

Budget général 2013: toutes sections

2012/2092(BUD) - 12/10/2012 - Rapport budgétaire déposé, 1ère lecture

La commission des budgets a adopté le rapport commun de Giovanni LA VIA (PPE, IT) (section III – Commission) et de Derek VAUGHAN (S&D, UK) (autres sections) sur la position du Conseil sur le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2013 – toutes sections.

Les députés soulignent à titre préliminaire que **les priorités énoncées dans les avis émis par ses commissions spécialisées** ainsi que celles qui se sont dégagées à l'occasion des réunions avec les rapporteurs spécialisés dans les questions budgétaires ont été prises en considération dans toute la mesure du possible dans la présente proposition de résolution.

Dans ce contexte, ces derniers se prononcent comme suit :

Section III – Commission :

Les députés rappellent que les priorités que le Parlement avait énoncées pour le budget 2013 dans sa résolution du 4 juillet 2012 ont été prises en compte : elles consistaient à soutenir la **croissance durable, la compétitivité et l'emploi, particulièrement pour les PME et les jeunes**. Ils se félicitent de ce que le projet de budget (PB) de la Commission reflète ces priorités du Parlement, conscients par ailleurs, des graves difficultés dues à l'état des économies nationales et à la nécessité d'une lecture réaliste et responsable du budget.

Les députés **refusent toutefois d'accepter la position qui voudrait que le budget de l'Union européenne puisse faire l'objet d'économies de même ampleur et suivant la même logique que celles qui valent pour les budgets nationaux** étant donné leurs différences fondamentales en termes de nature, d'objectifs et de structure. Ces derniers considèrent en effet qu'une diminution des moyens de l'Union se traduirait à coup sûr par un manque d'investissements et de liquidités dans les États membres.

Pour les députés, **le budget doit être vu comme un instrument complémentaire de soutien aux économies des États membres**, à même de canaliser les initiatives et les investissements dans des domaines stratégiques pour la croissance et la création d'emploi ainsi que pour apporter un effet de levier dans des secteurs qui dépassent les frontières nationales. Ce rôle est en outre légitimé par ces mêmes États membres qui, avec le Parlement, sont responsables des décisions qui sont à l'origine de la plupart des textes législatifs européens.

Rappelant que l'exercice 2013 sera le dernier du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, les députés regrettent que le Conseil ait à nouveau procédé cette année aux **réductions horizontales habituelles du PB** dans le but de faire baisser artificiellement les ressources de l'Union d'un montant global de 1,155 milliards EUR (-0.8%) en crédits d'engagement et de **5,228 milliards EUR** (-3,8%) en crédits de paiement par rapport au PB.

Les députés sont également surpris de constater que le Conseil n'ait pas tenu compte des dernières prévisions de la Commission pour la mise en œuvre des programmes, lesquelles se basent sur les estimations mêmes des États membres. Une fois encore, **les députés mettent en garde contre un risque élevé de manque de crédits de paiement, notamment aux rubriques 1a, 1b et 2**, ce qui risque également de se traduire par des moyens insuffisants pour permettre à l'Union d'honorer ses obligations.

Des réductions de crédits de paiement dommageables à la croissance : mettant en évidence certaines lacunes en matière de transparence des dépenses des États membres, les députés font un état des lieux des

réductions effectuées par le Conseil en constatant l'impact particulièrement préoccupant de ces réductions pour les rubriques 1a et 1b (respectivement -1,9 milliard EUR et -1,6 milliard EUR en crédits de paiement par rapport au PB), alors qu'il s'agit de celles qui couvrent la plupart des initiatives et programmes destinés à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Ils soulignent que **ces réductions vont totalement à l'encontre des conclusions du Conseil européen de juin 2012**, qui a qualifié le budget de l'Union de "catalyseur de croissance et vecteur d'emploi dans toute l'Europe" et décidé de mobiliser des moyens, dont 55 milliards EUR des fonds structurels, en faveur de mesures destinées à stimuler la croissance. Les députés estiment par conséquent que cette décision, prise au niveau politique le plus élevé de l'Union, doit se traduire, en 2013, par l'octroi de crédits de paiement suffisants aux programmes et actions qui appuient cette priorité.

Les députés ne peuvent en outre pas accepter l'argument du Conseil qui affirme que ces réductions portent sur des programmes peu utilisés ou donnant de mauvais résultats (éducation et de formation tout au long de la vie ou le PIC, etc.) car les critères retenus ne tiennent absolument pas compte de la nature pluriannuelle des politiques de l'Union, et de la politique de cohésion en particulier, qui se caractérisent par une hausse progressive des paiements en fin de CFP.

Par ailleurs, cette diminution importante du niveau des crédits de paiement se traduirait mathématiquement par une nouvelle augmentation des RAL de l'ordre de 4,1 milliards EUR en fin d'exercice, sachant que la majeure partie des RAL se rapporte à la politique de cohésion (65,6%) et aux secteurs liés à la R&D (10,5%).

Rétablir les crédits de paiement du projet de budget pour permettre aux principaux programmes de l'UE de fonctionner : par expérience, les députés ne considèrent pas que la déclaration relative aux crédits de paiement que le Conseil a proposée lors de sa lecture du budget, suffise à garantir la mise à disposition de crédits de paiement suffisants pour toutes les rubriques le moment venu. Par conséquent, **la commission des budgets adopte une politique générale de rétablissement, au niveau du PB, des crédits de paiement ayant fait l'objet de réductions par le Conseil** ainsi qu'une hausse, par rapport au PB, des crédits de paiement d'une série de lignes caractérisées par un taux d'exécution élevé au sein des diverses rubriques, et notamment des **rubriques 1a et 4**, afin de couvrir les besoins réels des programmes correspondants tels qu'ils ont été définis par la Commission. Ils appellent le Parlement européen à donner d'ores et déjà **mandat à sa délégation chargée de la conciliation sur le budget 2013 de refuser**, aussi bien pour le budget rectificatif n° 6/2012 que pour le budget 2013, **les paiements dont le niveau ne permettrait pas de couvrir intégralement les besoins de paiements de 2012 et de 2013** tels qu'ils ont été estimés par la Commission. Ils rappellent au passage que le Conseil n'a absolument pas tenu compte des priorités du Parlement au moment du trilogue budgétaire, alors que la lecture du Parlement se fonde, elle, sur les derniers chiffres et données pertinentes.

« **Plus d'Europe et non moins d'Europe** » : les députés considèrent que pour surmonter la crise il faut plus d'Europe, et non moins d'Europe, et ce, afin de relancer les investissements, de stimuler la création d'emplois et de contribuer à redonner confiance dans l'économie. Ils s'inscrivent donc totalement en faux sur la position du Conseil qui tend à réduire encore les crédits d'engagement pour les limiter à 1,27% par rapport au budget 2012.

Les députés fixent donc le niveau global des crédits de 2013 à :

- 151,151 84 milliards EUR pour les crédits d'engagement
- à 137,898 15 milliards EUR pour les crédits de paiement.

En ce qui concerne chacune des rubriques budgétaires, les députés s'expriment comme suit :

Rubrique 1a : les députés regrettent que la rubrique 1a doive pratiquement supporter la totalité des réductions des crédits d'engagement effectuées par le Conseil à la rubrique 1 (-2,9% par rapport au PB) et

qu'il s'agisse de la rubrique la plus touchée par la réduction des crédits de paiement (-1,9 milliard EUR, soit **-14% par rapport au PB**). Les députés annulent dès lors la plupart des réductions effectuées par le Conseil. Ils opèrent en outre les modifications budgétaires suivantes :

- relèvement des crédits d'engagement et de paiement du programme "innovation et esprit d'entreprise" du CIP et du programme "énergie intelligente – Europe" du CIP ;
- compensation partielle des réductions budgétaires effectuées par le Conseil sur le 7^{ème} programme-cadre de R&D pour financer ITER, en relevant au-delà des chiffres du PB les crédits d'engagement d'une série de lignes budgétaires opérationnelles du 7^e programme-cadre qui appuient directement la stratégie Europe 2020 et se caractérisent par un excellent taux d'exécution;
- mobilisation de l'instrument de flexibilité pour financer ce dépassement partiel de la marge disponible pour un montant de 50 millions EUR;
- augmentation des crédits du programme d'apprentissage tout au long de la vie et du programme Erasmus Mundus;
- maintien des crédits de paiement et d'engagement pour financer les projets d'intérêt commun du réseau transeuropéen de transport;
- rétablissement des crédits de paiement du PB pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).

Rubrique 1b : une fois encore, les députés déplorent les restrictions drastiques des crédits de paiement (-1,6 milliard EUR, soit -3,3% par rapport au PB) effectuées par le Conseil dans l'objectif "compétitivité régionale et emploi" (12,9%), l'objectif "coopération territoriale européenne" (-18,7%) et le Fonds de cohésion (-4,7%). Rappelant les doutes exprimés dans son mandat pour le trilogue quant au caractère suffisant du niveau des paiements proposé dans le PB pour rembourser la totalité des créances prévues en l'absence de budget rectificatif cette année, les députés refusent les réductions effectuées par le Conseil à la rubrique 1b car elles entraîneraient une pénurie de crédits de paiement bien plus grave qu'escompté. Cette situation augmenterait en outre de manière drastique le niveau du RAL à la fin de l'année prochaine. Les députés récusent en outre la position du Conseil qui appelle la Commission à présenter un projet de budget rectificatif en cas de crédits de paiement insuffisants, sachant qu'au cours des deux années écoulées, il avait pris des engagements semblables dont il n'avait ensuite plus tenu compte. Dans ce contexte, les députés appellent **le Parlement à demander à la présidence du Conseil d'exposer dans une déclaration publique les raisons pour lesquelles les crédits de paiement fixés par le Conseil lors de sa lecture du budget diffèrent des besoins réels des États membres** tels qu'ils les ont définis dans leurs prévisions. Dans la foulée, les députés rétablissent le niveau du PB les crédits d'engagement et de paiement de toutes les lignes budgétaires ayant fait l'objet de réductions par le Conseil dans cette rubrique. Ils appellent en outre le Conseil à accepter le projet de budget rectificatif n° 6/2012 afin de compenser le manque de crédits de paiement du présent exercice et de ne pas bloquer l'exécution des projets en cours à la fin de la période de programmation.

Rubrique 2 : les députés estiment que l'estimation des besoins budgétaires par la Commission est plus réaliste que les prévisions du Conseil. Ils rétablissent dès lors les montants réduits par le Conseil dans cette rubrique au niveau de 60.307,51 millions EUR, soit 0,6% au-dessus des chiffres du budget 2012. Ils rejettent l'augmentation de la ligne de dépense négative (apurement des comptes), qui semble artificiellement élevée par rapport aux crédits de la rubrique 2, et rétablissent les chiffres de la proposition de la Commission.

Ils font également les ajustements budgétaires suivants :

- octroi d'un soutien approprié aux groupements de producteurs pré-reconnus;
- augmentation de la contribution de l'Union au fonds de crise créé dans le cadre du Fonds opérationnel des organisations de producteurs;
- renforcement du soutien au programme pour le lait et les fruits dans les écoles :

- maintien de l'enveloppe budgétaire affectée au programme de distribution alimentaire en faveur des personnes les plus démunies de l'UE (les députés saluent au passage l'action de la Commission qui a permis de trouver une solution politique et juridique pour poursuivre le programme en 2013) ;
- soutien continu et proportionné au programme LIFE+ ;
- maintien du financement de la pêche au niveau proposé dans le PB, dans la perspective de la réforme à venir.

Les députés se disent également favorables à la réduction drastique, et dans certains cas à l'annulation, des crédits de certaines lignes budgétaires prévoyant des restitutions car il s'agit d'un instrument politiquement controversé.

Rubrique 3a : les députés rejettent en bloc les réductions effectuées par le Conseil pour les crédits de paiement des domaines suivants de cette rubrique:

- Fonds européen pour le retour (-18 millions EUR),
- Fonds européen pour les réfugiés (-1,8 million EUR),
- Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers (-3,2 millions EUR) ;
- Droits fondamentaux et citoyenneté (-1 million EUR).

Ils décident, en conséquence, de rétablir les crédits des lignes correspondantes au niveau du PB. Ils relèvent également les crédits du programme DAPHNE vu l'impact très positif de ce programme au-delà du niveau du PB.

Ils rejettent également la décision unilatérale du Conseil de modifier la base juridique de la proposition relative au mécanisme d'évaluation de Schengen afin qu'elle ne relève plus de la procédure législative ordinaire, mais de l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ils soutiennent la décision de la Conférence des présidents de suspendre toute coopération avec le Conseil sur le budget 2013 en ce qui concerne les aspects liés à la sécurité intérieure et confirment la position adoptée par sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures de placer en réserve les crédits (d'engagement et de paiement) de certaines lignes budgétaires du titre 18 qui ont trait à la sécurité intérieure dans l'attente d'une issue satisfaisante sur les propositions relatives à la gouvernance de l'espace Schengen.

Rubrique 3b : soulignant la nécessité d'encourager la communication entre les cultures ainsi que la citoyenneté de l'Union au cours de la prochaine génération, les députés décident d'augmenter les crédits du programme "Jeunesse en action" par rapport au PB. Ils décident en outre de revoir à la hausse les crédits de l'Année européenne des citoyens 2013 et les activités de communication qui y sont liées.

Rubrique 4 : les députés soulignent que les réductions opérées par le Conseil dans les paiements de la rubrique 4 (-1 milliard EUR, soit -14,1% par rapport au PB) représentent environ 20% de l'ensemble des réductions pour les différentes rubriques. Ils estiment que **cette réduction massive risque d'empêcher l'Union de respecter les engagements qu'elle a pris sur la scène internationale**. Ils rétablissent dès lors, pour la plupart des lignes budgétaires, le niveau des crédits d'engagement et de paiement proposé dans le PB.

Ils considèrent toutefois que des réductions par rapport au PB peuvent être acceptées dans certaines lignes budgétaires, comme celles relatives à :

- l'assistance macrofinancière,
- l'adhésion à des organisations internationales dans le domaine de la douane et de la fiscalité,
- la coopération avec le Groenland.

Ils proposent une légère augmentation des crédits d'engagement et de paiement par rapport au PB pour les lignes budgétaires relatives aux zones géographiques de coopération au développement ainsi qu'aux missions d'observation électorale et au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Considérant que l'augmentation du financement alloué à la Palestine et à l'UNRWA est capitale pour que ce dernier dispose des moyens indispensables aux services essentiels dont l'assemblée générale des Nations unies l'a chargé et pour assurer la sécurité et la subsistance des réfugiés, les députés renforcent le budget y consacré. Ils augmentent en outre l'enveloppe financière destinée à soutenir la communauté chypriote turque.

Rubrique 5 : prenant acte de la position du Conseil, qui consiste à réduire les montants proposés par la Commission pour les différentes sections de la rubrique 5 d'un montant total de 146 millions EUR, malgré les efforts accomplis par les institutions, en vue de parvenir à un rééquilibrage des dépenses administratives, les députés saluent les efforts des institutions, dont le Parlement et la Commission, qui ont respecté, voire dépassé leurs engagements consistant à maintenir l'augmentation de leurs budgets administratifs en-dessous des prévisions d'inflation.

Pour toutes les institutions, sauf le Conseil, ainsi que pour les écoles européennes, les députés décident de rétablir (ou, dans le cas de la Cour de justice, d'inscrire) en réserve pour l'exercice 2013 les montants correspondant à l'adaptation salariale de 1,7% pour 2011, en attendant l'arrêt de la Cour de justice. Cette mesure répond au principe de bonne gestion budgétaire, compte tenu de la probabilité d'un arrêt favorable à la Commission. Ils avertissent le Conseil que, le cas échéant, l'autorité budgétaire devra appliquer cet arrêt avec effet rétroactif aux exercices 2011 et 2012, avec les intérêts de retard.

Les députés annulent également d'autres réductions réalisées par le Conseil concernant certains postes de dépenses administratives, notamment à la Commission, au niveau des équipements et services informatiques et de certains bureaux.

Tout en rétablissant ou en conservant les demandes de postes présentées par la Commission et, en partie, celles émanant d'autres institutions, après un examen au cas par cas, les députés appellent à la réalisation d'une analyse d'impact approfondie sur les réductions d'effectifs prévues d'ici 2018, en tenant pleinement compte, entre autres, des obligations juridiques de l'Union ainsi que des nouvelles compétences et des nouvelles missions des institutions.

Les députés s'inquiètent en outre de certaines réductions d'effectifs opérées au sein de la Commission et appellent à inclure dans son rapport de "screening" annuel des ressources humaines une évaluation des conséquences. Ils appellent également à la constitution de diverses réserves pour certaines lignes budgétaires en attendant d'obtenir des informations spécifiques.

Agences : si les députés approuvent, de manière générale, les estimations des besoins en crédits et en ressources humaines des agences établies par la Commission (qui a déjà considérablement réduit les demandes initiales des agences), ils craignent que toute réduction supplémentaire opérée par le Conseil ne compromette le bon fonctionnement des agences en les empêchant de mener à bien les missions qui leur ont été confiées. Ils décident dès lors d'augmenter les crédits alloués aux trois agences de supervision financière. Conscients que certaines agences (comme Europol, l'EASA, l'ACER) devront, en 2013, s'acquitter de tâches complémentaires qui pourraient ne pas avoir été prises en compte dans le budget qui leur est alloué ou dans le tableau des effectifs pour 2013, les députés appellent en outre la Commission à proposer en temps opportun, en cas de nécessité, un budget rectificatif concernant l'agence concernée. Ils attendent également une nouvelle fiche financière lorsqu'une procédure législative aura été finalisée par le Parlement et le Conseil en vue d'étendre le mandat d'une agence.

Autres sections budgétaires :

D'une manière générale, les députés s'inquiètent de la position adoptée par le Conseil au sujet du gel nominal pour l'ensemble des institutions de l'Union et considèrent que les institutions devraient faire l'objet d'un examen au cas par cas, en tenant compte des besoins et de la situation propres à chacune. Ils se félicitent des efforts consentis par les institutions pour réaliser des économies supplémentaires et de restreindre leur budget, tout en tenant compte des coûts liés à l'élargissement à la Croatie.

Parlement européen : concernant le budget du Parlement, les députés soulignent que le niveau du budget 2013 est supérieur de 1,9% à celui de 2012 si l'on tient compte des coûts liés à l'adhésion de la Croatie mais qu'en réalité, avec le taux d'inflation, il ne s'élève actuellement qu'à 1,9%, si l'on tient compte de l'attribution récente de nouvelles compétences, de l'ajout de nouveaux postes et de nouvelles actions, du financement de l'adhésion de la Croatie ainsi que des coûts liés à la préparation des élections de 2014.

Les députés approuvent en outre :

- la réduction des crédits de la réserve pour imprévus,
- l'internalisation du service de sécurité sans incidence sur le budget,
- la poursuite de l'internalisation des activités dans le domaine des TIC,
- l'ajustement des crédits alloués à l'Association parlementaire européenne ;
- la réduction de 5,3 millions EUR les crédits destinés à la Maison de l'histoire européenne.

Les députés estiment par ailleurs qu'à l'instar de tout parlement élu au suffrage direct, **le Parlement européen devrait avoir le droit de décider des modalités relatives à son propre siège et à son lieu de travail**. Ils déclarent dès lors que le siège du Parlement et les lieux de travail des députés et fonctionnaires devraient être décidés par le Parlement lui-même.

D'autres demandes spécifiques sont faites sur l'organisation interne des travaux parlementaires, des déplacements et les dépenses de TIC et de traduction.

Autres institutions : les députés font enfin une série de recommandations pour les autres institutions et organes de l'Union appelant globalement à rétablir certains crédits alloués à chacune d'elles/eux pour leur permettre de fonctionner au mieux et de faire face à l'adhésion prochaine de la Croatie.