

Bruxelles, le 17.10.2016
COM(2016) 678 final

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2017

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020¹ (ci-après: «règlement CFP») permet de mobiliser la marge pour imprévus, pouvant atteindre 0,03 % du revenu national brut de l'UE-28, en tant que dernier recours face à des circonstances imprévues. Dans l'ajustement technique du CFP pour 2017², fondé sur l'article 6 du règlement CFP, le montant en valeur absolue de cette marge pour imprévus pour l'exercice 2017 est fixé à 4 496,8 millions d'EUR.

Conformément à l'article 13 du règlement CFP, et après avoir examiné toutes les possibilités de financer des besoins supplémentaires et imprévus en crédits d'engagement, la Commission propose de mobiliser la marge pour imprévus pour 2017 à hauteur de 2 150,6 millions d'EUR, afin de compléter les crédits d'engagement relatifs aux dépenses des rubriques 3 *Sécurité et citoyenneté* et 4 *L'Europe dans le monde* du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017, au-delà des plafonds des engagements, qui se chiffrent respectivement à 2 578 millions et 9 432 millions d'EUR à prix courants.

Conformément au point 14 de l'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 financière³, la Commission a analysé la possibilité de réaffecter des montants significatifs dans le cadre du budget existant. En vertu de l'article 13, paragraphe 3, du règlement CFP, la Commission propose de compenser comme suit le renforcement du plafond des dépenses des rubriques 3 et 4:

- 2017: 850 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible sous le plafond des dépenses de la rubrique 2 *Croissance durable: ressources naturelles* et 514,4 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible dans la rubrique 5 *Administration*;
- 2018: 570 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible dans la rubrique 5 *Administration*;
- 2019: 216,2 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible dans la rubrique 5 *Administration*.

La présente proposition comprend la somme de 1 164,4 millions d'EUR, pour laquelle la Commission avait déjà présenté une proposition de mobilisation de la marge pour imprévus pour la rubrique 3, qui accompagnait le projet de budget initial pour 2017⁴, et qui est à présent abrogée et remplacée par le présent texte.

Cette proposition a été précédée par une proposition de la Commission visant à mobiliser le montant intégral de l'instrument de flexibilité⁵ disponible pour 2017 (530 millions d'EUR), également pour la rubrique 3.

¹ JO L 347 du 20.12.2013, p. 884.

² COM(2016) 311 du 30.6.2016.

³ JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

⁴ COM(2016) 314 du 30.6.2016.

⁵ COM(2016) 313 du 30.6.2016.

2. JUSTIFICATION DE LA MOBILISATION

2.1. INTRODUCTION

2.1.1 Rubrique 3 - Sécurité et citoyenneté

La dimension interne de la crise des migrants, des réfugiés et de la sécurité est financée, au titre de la rubrique 3, par le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF), le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) ainsi que des organismes spécialisés tels que Frontex, l'EASO, eu-LISA et Europol. Un nouvel instrument fournissant une aide d'urgence au sein de l'Union européenne a été adopté par le Conseil en 2016 et continuera à proposer en 2017 une aide d'urgence à caractère humanitaire afin de répondre à l'afflux actuel de réfugiés et de migrants dans l'Union.

Le plafond des dépenses de la rubrique 3 en 2017 s'élève à 2 578 millions d'EUR à prix courants. Les crédits d'engagement autorisés pour la rubrique 3 dans le budget 2016 s'établissent à 4 052 millions d'EUR, ce qui a nécessité la mobilisation de l'intégralité du montant disponible de l'instrument de flexibilité, à hauteur de 1 506 millions d'EUR, au-delà du plafond de la rubrique 3, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement CFP.

La Commission propose la mobilisation totale du plafond annuel de l'instrument de flexibilité disponible en 2017, soit 530 millions d'EUR, afin d'augmenter les dépenses au-delà du plafond des dépenses de la rubrique 3.

Cependant, les besoins budgétaires pour gérer les conséquences de la crise des migrants, des réfugiés et de la sécurité sont au moins aussi élevés en 2017 qu'en 2016. À titre de réponse stratégique, la Commission a proposé un large éventail d'actions structurelles en rapport avec la sécurité et la gestion des frontières extérieures, la réforme du régime d'asile européen commun ainsi que l'intégration et le retour.

Les dépenses de la rubrique 3 liées aux migrants, aux réfugiés et à la sécurité représentent plus de 70 % du total des dépenses sous le plafond de cette rubrique. La Commission a procédé à un examen attentif de toutes les possibilités de redéploiement et propose de réduire le niveau des crédits (par rapport à la programmation financière) concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que le mécanisme de protection civile. La marge de manœuvre est cependant limitée par la petite taille des programmes et par de nouvelles contraintes, comme les nouvelles mesures d'urgence phytosanitaires prévues dans la réglementation relative à l'alimentation humaine ou animale pour 2017. Le redéploiement de crédits au sein de la rubrique 3 ne permet par conséquent de couvrir qu'un faible pourcentage des besoins supplémentaires liés aux migrants et aux réfugiés.

Le seul moyen de répondre aux besoins budgétaires est donc de mobiliser la marge pour imprévus. Les marges disponibles dans d'autres rubriques permettent de compenser entièrement en 2017 la mobilisation de la marge pour imprévus.

Les crédits de paiement correspondants seront couverts par le plafond des paiements pour 2017. Il n'est donc pas nécessaire de mobiliser la marge pour imprévus en crédits de paiement.

2.1.2 Rubrique 4 - L'Europe dans le monde

Le 7 juin 2016, la Commission a présenté une communication *relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*⁶, qui s'appuie sur le plan d'action de La Valette⁷ et les résultats de dialogues à haut niveau sur les migrations et des *pactes*⁸ avec un certain nombre de partenaires prioritaires, ce qui nécessitera un financement supplémentaire. L'objectif à court terme de ces pactes, qui sont adaptés à chaque pays bénéficiaire, est d'offrir de meilleures perspectives aux réfugiés et aux candidats à la migration, en vue de leur permettre de rester près de leur lieu d'origine afin de ne pas avoir à entreprendre de périlleux voyages. Cet aspect est particulièrement urgent, étant donné le grand nombre de migrants qui ont perdu la vie en tentant d'atteindre les côtes de l'Europe depuis l'Afrique du Nord.

Pour atteindre cet objectif dans un délai qui s'accorde avec la nécessité d'agir rapidement, notamment avec les partenaires prioritaires, la Commission propose de renforcer l'instrument de coopération au développement (ICD) et l'instrument européen de voisinage (IEV) de 750 millions d'EUR en crédits d'engagement. Plus précisément, l'objectif est de soutenir les pays méditerranéens tels que le Liban, la Jordanie, la Tunisie et la Libye au travers de l'instrument européen de voisinage (IEV), mais aussi de traiter les causes profondes de la migration en aidant les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie, grâce à l'instrument de coopération au développement (ICD).

Afin de s'attaquer aux causes profondes de la migration, la Commission a en outre lancé le Fonds européen du développement durable (EFSD), qui repose sur la mise en place d'une garantie EFSD et d'un Fonds de garantie EFSD. Elle propose de doter ce dernier de 750 millions d'EUR pour la période 2017-2020, dont 400 millions issus du Fonds européen de développement (FED) sur les quatre années, 100 millions d'EUR au titre de l'IEV pour la période 2017-2020 (dont 25 millions en 2017) et 250 millions d'EUR en crédits d'engagement (et de paiement) en 2017.

Le transfert de 13,8 millions d'EUR au titre des dépenses relatives aux trois représentants spéciaux «à double casquette» de l'Union européenne à partir de la rubrique 4 en faveur du budget du Service européen pour l'action extérieure (rubrique 5) crée une marge correspondante sous le plafond des dépenses de la rubrique 4. Cette marge peut servir en premier lieu à couvrir une partie des besoins supplémentaires et imprévus, s'élevant à 1 milliard d'EUR, dans le cadre de cette rubrique, comme indiqué dans la lettre rectificative n° 1 au projet de budget 2017⁹, avant de recourir à la marge pour imprévus pour couvrir le montant restant (986,2 millions d'EUR). La Commission propose de compenser une partie (200 millions d'EUR) de ce montant restant sur la marge disponible dans la rubrique 2 *Croissance durable: ressources naturelles* en 2017, ce qui laisse une marge résiduelle de 439,3 millions d'EUR; la part restante (786,2 millions d'EUR) est à compenser sur les marges de la rubrique 5 *Administration* en 2018 (570 millions d'EUR) et 2019 (216,2 millions d'EUR). De cette manière, la compensation préserve autant que possible une certaine marge de manœuvre pour faire face à des événements imprévus.

⁶ COM(2016) 385 du 7.6.2016.

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

⁸ Programmes sur mesure par pays aux fins de la mise en œuvre du nouveau cadre de partenariat. L'objectif à court terme est d'inciter les réfugiés à rester près de leur lieu d'origine afin de ne pas avoir à entreprendre de périlleux voyages.

⁹ COM(2016) 679 final du 17.10.2016.

2.2. LA MARGE POUR IMPRÉVUS COMME INSTRUMENT DE DERNIER RECOURS

L'article 13, paragraphe 1, du règlement CFP définit la marge pour imprévus comme un instrument de dernier recours face à des circonstances imprévues. Dans le projet de budget (PB) 2017, la Commission, après avoir examiné toutes les possibilités de redéploiement au sein des rubriques 3 et 4, propose d'utiliser l'intégralité de la marge non allouée sous le plafond des engagements de ces rubriques.

Compte tenu de la mobilisation du montant total de l'instrument de flexibilité dans le PB 2017 (530 millions d'EUR), la mobilisation de la marge pour imprévus pour 2017, à hauteur de 2 150,6 millions d'EUR, est donc le seul outil disponible pour combler la différence entre le niveau du plafond des dépenses des rubriques 3 et 4 en 2017 et les besoins imprévus supplémentaires, tels qu'ils sont estimés pour 2017.

2.3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES CIRCONSTANCES IMPRÉVUES EN 2017

Bien que la crise des migrants, des réfugiés et de la sécurité ait commencé en 2015, ses effets et ses conséquences évoluent encore quotidiennement. Les décisions politiques dans les pays tiers concernant l'acceptation de réfugiés sur leur territoire ainsi que l'ouverture et la fermeture des frontières rendent très difficile la prévision de l'évolution à long terme dans ce domaine. Le caractère changeant et imprévisible de la crise justifie l'utilisation de la marge pour imprévus comme solution de dernier recours pour faire face aux conséquences inattendues de la crise des migrants, des réfugiés et de la sécurité sur les besoins en dépenses des rubriques 3 et 4.

3. COMPENSATION DE LA MARGE POUR IMPRÉVUS SUR LES PLAFONDS DU CFP

L'article 13, paragraphe 3, du règlement CFP dispose que les montants rendus disponibles par la mobilisation de la marge pour imprévus sont entièrement compensés sur les marges existantes pour l'exercice financier en cours ou les exercices futurs.

En application de l'article 13, paragraphe 4, du règlement CFP, les montants prélevés ne sont plus mobilisables dans le contexte du CFP, afin de ne pas occasionner de dépassement du total des plafonds de crédits d'engagement et de paiement qui sont fixés dans le CFP pour l'exercice financier en cours ou les exercices futurs. La mobilisation de la marge pour imprévus en crédits d'engagement au titre des rubriques 3 et 4 pour 2017 et la compensation correspondante doivent donc respecter le plafond total des engagements pour les années 2017 à 2020.

La Commission propose de compenser le renforcement des plafonds de dépenses des rubriques 3 et 4 en quatre tranches réparties comme suit entre 2017 et 2019:

- 2017:
 - 850 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible sous le plafond des dépenses de la rubrique 2, et
 - 514,4 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible sous le plafond des dépenses de la rubrique 5;
- 2018: 570 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible sous le plafond des dépenses de la rubrique 5;
- 2019: 216,2 millions d'EUR sur la marge non allouée disponible sous le plafond des dépenses de la rubrique 5.

Après compensation, une marge de 439,3 millions d'EUR resterait encore disponible sous le plafond des dépenses de la rubrique 2, et il n'y aurait aucune marge sous le plafond des dépenses de la rubrique 5 en 2017. Pour 2018 et 2019, la compensation proposée laissera une marge d'au moins 100 millions d'EUR sous la rubrique 5 à la suite des estimations de la programmation financière indicative.

Le plafond global des engagements pour le cadre financier pluriannuel dans son ensemble demeurera inchangé.

4. ÉLÉMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Il est rappelé au Parlement européen et au Conseil que la publication de la présente décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ne doit pas intervenir à une date postérieure à celle de la publication du budget 2017 de l'Union européenne, conformément à la dernière phrase de l'article 13, paragraphe 1, du règlement CFP.

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2017

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu l'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 financière¹, et notamment son point 14, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'article 13 du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013² du Conseil a instauré une marge pour imprévus pouvant atteindre 0,03 % du revenu national brut de l'Union.

(2) Conformément à l'article 6 du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013, la Commission a calculé le montant en valeur absolue de la marge pour imprévus pour l'exercice 2017³.

(3) Après avoir examiné toutes les autres possibilités financières de faire face aux circonstances imprévues dans les limites du plafond des dépenses des rubriques 3 *Sécurité et citoyenneté* et 4 *L'Europe dans le monde* pour 2017 figurant dans le cadre financier pluriannuel (CFP), et après avoir proposé de mobiliser l'instrument de flexibilité pour la rubrique 3 du CFP à hauteur de la totalité des 530 000 000 EUR disponibles en 2017, la mobilisation de la marge pour imprévus se révèle nécessaire afin de répondre aux besoins découlant de la crise des migrants, des réfugiés et de la sécurité, en augmentant les crédits d'engagement des rubriques 3 et 4 du CFP dans le budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017, au-delà des plafonds de ces rubriques.

(4) Compte tenu de cette situation très particulière, la condition du dernier recours, mentionnée à l'article 13, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013, est remplie.

(5) Afin de limiter au maximum le délai de mobilisation de la marge pour imprévus, la présente décision devrait s'appliquer à partir du début de l'exercice 2017,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Dans le cadre du budget général de l'Union pour l'exercice 2017, la marge pour imprévus est mobilisée afin de fournir 1 164 380 960 EUR en crédits d'engagement au-delà du plafond des engagements de la rubrique 3 *Sécurité et citoyenneté* et 986 230 000 EUR en crédits

¹ JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

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

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 30 juin 2016 concernant l'ajustement technique du cadre financier pour 2017 à l'évolution du RNB [COM(2016) 311 du 30.6.2016].

d'engagement au-delà du plafond des engagements de la rubrique 4 *L'Europe dans le monde* du cadre financier pluriannuel.

Article 2

Le montant de 2 150 610 960 EUR en crédits d'engagement mobilisé au travers de la marge pour imprévus pour l'exercice 2017 est compensé sur les marges des exercices 2017 à 2019 pour les rubriques suivantes:

- (a) 2017:
 - i) rubrique 2 *Croissance durable: ressources naturelles*: 850 000 000 EUR;
 - ii) rubrique 5 *Administration*: 514 380 960 EUR;
- (b) 2018: rubrique 5 *Administration*: 570 000 000 EUR;
- (c) 2019: rubrique 5 *Administration*: 216 230 000 EUR.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Elle est applicable à partir du 1^{er} janvier 2017.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président