rupture dans l'action de l'Union. Comme la Commission, le Parlement identifie 5 grands défis pour les 7 ans à venir : une Europe plus compétitive et caractérisée par une plus grande cohésion (sur ce point, l'Assemblée a notamment mis l'accent sur la politique de recherche qui doit bénéficier de plus de moyens) ; une meilleure qualité de vie (en favorisant le développement rural et l'environnement) ; la mise en place d'un véritable Espace de liberté, de sécurité et de Justice (ELSJ) ; une Europe plus proche des citoyens (en favorisant notamment la diversité culturelle de l'Union) ; une plus grande visibilité de l'Union à l'extérieur en la faisant plus forte et plus solidaire (grâce à des actions PESC plus efficaces, en particulier).

Plus généralement, le Parlement propose de créer un certain nombre de réserves en dehors du cadre financier afin de faire face à des situations imprévues ou difficilement programmables à l'avance (cohésion, aides d'urgence, fonds de solidarité, fonds de garantie) et de faciliter l'adaptation économique de l'UE dans le domaine de la compétitivité. Cette stratégie vise à permettre d'assurer une plus grande flexibilité dans le fonctionnement de l'Union.

Si globalement l'approche de la Commission est acceptée (organisation et structure du budget notamment), le Parlement rappelle sa position selon laquelle la fixation d'un cadre financier doit correspondre à la mise en place d'un mandat du Parlement européen et de la Commission (soit 5 ans). Toutefois, à la faveur d'un amendement repris par 332 voix pour, 326 contre et 17 abstentions, le Parlement soutient la proposition de la Commission d'un cadre septennal dans la mesure où celui-ci assure stabilité et cohésion du système pris dans son ensemble.

Rubrique par rubrique, les perspectives financières telles qu'élaborées par le Parlement se présentent comme suit (prix 2004 : engagements):

Rubrique 1 : Croissance durable : 459 milliards EUR (incluant la recherche et le développement ; les réseaux transeuropéens ; l'enseignement et la formation ; la politique sociale ; la convergence ; la coopération transfrontalière) : pour le Parlement cette rubrique, jugée prioritaire, doit bénéficier de moyens suffisants mais réalistes : il ne faut pas surévaluer les moyens nécessaires mais se cantonner à financer ce qui peut être fait comme notamment la recherche, les RTE dans le transport. En conséquence, les activités accessoires et non prioritaires font l'objet d'une réaffectation des crédits vers la rubrique 3 (+ 1,3 milliards EUR) et la rubrique 4 (+ 2,7 milliards EUR) :

1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi : le financement de la recherche devrait être "simplifié", tandis qu'un programme "ambitieux" pour la compétitivité et l'innovation accompagné des ressources adéquates est jugé nécessaire pour engendrer la prospérité. L'Agenda pour la politique sociale se voit attribué une enveloppe supplémentaire de 200 mios EUR (par rapport à la proposition de la Commission) afin d'atteindre les objectifs de Lisbonne et stimuler l'emploi tandis que la l'éducation et la formation voient leur enveloppe augmentée de 670 mios EUR (apprentissage tout au long de la vie);

1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi : la politique régionale est considérée comme "indispensable" pour stimuler la cohésion économique et sociale de l'UE. Dès lors, le Parlement insiste pour que les crédits de cette rubrique soient exclusivement utilisés à cet effet, afin de soutenir la croissance, l'emploi et le développement durable et surtout afin de réduire les disparités existant entre les différentes régions de l'UE. Le Parlement estime que les financements dans ce domaine doivent atteindre 0,41% du RNB de l'UE et que les nouveaux pays membres de l'UE reçoivent jusqu'à 4% de leur RNB pour financer des projets liés à ces politiques. Ce plafond de 4% du RNB devrait cependant être traité de manière plus "élastique". Autrement dit, ce seuil pourrait être dépassé si un pays démontre une capacité d'absorption des fonds communautaires plus importante. Le Parlement préconise en outre l'introduction d'un mécanisme de transition pour les régions touchées par "l'effet statistique" (tombant en dessous des niveaux d'éligibilité pour les aides structurelles) et qui ne seraient plus en principe éligibles pour ces fonds. Une attention particulière devrait également être accordée aux régions ultrapériphériques.

Rubrique 2 : Conservation et gestion des ressources naturelles : 396,2 milliards EUR (incluant les dépenses agricoles ; le développement rural ; la pêche ; l'environnement) : le Parlement considère que les sommes prévues par la Commission pour le Fonds de développement rural sont extrêmement limitées et constituent un minimum absolu. Les problèmes intrinsèques aux zones rurales doivent être également pris en compte, par le biais d'un soutien aux entreprises génératrices de diversification. Le Parlement propose également que le programme NATURA 2000 (biodiversité et protection des habitats naturels) soit doté d'une enveloppe financière de 21 milliards EUR sur 7 ans et soit inséré dans la rubrique 2 des perspectives.

Tout en s'opposant à toute renationalisation de la Politique Agricole Commune (PAC), le Parlement envisage la possibilité d'introduire graduellement un cofinancement des dépenses agricoles au sein de l'UE15 si les besoins nécessaires excèdent les moyens disponibles après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, prévue au 1^{er} janvier 2007. Pour rappel, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se sont mis d'accord, en octobre 2002, pour fixer le plafond des dépenses agricoles à 293 milliards EUR. Au total, le Parlement fait remarquer que même si l'enveloppe PAC n'augmente que de 3% sur la période envisagée, elle reste disproportionnée en termes de volume de crédits pour l'ensemble des perspectives financières.

Rubrique 3 : Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 19,4 milliards EUR (incluant l'asile et l'immigration ; les frontières extérieures ; la sécurité ; la justice et les droits fondamentaux ; la santé et la protection des consommateurs ; la culture et la jeunesse ; la citoyenneté) : la réalisation de l'ELSJ est l'une des priorités de la nouvelle programmation financière. C'est pourquoi, le Parlement estime qu'une augmentation d'1 milliard EUR, par rapport à la proposition de la Commission, est nécessaire pour

atteindre les objectifs en la matière, tout en prévoyant une "marge suffisante" pour les imprévus. Le renforcement des crédits devrait en outre bénéficier à EUROPOL, l'office européen des polices, et EUROJUST, l'embryon de parquet européen, étant donné la priorité accordée à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. D'autres augmentations de crédits sont proposées pour les programmes liés à la jeunesse (de 811 millions EUR à 1 milliard EUR) et à la culture (de 360 à 500 millions EUR). Le Parlement demande également la création d'une sous-rubrique au sein de la rubrique 3 portant spécifiquement sur « la liberté, la sécurité et la justice ».

Rubrique 4 : l'UE comme acteur sur la scène mondiale : 70,7 milliards EUR (incluant la politique de voisinage de l'UE ; l'aide humanitaire ; la coopération au développement et la coopération économique ; la PESC -rubrique sous financée lors de la période 2000-2006) : dans ce domaine, le Parlement estime qu'il devrait être consulté chaque fois que les actions extérieures de l'UE ont des incidences budgétaires. Il veut être traité comme un partenaire à part égale avec le Conseil lors de toute adhésion et attend un engagement plus ferme de l'Union sur la scène internationale. Il demande une distinction plus nette de l'aide à la coopération destinée aux pays en développement et aux pays industrialisés. Il insiste tout particulièrement sur la question de la PESC en demandant que les dépenses dans ce domaine soient pleinement budgétisées afin que le Parlement ait son mot à dire en tant que branche de l'autorité budgétaire (un montant de 900 millions EUR ne serait libéré qu'après accord entre les 2 branches de l'autorité budgétaire). Pour l'ensemble de la rubrique, le Parlement se prononce pour une augmentation de 2,7 milliards EUR et une réaffectation de 1,2 milliards EUR afin d'affronter tous les besoins de cette rubrique.

Administration : globalement, le Parlement se prononce pour la réduction linéaire de cette rubrique de 2,9 milliards EUR, compte tenu des nouvelles formes de gouvernance (agences, en particulier).

Flexibilité et réserves : Indispensable lors de la période 2000-2006, l'instrument de flexibilité (permettant de couvrir de "nouveaux besoins imprévus") devrait être revu et augmenté à hauteur de 500 millions EUR par an (contre 200 millions EUR, actuellement). Ce nouvel instrument, jugé "partie non négociable" de l'accord interinstitutionnel à conclure, serait financé par les biais suivants: re-programmation au sein des différentes rubriques du budget, redéploiement des crédits non utilisés au sein et entre les rubriques, ou encore apport de nouveaux crédits si les deux premières possibilités sont inexploitable. Quant aux réserves, le Parlement propose la création d'une réserve pour la compétitivité (maximum, 7 milliards EUR, remplaçant le Fonds d'ajustement à la croissance), d'une réserve pour la cohésion (3 milliards EUR), d'une réserve d'aide d'urgence (1,5 milliards EUR), d'une réserve Fonds de Solidarité (6,2 milliards EUR), d'une réserve pour garantie de prêt (3 milliards EUR) et d'une réserve de flexibilité (3,5 milliards EUR). Au total, la flexibilité devrait représenter 0,03% du RNB.

FED : finalement, le Parlement a choisi de ne pas intégrer le Fonds Européen de Développement à l'intérieur du cadre financier (soit quelque 21,876 milliards EUR), alors qu'il a toujours soutenu la budgétisation du FED. Le Parlement estime que l'intégration éventuelle du FED ne devrait pas réduire les autres politiques. Il souligne de plus, dans un amendement socialiste approuvé en Plénière, que la budgétisation du FED n'est acceptable que si le plafond global du cadre financier apporte de nouvelles ressources au budget et que si le principe du partenariat UE-ACP est pleinement respecté.