



Bruxelles, le 20 février 2018
(OR. en)

6315/18

FIN 139
INST 65

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

Destinataire: délégations

N° doc. préc.: 5939/18 FIN 90 INST 47 PE-L 5

Objet: Orientations budgétaires pour 2019
– *Conclusions du Conseil (20 février 2018)*

Les délégations trouveront en annexe les conclusions sur les orientations budgétaires pour 2019 que le Conseil a adoptées lors de sa 3597^e session, tenue le 20 février 2018.

CONCLUSIONS DU CONSEIL SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2019

Introduction

1. Le Conseil estime que le budget pour 2019 devrait être établi de manière prudente et prévoir des ressources suffisantes pour soutenir des priorités clairement définies, tout en laissant des marges suffisantes sous les plafonds. 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 et une agriculture efficace au sein de l'Union, à stimuler la compétitivité et à s'attaquer aux dimensions intérieure et extérieure du phénomène migratoire, aux défis en matière de sécurité et à la protection des frontières extérieures. Il convient d'encourager une hiérarchisation des objectifs, ainsi que l'affectation de ressources suffisantes aux programmes et aux actions susceptibles de concourir le mieux à la réalisation de ces objectifs. Par ailleurs, le budget devrait permettre d'honorer, en temps voulu, les engagements déjà pris dans le cadre des périodes de programmation actuelle et antérieures afin d'éviter toute créance impayée.

Il est essentiel de laisser des marges suffisantes sous les plafonds pour les crédits d'engagement afin de pouvoir faire face à des situations imprévues.

2. Le Conseil estime qu'il faut maintenir une discipline budgétaire à tous les niveaux, et respecter le CFP, le réexamen à mi-parcours du CFP et les engagements antérieurs.
3. Le Conseil rappelle la nécessité de faire preuve de solidarité et souligne que la transparence et l'efficacité avec lesquelles le budget de l'UE sera utilisé renforceront la crédibilité de l'Union auprès des citoyens européens.
4. Le Conseil souligne qu'il est nécessaire d'assurer la prévisibilité des contributions des États membres au budget de l'Union ainsi que des transferts du budget de l'UE vers les États membres.

5. Le Conseil prend note du "rapport conjoint des négociateurs de l'Union européenne et du gouvernement du Royaume-Uni sur les progrès réalisés au cours de la première étape des négociations au titre de l'article 50 du TUE sur le retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union européenne" du 8 décembre 2017, et notamment de son chapitre consacré au règlement financier.
6. Le Conseil invite instamment la Commission à présenter le projet d'état prévisionnel pour le budget 2019 dès que possible et de préférence d'ici début mai, afin d'éviter tout chevauchement inutile avec d'autres procédures liées au budget qui auront lieu en 2018.
7. Le Conseil invite la Commission à élaborer 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 2019: principaux éléments

8. Le Conseil souligne à nouveau la nécessité d'établir un budget réaliste qui respecte les principes de bonne gestion financière et d'annualité. Pour élaborer le projet de budget pour 2019, la Commission devrait prendre en considération les liens étroits entre le niveau des engagements et celui des paiements, le volume des engagements restant à liquider (ci-après dénommés "restes à liquider" - RAL), la nécessité de respecter les plafonds du CFP, la capacité d'absorption, les taux d'exécution antérieurs et l'accélération de la mise en œuvre des programmes de la période 2014-2020 dans le cadre de la gestion partagée.
9. Le niveau des crédits d'engagement et des crédits de paiement devrait, quant à lui, être rigoureusement maîtrisé et correspondre à des besoins réels. La fixation d'un niveau suffisant de crédits de paiement est primordiale et elle devrait être fondée sur des prévisions précises et tenir compte des profils de paiement de tous les programmes, qu'il convient de mettre à jour régulièrement, l'accent étant clairement mis sur les besoins estimés pour la période de programmation actuelle.

10. Le Conseil insiste pour que le budget pour 2019 et les instruments budgétaires correctifs soient établis dans le strict respect du réexamen à mi-parcours du CFP et des plafonds correspondants fixés par le règlement CFP pour la période 2014-2020¹. À cet égard, le Conseil invite la Commission à indiquer clairement les lignes budgétaires depuis ou vers lesquelles les crédits ont été ou seront redéployés et/ou affectés en tant que renforcements ("top-ups"), conformément à ce qui a été convenu dans le cadre du réexamen à mi-parcours du CFP, pendant la période concernée, et notamment en 2019. Le Conseil demande notamment à la Commission d'indiquer clairement la manière dont les renforcements prévus dans la sous-rubrique 1a dans les budgets 2017 et 2018 seront redéployés dans le budget pour 2019 et 2020. Par ailleurs, le Conseil réaffirme qu'il faut laisser des marges suffisantes sous les plafonds pour pouvoir faire face à des événements imprévus.
11. Le Conseil 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 en souffrance.
12. Le Conseil attend de la Commission qu'elle exécute le budget conformément aux dotations fixées dans le budget annuel, y compris en ayant recours à des redéploiements, le cas échéant. Les instruments budgétaires correctifs, tels que les budgets rectificatifs, devraient être maintenus à un niveau minimal et justifié, être conformes au règlement financier², être financés essentiellement par des redéploiements, et intervenir en temps voulu afin d'éviter que le fonctionnement des programmes de l'Union ne soit perturbé. Le Conseil demande instamment à la Commission de proposer des redéploiements au sein de la même rubrique, comme le prévoit le règlement financier. Le Conseil encourage la Commission à continuer de rationaliser la présentation 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 qu'il est fermement résolu 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).

13. 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 budgétaires. Il est primordial que les prévisions de la Commission concernant toutes les sources de recettes et l'exécution passée et attendue soient fiables et précises afin d'éviter la sous-estimation comme la surestimation budgétaires, ainsi que les reports injustifiés et excessifs. Cela permettra au Parlement européen et au Conseil d'évaluer les éventuelles demandes de crédits supplémentaires ou de redéploiement de moyens existants.
14. 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 degré élevé de précision . Le Conseil rappelle que, conformément au traité, la Commission a la possibilité et la responsabilité de réexaminer et d'ajuster les prévisions de dépenses pour l'année suivante qui sont fournies par les institutions avant qu'elles ne soient présentées dans le projet de budget. À cet égard, le Conseil invite toutes les parties prenantes, notamment la Commission, à prendre les mesures appropriées pour éviter que des appels imprévus à une augmentation ou une diminution des contributions ne soient adressés aux États membres, en particulier lorsque cela pourrait peser lourdement sur les budgets nationaux.
15. 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. Par conséquent, une transparence totale en ce qui concerne les recettes affectées et les reports est indispensable pour la bonne gestion financière des fonds de l'Union. Le Conseil invite l'ensemble des institutions, agences et autres organismes à continuer à communiquer toutes les informations utiles dès qu'elles sont disponibles et à intervalles réguliers.

16. 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.
17. Le Conseil est préoccupé par le niveau des engagements restant à liquider (RAL)³ et continuera à surveiller son évolution. 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. Le Conseil attend de la Commission qu'elle présente des prévisions de paiements pour les années 2019-2020 et au-delà avant juillet 2018 et qu'elle les mette régulièrement à jour.

Questions spécifiques

Documents budgétaires détaillés

18. Le Conseil encourage la Commission à améliorer en permanence le contenu de ses documents budgétaires en les rendant 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. À cet égard, le Conseil invite la Commission à accompagner toute proposition de modification du niveau convenu des crédits d'engagement et toute proposition de mobilisation des instruments spéciaux d'une présentation de l'incidence correspondante en termes de paiements au cours de la période de programmation actuelle et de la suivante. Étant donné que le nouveau règlement financier, en cours d'examen, prévoit à son article 39 que, lorsqu'elle présente le projet de budget, la Commission fournit des informations supplémentaires ou plus détaillées par rapport à la situation actuelle, le Conseil invite la Commission à examiner dans quelle mesure la fourniture de ces informations serait déjà possible dans le cadre du projet de budget 2019.

³ Selon le rapport d'exécution de la Commission du 18 janvier 2018, le niveau des RAL s'élevait à 267,1 milliards d'euros à la fin de 2017.

19. 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. 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)⁴.
20. Le Conseil invite la Commission à annexer au projet de budget et à mettre régulièrement à jour une liste exhaustive des propositions de la Commission qui n'ont pas encore été adoptées et qui ont un impact potentiel sur le budget, par ligne budgétaire, en précisant le niveau des crédits concernés, et sur les effectifs.
21. Le Conseil invite également la Commission à assortir le projet de budget d'un tableau exhaustif pour l'année 2019 fournissant une estimation globale de tous les types de recettes affectées internes par ligne budgétaire, une vue d'ensemble des amendes susceptibles d'être enregistrées à titre de recettes budgétaires, ainsi que des informations complètes sur la mise en œuvre des instruments spéciaux en ce qui concerne tant les crédits d'engagement que les crédits de paiement.
22. 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.

⁴ 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).

23. 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.
24. 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, notamment les résultats obtenus, sur la motivation du niveau de crédits demandé et sur 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

25. 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 2019 puisse être établi dans les délais fixés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et conformément aux dispositions de l'AII.
26. Le Conseil demande à la Commission de veiller à présenter en temps voulu l'état prévisionnel pour 2019, 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.
27. 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 rappelle que le rôle du comité de conciliation, convoqué dans le cadre de l'article 314 du TFUE, est d'établir le budget pour 2019.
28. 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

29. Il convient de poursuivre la rationalisation des dépenses administratives de l'UE. C'est pourquoi le Conseil demande avec insistance à l'ensemble des institutions 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 estime qu'une coopération plus étroite entre l'ensemble des institutions et organes de l'UE, y compris le partage de services, est nécessaire pour réaliser d'autres économies.
30. Le Conseil demande à chaque institution et organe de l'UE de fournir à la Commission des informations claires, complètes et consolidées sur ses dépenses administratives en temps utile. 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 des ressources. Il faudrait veiller tout particulièrement à ce que les informations fournies soient intelligibles et comparables dans le temps et entre institutions. Chaque institution et organe de l'UE devrait fournir des informations claires et concises sur l'exécution passée de ses budgets pour les années 2014, 2015 et 2016, en précisant le montant des reports et des recettes affectées utilisées.
31. Le Conseil estime que, dans l'ensemble des institutions, organes et agences, le niveau des effectifs doit faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle constants. À cet égard, le Conseil prend note de l'étude de cas rapide de la Cour des comptes européenne⁵, qui constitue une évaluation quantitative de la manière dont les institutions, organes et agences de l'Union européenne ont tenu l'engagement, pris dans l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013, de réduire de 5 % le nombre d'emplois prévus au tableau des effectifs au cours de la période 2013-2017. Sur ce point, le Conseil juge important que la réduction de 5 % du nombre d'emplois sur la base des tableaux des effectifs de 2012 soit respectée et il demande instamment aux institutions, organes et agences de l'UE qui n'ont pas encore atteint cet objectif de procéder aux réductions encore nécessaires.

⁵ Cour des comptes européenne, "Étude de cas rapide sur la réduction des effectifs de 5 %": <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=44567>.

32. Tout en reconnaissant que, pendant la période 2013-2017, quelques institutions, organes et agences de l'UE se sont vu confier de nouvelles responsabilités et ont été dotés de nouvelles ressources appropriées, le Conseil estime que l'écart entre les chiffres attendus et les résultats enregistrés est important. À cet égard, il constate que la méthode retenue, consistant à mettre l'accent uniquement sur le nombre d'emplois, n'était pas adaptée pour atteindre l'objectif d'une réduction des dépenses administratives.
33. Le Conseil invite la Commission à présenter des mesures de suivi appropriées afin de stabiliser véritablement les coûts administratifs et de maîtriser l'effectif global, y compris le nombre d'agents contractuels.

Par ailleurs, le Conseil réaffirme qu'il est nécessaire que la Cour procède, dès que possible, à une évaluation qualitative des résultats de la mise en œuvre de l'objectif de réduction de 5 % des effectifs.

Agences décentralisées

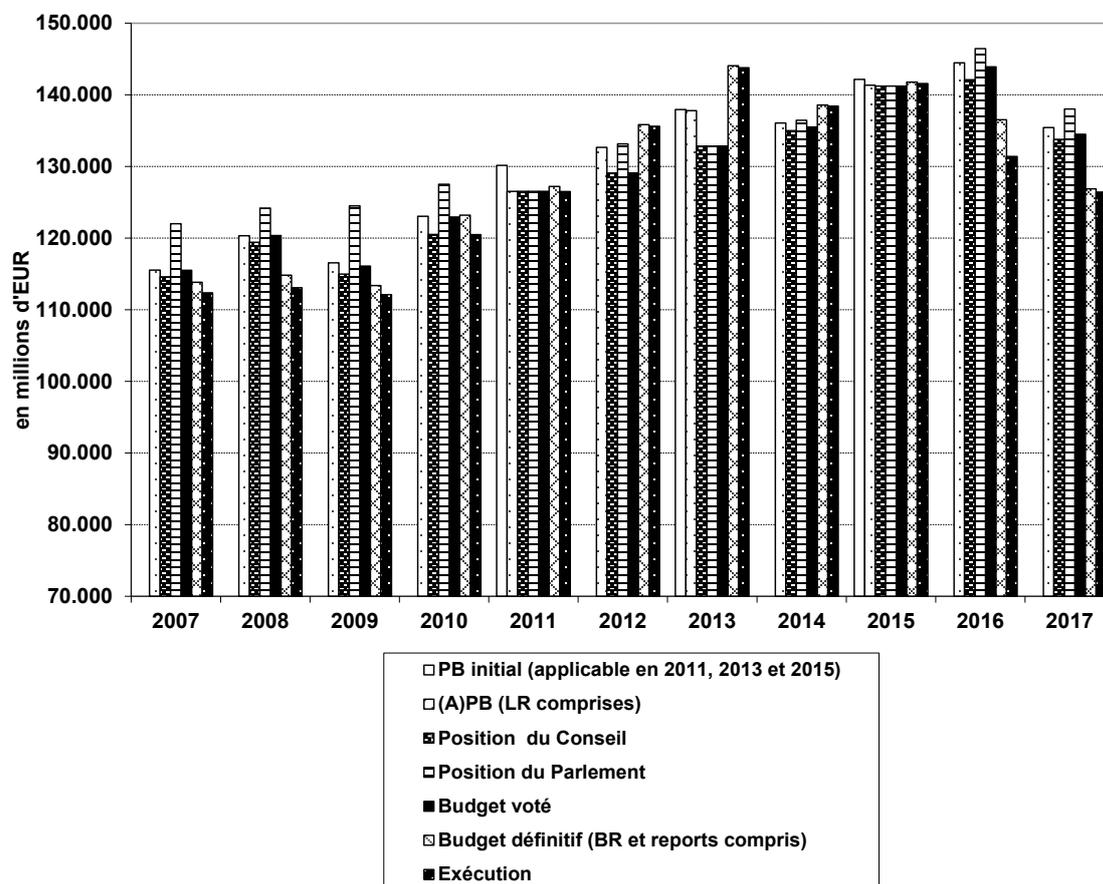
34. Tout en reconnaissant le caractère pluriannuel des actions menées par certaines agences décentralisées, le Conseil rappelle que la surestimation budgétaire a conduit par le passé à un niveau important et injustifié de reports. Il rappelle qu'il importe de conserver une maîtrise rigoureuse du financement de ces agences, en le limitant aux seuls besoins justifiés. Le Conseil demande à la Commission de continuer de prendre en considération, lors de l'élaboration du projet de budget 2019, les crédits inutilisés. 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 et du respect de l'objectif de réduction de 5 % du personnel.
35. 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 2019, un tableau complet relatif aux agences, y compris en ce qui concerne leur politique immobilière.

Conclusion

36. Le Conseil estime que le budget de l'UE pour 2019 devrait respecter pleinement le cadre existant, le réexamen à mi-parcours du CFP et les engagements antérieurs et il demande que le budget soit établi de manière prudente et qu'il laisse des marges suffisantes. Le budget 2019 devrait prévoir des ressources suffisantes afin de renforcer encore l'économie européenne en stimulant davantage une croissance intelligente et inclusive ainsi que l'emploi, de promouvoir une réelle cohésion et une agriculture efficace au sein de l'Union et d'apporter une réponse efficace aux défis actuels et futurs. Le budget devrait notamment prévoir des mesures visant à s'attaquer aux défis liés aux dimensions intérieure et extérieure du phénomène migratoire, à la protection des frontières extérieures et aux crises sécuritaires, et à contribuer à la stabilité politique et économique dans les pays voisins de l'UE. Le Conseil 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.
37. Le Conseil soutiendra un budget réaliste pour 2019, 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.
38. Le Conseil réaffirme qu'il est nécessaire de respecter les ajustements effectués dans le cadre du réexamen à mi-parcours du CFP et les plafonds correspondants fixés par le règlement CFP pour la période 2014-2020. Il est essentiel 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 compte tenu de l'accélération de la mise en œuvre des programmes de la période 2014-2020. 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.

39. Le Conseil réaffirme qu'il attache une grande importance aux présentes orientations et espère que la Commission les prendra dûment en compte lors de l'élaboration du projet de budget pour 2019.
40. Les présentes orientations seront transmises au Parlement européen et à la Commission, ainsi qu'aux autres institutions.
-

Évolution des crédits de paiement (2007 - 2017)



ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (2007-2017)
(hors recettes affectées)

(en millions d'EUR)¹

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	136 517	131 400	5 117	3,75 %	90,96 %
2017	134 899	135 422	133 790	138 029	134 490	126 877 ⁷	126 416 ⁷	461	0,36 %	93,35 %
Total	1 429 870	1 429 754	1 410 096	1 452 876	1 418 424	1 416 125	1 401 770	14 356	1,01 %	98,04 %

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.