



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 1^{er} mars 2024
(OR. en)

6178/24
ADD 1 REV 1

FIN 117
PE-L 2
INST 43

RAPPORT

Origine:	Comité budgétaire
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Conclusions du Conseil sur les orientations budgétaires pour 2025 – <i>Approbation</i> – <i>Approbation d'une lettre</i>

PROJET DE CONCLUSIONS DU CONSEIL
SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2025

1. Le Conseil souligne que le budget de l'UE pour 2025 a un rôle important à jouer dans la définition et la réalisation des objectifs et des priorités politiques à long terme arrêtés par l'Union. Le Conseil souligne qu'il importe que toutes les institutions tiennent dûment compte de tous les éléments pertinents figurant dans les conclusions du Conseil européen du 1^{er} février 2024¹.
2. Dans le contexte de la guerre d'agression, toujours en cours, menée par la Russie contre l'Ukraine, le Conseil réaffirme que l'Union européenne reste résolue à apporter, avec ses partenaires, une aide financière à l'Ukraine, aussi longtemps qu'il le faudra, et à soutenir sa résilience et sa reconstruction à long terme. Le Conseil souligne qu'il importe que le budget 2025 continue de montrer la solidarité de l'Union avec la population ukrainienne et réagisse aux crises qui y sont liées.
3. Le Conseil rappelle le principe de solidarité et souligne que l'utilisation efficace du budget de l'UE renforcera la crédibilité de l'Union auprès des citoyens européens.
4. Le Conseil rappelle que le budget devrait être établi conformément aux principes budgétaires énoncés dans le règlement financier², notamment les principes d'unité, d'annualité, de bonne gestion financière et de transparence.

¹ Doc. EUCO 2/24.

² Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1), tel qu'il a été modifié par le règlement 2022/2432 (JO L 319 du 13.12.2022, p. 1).

5. Le Conseil considère que le budget 2025 devrait être réaliste et adapté aux besoins réels; il devrait être établi de manière prudente et, sans préjudice des dispositions de l'accord interinstitutionnel (AII)³, laisser des marges suffisantes, sous les plafonds du cadre financier pluriannuel (CFP), pour faire face à des circonstances imprévues et relever les défis auxquels l'Union est confrontée. Dans le même temps, il devrait prévoir des ressources suffisantes pour assurer la mise en œuvre des programmes de l'Union et permettre d'honorer, en temps voulu, les engagements déjà pris dans le cadre du CFP actuel. À cette fin, si nécessaire et dans des cas dûment justifiés, après la mise en œuvre de toutes les réaffectations éventuelles au sein du budget, il convient de prévoir des crédits suffisants en ayant recours aux marges de manœuvre disponibles, afin d'éviter que les États membres se retrouvent avec des créances impayées. Le niveau des engagements restant à liquider (RAL) devrait faire l'objet d'un suivi permanent afin d'éviter de créer un arriéré excessif.
6. Le Conseil demande instamment à la Commission d'aligner le projet de budget pour 2025 sur l'accord sur le CFP 2021-2027 révisé, tel qu'exposé dans les conclusions du Conseil européen du 1^{er} février 2024. À cet égard, le Conseil souligne qu'il est nécessaire que la Commission recense les redéploiements nécessaires pour financer les priorités fixées dans le CFP 2021-2027 révisé, ainsi que les dégagements qui sont à nouveau mis à disposition. Le Conseil invite la Commission à prendre en compte et à refléter dans le projet de budget pour 2025 toutes les priorités définies d'un commun accord, y compris la migration, en tenant compte de l'équilibre entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement et en garantissant un financement suffisant pour la réserve de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI). Les dégagements réutilisés au titre de l'IVCDI et de l'IAP, ainsi que les montants libérés à la suite de l'inclusion dans la facilité pour l'Ukraine du coût de l'aide financière en faveur de l'Ukraine convenue en 2022, soutiennent les nouvelles priorités recensées dans les conclusions du Conseil européen.

³ Accord Interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433I du 22.12.2020, p. 28).

7. Le Conseil souligne qu'il est nécessaire que l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union respectent et appliquent tous les éléments du CFP 2021-2027 révisé, lors de l'établissement et de l'exécution du budget pour 2025.
8. En outre, le Conseil souligne que l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union devraient maintenir une discipline budgétaire, et insiste sur la nécessité de budgétiser uniquement les dépenses jugées nécessaires. Le Conseil souligne que la Commission doit honorer les assurances précédemment données quant à ce qui est jugé nécessaire. Par ailleurs, le Conseil souligne que les montants supplémentaires inscrits au budget, par exemple ceux résultant de la réutilisation de dégagements au titre de l'article 15, paragraphe 3, du règlement financier, devraient être pleinement conformes à l'accord sur le CFP 2021-2027 révisé et s'inscrire dans les limites de celui-ci.
9. Le Conseil réaffirme que le plafond fixé pour la rubrique 7 du CFP 2021-2027 part du principe que toutes les institutions de l'Union adoptent une approche globale et stricte visant à garantir l'optimisation des ressources en personnel au regard du principe de stabilité des effectifs, ainsi qu'à réaliser des gains d'efficacité en ce qui concerne les dépenses non liées aux rémunérations. Plusieurs années d'augmentation des effectifs, notamment du Parlement européen mais aussi de certaines autres institutions, portent atteinte à l'équilibre institutionnel et exercent une pression sensible sur la rubrique 7. Cette pression est amplifiée par la méthode d'actualisation automatique des rémunérations applicable et les fluctuations générales de prix dans un contexte inflationniste persistant. Le Conseil continue donc de soutenir une approche commune visant à maîtriser cette rubrique, et invite toutes les institutions de l'Union à adopter une politique immobilière prudente. Le cas échéant, à la lumière de ce qui précède, il invite la Commission à exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 314, paragraphe 1, du TFUE. Dans ce contexte, le Conseil demande une nouvelle fois (demande déjà formulée en 2022) à la Commission de présenter, et sans préjudice de son droit d'initiative, conformément à l'article 241 du TFUE, des mesures efficaces pour veiller à ce que les plafonds actuels de la rubrique 7 du CFP ne soient pas dépassés et que les instruments spéciaux ne soient pas mobilisés pour cette rubrique. Cette demande devrait être traitée selon un calendrier compatible avec la négociation du budget pour 2025 et, en tout état de cause, avant le 1^{er} juin 2024.

10. Le Conseil invite la Commission à tenir compte de la précision accrue à long terme des prévisions des États membres⁴ lors de son estimation du niveau des paiements dans le projet de budget. Le Conseil souligne qu'il est nécessaire d'assurer la prévisibilité des contributions des États membres au budget de l'Union ainsi que des paiements du budget de l'Union vers les États membres, rappelant que l'établissement d'un budget précis permet d'éviter des défis indésirables pour les budgets nationaux. À cet égard, le Conseil invite la Commission à fournir de manière transparente des prévisions fiables et précises concernant l'ensemble des recettes, y compris les remboursements, les amendes et le montant annuel à payer par le Royaume-Uni en 2025, conformément à l'accord de retrait⁵, ce qui permettra aux États membres d'évaluer en temps utile leur contribution attendue au budget de l'Union.
11. Le Conseil souligne que les instruments budgétaires correctifs, tels que les budgets rectificatifs, devraient être maintenus à un niveau minimal et justifié, intervenir en temps voulu, afin de pouvoir faire l'objet d'un examen approprié et d'éviter que le fonctionnement des programmes de l'Union ne soit perturbé, et être financés essentiellement par des redéploiements. En particulier, le Conseil invite la Commission à présenter des projets de budget rectificatif axés sur les recettes, séparément et sans délai, une fois que les informations pertinentes seront disponibles. Le Conseil demeure fermement résolu à statuer sur les projets de budgets rectificatifs dans les meilleurs délais.
12. Afin que les parlements nationaux disposent de suffisamment de temps pour l'examiner en détail et que le Conseil élabore soigneusement sa position, le Conseil invite la Commission à présenter le projet de budget 2025 dès que possible, et de préférence au plus tard d'ici la semaine 22. Il encourage aussi la Commission à améliorer en permanence le contenu de ses documents budgétaires en les simplifiant et en les rendant plus concis et plus transparents, ainsi qu'à faire en sorte que les données les plus récentes soient disponibles. Le Conseil invite la Commission à inscrire dans une réserve les crédits d'engagement et de paiement se rapportant à de nouveaux actes juridiques non encore adoptés ou à des modifications non encore adoptées d'actes juridiques existants, conformément aux dispositions du règlement financier.

⁴ Comme indiqué dans le tableau 1 de l'aperçu de la politique de cohésion et les prévisions des États membres du 13 avril 2023 (WK 4778/2023).

⁵ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 29 du 31.1.2020, p. 7).

13. En outre, le Conseil demande instamment à la Commission de joindre au projet de budget la totalité des documents applicables énumérés à l'article 41 du règlement financier. Le Conseil invite la Commission à garantir la transparence totale et la pleine visibilité de tous les fonds au titre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance (EURI) en fournissant, en temps utile, toutes les informations pertinentes, y compris des tableaux récapitulatifs des crédits budgétaires, ainsi qu'une vue d'ensemble de la manière de financer les dépassements du coût des paiements d'intérêts au titre de l'EURI de 2025 à 2027, conformément au CFP 2021-2027 révisé.
14. Le Conseil invite la Commission à informer régulièrement les États membres des recettes affectées inscrites au budget, y compris celles provenant de l'EURI et de l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni⁶, et à se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement financier en ce qui concerne d'autres recettes affectées qui sont allouées à certains programmes conformément à l'accord sur le CFP 2021-2027 révisé.
15. Le Conseil souligne l'importance de la transparence en ce qui concerne les coûts de financement de l'EURI et de l'assistance financière visée à l'article 220 *bis* du règlement financier, la gestion de la dette et tout autre passif du budget de l'Union. Par conséquent, le Conseil invite la Commission à fournir, en temps utile, des informations actualisées sur les fonds disponibles pour les paiements d'intérêts au titre de l'EURI et les paiements d'intérêts liés à l'assistance financière visée à l'article 220 *bis* du règlement financier.

⁶ Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part - Cinquième partie: participation aux programmes de l'Union, bonne gestion financière et dispositions financières et protocoles correspondants (JO L 444 du 31.12.2020, p. 14).

16. Conformément à l'accord intervenu sur le CFP 2021-2027 révisé, le Conseil invite la Commission à prévoir, dans le budget 2025, des moyens suffisants pour contribuer à satisfaire à l'obligation juridique qui incombe à l'Union d'effectuer intégralement et en temps voulu les paiements d'intérêts au titre de Next Generation EU (NGEU), en vue de compléter, si nécessaire, les crédits provisionnels actuels de la rubrique 2b. À cette fin, un mécanisme en cascade a été mis en place pour permettre de faire en sorte que les montants nécessaires soient disponibles pour payer les coûts liés aux versements d'intérêts et aux paiements de coupons dus. Conformément aux points 16 et 17 des conclusions du Conseil européen du 1^{er} février 2024 et au considérant 12 du règlement CFP modifié⁷, si le coût des paiements d'intérêts au titre de NGEU ne peut pas être payé à partir de la ligne budgétaire existante consacrée à l'instrument de l'Union européenne pour la relance à la rubrique 2b, un financement sera recherché, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, pour couvrir une partie importante des montants nécessaires, dans la mesure du possible, en vue de mobiliser un montant équivalent à environ 50 % des dépassements du coût des paiements d'intérêts au titre de NGEU en tant que référence. Pour ce faire, il sera tiré parti de la marge de manœuvre créée par l'exécution budgétaire des programmes et la redéfinition des priorités, ainsi que d'instruments spéciaux non thématiques, conformément aux règles sectorielles applicables et aux autres obligations juridiques. Les enveloppes nationales des États membres qui ont été engagées juridiquement ne seront pas affectées par les redéploiements et la redéfinition des priorités visés dans le présent paragraphe. Si un financement supplémentaire est nécessaire, des ressources supplémentaires seront mises à disposition en mobilisant l'instrument EURI.
17. Le Conseil encourage toutes les institutions à coopérer de manière efficace et constructive de sorte que la procédure budgétaire puisse se dérouler sans heurts et que le budget 2025 puisse être établi dans les délais fixés par le TFUE. En particulier, le Conseil invite la Commission à agir en médiateur impartial tout au long de la procédure budgétaire. Afin de faciliter le processus de conciliation, le Conseil demande à la Commission de donner accès en temps utile aux projets d'éléments pour des conclusions communes, qui devraient être complets et contenir toutes les informations pertinentes (en particulier en ce qui concerne les engagements et les paiements).

⁷ Règlement (UE, Euratom) 2024/765 du Conseil du 29 février 2024 modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021-2027 (JO L 2024/765 du 29.2.2024).

18. Le Conseil réaffirme qu'il attache une grande importance aux présentes orientations et attend de la Commission qu'elle les prenne dûment en compte lors de l'élaboration du projet de budget pour 2025.
 19. Dans une optique de sensibilisation, les présentes orientations seront mises à disposition du Parlement européen et de la Commission, ainsi que de l'ensemble des autres institutions et organes de l'Union.
-