Budget 2013: mandat pour le trilogue

2012/2016(BUD) - 26/06/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des budgets a adopté le rapport de Giovanni La Via (PPE, IT) sur le mandat pour le trilogue sur le projet de budget 2013.

Analyse générale : les députés rappellent que, dans la résolution du Parlement du 14 mars 2012, ce dernier avait placé la promotion de la croissance et des emplois au cœur de ses priorités, conformément à la stratégie Europe 2020, en plaidant plus particulièrement pour la concentration des ressources **sur les PME et la jeunesse**.

Reconnaissant la persistance des contraintes économiques et budgétaires au niveau national ainsi que la nécessité de la consolidation budgétaire, les députés réaffirment leur conviction selon laquelle le budget de l'Union constitue un instrument commun et efficace d'investissement et de solidarité, indispensable pour stimuler la croissance économique, la compétitivité et la création d'emplois dans les 27 États membres. En effet, malgré son volume limité (qui ne dépasse pas 2% des dépenses publiques totales dans l'Union), le budget européen a une réelle incidence économique. Par conséquent, **les députés réclament fermement un niveau suffisant de ressources pour le budget des années à venir**, en particulier pour les politiques amenant la croissance et l'emploi. Ils estiment ainsi que **le budget de l'Union ne devrait pas être la victime de l'échec des politiques économiques menées au niveau national**.

En termes de priorités, les députes estiment que les ressources doivent être concentrées dans les domaines où le budget de l'Union peut apporter une valeur ajoutée alors qu'elles peuvent diminuer dans des secteurs qui rencontrent actuellement des retards injustifiés et une faible absorption. Ils considèrent notamment que **de réelles économies peuvent être faites en repérant les lignes budgétaires qui présentent des chevauchements ou un manque d'efficacité**. Á cette fin, les députés appellent la Commission à fournir aux deux branches de l'autorité budgétaire, des informations régulières et complètes sur la mise en œuvre des différents programmes et initiatives.

Budget 2013 : chiffres : les députés notent que le projet de budget de l'Union pour 2013 proposé par la Commission s'élève à :

- 150,9317 milliards EUR en crédits d'engagements (CE) (soit une augmentation de 2% par rapport au budget 2012),
- 137,9244 milliards EUR en crédits de paiement (CP) (soit une augmentation de 6,8% par rapport au budget 2012).

Ces montants représentent respectivement 1,13% et 1,03% des prévisions de l'UE relatives au RNB pour 2013. Prenant acte du décalage persistant entre les niveaux des crédits d'engagement et de paiement, les députés soulignent que cela se traduira par une poursuite de l'augmentation du reste à liquider (RAL). S'ils peuvent comprendre l'approche de la Commission qui entend proposer le gel des crédits d'engagement au niveau du taux d'inflation estimé pour l'année prochaine, ils considèrent que **cela ne peut être envisagé comme une stratégie acceptable pour maintenir le niveau des RAL sous contrôle**.

D'autres éléments sont évoqués dans la proposition de résolution :

- le fait que la proposition d'augmentation des CP de 6,8% par rapport à 2012 constitue une 1ère réponse à la demande du Parlement en faveur d'une budgétisation responsable et réaliste ;
- le scepticisme face à la question de savoir si le niveau proposé de crédits de paiement en 2013 suffit pour couvrir les besoins réels pour l'année à venir, plus particulièrement pour les rubriques 1b et 2

car les montants risquent de **se révéler insuffisants pour honorer les créances adressées à la Commission** et partant, se solder par des budgets rectificatifs à hauteur de plusieurs milliards EUR dans le cadre de la politique de cohésion seulement ;

- le niveau important de créances légitimes contractées en 2011 dans le domaine de la politique de cohésion qui ont été reportées et qui devront être couvertes par le budget de 2012, impliquant de la part de la Commission la présentation d'un projet de budget rectificatif pour remédier à cette situation et l'exigence d'éviter de reporter les paiements 2012 à l'année suivante, **ce qui rendrait le niveau de paiements en 2013 insoutenable**;
- le refus de la présidence du Conseil de participer à la réunion politique institutionnelle sur les paiements proposée par le Parlement en guise de suivi à la conciliation budgétaire de l'année dernière, ce qui, pour le Parlement, relève de l'irresponsabilité face à l'insuffisance des paiements ainsi que celle des RAL ;
- le fait que toute réduction du niveau des crédits de paiement en deçà du plancher proposé par la Commission se solderait par une autre augmentation des RAL, lesquels, à la fin de l'année 2011, se montaient déjà à **un niveau jamais atteint de 207 milliards EUR** ;
- la demande expresse adressée au Conseil de s'abstenir de procéder à des réductions artificielles des crédits de paiements en décidant, *a priori*, du niveau global des paiements sans tenir compte de l'estimation des besoins réels.

Prenant acte de la marge générale de 2,4 milliards EUR de CE dans le PB 2013, les députés indiquent qu' ils ont l'intention d'en faire plein usage –ainsi que des autres mécanismes de flexibilité prévus– dès lors que cela s'avèrera nécessaire. Ils soulignent par ailleurs qu'aucun crédit n'a été porté dans le projet de budget pour l'adhésion de la Croatie et appellent à la prévision de montants nécessaires, à cet effet.

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

- **Rubrique 1a** : les députés constatent la proposition de la Commission consistant à augmenter les engagements de cette rubrique de 4,1% (pour les porter à 16,032 milliards EUR) par rapport au budget de 2012. Ils se réjouissent de constater que les plus fortes augmentations des CE se concentrent dans la rubrique 1a, à savoir celle qui inclut la plupart des politiques et des programmes stimulant la croissance, la compétitivité et les emplois : augmentation pour le 7e PC – CE (+6,1%) et des programmes CIP (+7,3%) et TEN-T (+6,4%). De même, ils estiment que l'importante augmentation des paiements, de 17,8% par rapport au budget de 2012 **représente un minimum**. D' une manière générale, députés demandent que l'on consacre davantage de moyens aux PME puisqu' elles sont à la source de 85% des emplois au cours des dix dernières années. Ils appellent à des mesures résolues destinées à faciliter l'accès des PME innovantes au financement. Ils regrettent par ailleurs le fait qu'en cette période de crise économique et tout particulièrement de haut niveau du chômage des jeunes, les crédits du programme PROGRESS aient été réduits de 5,3 millions EUR par rapport à la programmation financière pour être pratiquement ramenés aux niveaux de 2012. Ils déplorent également que la Commission n'ait pas saisi, même dans la dernière année du CFP, la chance d'allouer à ce programme, 60 millions EUR redéployés en faveur de l'instrument européen de microfinancement Progress. Les députés déplorent en outre que la contribution à l'initiative "Jeunesse en mouvement" ait été légèrement réduite par rapport à l'année dernière sachant la valeur ajoutée de ce programme pour les jeunes. **Ils s'opposent par conséquent à la réduction proposée de 10,2 millions EUR par rapport au budget de 2012** pour le programme d'apprentissage tout au long de la vie. Insistant sur le rôle du programme RTE-T dans la réalisation de l'adaptation aux objectifs en matière de changement climatique, les députés se félicitent de l'augmentation proposée par la Commission de 85 millions EUR par rapport à 2012, mais demandent davantage de précisions sur la proposition de réduction de 118 millions EUR par rapport à la programmation financière. **En ce qui concerne ITER**, les députés s'inquiètent de ce que la Commission propose de financer le montant supplémentaire prévu pour ITER via «uniquement» le redéploiement de lignes du 7e PC, ce qui va à l'encontre de la position que le Parlement défend depuis longtemps sur la question. Ils indiquent que cela va à l'encontre de l'accord interinstitutionnel et du règlement financier prévu à

cet effet. Ils déplorent encore les réductions proposées par la Commission pour les Autorités européennes de surveillance par rapport à ce qui était prévu à l'origine dans la programmation financière et estiment que le niveau actuel des crédits est insuffisant pour permettre à ces agences de s'acquitter de leurs tâches ;

- **Rubrique 1b** : les députés observent que le PB 2013 prévoit une augmentation des CE de 3,3% (les portant à 54,498 milliards EUR) par rapport au budget de 2012, dont 42,144 milliards EUR sont destinés aux Fonds structurels (FEDER et FSE) et 12,354 milliards EUR au Fonds de cohésion. Les députés soulignent que la politique de cohésion a depuis longtemps montré sa valeur ajoutée comme instrument d'investissement nécessaire pour générer de la croissance et des emplois dans des régions en difficulté ainsi que pour accélérer la reprise économique de l'Union. Ils se félicitent par conséquent de l'initiative prise par la Commission de reprogrammer, dans la mesure du possible, 80 milliards EUR de Fonds structurels non alloués dans certains États membres en faveur des PME et de l'emploi des jeunes, conformément aux priorités du Parlement pour l'année 2013. Toutefois, les députés s'inquiètent de la situation en matière de paiements des projets de cohésion de cette rubrique et observent que deux tiers du niveau total des RAL à la fin de l'année 2011 (à savoir 135,8 milliards EUR) sont dus à des projets non payés dans le cadre de la politique de cohésion. Ils rappellent qu'à la fin de l'année 2011, **la Commission n'avait pas été en mesure de rembourser environ 11 milliards EUR de créances légitimes que lui avaient présentées les bénéficiaires de projets en raison de l'insuffisance des crédits de paiement prévus dans le budget**, ce qui avait débouché sur un retard considérable dans les paiements, qui devra être résorbé en prévoyant un montant suffisant de crédits de paiement en 2012. Les députés déclarent à cet effet qu'ils n'accepteront pas que cette situation se reproduise en 2013. Dans ce contexte, les députés invitent le Conseil et la Commission à analyser et à évaluer sans délai les chiffres et les exigences afin de ne pas compromettre l'exécution en 2013 sachant que l'insuffisance des crédits de paiement pourrait mettre en péril des programmes qui fonctionnent bien. Ils exigent donc une augmentation des crédits de paiement de 11,7% (les portant à 48,975 milliards EUR) par rapport à l'année dernière. **Cette augmentation des paiements constitue d'ailleurs un premier pas pour couvrir les besoins réels de projets en cours**. Les députés s'opposeront ainsi à toute nouvelle réduction éventuelle du niveau des paiements par rapport à la proposition que comporte le PB 2013 ;
- **Rubrique 2** : les députés observent que le PB 2013 propose une augmentation des CE de 0,6% (les portant à 60,307 milliards EUR) et des CP de 1,6% (les portant à 57,964 milliards EUR) par rapport au budget 2012, en deçà des augmentations budgétaires proposées par la Commission. Ils soulignent également que les fonds proposés pour les interventions sur le marché sont de 419 millions EUR inférieurs en 2013, par rapport au budget de 2012. Ils soulignent par ailleurs que les crédits de la rubrique 2 sont inférieurs aux besoins estimés car les recettes affectées au FEAGA sont considérées comme étant plus élevées en 2013. **Une adaptation des estimations actuelles, sur la base des besoins réels, sera dès lors nécessaire à l'automne au moyen de la "lettre rectificative agricole"** . Les députés prennent note de la proposition de légère augmentation des CE de 3,3%, les portant à 366,6 millions EUR, pour le programme LIFE+, mais déplorent que le crédit soit inférieur de 10,055 millions EUR à la programmation financière de janvier 2012. Des analyses sont donc attendues à ce niveau. Ils demandent par ailleurs : i) le maintien du financement des montants proposés par la Commission pour le programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD); ii) le soutien financier de la politique commune de la pêche (PCP) en vue de sa réforme imminente ;
- **Rubrique 3a** : les députés observent l'augmentation globale des fonds proposés dans le PB 2013 –1,3922 milliard EUR et 928,3 millions EUR respectivement en CE et en CP- par rapport au budget 2012. Ils soulignent globalement la nécessité : i) d'accroître les crédits en faveur de la cybersécurité dans le secteur de l'informatique ; ii) le maintien du soutien en faveur de l'agence FRONTEX, ainsi que des agences récemment créées sous cette rubrique ; iii) la mise en réserve du budget de SIS II jusqu'à ce que des preuves aient été fournies quant à la réalisation d'avancées opérationnelles et au respect de la planification financière. Ils se félicitent de l'augmentation budgétaire du Fonds européen pour les réfugiés et de celle du Fonds pour les frontières extérieures, et réitèrent leur demande en faveur d'une réponse appropriée au défi de la lutte contre l'immigration illégale ;

- **Rubrique 3b** : les députés déplorent le fait que les crédits globaux alloués à cette rubrique soient, une fois de plus en 2013, réduits par rapport au budget 2012 et enregistrent une diminution d'1,2% en CE (26,8 millions EUR) et de 0,4% en CP, à l'exclusion du Fonds de solidarité. S'ils se félicitent de l'augmentation, en 2013, des fonds pour le programme "Jeunesse en mouvement", et des crédits alloués aux programmes Culture (+1,4%), Media 2007 (+1,1%) et l'action de l'Union dans le domaine de la santé (+3,1%), ils déplorent la réduction des crédits du programme "L'Europe pour les citoyens", du programme d'action de l'Union dans le domaine de la politique des consommateurs et de Media Mundus, de même que ceux des crédits pour les actions de communication par rapport à 2012, à un moment où **le fossé entre l'UE et ses citoyens est plus béant que jamais** ;
- **Rubrique 4** : les députés observent que les crédits d'engagement et de paiement présentés dans le PB 2013 présentent une augmentation de 0,7% et 5,1%, par rapport au budget 2012, pour atteindre des montants de 9,4672 milliards EUR et 7,3116 milliards EUR respectivement. Ils soulignent que ces révisions à la hausse demeurent en deçà des augmentations budgétaires proposées par la Commission. Prenant acte de l'augmentation importante, de 272,3 millions EUR de la marge proposée sous le chapitre 4 par rapport à la programmation financière pour 2013, laquelle est clairement un effet de l'augmentation des engagements pour l'IEVP, l'IPI et l'IPI+ et d'une diminution de la croissance des engagements pour le Fonds de garantie, de l'instrument d'aide de préadhésion, de l'aide macrofinancière, de l'instrument de financement de la coopération au développement et de l'instrument de stabilité, **les députés invitent la Commission à fournir suffisamment d'explications quant aux raisons pour lesquelles une réduction si importante de certains programmes s'est avérée nécessaire**. Ils déplorent en particulier la diminution continue des crédits dans le domaine de la coopération au développement et se demandent comment cette démarche est compatible avec les engagements internationaux pris par l'UE d'allouer, d'ici à 2015, 0,7% du PIB aux Objectifs de développement du millénaire. Ils appellent la Commission à assurer une démarche plus cohérente, réaliste et mieux planifiée du financement de l'ICD. Ils se félicitent toutefois de **l'augmentation des crédits destinés à l'Instrument européen de voisinage** pour répondre ainsi aux besoins des pays confrontés à des enjeux historiques au lendemain du Printemps arabe. Ils soulignent par ailleurs : i) qu'un niveau suffisant d'aide financière de l'Union à l'Autorité palestinienne et à l'UNRWA s'avère toujours nécessaire au regard du processus de paix; ii) que la réduction des montants de l'enveloppe pour la Croatie au sein de l'IAP, du fait de sa prochaine adhésion, peut s'avérer contreproductive pour assurer le financement de la capacité institutionnelle du pays ; iii) qu'il est hautement nécessaire de réagir face aux défis transrégionaux posés par la criminalité organisée, les trafics, la nécessité de protéger les infrastructures critiques, les menaces pour la santé publique et la lutte contre le terrorisme ;
- **Rubrique 5** : les députés observent que les dépenses administratives totales de toutes les institutions sont estimées à 8,5444 milliards EUR, ce qui représente une augmentation de 3,2% par rapport à 2012, y compris les dépenses supplémentaires liées à l'adhésion de la Croatie. Reconnaissant les efforts des institutions pour atteindre une augmentation inférieure au taux escompté de l'inflation, les députés soulignent la nécessité de rationaliser à long terme les ressources administratives et insistent sur la nécessité de renforcer la coopération interinstitutionnelle dans des domaines tels que les ressources humaines, la traduction, l'interprétation, les bâtiments et la technologie de l'information. Globalement, les députés se félicitent de l'effort de consolidation budgétaire des dépenses administratives en période de restrictions économiques et budgétaires au niveau national même si de telles mesures pourraient avoir des conséquences néfastes sur la mise en œuvre rapide, régulière et efficace des actions et des programmes de l'Union. Pour les députés, **toute réduction des effectifs devrait se baser sur une analyse d'impact préalable** et tenir pleinement compte, entre autres, des obligations juridiques de l'Union ainsi que des nouvelles compétences et des nouvelles missions des institutions découlant des traités. Une telle évaluation devrait prendre en compte de manière attentive les répercussions sur les différents directions générales et services, en fonction de leur taille et de leur charge dans le cadre du "screening" annuel des ressources humaines de la Commission. Les députés évoquent également la question du nombre élevé de postes coûteux de gestionnaires à des niveaux hiérarchiques élevés parmi le personnel du Service européen de l'action extérieure ainsi que la nécessité de financer correctement les écoles européennes ;

- **Agences** : en ce qui concerne les agences, les députés prennent acte du montant global de 748 millions EUR (soit 0,5% du budget total de l'Union) consacré aux agences décentralisées dans le PB 2013, se soldant par une augmentation de la contribution totale de l'Union par rapport au budget de 2012, de 24 millions EUR, soit de +3,2%. S'ils constatent que, pour la première fois, la Commission procède à une réduction des demandes de budgets de presque toutes les agences, ils rappellent qu'une analyse approfondie de la méthodologie, de la logique et des répercussions possibles de ces réductions est nécessaire.

Trilogue budgétaire interinstitutionnel : enfin, les députés précisent que les points suivants présentent un intérêt particulier dans le cadre du trilogue qui devrait avoir lieu le 9 juillet 2012 :

- soutien à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi, particulièrement pour les PME et les jeunes, dans le budget 2013,
- niveau suffisant de crédits de paiement afin de couvrir les besoins croissants de projets en cours, en particulier sous les rubriques 1a, 1b et 2, à la fin de la période de programmation,
- problème des restants à liquider (RAL),
- modification du budget en 2012, afin de couvrir les besoins de paiement passés et actuels et éviter de transférer les paiements 2012 à 2013, comme cela a été le cas cette année,
- niveau suffisant de crédits d'engagement - plus d'Europe en temps de crise,
- rencontre interinstitutionnelle concernant les paiements,
- financement d'ITER dans le budget 2013;
- écart entre la programmation financière et le PB 2013 dans le cas de la rubrique 4.