Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire 2007-2013

2010/2042(ACI) - 03/03/2010 - Document de base non législatif

OBJECTIF: proposer un nouvel accord interinstitutionnel (AII) révisant et codifiant l'AII sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière de 2006 afin de tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

ACTE PROPOSÉ : Accord interinstitutionnel.

CONTEXTE : la pratique consistant à arrêter un cadre financier pluriannuel et des dispositions sur la coopération interinstitutionnelle et la discipline budgétaire a commencé il y a plus de 20 ans. Elle a fortement contribué à améliorer et simplifier la procédure budgétaire annuelle et la coopération entre les institutions ainsi qu'à renforcer la discipline budgétaire.

L'actuel cadre financier pluriannuel pour 2007-2013, que les institutions ont approuvé en mai 2006, est inscrit dans l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (l'AII).

Avec l'entrée en vigueur du TFUE, les dispositions de l'actuel AII à prendre en ligne de compte doivent être codifiées dans un règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel («le règlement CFP»). Cette codification constitue un alignement des dispositions de l'actuel AII sur les dispositions du traité.

Toutefois, pour des raisons juridiques, il n'est ni possible ni réalisable de transposer toutes les dispositions de l'actuel AII dans le règlement CFP. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ayant rendu caduques certaines des dispositions de l'actuel AII, beaucoup d'entre elles sont à intégrer dans un règlement, certaines autres dans le règlement financier révisé, d'autres encore enfin **dans un accord interinstitutionnel**. L'objet de la présente proposition est donc de reprendre les dispositions pertinentes de l'ancien AII et d'y intégrer un certain nombre de dispositions nouvelles, rendues nécessaires par la pratique de la coopération budgétaire ou par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Compte tenu de l'ensemble des dispositions et exigences du traité en la matière, la proposition de règlement sur le CFP se concentrerait sur le cadre financier au sens strict (ex. : ajustements annuels du cadre financier, révision du cadre financier,…). Les dispositions restantes -principalement les questions **relevant de la pure coopération interinstitutionnelle**- sont intégrées dans le présent projet d' AII.

Á noter qu'un certain nombre d'éléments figurant antérieurement dans l'AII ont disparus parce que **devenus caducs** : i) distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires et taux maximal d'augmentation, ii) classification des dépenses, iii) certains aspects de la coopération interinstitutionnelle liés à la modification de la procédure budgétaire (pas de deuxième lecture, comité de conciliation avec un délai de 21 jours, possibilité pour la Commission de modifier le projet de budget jusqu'à la réunion du comité de conciliation, etc.).

Dans un souci d'intégrité, les projets de règlement CFP et le nouvel AII sont présentés ensemble dans le cadre d'un « paquet » à négocier et à approuver simultanément.

ANALYSE D'IMPACT : aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

BASE JURIDIQUE : article 295 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – accord interinstitutionnel.

CONTENU : le projet de nouvel AII reprend toutes les dispositions de l'accord interinstitutionnel de 2006 qui:

- ne sont pas directement liées au cadre financier lui-même et, à ce titre, inscrites dans le règlement CFP,
- ne sont pas rendues caduques par le traité;
- ne sont pas proposées pour inclusion dans le règlement financier révisé.

La logique consiste à conserver, dans la mesure du possible, les règles qui sont actuellement en place et qui se sont révélées efficaces, et à maintenir l'équilibre des pouvoirs et la participation des institutions à la procédure budgétaire.

Introduction : globalement, la structure de l'AII en 3 parties a été conservée.

1) **La partie I** comprend certaines dispositions complémentaires se rapportant au cadre financier et, principalement, les dispositions sur les instruments extérieurs au cadre financier.

2) **La partie II**, qui s'accompagne de l'annexe, énonce les dispositions sur la collaboration interinstitutionnelle adaptées à la nouvelle procédure budgétaire. Elle comporte en outre des règles sur l'inscription du montant de l'enveloppe dans les actes législatifs ainsi que des dispositions sur le financement de la PESC et sur les accords de pêche.

3) **La partie III** reprend toutes les dispositions de la partie III de l'actuel AII qui restent valables.

Partie I :Cadre financier et instruments spéciaux

A - Dispositions se rapportant au cadre financier : cette partie reprend les éléments suivants :

- point portant sur les **informations relatives aux opérations non reprises dans le budget** (c'est-à-dire le Fonds européen de développement – le FED) et sur l'évolution des différentes catégories de **ressources propres** : bien que la pratique consistant à communiquer ces informations soit maintenue, il est proposé de présenter ces dernières non plus avec l'ajustement technique du cadre financier, mais avec les documents qui accompagnent le projet de budget. Le calendrier de présentation reste pratiquement identique (**fin avril/début mai**) ;
- point portant sur les **marges sous les plafonds** : le règlement CFP prévoit que toutes les rubriques du budget respectent les plafonds de dépenses lors de chaque procédure budgétaire annuelle. Néanmoins, il convient de maintenir la pratique consistant à assurer, dans la mesure du possible, des marges suffisantes sous ces plafonds ;
- point portant sur la **mise à jour des prévisions relatives aux crédits de paiement après 2013** : cette partie reste inchangée par rapport à l'AII actuel.

B. Dispositions relatives aux instruments spéciaux ne figurant pas dans le cadre financier : il s'agit des dispositions relatives à la **réserve d'aide d'urgence**, au **Fonds de solidarité**, à **l'instrument de flexibilité** et au **Fonds antimondialisation**. Ces dernières sont maintenues dans l'AII (objectifs et but des instruments, montants, rôles respectifs des institutions dans leur mobilisation). En application de la pratique en vigueur en vertu de laquelle on constate que la procédure du trilogue est largement évitée (dans la mesure où les deux branches de l'autorité budgétaire sont généralement en mesure d'accepter la

proposition de la Commission sans trilogue formel), il est proposé d'aligner le texte sur la pratique effective. L'obligation d'engager le trilogue pour chaque proposition visant à mobiliser les instruments est remplacée par l'obligation d'engager le trilogue uniquement **en cas de désaccord**.

En ce qui concerne **l'instrument de flexibilité**, une modification est proposée en ce qui concerne la présentation de la proposition de mobilisation. Le libellé simplifié permettra de présenter la proposition visant à recourir à l'instrument de flexibilité lors de la réunion du comité de conciliation, ce qui pourra aider à trouver une solution de compromis pour le budget annuel.

Partie II - Amélioration de la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire :

A. Procédure de collaboration interinstitutionnelle : les dispositions sur la coopération interinstitutionnelle ont subi d'importantes modifications pour pouvoir être conformes à la nouvelle procédure budgétaire instaurée par le traité. Si, dans l'actuel AII, les dispositions ont été réparties entre le corps du texte et l'annexe II, il est proposé d'inclure toutes les dispositions sur la coopération interinstitutionnelle **dans la même annexe**. Cette nouvelle annexe comprend les dispositions de l'actuelle procédure qui restent valables et qui introduisent de **nouvelles règles requises pour que la nouvelle procédure budgétaire et le comité de conciliation soient opérationnels**. La description des principes de collaboration couvre également le calendrier pragmatique. Les dispositions convenues au sujet des budgets rectificatifs dans la déclaration des trois institutions, de novembre 2009, sur les mesures transitoires ont également été intégrées dans l' annexe.

B. Intégration de dispositions financières dans les actes législatifs : cette partie est pratiquement maintenue en l'état. Les seuls changements visent à remplacer la référence à la procédure de codécision par une référence à la procédure législative ordinaire, et la référence au traité CE par une référence au TFUE.

C. Dépenses relatives aux accords de pêche : il est proposé d'aligner sur les nouvelles règles budgétaires les dispositions de l'actuel AII sur les dépenses relatives aux accords de pêche. Les changements proposés dans le libellé tiennent compte des parties du texte existant qui sont encore pertinentes et ils se rapportent uniquement à la bonne coopération et au fait que les institutions seront tenues au courant de l'évolution des dossiers. Le nouveau libellé est intégré dans le corps du nouvel AII et remplace l'annexe IV de l'actuel accord.

D. Financement de la PESC : toutes les dispositions de l'ancien AII (sauf celles figurant à l'article 12 du règlement CFP) sont maintenues dans le nouvel accord (points 18 et 19). Les mentions «présidence du Conseil» ou «Conseil» sont remplacées par celle de «haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité», et les termes «deuxième lecture du Conseil» par «comité de conciliation».

Partie III – Bonne gestion financière des fonds de l'UE : cette partie reproduit le texte de la partie correspondante de l'actuel AII, à l'exception des points 45 et 47, qui sont caducs. Les dispositions du point 44 doivent être intégrées dans le règlement financier et les actes de base appropriés concernant les Fonds structurels et le Fonds de cohésion.

A. Programmation financière : les dispositions sur la programmation financière sont inchangées. Les deux seules modifications, mineures, consistent à supprimer la référence à l'«avant-» projet de budget et à remplacer la référence à la partie D de l'annexe II pour les plafonds des projets pilotes et des actions préparatoires par une référence à l'article 32 des modalités d'exécution du règlement financier ;

B. Agences et Écoles européennes : si la première partie est identique à l'actuel AII, il est proposé d'insérer dans une deuxième partie les dispositions approuvées conjointement par les trois institutions, le 12 novembre 2009 (voir INI/2009/2168), sur la mise en œuvre de cette procédure afin de maintenir dans cet AII un ensemble unique de règles de coopération dans le domaine budgétaire.

C. Nouveaux instruments financiers : les dispositions relatives aux nouveaux instruments financiers sont reprises avec une seule modification, à savoir la suppression de la référence à l'«avant-» projet de budget.

Á noter enfin qu'un certain nombre de dispositions sont insérées dans le projet de révision de Règlement financier (voir proposition de base du COD/2010/0047).

Entrée en vigueur : il est prévu que le nouvel AII entre en vigueur le même jour que le projet de règlement sur le CFP. Le nouvel AII remplacera à ce moment-là l'actuel accord.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE.