



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.6.2011
COM(2011) 398 final

2011/177 (APP)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1. Dispositions du traité

L'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé le «traité») dispose qu'un règlement du Conseil, adopté à l'unanimité, fixe un cadre financier pluriannuel. Ce cadre financier *fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements* et il *prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.*

Le premier cadre financier pluriannuel accompagné de dispositions sur la coopération interinstitutionnelle et la discipline budgétaire a été adopté il y a plus de vingt ans¹. Ce cadre financier et ceux qui l'ont suivi ont permis d'améliorer et de faciliter considérablement la procédure budgétaire annuelle et la coopération entre les institutions, tout en renforçant la discipline budgétaire.

En intégrant le cadre financier pluriannuel dans le droit primaire de l'Union, le traité reconnaît l'importance de celui-ci, qui constitue une pierre angulaire de l'architecture budgétaire de l'Union européenne.

L'actuel cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013, que les institutions ont approuvé en mai 2006, est inscrit dans l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière² (ci-après dénommé l'«actuel AII»).

Soucieuse de mettre en œuvre les nouvelles dispositions du traité, la Commission a présenté le 3 mars 2010 une proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013 et une proposition de nouvel accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire³ (ci-après dénommées les «propositions de mars 2010»). Une fois adoptées, ces deux propositions remplaceront l'actuel AII et aligneront sur le traité les dispositions relatives au cadre financier 2007-2013 et à la coopération des institutions lors de la procédure budgétaire. En attendant, les dispositions de l'actuel AII qui ne sont pas rendues caduques par le traité demeurent applicables.

Le présent exposé des motifs traite des éléments nouveaux par rapport aux propositions de mars 2010, en ce qui concerne tant la proposition de règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (ci-après dénommé le «règlement CFP») que le projet d'accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (ci-après dénommé le «projet d'AII»). La justification des modifications résultant de l'entrée en vigueur du traité ayant été apportée dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013 du 3 mars 2010, il n'est pas nécessaire de la rappeler ici.

¹ Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, signé le 29 juin 1988 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission (JO L 185 du 15.7.1988, p. 33).

² Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006, p. 1).

³ COM(2010) 72 et COM(2010) 73.

1.2. Nouvelles dispositions proposées pour le cadre financier 2014-2020

1.2.1. Principales orientations politiques

La proposition de règlement CFP accompagnée du projet d'AII constitue la transposition juridique de la communication de la Commission relative à «Un budget pour la stratégie Europe 2020», adoptée le 29 juin 2011⁴. Elle sera complétée par une proposition modifiant la proposition de règlement relatif aux règles financières applicables au budget annuel de l'Union, présentée par la Commission, afin d'introduire quelques dispositions nouvelles qui font partie du paquet de propositions relatives au cadre financier 2014-2020.

La communication expose l'architecture et les éléments essentiels des présentes propositions – comme la durée, la structure reflétant la stratégie «Europe 2020» et la nécessité d'accroître la flexibilité, ainsi que les montants prévus pour le cadre financier proprement dit.

1.2.2. Flexibilité

Le cadre financier, tout en visant à assurer la discipline budgétaire, doit parallèlement prévoir des degrés de flexibilité suffisants pour permettre une répartition efficace des ressources et une réaction rapide de l'Union en cas de circonstances imprévues.

Un certain nombre de paramètres, comme la durée de la période couverte par le cadre financier, le nombre et la conception des rubriques de dépenses, la part des dépenses de l'Union préallouées aux États membres et aux régions ou prédéterminées par des «montants de référence» définis dans la législation relevant de la codécision, les marges disponibles dans les limites de chaque plafond de dépenses et les marges subsistant entre les plafonds du cadre financier et le plafond des ressources propres, ont une incidence sur le degré de flexibilité ou de rigidité d'un cadre financier. La Commission a tenu compte de ces éléments lors de l'élaboration de ses propositions relatives au prochain cadre financier.

Cependant, l'expérience récente montre que les défis qu'entraînent des événements imprévus ayant des répercussions mondiales ont atteint une nouvelle dimension. Dès le début de l'actuel cadre financier, toutes les dispositions disponibles en matière de flexibilité ont dû être mobilisées, impliquant un certain nombre de révisions du cadre proprement dit. L'UE sera de plus en plus exposée aux effets de la mondialisation de l'économie et de la société, au changement climatique, à la dépendance énergétique, aux pressions migratoires et à d'autres défis mondiaux, qui touchent pour la plupart des domaines dans lesquels le traité de Lisbonne a renforcé la responsabilité et le rôle de l'Union.

La recherche du juste équilibre entre la stricte discipline budgétaire et la prévisibilité des dépenses, d'une part, et la flexibilité nécessaire pour permettre à l'Union de faire face à des défis imprévus, d'autre part, constituera toujours un exercice politique difficile. Se fondant sur son évaluation du fonctionnement de l'actuel AII⁵ et sur de nouvelles réflexions menées dans le cadre du réexamen du budget⁶, la Commission propose des améliorations limitées mais ciblées des dispositions existantes en matière de flexibilité:

⁴ COM(2011) 500 du 29.6.2011.

⁵ COM(2010) 185 final du 27.4.2010, chapitre 2 (pages 4 à 13).

⁶ COM(2010) 700 final du 19.10.2010, et notamment les sections 4.5 à 4.7 (pages 23 à 25).

1. Tout d'abord, le recours intensif et régulier à l'instrument de flexibilité et à la réserve d'aide d'urgence (REA) au cours du cadre financier actuel s'est révélé nécessaire. Parallèlement, l'expérience de la gestion des actions extérieures, en particulier, au cours des dernières années, a montré que pour pouvoir faire face à l'évolution de la situation internationale et relever de nouveaux défis, l'Union devait recourir à différents instruments (comme la réserve d'aide d'urgence, l'instrument de stabilité, les marges non allouées et l'instrument de flexibilité), ce qui était lourd à gérer.

Par conséquent, une augmentation des montants maximaux disponibles chaque année est proposée tant pour l'instrument de flexibilité que pour la REA. En outre, la possibilité de recourir aux parts inutilisées des montants annuels maximaux durant les exercices suivants est étendue à l'année $n+3$ pour l'instrument de flexibilité et est introduite, jusqu'à l'année $n+1$, pour la réserve d'aide d'urgence (ce dernier aspect devant faire l'objet d'une disposition à introduire dans le règlement financier). La portée de la réserve d'aide d'urgence est étendue afin de couvrir également les situations dans lesquelles les flux migratoires exercent une pression particulière aux frontières extérieures de l'Union.

Ces deux instruments devraient ainsi pouvoir contribuer davantage à une réaction rapide de l'Union en cas de situations imprévues d'ampleur limitée.

2. Deuxièmement, alors que le Fonds de solidarité de l'Union européenne et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) ont démontré leur utilité, le montant annuel maximal prévu pour le FEM au titre de l'actuel cadre financier (500 millions d'EUR) n'a jamais été utilisé. Il est proposé de réduire légèrement le montant disponible, à 429 millions d'EUR, ainsi que de simplifier les procédures de financement et de déblocage de l'aide et d'étendre la portée du Fonds afin qu'il contribue également à atténuer les effets de la mondialisation que subissent les agriculteurs.
3. Troisièmement, il est proposé d'étendre de 5 à 10 % la possibilité de s'écarter des montants indicatifs dans les programmes relevant de la codécision, afin d'accroître la flexibilité au sein des rubriques.
4. Quatrièmement, la Commission fera une proposition en vue d'insérer dans le règlement financier une nouvelle disposition visant à accroître la flexibilité pour les projets financés au titre du mécanisme de soutien aux infrastructures, récemment créé.

Compte tenu de leur nature, ces projets d'infrastructures nécessiteront bien souvent des procédures de passation des marchés complexes. Dans ces conditions, des retards même limités peuvent se traduire par une perte de crédits d'engagement annuels et nuire à la viabilité de ces projets et, partant, de la détermination politique de l'Union en faveur de la modernisation de ses réseaux et infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunications. Pour éviter cela, le règlement financier devrait permettre un report de droit à l'exercice suivant des crédits d'engagement qui n'ont pas été utilisés, à la fin d'un exercice, au profit des projets financés au titre du mécanisme de soutien aux infrastructures.

5. Cinquièmement, compte tenu de la vulnérabilité du secteur agricole face aux crises graves, une nouvelle réserve spéciale pour les crises dans le secteur agricole est

proposée, dotée d'un montant annuel de 500 millions d'EUR qui devra être mobilisé au-dessus des plafonds du cadre financier. La procédure de mobilisation de cette réserve est semblable à celle de la réserve d'aide d'urgence. Les règles détaillées d'éligibilité à l'intervention de cette réserve seront définies dans un acte juridique spécifique.

6. Enfin, une révision du cadre financier restera nécessaire pour faire face aux situations imprévues ayant une forte incidence financière. Pour permettre un degré de flexibilité semblable à celui de l'actuel AII, une «marge pour imprévus» est proposée, qui peut être mobilisée au-dessus des plafonds du cadre financier dans la limite de 0,03 % du RNB de l'UE en suivant la même procédure que celle prévue par le point 22 de l'actuel AII.

Les dispositions en matière de flexibilité proposées pour le règlement CFP et le projet d'AII suivent la même approche que les propositions de mars 2010: l'article 2 du règlement prévoit la possibilité de mobiliser les montants des instruments spéciaux en dehors du cadre financier au-dessus des plafonds fixés par ce dernier. Les dispositions relatives aux instruments proprement dits, à leurs montants et aux procédures de mobilisation figurent dans l'AII. Cela permet de garantir la cohérence des procédures et des rôles des deux branches de l'autorité budgétaire (voir points 10 à 15 du projet d'AII).

1.2.3. Dispositions spécifiques en matière de garanties

Si le remboursement d'un prêt garanti fourni dans le cadre du mécanisme de soutien des balances des paiements ou du mécanisme européen de stabilisation financière (ci-après dénommé le «MESF») doit être couvert par le budget de l'Union, le règlement n° 1150/2000 prévoit la possibilité d'appeler des ressources propres supplémentaires afin que soient respectées les obligations juridiques incombant au budget de l'UE. Cette opération de trésorerie devrait être suivie d'une opération budgétaire, à savoir l'introduction d'un budget rectificatif, qui doit être conforme aux plafonds du CFP. Compte tenu des montants en jeu (prêts garantis du MESF et du mécanisme de soutien des balances des paiements), il est pratiquement certain que cette opération nécessiterait une révision du CFP.

Un tel cas de figure est hautement improbable, mais pour éviter toute difficulté éventuelle, il est proposé d'introduire dans le règlement CFP une disposition excluant cette dépense potentielle du cadre financier (si nécessaire, les montants seraient mobilisés au-dessus des plafonds du cadre financier).

Le plafond qui limite la capacité de l'Union à garantir les prêts grâce au budget de l'UE est le plafond des ressources propres et non le plafond du CFP. Demander une révision du CFP en cas de recours à cette garantie semblerait contraire aux intentions du législateur.

1.2.4. Contribution au financement de projets à grande échelle

Les caractéristiques des grands programmes de développement technologique fondés sur des projets d'infrastructures à grande échelle, en particulier les programmes européens de navigation par satellite EGNOS et Galileo, nécessitent des dispositions spécifiques visant à «verrouiller» les montants correspondant à la contribution du budget de l'Union. Compte tenu de l'expérience acquise avec le cadre financier 2007-2013, ces nouvelles dispositions s'imposent pour sauvegarder l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union et le bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

Les actes législatifs relatifs aux programmes susmentionnés doivent être conformes aux dispositions financières prévues dans le présent règlement.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

2.1. Règlement fixant le cadre financier pluriannuel

Article premier

Le libellé de l'article premier précise la durée du cadre financier, tout en renvoyant à l'annexe contenant le tableau du cadre financier.

Article 2 – Respect des plafonds du CFP

Le paragraphe 1 de l'article 2 prévoit l'obligation pour les institutions de respecter les plafonds au cours de la procédure budgétaire conformément aux dispositions du traité.

Le paragraphe 2 introduit la possibilité d'un dépassement des plafonds, s'il y a lieu, lorsque les instruments ne figurant pas dans le cadre financier sont mobilisés. La réserve d'aide d'urgence, le Fonds de solidarité, l'instrument de flexibilité, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ainsi que la réserve pour les crises dans le secteur agricole, nouvellement créée, et la marge pour imprévus sont définis aux points 10 à 15 du projet d'AII. N'étant pas inclus dans le cadre financier, ces instruments visent à permettre, dans des circonstances spécifiques, la mise à disposition d'un financement qui dépasse les plafonds du cadre financier, si besoin est. Ils confèrent une flexibilité accrue au cadre financier et sont mobilisés conjointement par les deux branches de l'autorité budgétaire. Afin de maintenir l'actuel degré de flexibilité et le rôle de chaque institution dans la mobilisation de ces instruments, les dispositions qui régissent ces derniers sont intégrées dans le projet d'AII.

En vertu du paragraphe 3, la procédure de mobilisation des garanties du budget de l'Union pour les prêts accordés au titre du mécanisme de soutien des balances des paiements et du mécanisme européen de stabilisation financière n'est pas soumise à l'obligation de respecter les plafonds définis dans le cadre financier, de sorte qu'une révision du CFP n'est pas nécessaire. Le plafond qu'il convient de respecter est le plafond des ressources propres.

Article 3 – Respect du plafond des ressources propres

Il est proposé de modifier cet article par rapport à la proposition de mars 2010: il est explicitement renvoyé au fait que le recours aux instruments pouvant être mobilisés en dehors du cadre financier et aux garanties pour un prêt couvert par le budget de l'Union en vertu du règlement (CE) n° 332/2002 ou du règlement (UE) n° 407/2010 doit également respecter le plafond des ressources propres.

Article 4 – Ajustements techniques du cadre financier

Le cadre financier est présenté aux prix de 2011. La procédure permettant son ajustement technique est maintenue, ainsi que le déflateur de 2 %. Un nouvel élément est introduit au point c) du paragraphe 1: la présentation du montant en valeur absolue de la marge pour imprévus au niveau de 0,03 % du RNB de l'UE, comme défini au point 15 du projet d'AII.

Article 5 – Ajustement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion

Cet article reproduit le libellé du point 17 de l'actuel AII et de l'article 5 de la proposition de mars 2010. Les modifications apportées reflètent le calendrier fixé pour le cadre financier 2014-2020 et la modification de la structure du cadre financier.

Article 6 – Adaptation liée aux conditions d'exécution

Le libellé de cet article, qui définit les règles en matière d'adaptation liée aux conditions d'exécution, correspond au point 18 de l'actuel AII. Aucune modification n'est proposée par rapport à la proposition de mars 2010.

Article 7 – Adaptation des Fonds structurels, du Fonds de cohésion, du Fonds pour le développement rural et du Fonds européen pour la pêche

Cet article reproduit le libellé du point 48 de l'actuel AII. Comme l'élaboration des bases juridiques et ensuite, des documents de programmation prend généralement beaucoup de temps, une adoption tardive des textes juridiques ou des programmes doit être envisagée.

Article 8 – Adaptation liée aux déficits publics excessifs

Le libellé de cet article, qui définit les règles en matière d'adaptation liée aux déficits publics excessifs, reproduit le texte du point 20 de l'actuel AII et n'a pas été modifié par rapport à la proposition de mars 2010.

Article 9 – Révision du cadre financier

Le libellé de cet article correspond aux points 21 à 23 de l'actuel AII et à l'article 8 de la proposition de mars 2010. Quelques modifications ont été apportées: 1. la règle générale concernant le calendrier d'une proposition de révision, telle que prévue à l'article 8, paragraphe 2, de la proposition de mars 2010, a été abandonnée, car elle ne correspondait pas à la pratique en vigueur compte tenu de la nécessité de faire face à des situations imprévues lorsqu'elles se présentent; 2. la possibilité d'adapter le cadre financier à la majorité qualifiée, comme proposé en mars 2010 à l'article 8, paragraphe 3, a été supprimée (étant donné la proposition d'extension des instruments de flexibilité, y compris l'introduction de la marge pour imprévus); et 3. un nouveau paragraphe 5 a été inséré, qui précise quels ajustements et adaptations du cadre financier prévus aux autres articles doivent également être considérés comme une révision de ce cadre.

Article 10 – Ajustement du cadre financier en cas de révision du traité

Le libellé de cet article, qui définit les règles en matière d'ajustement en cas de révision du traité, reproduit le texte du point 4 de l'actuel AII et correspond à l'article 9 de la proposition de mars 2010.

Article 11 – Adaptation du cadre financier en cas d'élargissement

Le libellé de cet article reprend le texte du point 29 de l'actuel AII et de l'article 11 de la proposition de mars 2010.

Un nouveau paragraphe est inséré, qui concerne plus particulièrement la possibilité d'un règlement global du problème chypriote au cours de la période couverte par le cadre financier.

Article 12 – Coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la procédure budgétaire

Les dispositions de cet article correspondent à la proposition de mars 2010. Les règles générales de la coopération dans le cadre de la procédure budgétaire sont incluses dans le règlement CFP, tandis que le projet d'AII et son annexe contiennent des dispositions plus détaillées.

Article 13 – Financement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

La disposition de la proposition de mars 2010 est maintenue, sauf en ce qui concerne l'établissement du montant minimal disponible au titre de la PESC.

Article 14 – Contribution au financement de projets à grande échelle

Des dispositions spécifiques sont nécessaires pour les grands programmes de développement technologique fondés sur des projets d'infrastructures à grande échelle, en particulier les programmes européens de navigation par satellite EGNOS et Galileo. Ces dispositions sont justifiées par les spécificités de ces projets, à savoir une durée dépassant largement le cadre financier pluriannuel, des risques susceptibles de provoquer des dépassements de coûts substantiels, une participation limitée ou inexistante de capitaux privés et une capacité faible ou inexistante de tirer des revenus de l'exploitation commerciale à court et moyen termes.

Par conséquent, la disposition proposée prévoit un «verrouillage» du montant disponible pour les programmes européens de navigation par satellite EGNOS et Galileo au titre du cadre financier 2014-2020.

Article 15 – Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du cadre financier

Une nouvelle disposition fixe la date de l'évaluation à mi-parcours du fonctionnement du cadre financier. Une disposition semblable était incluse dans l'actuel AII (point 7 et déclaration n° 1).

Article 16 - Transition vers le prochain cadre financier

Cet article fait obligation à la Commission de présenter un nouveau cadre financier avant le 1^{er} janvier 2018, soit trois ans avant la fin du cadre financier.

Le deuxième alinéa rappelle les règles à appliquer si le nouveau cadre financier n'est pas adopté avant la fin du cadre financier couvert par le règlement.

Article 17

Le dernier article du règlement CFP fixe la date de l'entrée en vigueur de celui-ci. L'AII devrait entrer en vigueur le même jour, eu égard à la complémentarité entre ces deux textes juridiques.

2.2. Accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière

Introduction – points 1 à 6 du projet d'AII

La partie introductive du projet d'AII mentionne la référence au traité (article 295), le caractère contraignant de cet accord et sa cohérence avec d'autres actes juridiques liés au

cadre financier pluriannuel et à la procédure budgétaire, décrit la structure de l'accord et indique la date de son entrée en vigueur (à savoir la même date que le règlement CFP).

Elle reproduit le libellé des points 1 à 6 de la proposition de mars 2010.

Partie I - dispositions se rapportant au cadre financier et aux instruments spéciaux ne figurant pas dans le cadre financier

A. Dispositions se rapportant au cadre financier

Le point 7 fixe les règles en matière de présentation des informations relatives aux opérations non reprises dans le budget (c'est-à-dire le Fonds européen de développement) et à 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, ce qui est plus logique. Le calendrier de présentation reste pratiquement identique (fin avril/début mai). Cette modification a déjà été intégrée dans la proposition de mars 2010.

Le point 8 du nouvel AII concerne les marges sous les plafonds. Le règlement CFP définit pour toutes les rubriques les plafonds qui doivent être respectés lors de chaque procédure budgétaire annuelle, conformément aux dispositions du traité. Néanmoins, il convient de maintenir la pratique consistant à assurer, dans la mesure du possible, des marges suffisantes sous ces plafonds. Cet aspect, qui constitue un élément de la coopération interinstitutionnelle et de la bonne volonté des institutions dans le cadre de la procédure budgétaire, relève à ce titre de l'AII. La disposition est conservée en l'état par rapport à la pratique actuelle mais aussi à la proposition de mars 2010.

Le point 9 prévoit une mise à jour des prévisions relatives aux crédits de paiement pour la période postérieure à 2020 au cours de la quatrième année du cadre financier, suivant la pratique actuellement en vigueur et la proposition de mars 2010.

B. Dispositions relatives aux instruments spéciaux ne figurant pas dans le cadre financier

Les instruments existants qui ne figurent pas dans le cadre financier (la réserve d'aide d'urgence, le Fonds de solidarité, l'instrument de flexibilité et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation) sont maintenus dans l'AII. Le règlement CFP prévoit, à l'article 2, la possibilité de faire intervenir ces instruments, s'il y a lieu, au-dessus des plafonds établis par le cadre financier. La scission des dispositions entre les deux actes s'inscrit dans la logique présentée dans les propositions de mars 2010.

Les modifications apportées par rapport à la proposition de mars 2010 sont les suivantes: augmentation des montants en faveur de l'instrument de flexibilité et de la réserve d'aide d'urgence, diminution du montant du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, introduction (sous réserve de l'insertion d'une disposition dans le règlement financier) de la possibilité de recourir aux parts inutilisées des montants annuels disponibles au titre de la REA jusqu'à l'année $n+1$ et extension de sa portée afin de couvrir également les situations dans lesquelles les flux migratoires exercent une pression particulière aux frontières extérieures de l'Union, prolongation de l'année $n+2$ à l'année $n+3$ de cette possibilité pour l'instrument de flexibilité, ainsi que suppression des dispositions limitant les montants annuels disponibles au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) à la disponibilité de montants non dépensés et dégagés des deux exercices précédents et extension

de sa portée afin qu'il contribue à atténuer les effets de la mondialisation que subissent les agriculteurs. Tous les montants sont exprimés aux prix de 2011, afin d'assurer la cohérence avec la présentation globale du cadre financier. Les procédures de mobilisation sont simplifiées par rapport aux pratiques actuelles.

Une nouvelle réserve pour les crises graves dans le secteur agricole est proposée. Les règles détaillées d'éligibilité à l'intervention de cette réserve seront définies dans un acte juridique spécifique. L'AII définit le montant et les règles applicables à son intervention.

Un nouvel instrument – la «marge pour imprévus» – est proposé en dehors du cadre financier. Le libellé correspond, en substance, aux dispositions adoptées par le Conseil dans sa position du 18 janvier 2011 sur les propositions de mars 2010. Cependant, la scission des dispositions sur la marge pour imprévus correspond à la logique des propositions de mars 2010, à savoir le maintien dans l'AII de toutes les dispositions relatives aux instruments spéciaux en dehors du cadre financier.

Partie II – amélioration de la coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la procédure budgétaire

A. Procédure de collaboration interinstitutionnelle

Les dispositions sur la coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la procédure budgétaire ont subi d'importantes modifications par rapport aux règles en vigueur pour qu'elles soient conformes à la nouvelle procédure budgétaire instaurée par le traité. Toutes les dispositions figurent à l'annexe de l'AII proposé en mars 2010.

Ces dispositions qui figurent à l'annexe correspondent à la proposition de mars 2010 tout en intégrant les modifications convenues depuis lors dans les déclarations des institutions.

B. Insertion de dispositions financières dans les actes législatifs

Les dispositions de l'actuel AII et, dès lors, celles de la proposition de mars 2010, sont maintenues. La possibilité de s'écarter des montants inscrits dans les actes législatifs est étendue de 5 à 10 % en vue d'une flexibilité accrue au sein des rubriques. Cette disposition ne s'applique ni au montant préalloué aux États membres pour l'ensemble de la durée du cadre financier ni aux projets à grande échelle nouvellement définis à l'article 13 du règlement CFP.

C. Dépenses relatives aux accords de pêche

Il est proposé d'aligner sur les nouvelles règles budgétaires les dispositions de l'actuel AII concernant les dépenses relatives aux accords de pêche. Les changements proposés dans le libellé, qui tiennent compte des parties du texte existant qui restent applicables, se rapportent uniquement à la bonne coopération et au fait que les institutions seront tenues au courant de l'évolution des dossiers. Les dispositions correspondent à la proposition de mars 2010, de sorte qu'aucun changement n'a été jugé nécessaire.

D. Financement de la politique étrangère et de sécurité commune

Les dispositions correspondent à la proposition de mars 2010, de sorte qu'aucun changement n'a été jugé nécessaire.

E. Participation des institutions à la gestion du Fonds européen de développement

Afin de renforcer le contrôle parlementaire du Fonds européen de développement (FED) et de rapprocher celui-ci des règles régissant la coopération au développement financée par le budget de l'Union, il est proposé d'introduire une nouvelle disposition concernant le dialogue avec le Parlement européen sur les documents de programmation en vue d'un financement par le FED.

F. Coopération des institutions à la procédure budgétaire en matière de dépenses administratives

Une nouvelle disposition est introduite en vue de garantir que les institutions s'accordent chaque année, à un stade précoce de la procédure budgétaire (calendrier joint à l'annexe), sur le partage des dépenses administratives; la variation annuelle du niveau des dépenses administratives pour chaque institution devrait également tenir compte de l'incidence budgétaire que pourrait avoir une modification des dispositions du statut et de l'incidence de la réduction progressive des effectifs de 5 %, entre 2013 et 2018, dans l'ensemble des institutions, organes et organismes.

Partie III – bonne gestion financière des fonds de l'UE

Cette partie reprend le texte de la proposition de mars 2010 sur la programmation financière (moyennant quelques adaptations pour mieux faire coïncider le libellé avec les pratiques en vigueur) et sur les agences et les écoles européennes (avec un ajout pour que soient observées les mêmes règles que pour la création d'une agence, la modification de l'acte de base applicable ou la modification des missions d'une agence et des précisions sur les modalités de l'analyse d'impact que la Commission doit entreprendre avant de présenter une proposition de création d'une nouvelle agence ou d'une nouvelle école européenne).

La section portant sur les instruments financiers nouveaux ou novateurs n'est plus nécessaire car le règlement financier comportera un nouveau titre entièrement consacré aux instruments financiers ainsi que des dispositions détaillées sur le suivi de ces instruments.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 312, en liaison avec le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de la Commission européenne⁷,

vu l'approbation du Parlement européen⁸,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) Les plafonds annuels des crédits d'engagement par catégorie de dépenses et les plafonds annuels des crédits de paiement établis par le présent règlement doivent respecter les plafonds des crédits d'engagement et des ressources propres fixés dans la [décision XXXX/XX/UE, Euratom du Conseil].
- (2) Étant donné qu'il faut disposer d'un horizon prévisionnel suffisant pour la préparation et l'exécution des investissements à moyen terme, le cadre financier devrait avoir une durée de sept ans, commençant le 1^{er} janvier 2014, et sa mise en œuvre devrait faire l'objet d'une évaluation à mi-parcours. Les résultats de cette évaluation devraient être pris en compte au cours des trois dernières années de la période du cadre financier.
- (3) Des instruments spéciaux, comme la réserve d'aide d'urgence, le Fonds européen de solidarité, l'instrument de flexibilité, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, la réserve pour les crises dans le secteur agricole et la marge pour imprévus, sont nécessaires pour permettre à l'Union de réagir à des circonstances imprévues déterminées ou pour permettre le financement de dépenses clairement définies qui ne pourraient pas être financées dans les limites des plafonds disponibles pour une ou plusieurs rubriques telles que définies par le cadre financier. Des dispositions spécifiques sont donc nécessaires pour prévoir la possibilité d'inscrire dans le budget des crédits d'engagement au-dessus des plafonds fixés par le cadre financier lorsque le recours aux instruments spéciaux s'impose.

⁷ JO C [...] du [...], p. [...].

⁸ JO C [...] du [...], p. [...].

- (4) S'il est nécessaire de faire intervenir les garanties du budget de l'Union pour les prêts octroyés au titre du mécanisme de soutien des balances des paiements et du mécanisme européen de stabilisation financière définis dans le règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres⁹ et le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière¹⁰, le montant nécessaire devrait être mobilisé au-dessus des plafonds des crédits d'engagement et de paiement du cadre financier dans le respect du plafond des ressources propres.
- (5) Le cadre financier devrait être fixé aux prix de 2011. Les règles en matière d'ajustements techniques du cadre financier en vue de recalculer les plafonds et marges disponibles devraient également être définies.
- (6) Le cadre financier ne devrait pas tenir compte des lignes du budget qui sont financées par des recettes affectées au sens du règlement (UE) n° [xxx/201x] du Parlement européen et du Conseil du [...] portant règlement financier applicable au budget annuel de l'Union¹¹.
- (7) Des règles devraient être fixées pour d'autres situations susceptibles de nécessiter l'adaptation du cadre financier. Ces adaptations peuvent être liées à l'exécution du budget, à un déficit public excessif, à la révision des traités, à des élargissements ou à des retards dans l'adoption de nouvelles dispositions régissant certains domaines politiques.
- (8) Les enveloppes nationales en faveur de la politique de cohésion pour la croissance et l'emploi sont fondées sur les prévisions du produit intérieur brut (ci-après dénommé le «PIB») du printemps 2011. Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les prévisions et de l'incidence pour les États membres soumis à l'écrêtement, une évaluation devrait être réalisée à mi-parcours afin de comparer le PIB prévu et le PIB réel et son incidence sur les enveloppes. Si le PIB relatif à 2014-2016 s'écarte de plus de +/- 5% des prévisions utilisées en 2011, les enveloppes au titre de 2018-2020 pour les États membres concernés devront être ajustées. Il convient de prévoir les règles afférentes à cet ajustement.
- (9) Il peut être nécessaire de réviser le cadre financier en cas de circonstances imprévues auxquelles on ne peut faire face dans les limites des plafonds établis du cadre financier. Il faut par conséquent prévoir une révision du cadre financier en pareils cas.
- (10) Il est nécessaire de prévoir des règles générales en matière de coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la procédure budgétaire.
- (11) Afin de contribuer au bon déroulement de la procédure budgétaire, il est nécessaire de prévoir des règles minimales pour la budgétisation des dépenses de la politique étrangère et de sécurité commune et un montant global pour la période couverte par le cadre financier.

⁹ JO L 53 du 23.2.2002, p. 1.

¹⁰ JO L 118 du 12.5.2010, p. 1.

¹¹ JO L [...] du [...], p. [...].

- (12) Des dispositions détaillées en matière de coopération interinstitutionnelle durant la procédure budgétaire et de budgétisation des dépenses de la politique étrangère et de sécurité commune sont énoncées dans l'accord interinstitutionnel du [...] 201x entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière¹².
- (13) Des dispositions spécifiques sont en outre nécessaires pour la gestion des projets d'infrastructures à grande échelle dont la durée de vie s'étend bien au-delà de la période couverte par le cadre financier. Il convient de fixer le montant maximal des contributions du budget de l'Union en faveur de ces projets. Ces demandes ne devraient pas avoir d'incidence sur les autres projets financés par le budget de l'Union.
- (14) La Commission devrait présenter une proposition de nouveau cadre financier pluriannuel avant le 1^{er} janvier 2018, afin de laisser aux institutions suffisamment de temps pour l'adopter avant la mise en place du cadre financier suivant. Le cadre financier défini dans le présent règlement devrait continuer à s'appliquer si le règlement régissant le nouveau cadre financier n'est pas adopté avant l'échéance du cadre financier fixé dans le présent règlement,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel pour la période allant de 2014 à 2020 (ci-après dénommé le «cadre financier») figure en annexe.

Article 2

Respect des plafonds du cadre financier

1. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission respectent les plafonds annuels de dépenses, définis par le cadre financier, au cours de chaque procédure budgétaire et au cours de l'exécution du budget de l'exercice concerné.
2. Les crédits d'engagement peuvent être inscrits au budget au-dessus des plafonds des rubriques concernées, tels que définis dans le cadre financier, s'il est nécessaire d'utiliser les ressources de la réserve d'aide d'urgence, du Fonds de solidarité de l'Union européenne, de l'instrument de flexibilité, du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, de la réserve pour les crises dans le secteur agricole et de la marge pour imprévus conformément au règlement (CE) n° 2012/2002¹³ du Conseil, au règlement (CE) n° 1927/2006¹⁴ du Parlement européen et du Conseil, au règlement n° xxxx/201x¹⁵ du Parlement européen et du Conseil et à l'accord interinstitutionnel

¹² JO C [...] du [...], p. [...].

¹³ JO L 311 du 14.11.2002, p. 3.

¹⁴ JO L 406 du 30.12.2006, p. 1.

¹⁵ JO L [...] du [...], p. [...].

du [...] 201x sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (ci-après dénommé l'«accord interinstitutionnel»).

3. En cas d'intervention d'une garantie pour un prêt couvert par le budget de l'Union en vertu du règlement (UE) n° 332/2002 ou du règlement (UE) n° 407/2010, cette garantie intervient au-dessus des plafonds définis dans le cadre financier.

Article 3

Respect du plafond des ressources propres

1. Pour chacune des années couvertes par le cadre financier, le total des crédits pour paiements nécessaires, après ajustement annuel et compte tenu de toutes autres adaptations et révisions, ainsi que celles résultant de l'application de l'article 2, paragraphes 2 et 3, ne peut conduire à un taux d'appel des ressources propres supérieur au plafond des ressources propres fixé conformément à la [décision XXXX/XX/UE, Euratom].
2. Si besoin est, les plafonds du cadre financier sont réduits pour assurer le respect du plafond des ressources propres fixé conformément à la [décision XXXX/XX/UE, Euratom].

Article 4

Ajustements techniques

1. Chaque année, la Commission, agissant en amont de la procédure budgétaire de l'exercice $n+1$, procède aux ajustements techniques suivants du cadre financier:
 - a) réévaluation, aux prix de l'exercice $n+1$, des plafonds et des montants globaux des crédits pour engagements et des crédits pour paiements;
 - b) calcul de la marge restant disponible sous le plafond des ressources propres fixé conformément à la [décision XXXX/XX/UE, Euratom];
 - c) calcul du montant en valeur absolue de la marge pour imprévus visée au point 15 de l'accord interinstitutionnel.
2. La Commission procède aux ajustements techniques visés au paragraphe 1 sur la base d'un déflateur fixe de 2 % par an.
3. La Commission communique au Parlement européen et au Conseil les résultats des ajustements techniques visés au paragraphe 1 ainsi que les prévisions économiques de base.
4. Il ne peut être procédé ultérieurement à d'autres ajustements techniques pour l'année considérée, ni en cours d'exercice, ni à titre de correction a posteriori au cours des années suivantes.

Article 5

Ajustement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion

1. Lors de l'ajustement technique pour l'année 2018, s'il est établi que le produit intérieur brut («PIB») cumulé d'un État membre pour la période 2014-2016 s'est écarté de plus de +/- 5 % du PIB cumulé estimé en 2011 dans le cadre de l'établissement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion des États membres pour la période 2014-2020, la Commission ajuste les montants alloués au titre des Fonds soutenant la politique de cohésion à l'État membre concerné pour ladite période.
2. L'effet total net, positif ou négatif, de l'ajustement visé au paragraphe 1 ne peut dépasser trois milliards d'EUR.
3. Les ajustements nécessaires sont étalés en parts égales au cours de la période 2018-2020 et les plafonds correspondants du cadre financier sont modifiés en conséquence.

Article 6

Adaptation liée aux conditions d'exécution

Lors de la communication des résultats des ajustements techniques du cadre financier, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil toute proposition d'adaptation du montant total des crédits pour paiements qu'elle juge nécessaire, compte tenu des conditions d'exécution, pour assurer une évolution ordonnée par rapport aux crédits pour engagements. Les décisions relatives à ces propositions sont prises avant le 1^{er} mai de l'année *n*.

Article 7

Adaptation des Fonds structurels, du Fonds de cohésion, du Fonds pour le développement rural et du Fonds européen pour la pêche

1. Dans le cas de l'adoption après le 1^{er} janvier 2014 d'une nouvelle réglementation ou de nouveaux programmes régissant les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, le Fonds pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche, le cadre financier est adapté en vue du transfert aux années ultérieures, au-delà des plafonds correspondants de dépenses, des dotations non utilisées au cours de l'exercice 2014.
2. L'adaptation concernant le transfert des dotations non utilisées pour l'exercice 2014 est adoptée avant le 1^{er} mai 2015.

Article 8

Adaptation liée aux déficits publics excessifs

En cas de levée d'une suspension des engagements budgétaires pour le Fonds de cohésion dans le cadre d'une procédure pour déficit public excessif, le Conseil statue, en vertu du traité

et conformément à l'acte de base pertinent, sur un transfert des engagements suspendus aux exercices suivants. Les engagements suspendus de l'année n ne peuvent pas être rebudgétisés au-delà de l'exercice $n+2$.

Article 9

Révision du cadre financier

1. Le cadre financier peut être révisé pour faire face à des situations imprévues, dans le respect du plafond des ressources propres fixé conformément à la [décision XXXX/XX/UE, Euratom].
2. Toute révision du cadre financier conformément au paragraphe 1 tient compte des possibilités d'une réaffectation des dépenses entre les programmes relevant de la rubrique concernée par la révision, sur la base, notamment, de toute sous-utilisation attendue des crédits. Dans la mesure du possible, un montant significatif, en valeur absolue et en pourcentage de la dépense nouvelle envisagée, est dégagé sous le plafond de la rubrique concernée.
3. Toute révision du cadre financier conformément au paragraphe 1 tient compte des possibilités de compenser tout relèvement du plafond d'une rubrique par la réduction du plafond d'une autre rubrique.
4. Toute révision du cadre financier conformément au paragraphe 1 assure le maintien d'une relation ordonnée entre engagements et paiements.
5. Les adaptations et ajustements visés à l'article 3, paragraphe 2, et aux articles 6, 7, 8, 10, 11 et 16 constituent également une révision du cadre financier.

Article 10

Ajustement du cadre financier en cas de révision des traités

En cas de révision des traités pendant la période couverte par le cadre financier, les conséquences budgétaires éventuelles de cette révision donnent lieu aux ajustements du cadre financier qui conviennent.

Article 11

Adaptation du cadre financier en cas d'élargissement et d'unification de Chypre

En cas d'adhésion de nouveaux États membres à l'Union au cours de la période couverte par le cadre financier, ce dernier est adapté pour tenir compte des besoins de dépenses découlant du résultat des négociations d'adhésion.

En cas d'unification de Chypre au cours de la période couverte par le cadre financier, ce dernier est adapté pour tenir compte du règlement global du problème chypriote et des besoins financiers supplémentaires découlant de cette unification.

Article 12

Coopération interinstitutionnelle dans le cadre de la procédure budgétaire

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission (ci-après dénommés les «institutions») prennent toutes mesures pour faciliter la procédure budgétaire annuelle.

Les institutions coopèrent loyalement tout au long de la procédure afin de rapprocher leurs positions. Elles coopèrent au moyen de contacts interinstitutionnels appropriés pour suivre les progrès accomplis et analyser le degré de convergence atteint à tous les stades de la procédure.

Les institutions veillent à ce que leurs calendriers de travail respectifs soient, dans la mesure du possible, coordonnés pour permettre la conduite des travaux d'une façon cohérente et convergente, de manière à ce qu'ils débouchent sur l'adoption définitive du budget.

Des trilogues peuvent se tenir à tous les stades de la procédure et à différents niveaux de représentation, en fonction de la nature de la discussion escomptée. Chaque institution, conformément à son règlement intérieur, désigne ses participants à chaque réunion, arrête son mandat de négociation et informe les autres institutions en temps utile des modalités des réunions.

Article 13

Financement de la politique étrangère et de sécurité commune

Le montant total des dépenses opérationnelles de la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après dénommée la «PESC») est inscrit intégralement au même chapitre du budget, intitulé PESC. Ce montant correspond aux besoins réels prévisibles, évalués dans le cadre de l'élaboration du projet de budget sur la base des prévisions établies chaque année par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec une marge raisonnable pour tenir compte des actions non prévues. Aucun montant ne peut être affecté à une réserve.

Article 14

Contribution au financement de projets à grande échelle

Un montant maximal de 7 milliards d'EUR aux prix de 2011 est disponible dans le budget de l'UE pour les programmes européens de navigation par satellite (EGNOS et Galileo) durant la période 2014-2020.

Article 15

Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du cadre financier

En 2016, la Commission présente une évaluation de la mise en œuvre du cadre financier accompagnée, le cas échéant, des propositions qui conviennent.

Article 16

Transition vers le prochain cadre financier

La Commission présente, avant le 1^{er} janvier 2018, une proposition pour un nouveau cadre financier pluriannuel.

Si aucun règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier pluriannuel n'a été adopté avant le 31 décembre 2020, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année couverte par le cadre financier sont prorogés jusqu'à l'adoption d'un règlement fixant un nouveau cadre financier. En cas d'adhésion de nouveaux États membres à l'Union après 2020, le cadre financier étendu est ajusté, si nécessaire, afin que soient pris en considération les résultats des négociations d'adhésion.

Article 17

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à [...], le [...].

Par le Conseil
Le président

ANNEXE

Tableau du cadre financier pluriannuel

(en Mio EUR - prix de 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
dont: cohésion économique, sociale et territoriale	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Croissance durable: ressources naturelles	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Sécurité et citoyenneté	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. L'Europe dans le monde	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administration	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
dont: dépenses administratives des institutions	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
en pourcentage du RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	133 851	141 278	135 516	138 396	142 247	142 916	137 994	972 198
en pourcentage du RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
Marge disponible	0,22%	0,18%	0,24%	0,23%	0,22%	0,23%	0,29%	0,23%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%