

Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière pour la période 2007-2013

2004/2099(ACI) - 01/02/2006 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer un texte révisé de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire à la lumière des discussions intervenues sur les perspectives financières 2007-2013.

CONTENU : En 2004, la Commission a présenté une proposition en vue du renouvellement de l'accord interinstitutionnel (AII) sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire pour la période 2007-2013 (se reporter au résumé du 14/07/2004). Depuis lors, le Parlement européen s'est prononcé sur les défis politiques et les moyens budgétaires proposés pour la prochaine période budgétaire 2007-2013 (voir résumé INI/2004/2209 du 08/06/2005), suivi d'un accord politique au Conseil sur les perspectives financières elles-mêmes en décembre 2005. Parallèlement, le PE a adopté une résolution sur la position du Conseil européen sur le renouvellement de l'accord interinstitutionnel (voir RSP/2006/2502).

Pour permettre aux institutions de négocier un nouvel AII, en tenant compte des dernières négociations interinstitutionnelles en la matière, la Commission propose un document de travail qui fournit un cadre de discussions reprenant les éléments principaux suivants :

Maintien des principes fondamentaux : sachant que le budget de l'UE a été adopté chaque année dans les délais prévus, il est proposé que l'AII revu conserve en l'état ses principales caractéristiques, à savoir :

- dépenses réparties par grandes catégories de dépenses, ou «rubriques», pour chaque exercice de la période 2007-2013;
- fixation de montants maximums ou «plafonds» en crédits d'engagement pour chaque rubrique : les niveaux de dépenses sont fondés sur l'hypothèse que la Bulgarie et la Roumanie rejoindront l'UE le 1^{er} janvier 2007; dans le cas de leur accession à une date ultérieure, une révision des plafonds de dépenses sera nécessaire;
- fixation de montants annuels globaux pour les crédits d'engagement et les crédits de paiement;
- fixation d'un plafond annuel pour les ressources propres, actuellement fixé à 1,24% du RNB de l'UE ;
- remplacement des termes «perspectives financières» par «cadre financier» ;
- prévision d'une nouvelle disposition en vertu de laquelle la Commission présentera au PE et au Conseil, d'ici 2008/2009, un réexamen approfondi des aspects des dépenses et des ressources de l'UE.

Simplification, consolidation : le projet d'AII révisé prévoit le renouvellement de l'AII de 1999 à la lumière de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre. Il propose notamment de simplifier le cadre chaque fois que cela se révèle justifié et possible sur les points suivants :

- incorporation des dispositions de l'AII du 7 novembre 2002 sur la création du Fonds de solidarité de l'UE (FSUE), en conservant ses règles actuelles de mobilisation des fonds,
- simplification de la méthode d'ajustement technique, en étendant à toutes les dépenses le taux prédéterminé d'inflation de 2%, déjà appliqué aux Fonds structurels et à l'agriculture,
- provisionnement rationalisé du Fonds de garantie des prêts aux pays tiers de sorte qu'il ne serait plus nécessaire de constituer une «réserve», à cet effet.

Flexibilité: la flexibilité au sein du cadre financier est le principal corollaire de la discipline financière. Correctement conçue, elle contribue à renforcer l'efficacité de la répartition des ressources tout en permettant de réagir à des besoins imprévus ou à de nouvelles priorités. Plusieurs paramètres influencent le degré de flexibilité du cadre financier : la durée de la période couverte par les perspectives financières; le nombre de rubriques de dépenses; les marges disponibles sous les plafonds de dépenses; la marge sous le plafond des ressources propres; la part des dépenses de l'UE prédéterminées par des «montants de référence» définis dans la législation arrêtée par codécision; les programmes pluriannuels pré-alloués; l'attitude générale à l'égard du recours à la procédure de révision.

Les 15 et 16 décembre 2005, le Conseil européen est parvenu à un accord politique prévoyant des plafonds de dépenses significativement inférieurs à ceux proposés par la Commission, impliquant une plus grande rigidité du cadre financier et menaçant partant de miner la capacité de l'Union à relever les défis futurs. La Commission propose donc une série de mesures destinées à trouver un équilibre approprié entre la discipline budgétaire et une répartition efficace des ressources :

- réaffirmation du principe de révision du cadre financier pluriannuel comme principal instrument d'adaptation aux changements de politique de l'UE dans un contexte évoluant rapidement ;
- mobilisation de certains instruments de flexibilité dans les limites du cadre financier approuvé afin de faciliter le redéploiement de ressources financières dans les limites des plafonds prévus, notamment:
 1. réserve pour aides d'urgence de la rubrique 4, destinée à réagir aux situations d'urgence survenant dans les pays tiers : sa dotation et sa procédure de mobilisation resteraient inchangées,
 2. nouveau Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, destiné à fournir un appui aux travailleurs affectés par les conséquences de changements majeurs liés à la configuration du commerce mondial, afin de les aider pour leur réintégration sur le marché du travail,
 3. possibilité pour l'autorité budgétaire (et sur base d'une proposition de la Commission) de s'écarter de 10% maximum des montants dits «de référence» portant sur les programmes pluriannuels arrêtés en vertu de la procédure de codécision (sauf pour la cohésion) ;
- mobilisation éventuelle d'autres instruments au-dessus des plafonds de dépenses prévus, en particulier :
 1. FSUE, dont la dotation et la procédure de mobilisation demeureront inchangées;
 2. Instrument de flexibilité, dont le montant annuel maximum est porté à 700 mios EUR, avec la possibilité de couvrir les demandes de nature pluriannuelle (procédure de mobilisation inchangée).

Conséquences sur le règlement relatif à la discipline budgétaire : l'expérience tirée de l'exécution des perspectives financières 2000-2006 a montré qu'il n'était pas nécessaire de conserver la ligne directrice agricole prévue dans le règlement du Conseil 2040/2000/CE sur la discipline budgétaire, puisque les dépenses agricoles sont déjà limitées par des plafonds fixés jusqu'en 2013. Avec le passage à un régime d'aides directes aux agriculteurs et aux mesures de développement rural, les dépenses agricoles sont aussi devenues plus prévisibles. Dans ces conditions, la Commission considère qu'il convient de supprimer le règlement du Conseil 2040/2000/CE. Elle présentera, en temps utile, un projet d'acte en ce sens.

Orientations sur la collaboration interinstitutionnelle pour la procédure budgétaire : les dispositions incluses dans la partie II de l'AII visent à améliorer la procédure budgétaire annuelle. La plus grande partie de ces dispositions résulte des pratiques budgétaires ou d'accords et de déclarations antérieurs. Elles ont été actualisées à la lumière du nouveau règlement financier :

- structure et classification des dépenses : l'annexe III actualise la répartition des dépenses entre dépenses obligatoires et non obligatoires dans le cadre de la nouvelle structure par rubrique,
- dispositions financières des actes législatifs : maintien du principe du 6 mars 1995 selon lequel les institutions s'engagent à se conformer aux montants de référence arrêtés lors de la procédure législative de codécision. Toutefois, le champ d'application de la procédure de codécision ayant été élargi depuis 1995 et les dispositions relatives aux montants de référence imposant des contraintes de plus en plus pesantes à la politique budgétaire, il est proposé que l'autorité budgétaire et la Commission puissent, au cours de la procédure budgétaire, s'écarter de ces montants dans une mesure limitée de 10%.

Conclusion : l'AII s'est révélé être un outil efficace pour maintenir la pratique budgétaire annuelle dans un cadre financier pluriannuel commun. Son renouvellement devrait essentiellement se fonder sur l'actualisation des dispositions en vigueur et sur le principe d'un meilleur équilibre entre discipline budgétaire et meilleure répartition des ressources disponibles.