

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des budgets

2004/0220(COD)

25.10.2005

AVIS

de la commission des budgets

à l'intention de la commission du développement

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant
établissement d'un instrument de financement de la coopération au
développement et de la coopération économique
(COM(2004)0629 – C6-0128/2004 – 2004/0220(COD))

Rapporteur pour avis: Reimer Böge

PA_Leg

JUSTIFICATION SUCCINCTE

1. Votre rapporteur pour avis souligne que la commission des budgets a déjà adopté un avis (le rapport original est toujours en attente) sur cette proposition de la Commission, avis dans lequel elle déplorait que le Parlement ne soit pas associé aux choix politiques et soutenait le projet de rapport de la commission compétente au fond, qui recommandait de rejeter la proposition et invitait la Commission à en présenter une nouvelle. L'objectif était d'apporter un soutien politique à la commission du développement et de renforcer la position du Parlement.
2. Toutefois, par la suite, il est apparu clairement qu'il n'était guère probable qu'une nouvelle proposition soit présentée par la Commission. En fait, la proposition est examinée dans le cadre d'un "paquet", conjointement avec les trois autres instruments relatifs au domaine extérieur, et la proposition initiale de la Commission est utilisée comme base. Dans ces conditions, il devient important d'adopter un avis définitif, assorti d'amendements au texte de la Commission, en sorte que la commission des budgets puisse marquer sa position.
3. Votre rapporteur pour avis relève que le règlement proposé est un acte "d'habilitation" (qui se concentre fortement sur la procédure et ne fait que renvoyer à d'autres documents dans lesquels une politique est effectivement formulée). Le Parlement, semble-t-il, ne peut guère influencer sur le contenu de la politique à conduire. Le champ d'application du règlement est vaste, tant il est vrai qu'il couvre seize règlements actuels et va de la lutte contre la pauvreté en Afrique à la promotion du commerce avec les pays industrialisés.
4. Votre rapporteur pour avis relève en outre que l'instrument proposé opérerait à quatre niveaux différents:
 - Le cadre financier (codécision) proposé à l'article 24: ce cadre remplacerait les enveloppes budgétaires des seize règlements actuels (dont certains relèvent de la codécision, et d'autres non). La position du Parlement, arrêtée à la faveur du rapport Böge sur les nouvelles perspectives financières, consiste à ne pas inclure le FED. Votre rapporteur pour avis propose dès lors un cadre financier dont le FED est exclu.
 - Un "niveau stratégique", auquel les programmes géographiques ou thématiques seront élaborés (par la Commission en coordination avec les États membres) et les documents de stratégie adoptés.
 - Des programmes indicatifs pluriannuels (généralement arrêtés pour trois ans) qui indiqueront la programmation à moyen terme et les domaines prioritaires choisis. Ces programmes préciseront les enveloppes financières, globalement et pour chaque domaine prioritaire.
 - Des programmes d'action annuels s'appuyant sur les niveaux susmentionnés. Ces programmes préciseront les objectifs et fixeront les procédures de gestion ainsi que le montant total du financement prévu.
5. Aux termes de l'article 14, les "*engagements budgétaires sont effectués sur la base des décisions prises par la Commission au titre des articles 7, paragraphe 1, 8,*

paragraphe 1, et 11, paragraphe 2", c'est-à-dire conformément aux documents de stratégie (article 7, paragraphe 1), aux programmes indicatifs pluriannuels (article 8, paragraphe 1) et aux autres mesures d'appui (article 11, paragraphe 2). Le Parlement n'a pas son mot à dire dans l'établissement de ces documents, tandis que le Conseil conserve une pleine influence au travers de la comitologie.

6. Il importe de trouver un moyen qui permette au Parlement d'influer sur la définition des priorités politiques, au travers des cycles législatifs et budgétaires existants, sans devoir nécessairement inclure des dispositions extrêmement détaillées dans le texte législatif, ce qui pourrait nuire à une application effective et à la flexibilité. Une telle procédure, ne portant pas atteinte aux prérogatives budgétaires du Parlement, est proposée par votre rapporteur pour avis.
7. Dans son avis intérimaire, le rapporteur pour avis a noté une vive inquiétude, parmi les commissions, quant à l'influence que le Parlement exercerait. Dans le même temps, on s'est demandé si les pouvoirs budgétaires du Parlement pouvaient ou devaient compenser ce manque perçu d'influence sur la politique. Votre rapporteur pour avis n'est pas disposé à aller dans ce sens: il y a des limites à ce que l'on peut raisonnablement espérer obtenir via le budget annuel. Compte tenu des modifications proposées au texte législatif et de la mise en place d'une procédure de consultation sur l'élaboration de la politique à conduire, votre rapporteur pour avis estime qu'un compromis raisonnable pourrait être réalisé entre le contrôle parlementaire et le degré nécessaire de souplesse.

AMENDEMENTS

La commission des budgets invite la commission du développement, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Projet de résolution législative

Amendement 1 Paragraphe 1 bis (nouveau)

1 bis. souligne que les crédits indiqués dans la proposition législative pour la période postérieure à 2006 sont subordonnés à la décision relative au prochain cadre financier pluriannuel;

Amendement 2 Paragraphe 1 ter (nouveau)

1 ter. invite la Commission à présenter, le cas échéant, lorsque le prochain cadre financier pluriannuel aura été adopté, une proposition visant à ajuster le montant de référence financière du programme;

Justification

Le montant de référence financière ne peut pas être fixé de manière définitive tant qu'une décision n'aura pas été prise à propos des perspectives financières. Une fois cette décision adoptée, la Commission devrait présenter une proposition législative visant à établir le montant de référence conformément au plafond fixé dans les perspectives financières.

Proposition de règlement

Texte proposé par la Commission¹

Amendements du Parlement

Amendement 3 Considérant 17

(17) Le présent règlement établit pour la période 2007-2013 ***une enveloppe financière*** qui constitue pour l'autorité budgétaire la référence privilégiée, au sens du point 33 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.

(17) Le présent règlement établit pour la période 2007-2013 ***un cadre financier*** qui constitue pour l'autorité budgétaire la référence privilégiée, au sens du point 33 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.

Justification

Terminologie utilisée dans l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999.

Amendement 4 Considérant 18

(18) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du présent règlement en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission². Il y a lieu d'adopter les documents de programmation pluriannuels ainsi que certaines mesures de mise en œuvre spécifiques selon la procédure du

(18) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du présent règlement en conformité avec la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission³. Il y a lieu d'adopter les documents de programmation pluriannuels ainsi que certaines mesures de mise en œuvre spécifiques selon la procédure du

¹ JO C ... du 24.7.2005, p. ...

² JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

³ JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

comité de gestion. Les autres mesures non prévues dans les documents de programmation seront adoptées selon la procédure du comité consultatif.

comité de gestion **et conformément à la procédure définie à l'article 21 bis**. Les autres mesures non prévues dans les documents de programmation seront adoptées selon la procédure du comité consultatif.

Justification

Il est impératif que le Parlement influe également sur les documents de stratégie dans la mesure où le règlement proposé revêt un caractère général. Il n'est pas raisonnable que la "stratégie" soit uniquement fixée par le Conseil, s'agissant d'un instrument qui relève de la codécision. Cela peut être garanti par le biais d'une procédure compatible avec les dispositions législatives, budgétaires et de comitologie en vigueur, en veillant, dans le même temps, à exclure toute surréglementation rigide qui permettrait difficilement de réagir à l'évolution des besoins dans le domaine international.

Amendement 5

Article 3, paragraphe 2, alinéa 3

En cas de circonstances exceptionnelles, l'appui de la Communauté peut aussi prendre la forme de mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels, conformément à l'article 8.

En cas de circonstances exceptionnelles, l'appui de la Communauté peut aussi prendre la forme de mesures spécifiques non prévues dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels, conformément à l'article 8. ***Le Parlement européen et le Conseil sont régulièrement informés sur les mesures d'aide exceptionnelles, y compris sur les montants financiers envisagés.***

Justification

Cf. amendement 4.

Amendement 6

Article 4, paragraphe 3, alinéa 5

En cas de circonstances exceptionnelles, un ajustement à la hausse ou à la baisse de l'allocation pluriannuelle et indicative de fonds peut être effectué, notamment au regard de besoins particuliers tel que des situations de post-crise ou des performances exceptionnelles.

En cas de circonstances exceptionnelles, un ajustement à la hausse ou à la baisse de l'allocation pluriannuelle et indicative de fonds peut être effectué, ***dans le cadre de la procédure définie à l'article 21 bis***, notamment au regard de besoins particuliers tel que des situations de post-crise ou des

performances exceptionnelles.

Justification

Cf. amendement 4. La Commission aura toujours la possibilité, chaque année, de réviser les enveloppes indicatives selon la procédure prévue à l'article 21 bis, associant le Parlement.

Amendement 7

Article 6

Les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels visés aux articles 4 et 5, de même que leurs revues visées à l'article 4 paragraphe 1 et paragraphe 3 et à l'article 5 paragraphe 1, sont arrêtés par la Commission conformément à la procédure de gestion visée à l'article 21, paragraphe 2.

Les documents de stratégie et les programmes indicatifs pluriannuels visés aux articles 4 et 5, de même que leurs revues visées à l'article 4 paragraphe 1 et paragraphe 3 et à l'article 5 paragraphe 1, sont arrêtés par la Commission conformément à la procédure de gestion visée à l'article 21, paragraphe 2, ***et à la procédure définie à l'article 21 bis.***

Justification

Cf. amendement 4.

Amendement 8

Article 21 bis (nouveau)

Article 21 bis

Avant le 30 septembre de l'année n-2, la Commission présente, pour chaque instrument de politique extérieure, un document de stratégie pluriannuelle qui comporte également un chapitre spécifique concernant un cadre financier pluriannuel indicatif. Ce document porte normalement sur trois ans. Au cours de l'année n-1, le Parlement européen procède à l'évaluation de chaque document de stratégie et de son cadre financier indicatif après avoir adopté sa résolution sur la stratégie politique annuelle (SPA) pour l'année n. Cette procédure n'affecte pas les pouvoirs budgétaires du Parlement; elle contribuera à garantir la cohérence dans la fixation des priorités politiques et l'adéquation de

celles-ci au niveau budgétaire.

Avant d'adopter les documents de stratégie, les programmes indicatifs pluriannuels et toute révision de ces textes, visés aux articles 4 et 5, la Commission présente le projet de texte au Parlement européen et au Conseil. Dans le délai de trois mois à compter de la présentation du projet de texte, chacune de ces deux institutions peut soit proposer de le modifier, si elle estime que celui-ci ne satisfait pas aux objectifs fixés par l'autorité législative, soit s'opposer à son adoption et, éventuellement, inviter la Commission à présenter une proposition d'acte législatif qui devra être adoptée conformément à l'article 251 du traité.

Justification

Il est impératif que le Parlement influe également sur les documents de stratégie dans la mesure où le règlement proposé revêt un caractère général. Il n'est pas raisonnable que la "stratégie" soit uniquement fixée par le Conseil, s'agissant d'un instrument qui relève de la codécision. Cela peut être garanti par le biais d'une procédure compatible avec les dispositions législatives, budgétaires et de comitologie en vigueur, en veillant, dans le même temps, à exclure toute surréglementation rigide qui permettrait difficilement de réagir à l'évolution des besoins dans le domaine international.

En principe, le Parlement européen pourrait insister pour que la procédure législative de l'article 251 prévale pour l'adoption des documents de stratégie. Toutefois, pour offrir à la Commission une certaine souplesse, il est proposé que l'on puisse statuer sur les documents de stratégie en comitologie, à condition que ni le Parlement européen ni le Conseil n'élèvent d'objection. Ainsi, ce ne serait que lorsque le projet de texte de la Commission est vivement contesté par l'autorité législative que cette procédure législative devrait être suivie.

Amendement 9

Article 24, paragraphe (1)

(1) Le montant de référence financière pour la mise en œuvre du présent **règlement pour la période 2007-2013** est de **44 229 millions d'euros, dont 23 572 millions d'euros pour financer la coopération géographique avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, à l'exception de l'Afrique du Sud et du Timor Oriental.**

(1) Le **cadre financier indicatif** pour la mise en œuvre du présent **instrument** est **fixé à 19 282 millions d'euros pour une période de sept ans commençant le 1^{er} janvier 2007.**

Justification

Le montant de référence est conforme à la position de négociation du Parlement européen (rapport Böge). Il est calculé sur la base de la fiche financière de la Commission pour ce programme (en prix courants) moins le montant afférent au FED (24 947 millions en prix courants).

En outre, le montant de référence relatif au cadre financier ne peut pas être fixé tant qu'une décision n'aura pas été prise sur les perspectives financières. Une fois cette décision prise, la Commission présentera, le cas échéant, une proposition législative visant à fixer le montant de référence en tenant compte du plafond correspondant des perspectives financières (cf. amendement à la résolution législative).

PROCEDURE

Titre	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique			
Références	COM(2004)0629 – C6-0128/2004 – 2004/0220(COD)			
Commission compétente au fond	DEVE			
Avis émis par Date de l'annonce en séance	BUDG 26.1.2005			
Coopération renforcée – date de l'annonce en séance	Non			
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Reimer Böge 31.1.2005			
Examen en commission	23.5.2005	14.9.2005	4.10.2005	11.10.2005
Date de l'adoption	11.10.2005			
Résultat du vote final	+: 39 -: 0:			
Membres présents au moment du vote final	Reimer Böge, Simon Busuttil, Paulo Casaca, Valdis Dombrovskis, Bárbara Dührkop Dührkop, James Elles, Hynek Fajmon, Szabolcs Fazakas, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Dariusz Maciej Grabowski, Ingeborg Gräßle, Louis Grech, Nathalie Griesbeck, Catherine Guy-Quint, Ville Itälä, Anne E. Jensen, Wiesław Stefan Kuc, Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Mario Mauro, Jan Mulder, Gérard Onesta, Giovanni Pittella, Antonis Samaras, Anders Samuelsen, Esko Seppänen, Nina Škottová, László Surján, Helga Trüpel, Yannick Vaugrenard, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter			
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Hans-Peter Martin, Jean-Claude Martinez, Peter Šťastný			