CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3 février 2011 (08.02) (OR. en)

5895/11

FIN 51

RAPPORT

du:	Comité budgétaire
au:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Projet de conclusions du Conseil sur les orientations budgétaires pour 2012

1. Dans le cadre de la préparation des orientations budgétaires que le Conseil doit définir pour 2012, 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 1er février 2011, le comité est parvenu à un accord sur le texte qui figure à l'ANNEXE I.

3. Le Comité des représentants permanents est invité à soumettre ce projet de conclusions du Conseil pour adoption au Conseil ECOFIN qui se tiendra le 15 février 2011.

ANNEXE I

Projet de conclusions du Conseil
sur les orientations budgétaires pour 2012

Introduction

La procédure budgétaire 2012 jouera un rôle important dans la poursuite et la réalisation des objectifs et des priorités de l'Union européenne et s'inscrit dans un contexte très particulier en raison de deux facteurs principaux.

Le Conseil considère que l'année 2012 continuera à être dominée par les conséquences de la crise économique, notamment les efforts visant à parvenir à un assainissement budgétaire rigoureux. Il est essentiel que le budget pour 2012 tienne compte des contraintes budgétaires et économiques qui pèsent au niveau national. Parallèlement, il est essentiel de poursuivre, au niveau de l'UE, la mise en œuvre des programmes et actions de l'Union, notamment le financement d'actions visant à faire face aux effets de la crise et à favoriser la croissance. Aussi, la hiérarchisation des objectifs et les redéploiements, qui permettent d'affecter au mieux les fonds disponibles, constitueront-ils des éléments essentiels de la procédure budgétaire 2012.

Dans le même temps, l'exercice budgétaire 2012 est le deuxième qui se déroulera en application du traité de Lisbonne. Cet exercice exigera de toutes les institutions une collaboration efficace et constructive de sorte que la nouvelle procédure budgétaire puisse être mise en œuvre d'une manière harmonieuse et que le budget 2012 puisse être établi dans les délais fixés par le nouveau traité. À cet égard, le Conseil insiste sur l'importance que revêt une bonne collaboration des deux branches de l'autorité budgétaire, entre elles et avec la Commission. Il souligne que le comité de conciliation a pour objectif, conformément à l'article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), d'établir le budget pour 2012, et les travaux devraient se concentrer résolument sur cet objectif, en évitant toute question qui n'est pas directement liée au budget annuel.

Budget 2012: principaux éléments

Le Conseil souligne qu'il importe de maintenir une discipline budgétaire globale. Il rappelle les conclusions du Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010[1], où il était souligné que parallèlement au renforcement de la discipline budgétaire au sein de l'Union européenne, il est essentiel que le budget de l'Union européenne reflète les efforts d'assainissement déployés par les États membres pour ramener le déficit et la dette sur une trajectoire plus viable.

Le budget pour 2012 devrait rester rigoureusement dans les limites fixées par le cadre financier 2007-2013. Si l'on veut assurer une bonne gestion financière et notamment être en mesure de faire face aux situations imprévues, il faudrait prévoir des marges suffisantes sous tous les plafonds des différentes rubriques et sous-rubriques de ce cadre financier, à l'exception de la sous-rubrique 1b. Le Conseil souligne en particulier qu'il est essentiel que l'Union européenne dispose d'une marge suffisante dans le cadre du plafond de la rubrique 4 pour pouvoir faire face à des besoins et à des crises imprévus de la manière la plus efficace, la plus souple et la plus rapide qui soit.

Le Conseil souligne que le projet de budget présenté par la Commission est le point de départ de la procédure budgétaire et doit dès lors reposer sur une budgétisation réaliste.

Les crédits d'engagement et de paiement devraient être fixés de façon à refléter des besoins réels et clairement définis. Le Conseil invite la Commission à continuer de tenir compte, lorsqu'elle présente des propositions relatives aux crédits, non seulement des prévisions mais aussi des tendances passées en matière d'exécution, ainsi que de la capacité d'absorption dans toutes les politiques sectorielles.

Le Conseil souligne qu'il est très important de conserver une maîtrise rigoureuse des crédits d'engagement et de paiement, compte tenu également des profils de paiement de plus en plus importants constatés dans certains domaines, dans les limites prévues par le cadre financier. Toutes les parties concernées devraient poursuivre leurs efforts afin notamment d'établir un niveau de paiements réaliste et précis pour les mesures structurelles, et procéder à une mise en œuvre efficace des programmes 2007-2013.

---

[1] Doc. EUCO 25/1/10 REV 1 CO EUR 18 CONCL 4 du 30 novembre 2010, p. 2.

Le Conseil prend note avec une grande inquiétude du volume des engagements restant à liquider[1], qui risque de peser sur les paiements futurs, et considère que le lien entre le niveau des crédits d'engagement et celui des crédits de paiement doit faire l'objet d'un examen approfondi tenant compte de la capacité d'absorption. Le niveau des crédits d'engagement doit être compatible avec l'évolution du volume des engagements restant à liquider, afin de pouvoir en assurer une maîtrise rigoureuse. Le Conseil demande à toutes les parties concernées de continuer à tout mettre en œuvre pour ne pas procéder à des surestimations afin d'éviter, autant que faire se peut, de faire peser des pressions inutiles sur les budgets nationaux.

Questions spécifiques

Des prévisions budgétaires réalistes

Le Conseil encourage vivement la Commission et les États membres à poursuivre leurs efforts en ce qui concerne l'amélioration des états prévisionnels, tout en prenant acte des progrès accomplis à ce jour. À cet égard, le Conseil demande à la Commission de présenter, parallèlement à son projet de budget, les hypothèses sous-jacentes sur lesquelles sont fondés les chiffres pour chaque rubrique ou sous-rubrique. Dans ce contexte, il fait observer que c'est à la Commission qu'il appartient de veiller à ce que les crédits inscrits dans le projet de budget reflètent des besoins et une capacité d'exécution réels.

Le Conseil prend acte des progrès accomplis par la Commission dans l'établissement des états prévisionnels de l'avant-projet de budget et exhorte celle-ci à poursuivre ses efforts pour réduire au minimum l'importante différence récurrente entre l'avant-projet de budget et son exécution, comme le fait apparaître l'annexe. Il est essentiel d'établir un projet de budget précis, ainsi que de suivre et d'améliorer en permanence l'exécution du budget, pour éviter la sous-utilisation importante des fonds, qui persiste, ainsi que les reports injustifiés, et pour permettre aux États membres de prévoir avec précision le niveau de leur contribution au budget de l'Union. Cela permettrait également de limiter au strict minimum le recours aux instruments budgétaires correctifs, tels que les budgets rectificatifs.

[1] Les engagements restant à liquider s'élevaient à 194 milliards d'euros à la fin de 2010.

Pour ce qui est des recettes, le Conseil est fermement convaincu qu'une transparence accrue dans les recettes affectées fait partie d'une bonne gestion financière des fonds de l'Union. Il invite toutes les institutions, agences et autres organismes à continuer de fournir régulièrement et en temps utile pour le projet de budget 2012 toutes les informations demandées.

Documents budgétaires globaux

Le Conseil rappelle l'importance que revêtent la structure et le contenu des divers documents accompagnant le projet de budget, qui devraient être présentés de la manière la plus transparente, simple et concise possible. Cela augmenterait l'utilité des documents en question aux fins du processus de prise de décision budgétaire. Il convient d'accorder une attention particulière aux informations relatives à l'évolution du volume des engagements restant à liquider et aux profils de paiement.

Le Conseil reconnaît l'utilité du système d'alerte pour les prévisions budgétaires mis en place par la Commission, qui devrait permettre d'adapter le niveau des crédits de manière plus réaliste et rigoureuse, à chaque stade de la procédure budgétaire.

Pour ce qui concerne l'"établissement du budget par activités" (EBA), le Conseil continue à souligner qu'il est essentiel que l'autorité budgétaire dispose de fiches d'activités 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 également que les fiches d'activité soient plus axées sur les informations relatives à la performance, sur les résultats obtenus, sur la motivation des crédits proposés pour les différents programmes et politiques et sur la valeur ajoutée qu'apportent les activités entreprises au niveau de l'UE.
Le processus de prise de décision budgétaire serait facilité par une meilleure articulation avec les différentes rubriques et sous-rubriques du cadre financier pluriannuel.

Dépenses administratives

Le Conseil rappelle l'objectif commun visant à accroître l'efficacité administrative pour optimiser comme dans les États membres, l'utilisation de ressources limitées compte tenu du processus d'assainissement budgétaire vigoureux qu'ils mènent actuellement. Le Conseil entend continuer à surveiller et à renforcer l'efficacité des institutions de l'UE afin d'accroître l'efficacité administrative, et il souligne l'importance cruciale que revêtent le redéploiement des ressources et la redéfinition des priorités à cet égard.

Le Conseil attend de toutes les institutions qu'elles fournissent à l'avance toutes les informations nécessaires afin que puisse être dressé un tableau consolidé clair et complet de toutes les dépenses administratives, y compris celles qui sont financées au titre d'autres rubriques et sous-rubriques du cadre financier pluriannuel, ce qui permettra à l'autorité budgétaire d'évaluer la situation et de se prononcer en connaissance de cause sur l'affectation et l'utilisation des ressources. Il conviendrait de prêter dûment attention à l'exhaustivité et à la comparabilité, dans le temps et entre institutions, des informations présentées.

Le Conseil s'inquiète de l'évolution des crédits relatifs aux pensions et de leurs incidences à venir sur les dépenses administratives.

Agences

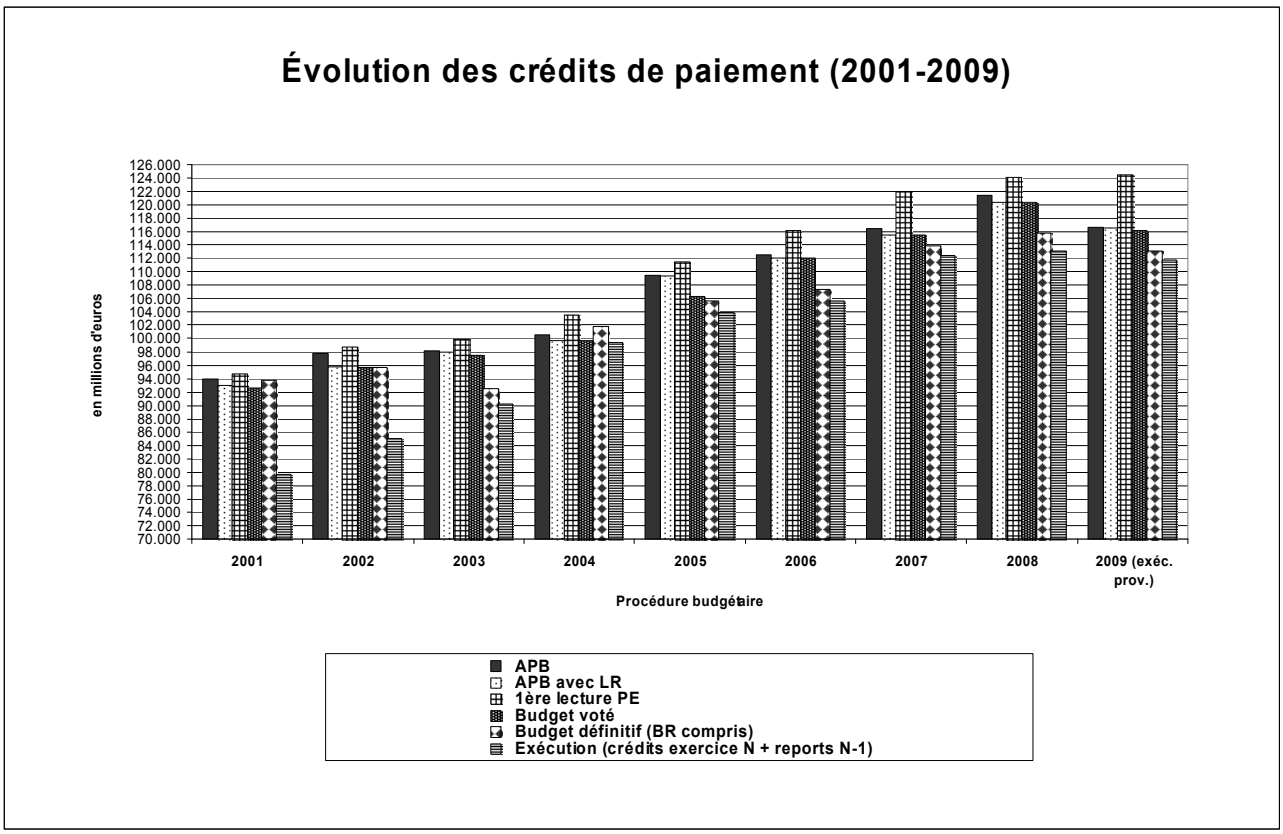
Le Conseil rappelle qu'il importe de conserver une maîtrise rigoureuse du financement des agences, de façon à prévoir les besoins réels et à éviter la surbudgétisation, qui conduit à des reports injustifiés. Il s'attend à ce que la Commission continue à dresser, en temps utile pour le projet de budget 2012, un tableau complet relatif aux agences décentralisées, y compris en ce qui concerne leur politique immobilière.

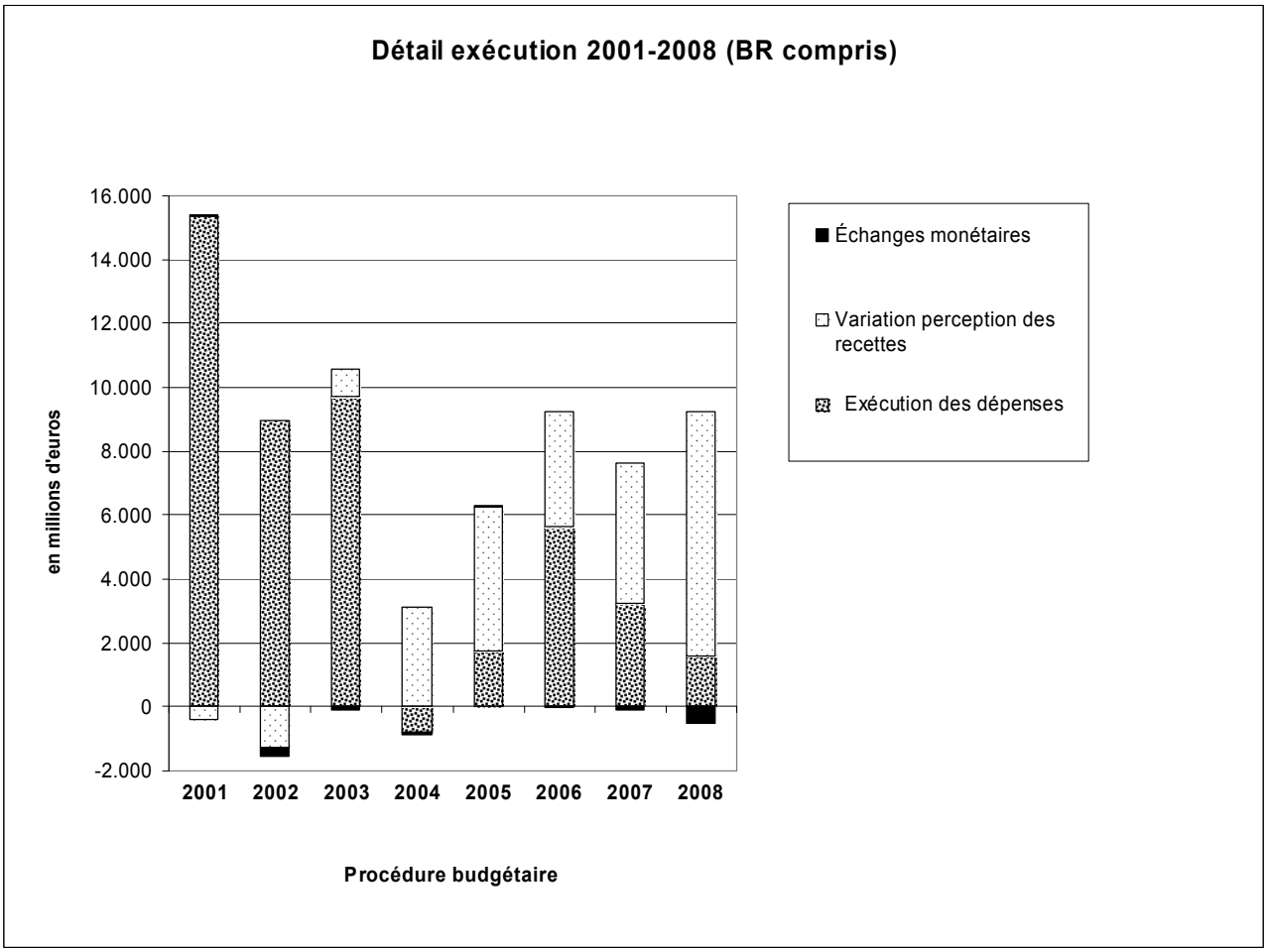
Le Conseil engage instamment la Commission à continuer de prendre en considération les crédit inutilisés des agences lors de l'établissement du projet de budget, le but étant de réduire les excédents annuels des agences. Il engage aussi la Commission à contrôler soigneusement et, le cas échéant, à réviser les besoins proposés par les agences en matière de fonds et de postes, en tenant compte des problèmes avérés dans l'exécution du budget et le recrutement de personnel, afin que puisse être présentée une proposition budgétaire réaliste.

Conclusion

Le Conseil rappelle que la procédure budgétaire annuelle est l'un des principaux moyens de garantir que l'Union rende des comptes à ses citoyens; il est pleinement conscient qu'une utilisation précise et responsable des ressources de l'Union est un moyen essentiel de renforcer la confiance des citoyens européens. Par conséquent, il attache la plus grande importance aux présentes orientations et escompte qu'elles seront pleinement prises en compte dans le projet de budget 2012.

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


Évolution des crédits de paiement (2001-2009)
en millions d'euros
126.000
124.000
122.000
120.000
118.000
116.000
114.000
112.000
110.000
108.000
106.000
104.000
102.000
100.000
98.000
96.000
94.000
92.000
90.000
88.000
86.000
84.000
82.000
80.000
78.000
76.000
74.000
72.000
70.000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009 (exéc. prov.)
Procédure budgétaire
APB
APB avec LR
1ère lecture PE
Budget voté
Budget définitif (BR compris)
Exécution (crédits exercice N + reports N-1)


Détail exécution 2001-2008 (BR compris)
en millions d'euros
16.000
14.000
12.000
10.000
8.000
6.000
4.000
2.000
0
-2.000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
Procédure budgétaire
Échanges monétaires
Variation perception des recettes
Exécution des dépenses

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (2001-2010)

(en millions d'euros)

Procédure budgétaire	(A)PB	(A)PB (LR comprises)	Budget voté	Budget définitif (BR compris)	Exécution[1]	Variation budget définitif/exécution (chiffres)	Variation budget définitif/exécution (%)	Exécution/(A)PB (LR comprises) (%)
	1	2	3	4	5	6 (= 4 - 5)	7 (= 6/4)	8 (= 5/2)
2001	93 896	93 007	92 569	93 780	79 772	14 008	14,94%	85,77%
2002	97 807	95 794	95 655	95 656	85 003	10 653	11,14%	88,74%
2003	98 207	97 880	97 503	92 525	90 177	2 348	2,54%	92,13%
2004	100 649	99 660	99 724	101 807	99 403	2 404	2,36%	99,74%
2005	109 568	109 372	106 300	105 684	103 908	1 776	1,68%	95,00%
2006	112 567	111 970	111 970	107 378	105 654	1 724	1,61%	94,36%
2007	116 370	115 531	115 497	113 846	112 377	1 469	1,29%	97,27%
2008	121 533	120 347	120 347	115 771	113 070	2 701	2,33%	93,95%
2009	116 744	116 546	116 096	113 035	112.107	928	0,82%	96,19%
2010	122 316	123 061	122 937	122 956	120 649[2]	2 307	1,88%	98,04%
Total[3]	**1 089 657**	**1 083 168**	**1 078 598**	**1 062 438**	**1 022 120**	**40 318**	**3,79 %**	**94,36%**

[1] Exécution = crédits exercice N + report N-1.

[2] Ce total comprend a) les chiffres provisoires en matière d'exécution pour la *Commission* et b) les chiffres pour le budget voté pour les *autres institutions*, les chiffres provisoires en matière d'exécution n'étant pas encore disponibles.

[3] Tous les chiffres absolus sont en prix nominaux.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION[1] (2001-2009) (BR compris)

(en millions d'euros)

Procédure budgétaire	Exécution des dépenses	Variation perception des recettes	Échanges monétaires	Total exécution
2001	15 337	-408	74	15 003
2002	8 954	-1 287	-253	7 413
2003	9 729	850	-109	10 470
2004	-810	3 097	-50	2 237
2005	1 727	4 511	41	6 279
2006	5 656	3 582	-17	9 221
2007	3 231	4 398	-124	7 505
2008	1 571	7 659	-498	8 732
2009	1 318	4 238	186	5 741

[1] L'exécution est la somme:

- de la différence entre les crédits de paiement autorisés et l'exécution;
- de la différence entre les recettes prévues dans un budget et les recettes effectivement perçues;
- du résultat des différences entre les taux de change pour l'exercice considéré