

Bruxelles, le 21 février 2017
(OR. en)

6522/17

FIN 127
INST 78

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

Destinataire: délégations

N° doc. préc.: 5877/17 FIN 65 INST 48 PE-L 8

Objet: Orientations budgétaires pour 2018

– *Conclusions du Conseil* (21 février 2017)

Les délégations trouveront en annexe les conclusions sur les orientations budgétaires pour 2018 que le Conseil a adoptées lors de sa 3520^e session, tenue le 21 février 2017.

CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2018

Introduction

Le Conseil estime que le budget pour 2018 devrait prévoir des ressources appropriées pour continuer à soutenir les priorités traditionnelles et celles qui évoluent au sein de l'Union, à savoir la reprise de l'économie européenne, afin de répondre aux défis humanitaires et sécuritaires qui se posent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de l'UE et d'honorer les engagements déjà pris dans le cadre des périodes de programmation actuelle et précédente.

Le Conseil rappelle le principe de solidarité et souligne que la transparence et l'efficacité avec lesquelles le budget de l'UE sera utilisé permettront de réaliser les objectifs de l'Union et de rendre à celle-ci sa crédibilité auprès des citoyens européens.

La procédure budgétaire pour 2018 se déroulera sans doute dans un contexte de contraintes budgétaires dans plusieurs États membres. C'est pourquoi le Conseil insiste sur la nécessité d'améliorer la prévisibilité des contributions des États membres au budget de l'Union. Le Conseil estime que le budget de l'UE devrait viser à stimuler la croissance, à favoriser l'emploi et à créer de nouveaux emplois, à promouvoir une réelle cohésion au sein de l'Union, à stimuler la compétitivité et à faire face aux crises migratoire et sécuritaire, tout en préservant la discipline budgétaire à tous les niveaux. Il conviendra à cet effet de hiérarchiser les objectifs et, dans le même temps, d'affecter les moyens disponibles aux programmes et aux actions susceptibles de concourir le mieux à la réalisation de ces objectifs.

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 valeur ajoutée que représente l'UE.

Budget 2018: principaux éléments

Le Conseil souligne à nouveau la nécessité d'établir un budget réaliste qui respecte les principes de bonne gestion financière et d'annualité. 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 devrait être suffisant et tenir compte des profils de paiement de tous les programmes, l'accent étant clairement mis sur les besoins estimés pour la période de programmation actuelle.

Le Conseil insiste pour que le budget pour 2018 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 2014-2020¹. Par ailleurs, le Conseil réaffirme qu'il faut laisser des marges suffisantes sous les plafonds pour pouvoir faire face à des événements imprévus.

Le Conseil salue l'élimination progressive de l'arriéré des factures impayées provenant de la période de programmation précédente. Il invite la Commission à continuer de surveiller la mise en œuvre des programmes de la période 2014-2020 afin d'assurer une évolution ordonnée des crédits de paiement, qui soit compatible avec les crédits d'engagement autorisés, de manière à prévenir une nouvelle accumulation de factures impayées.

Le Conseil compte que la Commission mette 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 financier², le recours aux instruments budgétaires correctifs, tels que les budgets rectificatifs. Le Conseil encourage la Commission à continuer de rationaliser la soumission des projets de budgets rectificatifs, ce qui permettrait de renforcer la prévisibilité au sein du cycle budgétaire. S'il s'avère nécessaire de prendre des mesures correctives, le Conseil réaffirme son engagement à statuer sur les projets de budgets rectificatifs dans les meilleurs délais.

¹ 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).

² 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).

Comme les années précédentes, le Conseil invite 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 budgétaires¹. Des prévisions fiables et précises sur toutes les sources de recettes et sur l'exécution passée et attendue sont cruciales afin d'éviter la sous-estimation comme la surestimation budgétaires, 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 fiable 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 que des appels imprévus à contributions supplémentaires soient adressés aux États membres, en particulier lorsque cela pourrait peser lourdement sur les budgets nationaux.

Le Conseil rappelle le principe d'unité budgétaire et appelle la Commission à prévoir les moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre les politiques de l'Union dans le cadre du budget de l'UE. Le Conseil estime qu'une transparence totale en ce qui concerne les recettes affectées est indispensable pour la 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 rappelle que l'ensemble des amendes, sanctions et intérêts produits imposés par la Commission doivent être enregistrés de manière transparente à titre de recettes budgétaires, conformément aux dispositions du règlement financier.

¹ Comme le montre le graphique figurant en annexe, l'exécution provisoire des crédits de paiement a baissé considérablement en 2016.

Le Conseil continuera à surveiller le niveau des engagements restant à liquider (ci-après dénommés "restes à liquider" - RAL)¹. 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 RAL, la nécessité de respecter les plafonds du CFP, la capacité d'absorption et les taux d'exécution antérieurs.

Questions spécifiques

Documents budgétaires détaillés

Le Conseil encourage la Commission à améliorer en permanence le contenu de ses documents budgétaires afin de rendre ceux-ci plus simples, concis et transparents, en justifiant clairement les crédits demandés, y compris leurs incidences en termes de profils de paiement pour les années suivantes jusqu'en 2020 et au-delà. Dans ce contexte, le Conseil invite la Commission à accompagner toute proposition de modification du niveau convenu des crédits d'engagement de l'incidence correspondante en termes de paiements au cours de la période de programmation actuelle et de la suivante.

Le Conseil reconnaît l'utilité du mécanisme "Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation" (Suivi et prévisions dynamiques 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 à examiner lors de réunions interinstitutionnelles spécialement organisées, conformément au point 36, troisième alinéa, de l'annexe de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (AII)².

¹ Selon le rapport d'exécution de la Commission du 18 janvier 2017, le niveau des RAL s'élevait à 237,5 milliards d'euros à la fin de 2016.

² 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).

Le Conseil invite la Commission à annexer au projet de budget une liste exhaustive des propositions de la Commission qui n'ont pas encore été adoptées et qui ont un impact potentiel sur le budget, en précisant le niveau des crédits concernés, par ligne budgétaire.

Le Conseil invite également la Commission à assortir le projet de budget d'un tableau exhaustif pour l'année 2018 fournissant une estimation globale de tous les types de recettes affectées internes par ligne budgétaire, ainsi qu'une vue d'ensemble des amendes susceptibles d'être enregistrées à titre de recettes budgétaires.

Le Conseil salue la bonne pratique selon laquelle chaque proposition de virement de crédits liée à la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et de la réserve d'aide d'urgence est accompagnée d'une actualisation du niveau d'exécution des montants annuels maximaux prévus pour l'instrument spécial au cours de l'exercice financier. De même, le Conseil invite la Commission à fournir une mise à jour régulière du niveau de mise en œuvre des avances liées au Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Le Conseil invite la Commission, lorsqu'elle soumet une proposition visant à mobiliser un instrument spécial, à y inclure une actualisation du niveau d'exécution tant des crédits d'engagement que des crédits de paiement de l'instrument spécial concerné.

Le Conseil souligne qu'il est essentiel que le Parlement européen et le Conseil disposent de fiches de programme de haute qualité et d'informations financières disponibles 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 du niveau de crédits demandé et la valeur ajoutée qu'apportent les activités de l'UE. Cette analyse devrait être clairement reliée aux lignes budgétaires correspondantes, 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 2018 puisse être établi dans les délais fixés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et conformément aux dispositions de l'AIL.

Le Conseil demande à la Commission de veiller à présenter en temps voulu l'état prévisionnel pour 2018, afin de laisser à chaque institution suffisamment de temps pour procéder à une analyse technique détaillée des estimations diffusées et préparer soigneusement sa position conformément à un calendrier pragmatique fixé d'un commun accord.

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 2018.

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 des 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 sur 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 estime que, dans l'ensemble des institutions, organes et agences, le niveau des effectifs doit faire l'objet d'un suivi continu. Le Conseil rappelle que l'objectif, consigné au point 27 de l'AII, de réduire progressivement de 5 % les effectifs de l'ensemble des institutions, organes et agences doit être atteint avant la fin de l'année 2017. Dans ce contexte, le Conseil propose que la Cour des comptes européenne procède à une évaluation indépendante des résultats portant sur l'ensemble des institutions, organes et agences. Le Conseil invite la Commission à présenter, sur la base des conclusions de cette évaluation, une proposition de suivi appropriée.

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'élaboration du projet de budget 2018, les crédits inutilisés et les soldes de trésorerie excessifs, le but étant de réduire leurs excédents annuels. Il invite 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.

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.

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 2018, un tableau complet relatif aux agences, y compris en ce qui concerne leur politique immobilière.

Conclusion

Le Conseil considère que le budget de l'UE devrait être prudent, tout en fournissant des moyens suffisants afin de stimuler davantage une croissance intelligente et inclusive ainsi que l'emploi, d'apporter une réponse efficace aux défis actuels et futurs, y compris les mesures destinées à faire face aux crises migratoire et sécuritaire et à contribuer à la stabilité politique et économique dans les pays voisins de l'UE. Il souligne qu'une utilisation transparente, précise et responsable des ressources de l'Union est un principe fondamental pour rapprocher les citoyens de l'UE du projet européen.

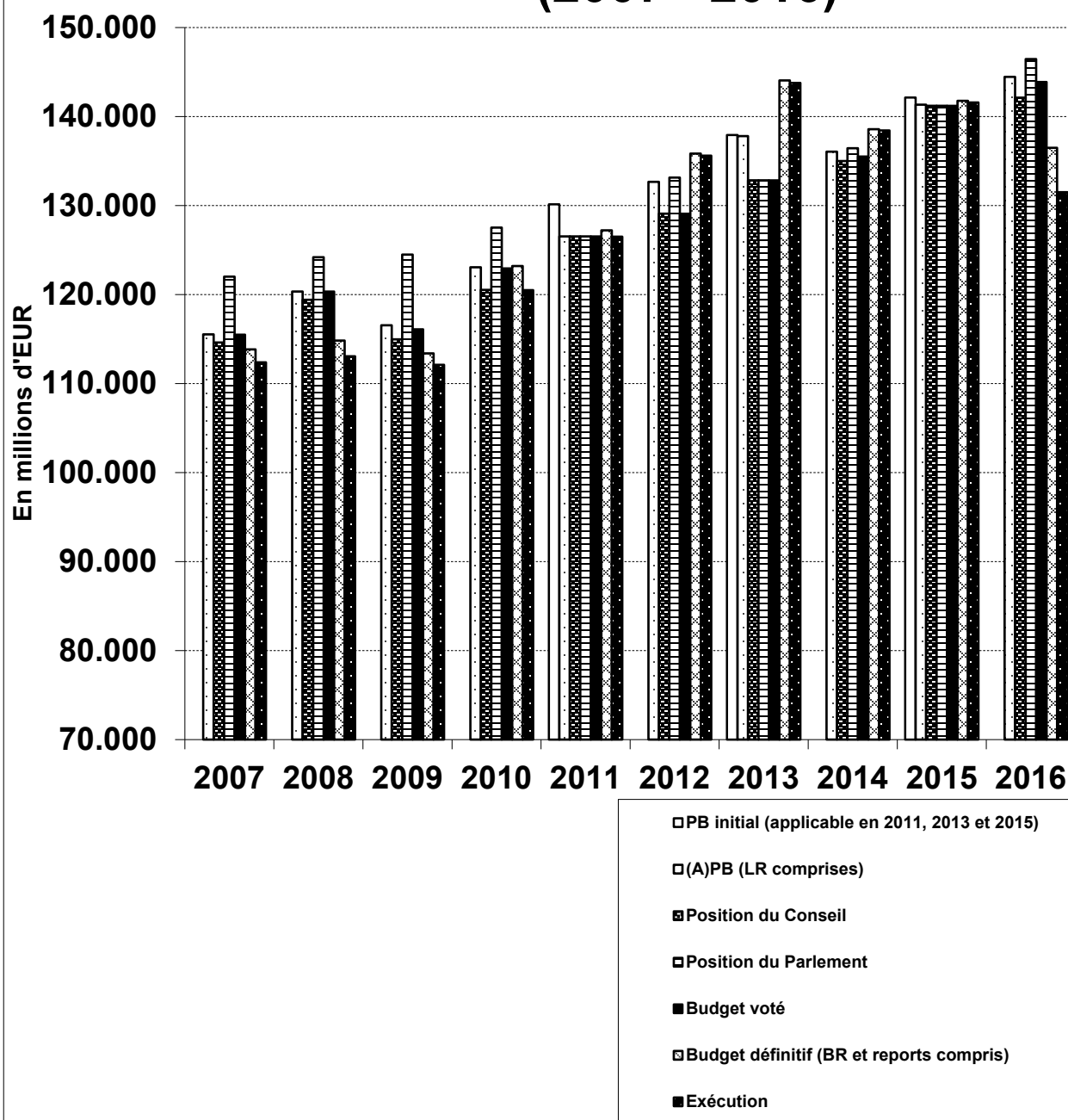
Comme les années précédentes, le Conseil soutiendra un budget réaliste pour 2018, qui trouve le juste équilibre entre la prudence budgétaire et de nouveaux investissements propices à la croissance et à l'emploi. Il souligne qu'une évaluation en temps utile, prévisible, transparente et précise des besoins, 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 en respectant les engagements déjà pris. En outre, le Conseil souligne qu'il importe de fournir 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 2018.

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

Évolution des crédits de paiement (2007 - 2016)



ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (2007-2016)
(hors recettes affectées)

<i>(en millions d'EUR)¹</i>										
Procédure budgétaire	(A)PB	(A)PB (LR comprises)	Position du Conseil	Position du Parlement	Budget voté	Budget définitif (BR et reports nets compris) ²	Exécution ³	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)
2007	116 370	115 531	114 613	122 016	115 497	113 835	112 377	1 458	1,28%	97,27%
2008	121 533	120 347	119 410	124 196	120 347	114 835	113 070	1 765	1,54%	93,95%
2009	116 744	116 546	114 972	124 488	116 096	113 395	112 107	1 288	1,14%	96,19%
2010	122 316	123 061	120 521	127 526	122 937	123 203	120 490	2 713	2,20%	97,91%
2011	126 527 ⁴	126 527	126 527	126 527	126 527	127 219	126 497	722	0,57%	99,98%
2012	132 739	132 668	129 088	133 139	129 088	135 842	135 602	240	0,18%	102,21%
2013	137 798 ⁵	137 798	132 837	132 837	132 837	144 057	143 785	272	0,19%	104,34%
2014	136 066	136 061	135 005	136 444	135 505	138 577	138 440	137	0,10%	101,75%
2015	141 337 ⁶	141 337	141 214	141 214	141 214	141 769	141 586	183	0,13%	100,18%
2016	143 541	144 456	142 120	146 459	143 885	136 486 ⁷	131 509 ⁷	4 978	3,65%	91,04%
Total	1 294 972	1 294 333	1 276 306	1 314 847	1 283 933	1 289 218	1 275 463	13 755	1,07%	98,54%

¹ Tous les chiffres absolus sont en prix nominaux.
² 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.
³ Exécution du budget définitif, dans sa version modifiée, reports compris.
⁴ Le PB initial pour 2011 s'élevait à 130 136 millions d'EUR. Un nouveau PB a été présentée par la Commission en novembre 2010.
⁵ Le PB initial pour 2013 s'élevait à 137 924 millions d'EUR. Un nouveau PB a été présentée par la Commission en novembre 2012.
⁶ Le PB initial pour 2015 s'élevait à 142 137 millions d'EUR. Un nouveau PB a été présentée par la Commission en novembre 2014.
⁷ Chiffres provisoires.