

Bruxelles, le 2 février 2016  
(OR. en)

5588/16

FIN 61  
INST 20  
PE-L 7

## RAPPORT

---

Origine: Comité budgétaire  
Destinataire: Comité des représentants permanents/Conseil  
Objet: Orientations budgétaires pour 2017  
– *Projet de conclusions du Conseil*

---

1. Dans le cadre de la préparation des orientations budgétaires que le Conseil doit définir pour 2017, le Comité budgétaire a examiné un projet de conclusions du Conseil, sur la base d'une proposition présentée par la présidence.
2. Lors de sa réunion du 2 février 2016, le comité budgétaire est parvenu à un accord sur le texte qui figure à l'ANNEXE 1.
3. Le Comité des représentants permanents est invité à recommander au Conseil:
  - d'adopter ce projet de conclusions du Conseil lors du Conseil ECOFIN du 12 février 2016; et
  - de faire parvenir lesdites conclusions au Parlement européen, à la Commission et aux autres institutions en approuvant le projet de lettre à cet effet figurant à l'ANNEXE 2.

**Projet de conclusions du Conseil  
sur les orientations budgétaires pour 2017**

***Introduction***

Le Conseil souligne que le budget pour 2017 devrait être en mesure d'apporter une réponse aux besoins les plus urgents tout en continuant à jouer un rôle essentiel dans le développement et la réalisation des objectifs et des priorités de l'Union.

Les crises successives et sans précédents auxquelles l'UE a été confrontée en 2015, dans des domaines tels que la migration et la sécurité, ont pesé lourdement sur le budget de l'Union, mettant en évidence la nécessité de hiérarchiser les objectifs afin d'apporter une réponse appropriée aux événements imprévus. L'exercice budgétaire 2017, qui arrive à mi-parcours de la période de programmation actuelle (2014-2020), sera vraisemblablement soumis à des contraintes et incertitudes similaires.

La procédure budgétaire pour 2017 se déroulera encore dans un contexte de contraintes budgétaires dans plusieurs États membres. C'est pourquoi le Conseil réaffirme qu'il convient d'améliorer la prévisibilité des contributions des États membres au budget de l'Union. Le Conseil, tout en rappelant le principe de solidarité, estime que le budget de l'UE devrait avoir pour objectif de stimuler la croissance, de favoriser l'emploi et de créer de nouveaux emplois, ainsi que de renforcer une réelle cohésion au sein de l'Union et d'en améliorer la compétitivité, tout en maintenant la discipline budgétaire à tous les niveaux.

Aussi le Conseil estime-t-il qu'il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre assainissement budgétaire et investissements afin de stimuler la croissance. On pourra notamment parvenir à cet équilibre en hiérarchisant les objectifs tout en affectant les moyens disponibles aux programmes et aux actions susceptibles de concourir le mieux à la réalisation de ces objectifs. Le budget pour 2017 devrait prévoir les ressources nécessaires pour respecter les engagements déjà pris et pour mettre en œuvre les priorités politiques de l'Union.

Le Conseil invite la Commission à présenter un budget qui tienne compte de ces objectifs, en mettant notamment l'accent sur les domaines qui permettent de concrétiser la forte valeur ajoutée que représente l'UE.

## ***Budget 2017: principaux éléments***

Le Conseil souligne à nouveau la nécessité d'établir un budget réaliste qui respecte le principe de la bonne gestion financière. Le niveau des crédits d'engagement et des crédits de paiement devrait être rigoureusement maîtrisé et correspondre à des besoins réels. Le niveau des crédits de paiement<sup>1</sup> devrait être suffisant et tenir compte des profils de paiement des programmes, y compris les engagements contractés au cours de la précédente période de programmation 2007-2013, l'accent étant clairement mis sur les besoins estimés pour la période 2014-2020.

Le Conseil insiste pour que le budget pour 2017 et les instruments budgétaires correctifs soient établis dans le strict respect des plafonds correspondants, conformément au règlement fixant le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020<sup>2</sup>. Par ailleurs, le Conseil réaffirme qu'il faut laisser des marges suffisantes sous les plafonds pour pouvoir faire face à des situations imprévues.

Le Conseil compte sur la Commission pour mettre tout en œuvre afin d'exécuter le budget conformément aux dotations fixées dans le budget annuel, y compris en ayant recours à des redéploiements, le cas échéant. Il conviendrait de limiter au strict minimum, et dans le respect du règlement financier<sup>3</sup>, le recours aux instruments budgétaires correctifs, tels que les budgets rectificatifs. Le Conseil invite la Commission à simplifier et rationaliser la soumission des projets de budgets rectificatifs, ce qui permettrait d'assurer une plus grande prévisibilité au sein du cycle budgétaire. S'il s'avérait nécessaire de prendre des mesures correctives, le Conseil réaffirme son engagement à statuer dans les meilleurs délais sur les projets de budgets rectificatifs.

---

<sup>1</sup> Comme le montre le graphique figurant en annexe, l'exécution provisoire des crédits de paiement en 2015 a été très proche du niveau des crédits de paiement initialement prévu au budget voté.

<sup>2</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO L 347 du 20.12.2013, p.884).

<sup>3</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

Le Conseil engage la Commission à présenter des prévisions de grande qualité tant sur les recettes que sur les dépenses, dans son projet de budget et pendant tout le processus budgétaire, ainsi qu'à communiquer en temps utile des informations précises et transparentes concernant les hypothèses sous-jacentes et les chiffres budgétaires. Des prévisions fiables et précises sur toutes les sources de recettes et sur l'exécution passée et attendue sont cruciales afin d'assurer une exécution précise et d'éviter la surestimation budgétaire ainsi que les reports injustifiés et excessifs. Cela permet en outre au Parlement européen et au Conseil d'évaluer les éventuelles demandes de crédits supplémentaires ou de redéploiement de moyens existants.

Il est essentiel d'établir un projet de budget précis pour que les États membres puissent prévoir le montant de leur contribution au budget de l'Union avec un haut degré de précision. Dans ce contexte, le Conseil invite toutes les parties prenantes, notamment la Commission, à prendre les mesures appropriées pour éviter d'adresser des appels imprévus à contributions supplémentaires aux États membres, en particulier lorsque cela pourrait peser lourdement sur les budgets nationaux.

Le Conseil estime qu'une transparence totale dans les recettes affectées fait partie d'une bonne gestion financière des fonds de l'Union. Il invite l'ensemble des institutions, agences et autres organismes à continuer de communiquer rapidement et régulièrement toutes les informations utiles.

Le Conseil continuera à surveiller le niveau des engagements restant à liquider (ci-après dénommés "restes à liquider")<sup>1</sup>. Il demande à la Commission de continuer à suivre l'évolution des RAL par rubrique et par programme à intervalles réguliers et de les liquider ou les dégager en temps utile et conformément aux règles applicables. Pour élaborer le projet de budget, la Commission devrait prendre en considération les liens étroits entre le niveau des engagements et des paiements, le volume des restes à liquider, la nécessité de respecter les plafonds du CFP, la capacité d'absorption et les taux d'exécution antérieurs.

---

<sup>1</sup> Selon le rapport d'exécution de la Commission du 11 janvier 2016, le niveau des restes à liquider s'élevait à 217 milliards d'euros à la fin de 2015.

Le Conseil prend note de la baisse plus rapide que prévue du niveau des restes à payer<sup>1</sup> dont a fait état la Commission à la fin de l'année 2015, et salue l'élimination progressive, attendue pour 2016, de l'arriéré des factures impayées provenant de la période de programmation précédente.

### *Questions spécifiques*

#### *Documents budgétaires détaillés*

Le Conseil reconnaît les progrès qu'a accomplis la Commission au cours du dernier cycle budgétaire en ce qui concerne le renforcement de la qualité des documents budgétaires et leur communication en temps utile. Il encourage la Commission à améliorer encore le contenu de ses documents budgétaires afin de rendre ceux-ci plus transparents, simples et concis, en justifiant clairement les crédits demandés, y compris leurs incidences en termes de profils de paiement pour les années suivantes. Dans ce contexte, le Conseil invite la Commission à accompagner toute proposition de modification du niveau convenu de crédits d'engagement de l'incidence correspondante en termes de paiements au cours de la période de programmation.

Le Conseil reconnaît l'utilité du mécanisme "Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation" (Suivi et prévisions actifs de l'exécution budgétaire) de la Commission en vue, notamment, d'éviter la possible accumulation d'un arriéré excessif. Il rappelle que cet exercice d'information devrait intégrer des mises à jour régulières des prévisions de paiements fondées sur les décisions budgétaires adoptées et sur toute évolution pertinente ayant une incidence sur les profils de paiement des programmes<sup>2</sup>. Ainsi, le niveau des crédits peut, si nécessaire, être adapté de manière réaliste et rigoureuse aux différents stades de la procédure budgétaire.

---

<sup>1</sup> Selon des estimations de la Commission concernant l'État d'exécution des paiements intermédiaires et la présentation des demandes de paiement pour la rubrique 1b (programmes 2007-2013) du 20 janvier 2016, le niveau des demandes de paiement non honorées s'élevait à 8,2 milliards d'euros à la fin de l'année 2015, alors qu'il était de 24,7 milliards d'euros à la fin de 2014.

<sup>2</sup> Déclaration commune relative à un échéancier de paiement 2015-2016 (doc. 9115/15).

Le Conseil salue la bonne pratique consistant à accompagner chaque proposition de virement de crédits liés au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation d'une actualisation du niveau d'exécution du montant annuel maximal prévu pour l'instrument spécial au cours de l'exercice financier. Le Conseil invite la Commission à étendre cette bonne pratique à toutes les propositions qui, à l'avenir, impliqueront de mobiliser des instruments spéciaux (par exemple la réserve d'aide d'urgence, le fonds de solidarité de l'Union européenne et l'instrument de flexibilité), en intégrant également les recouvrements et les montants inutilisés des années précédentes, le cas échéant.

Le Conseil souligne qu'il est essentiel que le Parlement européen et le Conseil disposent de fiches de programme soigneusement établies et d'informations financières fournies en temps utile concernant les propositions de dépenses pour pouvoir établir, confirmer ou modifier les priorités budgétaires. Il conviendrait en particulier que les fiches de programme soient axées sur les informations relatives à la performance et les possibilités de les améliorer, notamment en ce qui concerne les résultats obtenus, la motivation des crédits demandés et la valeur ajoutée qu'apportent les activités de l'UE. Cette analyse devrait être clairement reliée aux différentes rubriques budgétaires, afin de faciliter le processus de prise de décision budgétaire.

#### *Coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la procédure budgétaire*

Le Conseil encourage toutes les institutions à coopérer de manière efficace et constructive de sorte que la procédure budgétaire puisse se dérouler sans problème et que le budget 2017 puisse être établi dans les délais fixés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et conformément aux dispositions de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (AII)<sup>1</sup>.

Le Conseil insiste sur la nécessité de préserver le caractère annuel de la procédure budgétaire en évitant les questions qui ne sont pas directement liées aux négociations sur le budget annuel. Il souligne que le rôle du comité de conciliation, convoqué dans le cadre de l'article 314 du TFUE, est d'établir le budget pour 2017.

---

<sup>1</sup> Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 373 du 20.12.2013, p. 1).

En outre, le Conseil invite la Commission à veiller à ce que l'accès à des informations transparentes et objectives et aux documents puisse se faire en temps utile et sur un pied d'égalité, à tous les stades de la procédure de conciliation.

### *Dépenses administratives*

Dans le contexte de l'assainissement de leurs finances publiques auquel doivent s'atteler les États membres, les administrations nationales sont obligées d'optimiser l'utilisation de moyens limités. Il est également nécessaire de rationaliser les dépenses administratives de l'UE. C'est pourquoi le Conseil demande avec insistance à l'ensemble des institutions, organes et agences de réduire ou de geler autant que faire se peut leurs dépenses administratives et de ne demander des financements que pour faire face à des besoins justifiés.

Le Conseil demande à chaque institution et organe de l'UE de fournir à la Commission, en temps utile, des informations précises, complètes et consolidées de ses dépenses administratives. Conformément au règlement financier, la Commission joint au projet de budget les documents permettant au Parlement européen et au Conseil d'évaluer la situation et de se prononcer en connaissance de cause sur l'affectation et l'utilisation des ressources. Il faudrait veiller tout particulièrement à ce que les informations fournies soient intelligibles et comparables dans le temps et entre institutions.

Le Conseil rappelle que l'objectif, consigné au point 27 de l'AIL, de réduire progressivement de 5 % les effectifs de l'ensemble des institutions, organes et agences entre 2013 et 2017, doit être atteint avant la fin de l'année 2017. Dans ce contexte, le Conseil invite l'ensemble des institutions, organes et agences à faire dûment rapport sur la manière dont se déroule la réduction de leur personnel, y compris du personnel contractuel. De même, le Conseil invite la Commission à consolider dans un tableau exhaustif toutes les données reçues et à surveiller la mise en œuvre de l'objectif de 5 %. Enfin, le Conseil invite la Commission à commencer l'évaluation du résultat de cet exercice afin d'en tirer les enseignements pour l'avenir.

## *Agences décentralisées*

Tout en reconnaissant le caractère pluriannuel des actions menées par certaines agences décentralisées, le Conseil rappelle que la surestimation budgétaire a souvent conduit à un niveau important et injustifié de reports. Il rappelle qu'il importe de conserver une maîtrise rigoureuse de leur financement, en le limitant uniquement aux besoins dûment motivés. Le Conseil demande à la Commission de continuer de prendre en considération, lors de l'établissement du projet de budget 2017, les crédits inutilisés et les soldes de trésorerie excessifs, le but étant de réduire leurs excédents annuels. Il engage aussi la Commission à contrôler soigneusement et, le cas échéant, à réviser les demandes introduites par les agences en matière de fonds et de postes, en tenant compte de l'exécution passée du budget, des taux de vacance ainsi que du respect de l'objectif de réduction de 5 % du personnel.

Le Conseil attend de la Commission qu'elle continue à établir à l'intention du Parlement européen et du Conseil, avec le projet de budget 2017, un tableau complet relatif aux agences, y compris en ce qui concerne leur politique immobilière. Dans ce contexte, le Conseil prend acte des activités du groupe de travail interinstitutionnel visant à un contrôle plus étroit et plus permanent de l'évolution des agences décentralisées.

## ***Conclusion***

Le Conseil considère que le budget de l'UE devrait fournir les moyens financiers contribuant à atténuer les conséquences négatives de la situation économique et sociale actuelle, notamment en exerçant un effet de levier sur les investissements productifs et en mettant à disposition les ressources nécessaires pour stimuler la croissance et l'emploi, et apporter une réponse efficace aux défis actuels et à venir, notamment en ce qui concerne les migrations. Il souligne qu'une utilisation précise et responsable des ressources de l'Union est un élément essentiel pour renforcer la confiance des citoyens européens.

Le Conseil soutiendra un budget réaliste pour 2017, qui trouve le juste équilibre entre la prudence budgétaire et de nouveaux investissements propices à la croissance et à l'emploi. Il souligne qu'une évaluation en temps utile, prévisible, transparente et précise des besoins basée sur des informations budgétaires complètes est un instrument essentiel pour atteindre cet objectif.

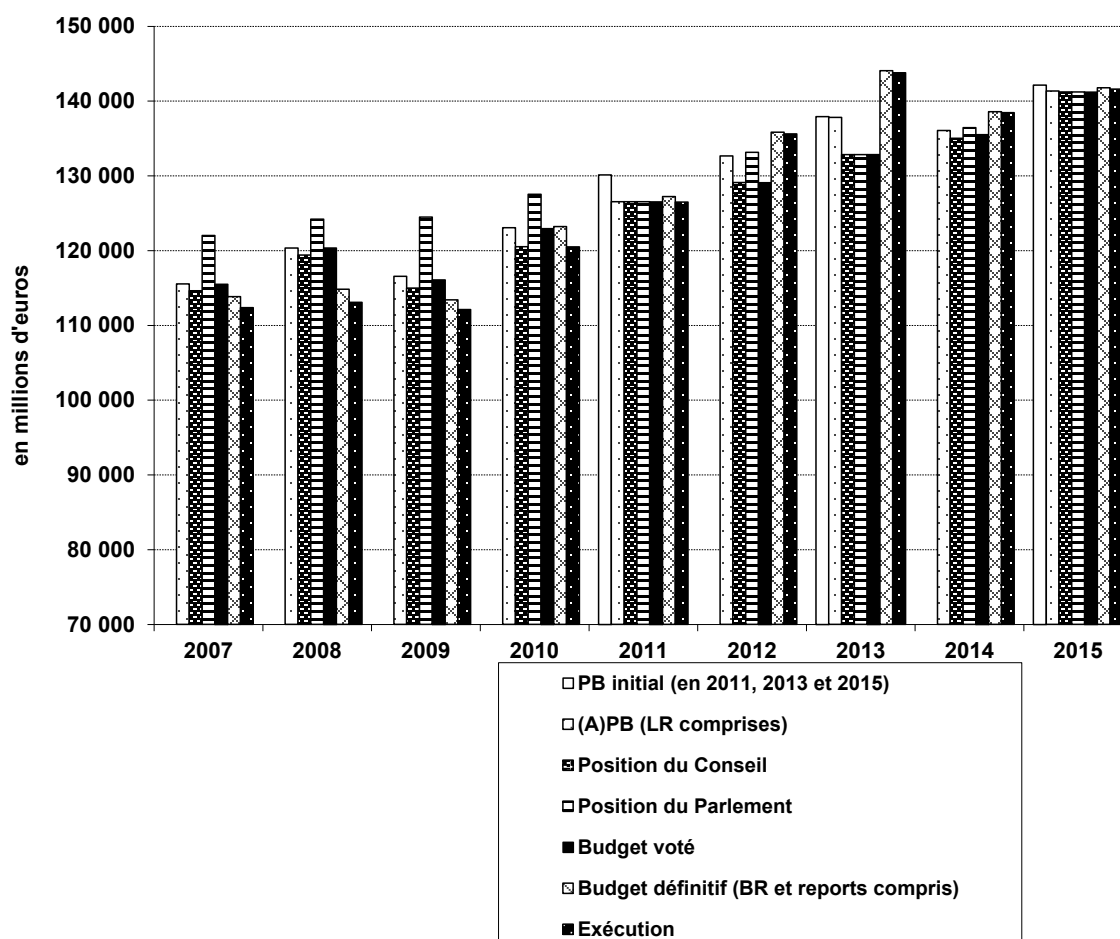
Le Conseil réaffirme la nécessité de laisser des marges suffisantes sous les plafonds pour pouvoir faire face à des situations imprévues tout en assurant un niveau de financement adéquat et le respect des engagements déjà pris. En outre, le Conseil souligne l'importance de limiter autant que possible le recours aux budgets rectificatifs et de communiquer des prévisions de recettes fiables et précises, de manière à permettre aux États membres d'évaluer en temps utile les contributions qu'ils devraient être amenés à verser au budget de l'UE.

Le Conseil réaffirme qu'il attache la plus grande importance aux présentes orientations et escompte qu'elles seront dûment prises en compte lors de l'élaboration du projet de budget pour 2017.

Les présentes orientations seront transmises au Parlement européen et à la Commission, ainsi qu'aux autres institutions.

---

## Évolution des crédits de paiement (2007 - 2015)



## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (2007-2015)

(hors recettes affectées)

*(en millions d'euros)<sup>1</sup>*

Procédure budgétaire	(A)PB	(A)PB (LR comprises)	Position du Conseil	Position du Parlement	Budget voté	Budget définitif (BR et reports nets compris) <sup>2</sup>	Exécution <sup>3</sup>	Budget définitif/exécution (chiffres)	Budget définitif/exécution (%)	Exécution/(A)PB (LR comprises) (%)
	1	2			3	4	5	6 (= 4 - 5)	7 (= 6/4)	8 (= 5/2)
<b>2007</b>	116 370	115 531	114 613	122 016	115 497	113 835	112 377	1 458	1,28 %	97,27 %
<b>2008</b>	121 533	120 347	119 410	124 196	120 347	114 835	113 070	1 765	1,54%	93,95%
<b>2009</b>	116 744	116 546	114 972	124 488	116 096	113 395	112 107	1 288	1,14%	96,19%
<b>2010</b>	122 316	123 061	120 521	127 526	122 937	123 203	120 490	2 713	2,20%	97,91%
<b>2011</b>	126 527 <sup>4</sup>	126 527	126 527	126 527	126 527	127 219	126 497	722	0,57%	99,98%
<b>2012</b>	132 739	132 668	129 088	133 139	129 088	135 842	135 602	240	0,18%	102,21%
<b>2013</b>	137 798 <sup>5</sup>	137 798	132 837	132 837	132 837	144 057	143 785	272	0,19%	104,34%
<b>2014</b>	136 066	136 061	135 005	136 444	135 505	138 577	138 440	137	0,10%	101,75%
<b>2015</b>	141 337 <sup>6</sup>	141 337	141 214	141 214	141 214	141 775 <sup>7</sup>	141 595 <sup>7</sup>	179	0,13%	100,18%
<b>Total</b>	<b>1 151 430</b>	<b>1 149 877</b>	<b>1 134 187</b>	<b>1 168 388</b>	<b>1 140 048</b>	<b>1 152 737</b>	<b>1 143 963</b>	<b>8 774</b>	<b>0,76 %</b>	<b>99,49 %</b>

<sup>1</sup> Tous les chiffres absolus sont en prix nominaux.

<sup>2</sup> Y compris le budget voté, dans sa version modifiée, et les crédits reportés de l'exercice N-1, et hors crédits de paiement reportés à l'exercice N+1.

<sup>3</sup> Exécution du budget définitif, dans sa version modifiée, reports compris.

<sup>4</sup> Le PB initial pour 2011 s'élevait à 130 136 millions d'euros. Un nouveau PB a été présentée par la Commission en novembre 2010.

<sup>5</sup> Le PB initial pour 2013 s'élevait à 137 924 millions d'euros. Un nouveau PB a été présentée par la Commission en novembre 2012.

<sup>6</sup> Le PB initial pour 2015 s'élevait à 142 137 millions d'euros. Un nouveau PB a été présentée par la Commission en novembre 2014.

<sup>7</sup> Chiffres provisoires.

**PROJET DE LETTRE**

Origine: Président du Conseil

Destinataire: Président du Parlement européen

Secrétaire général du Conseil

Président de la Commission

Président de la Cour de justice

Président de la Cour des comptes

Président du Comité des régions

Président du Comité économique et social européen

Médiateur européen

Contrôleur européen de la protection des données

Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Madame, Monsieur,

Je vous fais parvenir, dans un document séparé<sup>1</sup>, les conclusions du Conseil sur les orientations budgétaires pour 2017 qu'il a adoptées lors de sa session du 12 février 2016.

[Formule de politesse].

---

---

<sup>1</sup> Doc. 5588/16 FIN 61 INST 20 PE-L 7.