

KV-70-07-181-FFR-C

# Les finances publiques de l'Union européenne

Quatrième édition

**Pour plus d'informations sur les finances de l'Union européenne:**

Budget de l'Union européenne:  
<http://ec.europa.eu/budget>

Commissaire Dalia Grybauskaitė:  
[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/grybauskaite/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/index_en.htm)

Direction générale du budget:  
[http://ec.europa.eu/dgs/budget/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_fr.htm)

Pour plus d'informations et pour toute question à propos de ce livre:  
[budget@ec.europa.eu](mailto:budget@ec.europa.eu)

Les finances publiques de l'Union européenne — Quatrième édition



Commission européenne



## Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

### Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente.  
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site:  
<http://bookshop.europa.eu> ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758

### Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne.  
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site:  
<http://ec.europa.eu> ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758

Commission européenne

Les finances publiques  
de  
**l'Union européenne**

Quatrième édition

***Europe Direct est un service destiné à vous aider  
à trouver des réponses aux questions  
que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800  
ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur  
l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009

ISBN 978-92-79-09784-3

doi: 10.2761/57298

© Communautés européennes, 2009

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Photo de la couverture: © Corbis

*Printed in Luxembourg*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

## *Avant-propos*

Bienvenue dans cette quatrième édition du livre *Les finances publiques de l'Union européenne*. Celle-ci vous offre une vision complète et actualisée des évolutions budgétaires et financières dans l'UE, en particulier sur ces vingt dernières années où les modalités de mise à disposition des ressources au budget communautaire et les procédures financières et budgétaires ont été réformées en profondeur. Ces changements ont accompagné et facilité l'approfondissement de l'intégration européenne. Avec une Union qui compte maintenant 27 pays, cette nouvelle édition paraît à un moment où le besoin d'efficacité dans la gestion financière et budgétaire n'a jamais été aussi fort.

Les deux premières éditions de l'ouvrage couvraient l'évolution budgétaire et financière des années 90. C'est au cours de l'application du cadre financier 1993-1999 que le traité sur l'Union européenne a été adopté et que trois nouveaux États membres, l'Autriche, la Finlande et la Suède, sont entrés dans l'UE, en 1995. La troisième édition, qui couvrait le cadre financier négocié dans le contexte de l'Agenda 2000, nous a amenés jusqu'à la période de programmation 2000-2006. Sur cette période, la question des finances de l'UE a joué un rôle d'autant plus crucial qu'il fallait préparer le terrain au plus vaste et spectaculaire élargissement qu'a connu l'Union, qui est passée à 25 États membres en 2004.

Outre qu'elle jette un regard neuf sur ces importants jalons du passé, cette nouvelle édition présente le nouveau cadre financier 2007-2013 et examine son incidence sur le budget communautaire, en tenant dûment compte de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 ainsi que des derniers changements institutionnels. Parallèlement à ces évolutions politiques et budgétaires majeures, la Commission européenne a introduit d'ambitieuses réformes de ses procédures et mécanismes internes. Grâce à la modernisation et à la simplification de la gestion budgétaire et financière,

les procédures financières ont gagné en efficacité et en efficacité, avec notamment des paiements plus rapides. Les réformes administratives contribuent également à assurer une meilleure adéquation entre les activités qui sont réalisées et les ressources qui leur sont allouées.

Je suis convaincue que la présente publication offrira une vue détaillée et utile de l'univers des finances publiques communautaires, et j'espère aussi que tous ceux qui s'intéressent aux questions budgétaires communautaires y trouveront un ouvrage de référence solide.

Les finances de l'Union européenne sont en constant devenir. Le système qu'elles forment est à la fois un héritage de l'histoire — ce qui explique en partie sa complexité — et le produit d'un effort permanent d'amélioration et d'adaptation. De nouveaux changements seront encore nécessaires dans les années à venir.

Le budget est le levier financier grâce auquel l'UE peut mettre en œuvre ses politiques et atteindre ses objectifs. La présente publication devrait fournir au lecteur l'information dont il a besoin pour mieux comprendre les aspects financiers qui sous-tendent la construction d'une Europe compétitive et plus prospère. Tel est mon souhait.

*Dalia Grybauskaitė*

Membre de la Commission européenne,  
chargée de la programmation financière  
et du budget

# Table des matières

<i>Introduction</i>	11
<b>Partie 1 — La formation du système financier de la Communauté</b>	<b>13</b>
<i>Chapitre 1</i>	
<b>La constitution d'un système financier original (1951-1975)</b>	<b>15</b>
<i>1. Le mouvement vers l'unification des instruments budgétaires</i>	15
<i>2. Le progrès vers l'autonomie financière</i>	17
<i>3. Le développement des politiques communes</i>	19
<i>4. La recherche d'un équilibre interinstitutionnel</i>	20
<i>5. Le premier élargissement des Communautés européennes</i>	21
<i>Chapitre 2</i>	
<b>La crise des finances communautaires (1975-1987)</b>	<b>23</b>
<i>1. Le climat conflictuel des relations entre les institutions</i>	24
<i>2. La question des déséquilibres budgétaires</i>	29
<i>3. L'inadaptation des ressources aux besoins croissants de la Communauté</i>	31
<i>4. Les élargissements des Communautés européennes</i>	34

<b>Chapitre 3</b>	
<b>La réforme des finances communautaires: le paquet Delors I (1988-1992)</b>	<b>37</b>
1. <i>Des propositions du paquet Delors I (février 1987) aux décisions de juin 1988</i>	37
2. <i>Les grandes lignes de la réforme financière de la Communauté</i>	38
3. <i>1988-1992: premier bilan de la réforme</i>	47
<b>Chapitre 4</b>	
<b>La consolidation de la réforme de 1988: le paquet Delors II (1993-1999)</b>	<b>53</b>
1. <i>Les propositions de la Commission</i>	53
2. <i>Le Conseil européen d'Édimbourg et l'adoption du paquet financier 1993-1999</i>	56
3. <i>L'application du cadre financier 1993-1999</i>	62
<b>Chapitre 5</b>	
<b>La stabilisation budgétaire dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne: le paquet Agenda 2000 (2000-2006)</b>	<b>75</b>
1. <i>Les propositions de la Commission</i>	77
2. <i>Les résultats de la négociation</i>	83
3. <i>L'application du cadre financier 2000-2006</i>	90
<b>Chapitre 6</b>	
<b>Les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie: le cadre financier pluriannuel 2007-2013</b>	<b>101</b>
1. <i>Les propositions de la Commission</i>	104
2. <i>Les résultats de la négociation</i>	114
3. <i>Les premières années d'application: les débats budgétaires pour les exercices 2007 et 2008</i>	119
4. <i>Le réexamen du budget 2008-2009</i>	122

<b>Partie 2 — Les caractéristiques du système financier actuel</b>	<b>125</b>
<i>Chapitre 7</i>	
<b>Le dispositif juridique</b>	<b>127</b>
1. <i>Les dispositions financières des traités</i>	127
2. <i>Les dispositions de droit dérivé</i>	132
3. <i>Les dispositions prises par voie d'accord entre les institutions</i>	136
4. <i>L'évolution des finances publiques de l'Union européenne dans le cadre du débat institutionnel</i>	137
<i>Chapitre 8</i>	
<b>L'autonomie financière de l'Union européenne: le système des ressources propres</b>	<b>143</b>
1. <i>Les caractéristiques essentielles du système actuel des ressources propres</i>	146
2. <i>Bilan et perspectives d'évolution</i>	152
<i>Chapitre 9</i>	
<b>Le cadre de la dépense communautaire</b>	<b>159</b>
1. <i>Le plafonnement des dépenses dans le cadre financier</i>	160
2. <i>L'application du cadre financier pluriannuel</i>	164
3. <i>Les implications du cadre financier</i>	169
<b>Partie 3 — L'établissement du budget général</b>	<b>175</b>
<i>Chapitre 10</i>	
<b>Les principes généraux régissant le budget communautaire</b>	<b>177</b>
1. <i>Le principe d'unité</i>	177
2. <i>Le principe de vérité</i>	180
3. <i>Le principe d'universalité</i>	182
4. <i>Le principe d'annualité</i>	187
5. <i>Le principe d'équilibre</i>	195

<i>6. Le principe de spécialité</i>	198
<i>7. Le principe d'unité de compte</i>	211
<i>8. Le principe de transparence</i>	213
<i>9. Le principe de bonne gestion financière</i>	213
<i>10. L'évaluation des actions communautaires et de la bonne gestion financière</i>	215
<i>11. Le contrôle interne et la bonne gestion financière</i>	219
<b>Chapitre 11</b>	
<b>La procédure budgétaire annuelle</b>	<b>221</b>
<i>1. Remarques préalables</i>	221
<i>2. Le déroulement de la procédure budgétaire</i>	223
<i>3. Les budgets rectificatifs</i>	237
<i>4. Les lettres rectificatives</i>	238
<i>5. Le rejet du budget et ses conséquences</i>	239
<i>6. Les dispositions de l'accord interinstitutionnel pour l'amélioration de la procédure budgétaire</i>	244
<b>Partie 4 — La structure du budget communautaire</b>	<b>249</b>
<b>Chapitre 12</b>	
<b>Les recettes</b>	<b>251</b>
<i>1. Aperçu général</i>	251
<i>2. Les ressources propres</i>	252
<i>3. Les autres recettes</i>	261
<i>4. La logique budgétaire du financement de l'Union européenne</i>	262
<b>Chapitre 13</b>	
<b>Les dépenses par rubrique</b>	<b>265</b>
<i>1. Introduction</i>	265
<i>2. Les rubriques</i>	270

<i>3. Les autres instruments ne relevant pas du cadre financier</i>	297
<i>4. Les organismes créés par la Commission et dotés de la personnalité juridique</i>	298
<b>Partie 5 — Exécution et contrôle externe</b>	<b>303</b>
<i>Chapitre 14</i>	
<b>L'exécution du budget</b>	<b>305</b>
<i>1. L'attribution des compétences d'exécution</i>	305
<i>2. L'exécution des dépenses</i>	312
<i>3. Le système de perception des ressources propres</i>	327
<i>4. La gestion de la trésorerie</i>	331
<i>Chapitre 15</i>	
<b>Les comptes annuels consolidés de l'Union européenne</b>	<b>335</b>
<i>1. Le contenu des états financiers</i>	336
<i>2. Les principes comptables</i>	337
<i>3. Le règlement financier et les règles comptables</i>	338
<i>4. Les méthodes comptables</i>	339
<i>5. La comptabilité budgétaire</i>	345
<i>6. La modernisation des méthodes comptables des Communautés européennes</i>	347
<i>Chapitre 16</i>	
<b>Le contrôle interne et le contrôle externe du budget</b>	<b>351</b>
<i>1. Principes</i>	351
<i>2. Le contrôle interne au sein de la Commission</i>	354
<i>3. Le contrôle externe exercé par la Cour des comptes européenne</i>	358
<i>4. Le contrôle politique exercé par le Parlement européen</i>	368

<b>Partie 6 — Opérations hors budget général</b>	<b>383</b>
<i>Chapitre 17</i>	
<b>Les opérations d'emprunts et de prêts de la Communauté</b>	<b>385</b>
1. <i>Présentation générale et évolution de l'activité de prêt</i>	385
2. <i>Les caractéristiques des instruments d'emprunts et de prêts</i>	387
3. <i>L'octroi de la garantie du budget général de la Communauté à des opérations d'emprunts</i>	392
4. <i>L'articulation entre le budget général et les opérations d'emprunts, de prêts et de garantie de prêts</i>	393
<i>Chapitre 18</i>	
<b>Le Fonds européen de développement</b>	<b>399</b>
1. <i>Le Fonds européen de développement et les accords avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)</i>	399
2. <i>Les moyens du FED</i>	401
3. <i>Le régime financier du FED</i>	401
<b>Annexes</b>	<b>407</b>
1. <i>Dispositions budgétaires des traités</i>	409
2. <i>Décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes</i>	427
3. <i>Décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes</i>	433
4. <i>Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière</i>	439

## *Introduction*

Ce document est divisé en six parties qui traitent des différents aspects des finances publiques de l'Union européenne.

**La partie 1** intitulée «**La formation du système financier de la Communauté**» présente l'histoire des réformes successives menées tout au long de la construction européenne, dont la superposition a conduit au système actuel. Cette histoire est marquée, à partir de l'élaboration d'un système original (chapitre 1), par la crise traversée par les finances communautaires (chapitre 2) et par la rénovation profonde qui s'en est suivie à la fin des années 80 (chapitre 3). Les trois chapitres suivants traitent des cadres financiers pluriannuels ultérieurs (chapitres 4 à 6).

**La partie 2** intitulée «**Les caractéristiques du système financier actuel**» présente à grands traits l'assise juridique des finances communautaires (chapitre 7), le système de financement des dépenses de l'Union (chapitre 8) et le dispositif adopté depuis 1988 pour se doter d'un cadre financier pluriannuel (chapitre 9).

**La partie 3** intitulée «**L'établissement du budget général**» décrit les principes généraux auxquels doit se conformer le budget communautaire (chapitre 10) et qui, avec le souci de l'équilibre des prérogatives entre les institutions, sous-tendent le déroulement de la procédure budgétaire annuelle (chapitre 11).

**La partie 4** intitulée «**La structure du budget communautaire**» détaille les grands types de recettes et de dépenses de l'Union européenne. Si le système de financement repose sur un panier de ressources simple (quatre principales catégories), son fonctionnement effectif se caractérise par une complexité technique certaine, tenant notamment aux dispositions qui ont été introduites pour corriger certains déséquilibres dans la position nette des États membres (chapitre 12). Quant aux dépenses, elles sont ici

présentées suivant les rubriques retenues par le cadre financier pluriannuel (chapitre 13).

Une fois votés, les montants inscrits au budget doivent être dépensés de façon à la fois régulière et efficace. Les différents mécanismes qui assurent le respect de ces impératifs sont détaillés dans la **partie 5 intitulée «Exécution et contrôle externe»**. Le chapitre 14 présente les règles qui président à l'exécution du budget. Sont ensuite exposées les grandes lignes de la comptabilité de l'Union (chapitre 15), puis les modalités du contrôle interne au sein de la Commission et des contrôles externes exercés par la Cour des comptes et le Parlement européen sur la dépense communautaire (chapitre 16).

Enfin, la **partie 6 intitulée «Opérations hors budget général»** présente des mécanismes financiers auxiliaires: les opérations d'emprunts et de prêts (chapitre 17) et le Fonds européen de développement (chapitre 18).

Cette quatrième édition comprend deux nouveaux chapitres (les chapitres 6 et 13 sur le cadre financier 2007-2013). Plusieurs chapitres ont fait l'objet d'une révision approfondie par rapport aux éditions précédentes. Le chapitre 5 en particulier comporte une analyse des incidences budgétaires liées à l'élargissement de 2004. La nouvelle décision (2007) relative aux ressources propres est abordée dans les chapitres 8 et 12. Le chapitre 15, sur les comptes consolidés, et le chapitre 16, sur le contrôle interne et externe, ont été presque entièrement réécrits.

## *Partie 1*

# LA FORMATION DU SYSTÈME FINANCIER DE LA COMMUNAUTÉ

Chapitre 1 — La constitution d'un système financier original (1951-1975)

Chapitre 2 — La crise des finances communautaires (1975-1987)

Chapitre 3 — La réforme des finances communautaires:  
le paquet Delors I (1988-1992)

Chapitre 4 — La consolidation de la réforme de 1988:  
le paquet Delors II (1993-1999)

Chapitre 5 — La stabilisation budgétaire dans la perspective  
de l'élargissement de l'Union européenne:  
le paquet Agenda 2000 (2000-2006)

Chapitre 6 — Les défis politiques et les moyens budgétaires  
de l'Union élargie: le cadre financier pluriannuel 2007-2013



## *Chapitre 1*

# La constitution d'un système financier original (1951-1975)

Les vingt premières années du système financier communautaire ont été marquées par plusieurs évolutions importantes:

- le mouvement vers l'unification des instruments budgétaires;
- le progrès vers l'autonomie financière de la Communauté;
- le développement des politiques communes;
- la recherche d'un équilibre interinstitutionnel dans l'exercice du pouvoir budgétaire;
- le premier élargissement des Communautés européennes.

Ces évolutions sont examinées les unes après les autres.

## 1. Le mouvement vers l'unification des instruments budgétaires

La coexistence de plusieurs budgets séparés pour les politiques européennes résulte de la création, en quelques années, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA).

- Le traité CECA de 1951 <sup>(1)</sup> établit un budget administratif et un budget opérationnel.
- En 1957, le traité CEE <sup>(2)</sup> établit un budget unique.
- Le traité CEEA (traité Euratom) de 1957 crée un budget administratif et un budget de recherche et d'investissement.

Par la suite, d'importants efforts ont été réalisés pour unifier et simplifier les institutions européennes et, notamment, leurs budgets.

- Le traité de fusion des exécutifs de 1965 intègre dans le budget CEE les budgets administratifs CECA et CEEA. Ce traité a remplacé les trois Conseils de ministres (CEE, CECA et CEEA), les deux Commissions (CEE, CEEA) et la Haute Autorité (CECA) respectivement par un seul Conseil et une seule Commission. L'institution d'un budget opérationnel unique est venue compléter cette fusion administrative.
- Le traité de Luxembourg de 1970 intègre enfin le budget de recherche et d'investissement CEEA dans le budget général. Ce traité remplace le système par lequel les Communautés recevaient des contributions des États membres en plus de leurs propres ressources. Il instaure également un budget unique pour les Communautés.
- L'expiration du traité CECA en 2002 a favorisé la simplification du budget des institutions communautaires. Entre 1970 et 2002, deux budgets coexistaient: le budget général et le budget opérationnel de la CECA. Les règles du traité instituant la Communauté européenne s'appliquent au commerce du charbon et de l'acier depuis l'expiration du traité CECA. Le protocole relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA et au fonds de recherche du charbon et de l'acier figure en annexe du traité de Nice (2001). Il prévoit le transfert

---

<sup>(1)</sup> Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier a été signé à Paris le 18 avril 1951 et est entré en vigueur le 24 juillet 1952, avec une période de validité limitée à cinquante ans. Le traité a expiré le 23 juillet 2002 après avoir été modifié plusieurs fois.

<sup>(2)</sup> Les «traités de Rome» ont été signés à Rome en mars 1957. Le premier traité établissait la Communauté économique européenne (CEE) et le second la Communauté européenne de l'énergie atomique, plus connue sous le nom d'Euratom. Ces deux traités entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

de tous les éléments du patrimoine de la CECA à la Communauté européenne ainsi que l'affectation de la valeur nette de ce patrimoine à la recherche dans les secteurs liés à l'industrie du charbon et de l'acier.

## 2. Le progrès vers l'autonomie financière

### 2.1. La CECA

L'autonomie financière de la CECA fut acquise dès le traité de Paris de 1951. L'article 49 du traité disposait: «La Haute Autorité est habilitée à se procurer les fonds nécessaires à l'accomplissement de sa mission:

- en établissant des prélèvements sur la production de charbon et d'acier;
- en contractant des emprunts.»

D'autres dispositions du traité CECA précisait quelles dépenses pouvaient être réalisées avec les prélèvements. Le traité stipulait que les prélèvements devaient être assis annuellement sur les divers produits en fonction de leur valeur moyenne et que le taux y afférent ne devait pas «excéder 1 %, sauf autorisation préalable du Conseil prise à la majorité des deux tiers». Le traité indiquait également: «Les conditions d'assiette et de perception doivent être fixées, en évitant dans la mesure du possible les taxations cumulatives, par une décision générale de la Haute Autorité prise après consultation du Conseil»<sup>(1)</sup>.

Ainsi, la Haute Autorité disposait d'une autonomie étendue pour les décisions concernant les prélèvements, dans les limites définies par le traité.

Depuis le traité de fusion de 1965, le budget administratif CECA a été intégré dans le budget général. Seul le budget opérationnel était encore négocié séparément jusqu'à ce que le traité expire en 2002. Toutefois, sur le plan pratique, cette exception a progressivement perdu de son importance avec le rendement décroissant des recettes du prélèvement.

---

<sup>(1)</sup> Voir l'article 50 du traité CECA.

## 2.2. Le budget général

De 1958 à 1970, le budget CEE et le budget CEEA (ainsi que, depuis 1965, le budget administratif CECA) ont été financés par un régime de contributions étatiques.

Outre l'obligation d'équilibrer les budgets, le traité CEE a établi une «clé de répartition» applicable aux contributions financières des États membres (28 % pour l'Allemagne, la France et l'Italie, 7,9 % pour la Belgique et les Pays-Bas, et 0,2 % pour le Luxembourg), indépendamment de toute autre recette. Au même moment, une clé de répartition différente a été appliquée pour financer le Fonds social européen (créé en 1957 par le traité de Rome et réformé ensuite en 1971). Ces clés de répartition ne pouvaient être modifiées qu'à l'unanimité.

Le traité indiquait également que la Commission devait soumettre des propositions au Conseil pour remplacer les contributions des États membres par les ressources propres de la Communauté, «notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun» <sup>(1)</sup>.

La décision du 21 avril 1970 <sup>(2)</sup> a introduit le système des ressources propres pour le budget général à partir de 1971, avec le remplacement progressif «des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés». Ces ressources propres comprenaient:

- les droits de douane, dont la perception communautaire a été progressivement mise en place entre 1971 et 1975;
- les prélèvements agricoles, perçus intégralement par la Communauté depuis 1971;
- les recettes basées sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (avec un prélèvement initial plafonné à 1 %), la ressource TVA communautaire gagnant en importance au fur et à mesure des progrès en matière d'harmonisation de l'assiette TVA (sixième directive de 1977 et neuvième directive de 1979).

---

<sup>(1)</sup> Voir les articles 200, 201 et suivants du traité CEE (1957).

<sup>(2)</sup> JO L 94 du 28.10.1970, p. 19.

Jusqu'à l'introduction complète de ce nouveau système, les États membres restaient tenus de verser les contributions financières nécessaires pour assurer l'équilibre du budget des Communautés. L'article 4 de la décision précisait néanmoins qu'«à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975, le budget des Communautés [était], sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés».

Cela impliquait notamment de fixer le taux applicable à la TVA «dans le cadre de la procédure budgétaire», c'est-à-dire annuellement et donc avec un risque de modifications fréquentes. Dans le cas où le taux n'aurait pas été adopté en début d'exercice, la décision prévoyait également que le taux fixé antérieurement resterait applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau taux.

Cette décision sur les ressources propres, non modifiable sans l'unanimité du Conseil, a ainsi créé un fondement stable pour le financement de l'Union. Le budget général ne dépendait plus désormais des contributions des États membres, susceptibles de mettre la Communauté en état de dépendance budgétaire et politique par rapport à ceux-ci.

L'application des dispositions de la décision du 21 avril 1970 a commencé en 1971 et a été complète à partir de 1979. Sur la période 1971-1978, les États membres ont versé des contributions transitoires pour équilibrer le budget général, puis de minimes contributions résiduelles de 1979 à 1981 et des avances remboursables et non remboursables exceptionnellement en 1984 et 1985 avant que l'équilibrage par des ressources propres basées sur le produit national brut (PNB)/revenu national brut (RNB) ne soit introduit en 1988 (voir le chapitre 3).

### 3. Le développement des politiques communes

Les premières grandes étapes ont été successivement:

- la création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) en avril 1962;
- la politique de la recherche, fondée initialement sur le traité Euratom (et donc limitée au début au domaine nucléaire), mais qui s'est progressivement étendue à de nombreux autres domaines;

- le renforcement en 1971 du Fonds social européen (FSE), créé par le traité de Rome;
- la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en mars 1975.

Il est frappant de noter que les successeurs de ces programmes initiaux occupent toujours une place prépondérante dans le budget communautaire actuel.

## 4. La recherche d'un équilibre interinstitutionnel

### 4.1. Le budget CECA

En vertu du traité de Paris de 1951, le pouvoir de décision budgétaire relevait exclusivement de la Haute Autorité, et un commissaire aux comptes était nommé aux fins de contrôler le budget.

Le traité de Bruxelles de 1975 a ensuite attribué le pouvoir de contrôle budgétaire à la Cour des comptes.

### 4.2. Le budget général

En vertu des traités de Rome de 1957, le pouvoir de décision budgétaire pour la CEE et la CEEA était de la compétence exclusive du Conseil, seule autorité budgétaire. En pratique, les différentes étapes de la procédure budgétaire relevaient respectivement de la compétence des institutions suivantes:

- établissement de l'avant-projet de budget: la Commission;
- arrêt du budget: le Conseil, sur avis consultatif du Parlement;
- exécution du budget: la Commission;
- décharge: le Conseil.

Quant au pouvoir de contrôle, il était confié à un organe autonome: la commission de contrôle.

Le traité de Luxembourg de 1970 a apporté les modifications suivantes au pouvoir de décision budgétaire:

- l'instauration de la distinction entre dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO);
- le pouvoir d'arrêter le budget était attribué au Parlement européen, mais sans aller jusqu'à lui reconnaître un pouvoir de décision («dernier mot») sur les dépenses non obligatoires;
- la décharge budgétaire relevait d'une décision conjointe Conseil-Parlement.

Le traité de Bruxelles de 1975 a marqué une étape supplémentaire et fixé les principales règles encore en vigueur actuellement <sup>(1)</sup>:

- le pouvoir de décision budgétaire est partagé entre le Conseil et le Parlement, qui constituent désormais les deux branches de l'autorité budgétaire. Dans ce nouveau cadre juridique, le Parlement a le dernier mot sur les DNO, peut rejeter le budget et octroie seul la décharge;
- le contrôle du budget est exercé par la Cour des comptes, qui a remplacé la commission de contrôle depuis 1976.

## 5. Le premier élargissement des Communautés européennes

Le premier élargissement est intervenu le 1<sup>er</sup> janvier 1973 lorsque trois nouveaux États membres, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni, ont rejoint les Communautés. La Norvège, qui avait pris part aux négociations d'adhésion et même signé le traité d'adhésion <sup>(2)</sup>, a finalement refusé d'adhérer; il s'agissait de son premier refus <sup>(3)</sup>.

L'élargissement a coïncidé avec la mise en œuvre progressive de la première décision sur les ressources propres dont les dispositions s'imposaient aussi

---

<sup>(1)</sup> Le chapitre 7 aborde les modifications susceptibles d'être introduites par un traité révisé.

<sup>(2)</sup> JO L 73 du 27.3.1972.

<sup>(3)</sup> La même situation s'est produite lors de l'élargissement de 1995.

aux nouveaux États membres. Toutefois, ils n'ont acquitté le montant total des versements dus qu'à partir de 1978, après une montée en puissance progressive (45 % en 1973, 56 % en 1974, 67,5 % en 1976 et 92 % en 1977). La correction en faveur du Royaume-Uni a été progressivement introduite à partir de 1976, après une première correction négociée en 1975 (voir le chapitre 2).

Au cours de ces années, les paiements se composaient uniquement des ressources propres traditionnelles et des contributions financières versées par les États membres pour équilibrer le budget, plus quelques autres contributions spécifiques finançant certains programmes supplémentaires. La ressource propre basée sur la TVA a été versée pour la première fois en 1979 comme décrit au point 2.2 ci-dessus.

## *Chapitre 2*

# La crise des finances communautaires (1975-1987)

L'équilibre juridique, politique et institutionnel du régime financier de la Communauté, tel qu'il s'était réalisé au début des années 70, s'est trouvé progressivement battu en brèche au cours de la décennie suivante.

Cette période a en effet été marquée par des tensions de plus en plus vives parmi les États membres et entre institutions européennes qui ont progressivement engendré une situation de crise. Il en est résulté, entre 1980 et 1988, un fonctionnement extrêmement difficile du processus de décision budgétaire, marqué par de nombreux incidents: multiples recours contentieux devant la Cour de justice, présentés, alternativement ou parfois de façon croisée, par le Conseil, la Commission ou certains États membres; retards dans l'adoption du budget; rejet du budget par le Parlement; recours à des expédients, comme des avances ou des contributions spécifiques pour permettre le financement des dépenses. C'est ainsi que les budgets des années 1980, 1985, 1986 et 1988 n'ont pu être arrêtés que bien après le début de l'exercice concerné, rendant nécessaire le recours au régime des douzièmes provisoires pendant des périodes de cinq à six mois.

Trois types de difficultés ont été à l'origine de cette situation:

- le climat conflictuel des relations entre les institutions;
- la question des déséquilibres budgétaires;
- l'inadaptation des ressources aux besoins croissants de la Communauté.

## 1. Le climat conflictuel des relations entre les institutions

Le dispositif institutionnel mis en place à partir de 1975 pour organiser le partage des compétences entre le Conseil et le Parlement s'est avéré d'une application difficile, principalement pour deux raisons: premièrement, certains des critères retenus ne sont pas définis de façon suffisamment précise, se prêtent à des interprétations différentes ou permettent mal de s'adapter aux évolutions du budget communautaire. C'était le cas par exemple pour la distinction entre les dispositions relevant des dépenses obligatoires ou des dépenses non obligatoires. De surcroît, aucune procédure spécifique n'est prévue pour surmonter les conflits éventuels moyennant des mécanismes de conciliation ou des solutions qui s'imposeraient par défaut en l'absence d'accord.

En outre, la légitimité et l'influence accrues que le Parlement européen a tirées de son élection au suffrage universel en juin 1979 (acte de Bruxelles de septembre 1976) ont introduit un facteur supplémentaire de tension politique dans ses relations avec le Conseil.

Un dialogue a néanmoins pu s'instaurer entre les institutions concernées pour tenter de surmonter ces difficultés, aboutissant notamment à la «déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982 relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire» <sup>(1)</sup>. Ces tentatives, qui constituaient une préfiguration du premier accord interinstitutionnel qui sera conclu en 1988 <sup>(2)</sup>, se sont avérées toutefois encore assez précaires.

### 1.1. Les enjeux de la distinction entre dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO)

L'article 272, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne (traité CE) définit comme obligatoires «les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci», les autres dépenses étant considérées a contrario comme non obligatoires. Une telle distinction peut s'avérer utile, et se trouve effectivement retenue

---

<sup>(1)</sup> JO C 194 du 28.7.1982, p. 1.

<sup>(2)</sup> Voir le chapitre 3.

dans plusieurs systèmes budgétaires nationaux, s'il s'agit d'apprécier lors de l'établissement du budget le caractère plus ou moins inéluctable, ou au contraire relativement discrétionnaire, des diverses catégories de dépenses, à législation donnée.

La difficulté, pour ce qui concerne le budget communautaire, provient du fait que ce critère, bien que de caractère technique et défini dans des termes imprécis, a des implications institutionnelles importantes, puisqu'il détermine d'une part, la répartition des compétences budgétaires entre le Conseil et le Parlement européen et, d'autre part, la base de l'encadrement des pouvoirs budgétaires du Parlement lui-même<sup>(1)</sup>.

### *1) La répartition des compétences budgétaires*

La procédure budgétaire prévue à l'article 272 organise, une fois que la Commission a établi son avant-projet de budget, une «navette» entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Celle-ci est amorcée par l'établissement du projet de budget par le Conseil et se déroule en deux lectures alternées par chacune des institutions<sup>(2)</sup>. Le Conseil dispose du pouvoir de décision final ou «dernier mot» sur les dépenses obligatoires dont le montant est donc acquis dès sa seconde lecture, alors que le Parlement décide en dernier ressort du montant des dépenses non obligatoires lors de la lecture finale du projet de budget.

Les dispositions du traité ne prévoient pas de mécanisme permettant de surmonter un désaccord entre les deux institutions sur l'application de cette distinction, dont l'enjeu est pourtant décisif dans la délimitation de leurs compétences budgétaires respectives.

### *2) L'encadrement du pouvoir budgétaire du Parlement*

Le pouvoir dont dispose le Parlement pour fixer en dernier ressort le niveau des dépenses non obligatoires est toutefois limité. Sans préjudice de la contrainte imposée par le volume des ressources propres disponibles et le respect d'un strict équilibre budgétaire, l'article 272, paragraphe 9, fixe un taux maximal d'augmentation (TMA) de ces dépenses par rapport à celles

---

(1) Au moment de la rédaction de cette nouvelle édition (à la fin de 2007), l'article 272 est toujours applicable. Le chapitre 7 aborde les propositions de modification des règles du traité, notamment la suppression de la distinction faite entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires.

(2) Pour une description détaillée de la procédure budgétaire, voir le chapitre 11.

de même nature de l'exercice en cours<sup>(1)</sup>. Ce taux maximal est déterminé par la Commission sur la base de paramètres économiques objectifs.

Deux types d'assouplissement sont prévus dans l'application du TMA. Si le taux d'augmentation qui résulte du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximal, le Parlement peut encore augmenter le montant des DNO dans la limite de la moitié du taux maximal. Un dépassement du taux maximal peut être également convenu par accord entre le Conseil et le Parlement. Ce mécanisme présente néanmoins trois sources potentielles de difficultés au niveau de l'exercice des compétences budgétaires:

- la classification des dépenses au titre d'un exercice ne détermine pas seulement le pouvoir du Parlement dans l'établissement du budget de ce même exercice, mais aussi, en tant que base pour l'application du TMA, la marge de manœuvre effective dont le Parlement disposera lors de l'exercice suivant, voire des exercices ultérieurs;
- le mode de calcul du TMA est sans relation directe et immédiate avec l'évolution effective des besoins budgétaires, telle qu'elle peut résulter par exemple de la mise en place de politiques nouvelles ou, plus fondamentalement, d'un élargissement de la Communauté;
- les dispositions du traité ne précisent pas à quel stade de la procédure budgétaire un accord sur un dépassement du TMA devrait intervenir, ni les procédures pour y parvenir.

### **3) La déclaration commune de 1982**

Avec la volonté d'améliorer la procédure budgétaire, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont établi une déclaration commune le 30 juin 1982<sup>(2)</sup>.

La déclaration définit les DO comme les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de

---

(<sup>1</sup>) Pour une analyse complète de la règle du TMA, voir également le chapitre 11.

(<sup>2</sup>) Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982 relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire (JO C 194 du 28.7.1982, p. 1).

respecter ses obligations internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci.

Elle comporte en annexe la liste de toutes les lignes budgétaires alors existantes, avec indication de leur classification en DO ou DNO. Une procédure nouvelle (le trilogue entre les présidents des trois institutions) doit permettre de déterminer la classification des lignes budgétaires futures et de celles dont la base juridique viendrait à être modifiée.

La déclaration spécifie également que la Commission doit proposer une classification des dépenses dans son avant-projet de budget. En cas de désaccord de l'une ou l'autre branche de l'autorité budgétaire sur cette classification, les présidents se réuniraient en trilogue et s'efforceraient de résoudre la question avant l'établissement du projet de budget.

La déclaration a également fixé des règles pour appliquer le taux maximal d'augmentation: la base du calcul de la marge de manœuvre du Parlement serait le projet de budget établi par le Conseil lors de sa première lecture, notamment toute lettre rectificative; le TMA doit être respecté dans le budget initial mais aussi dans les budgets rectificatifs et supplémentaires du même exercice financier; le dépassement du TMA peut être différencié selon qu'il s'agit des crédits pour paiements ou des crédits pour engagements.

Sur ces points, la déclaration de 1982 s'est révélée efficace au cours des premières années qui ont suivi son adoption. Toutefois, les questions liées à la classification des dépenses et au mécanisme du TMA ont resurgi en 1986, lorsqu'il s'est agi notamment de faire face aux besoins découlant de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. L'absence d'accord à ce propos entre les deux branches de l'autorité budgétaire a conduit à un recours du Conseil devant la Cour de justice et à l'annulation par cette dernière du budget de cet exercice.

## **1.2. Les relations conflictuelles entre pouvoir législatif et pouvoir budgétaire**

Les traités CEE et CEEA portaient en eux-mêmes les germes du conflit qui a opposé de 1975 à 1982 le Conseil et le Parlement, en attribuant l'exercice du pouvoir législatif exclusivement au Conseil et en partageant l'exercice du pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement.

Tant que le Conseil — législateur — a exercé seul le pouvoir budgétaire (jusqu'au budget 1974 compris), il y avait «concentration» dans une seule institution de l'exercice de ces deux pouvoirs, ce qui écartait en pratique la naissance de conflits significatifs.

En accédant au pouvoir budgétaire, le Parlement s'est fait le défenseur d'une doctrine suivant laquelle le budget constitue à lui seul une base suffisante pour exécuter les crédits qui s'y trouvent inscrits. Ainsi, à partir de 1975, le Parlement a ouvert de nombreuses lignes budgétaires et les a dotées de moyens permettant d'initier parfois des actions nouvelles, dont l'importance s'est développée au fil des années.

Le Conseil, pour sa part, a développé la pratique consistant à inscrire, dans les actes législatifs qu'il adoptait, des montants maximaux pour les dépenses correspondantes. Le Parlement a fait valoir que cette pratique avait pour effet de porter atteinte à ses compétences budgétaires en matière de dépenses non obligatoires.

La déclaration commune du 30 juin 1982 a également eu pour objectif la recherche d'un compromis en vue de surmonter cette confrontation.

Le principe a été posé dans cette déclaration selon lequel «afin de donner à la procédure budgétaire sa pleine signification, la fixation de montants maximaux par règlement doit être évitée».

En revanche, le Parlement, le Conseil et la Commission y reconnaissent la nécessité d'une base juridique distincte du budget, pour l'exécution des crédits relatifs à toute «action significative»: dans le cas où de tels crédits seraient inscrits au budget avant qu'une proposition de règlement n'ait été soumise, la Commission est invitée à présenter cette proposition, puis le Conseil et le Parlement à la faire adopter dans les meilleurs délais.

La mise en œuvre de ces points de la déclaration s'est révélée relativement décevante.

— En ce qui concerne les «montants maximaux», ceux-ci ont été, dans la pratique, remplacés par des «montants estimés nécessaires», inscrits systématiquement par le Conseil dans les programmes pluriannuels. Ce nouveau concept, qui pouvait paraître légitime s'il s'agissait de procéder à des estimations purement indicatives des implications

budgétaires de l'action mise en œuvre, a en fait donné lieu à des interprétations divergentes des deux institutions: le Conseil entendait ces montants comme constituant des plafonds de dépenses fixés par le législateur, alors que le Parlement était porté à les considérer comme des planchers, auxquels il ajoutait des dotations supplémentaires en fonction de ses propres priorités.

- Pour ce qui est de la nécessité de disposer d'une base légale pour pouvoir exécuter les crédits, l'accord impliquait une convergence des positions des institutions sur la définition d'une «action significative», par opposition à une «action ponctuelle». En fait, dans de nombreux domaines, la tendance a consisté à prolonger artificiellement des actions préparatoires, dispensées de bases légales, alors même qu'elles étaient entrées dans une phase opérationnelle.

## 2. La question des déséquilibres budgétaires

Les débats relatifs aux déséquilibres budgétaires qui étaient à l'ordre du jour dans les années 70 et 80 ont principalement porté sur les contributions de deux contributeurs nets, à savoir le Royaume-Uni et l'Allemagne.

### 2.1. La question britannique

#### 1) *L'origine du déséquilibre budgétaire*

Au moment de l'adhésion du Royaume-Uni, le secteur agricole de ce pays était d'importance modeste et la consommation de produits agro-alimentaires y était largement orientée vers l'importation en provenance de pays tiers. De ce fait, seule une très faible partie des dépenses agricoles communautaires bénéficiait au Royaume-Uni.

En revanche, le Royaume-Uni contribuait largement au financement du budget de la Communauté, du fait notamment d'une assiette TVA représentant un pourcentage du PNB plus élevé que dans d'autres États membres.

Cette situation de déséquilibre structurel des relations financières entre la Communauté et le Royaume-Uni est devenue, dès 1974, un élément majeur du débat politique au sein de la Communauté. Elle fut à l'ori-

gine du référendum britannique de 1975 sur le maintien du Royaume-Uni dans la Communauté.

## *2) Des mécanismes successifs mis en œuvre pour régler cette question*

Un premier mécanisme de compensation a été décidé lors du premier Conseil européen de Dublin en mars 1975. Il fut formellement appliqué de 1976 à 1980. Ce mécanisme était destiné à fournir une compensation financière à charge du budget communautaire (sous la forme d'un remboursement partiel de la contribution versée au titre de la TVA) afin de tenir compte de la situation particulière d'une économie «faisant l'objet d'une charge financière inadéquate». Il devait être déclenché par le franchissement simultané de trois seuils: PIB par tête inférieur à 85 % de la moyenne communautaire; taux de croissance inférieur à 120 % de la moyenne communautaire; versements des ressources propres supérieurs de 10 % à la quote-part du Royaume-Uni dans le PIB total communautaire. Ce mécanisme n'a jamais été appliqué.

Un deuxième mécanisme de compensation a été décidé lors du Conseil européen de Dublin en novembre 1979<sup>(1)</sup>. Il prévoyait un mécanisme complexe de compensation pour limiter la contribution du Royaume-Uni au budget communautaire.

Enfin, un troisième mécanisme de compensation, valable pour les contributions britanniques aux recettes communautaires, a été décidé lors du Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 et mis en œuvre par la décision du 7 mai 1985<sup>(2)</sup>.

Cette décision comportait deux volets distincts:

- pour 1985, la compensation est opérée moyennant une réduction de la contribution TVA du Royaume-Uni de 1 milliard d'écus;
- à partir de 1986, un montant égal aux deux tiers (66 %) de la différence entre les quotes-parts du Royaume-Uni dans les assiettes TVA et dans les dépenses réparties totales, multipliés par le total des dépenses réparties,

---

(<sup>1</sup>) Conclusions du Conseil du 30 mai 1980 concernant les contributions britanniques au financement du budget de la Communauté, *Bulletin des Communautés européennes* 5-1980.

(<sup>2</sup>) JO L 128 du 14.5.1985.

est ristourné au Royaume-Uni sous forme d'une réduction de sa contribution au titre de la TVA. Cet allègement est financé par tous les autres États membres au prorata de leur quote-part dans les versements de la ressource TVA (à l'exception de la République fédérale d'Allemagne qui ne contribue qu'à hauteur des deux tiers de sa part normale, le solde étant réparti suivant les mêmes critères entre les autres États membres).

## 2.2. La question allemande

À partir de 1981, la République fédérale d'Allemagne s'est prévaluée de sa position de principal contributeur au budget de la Communauté pour exiger une réduction de sa participation dans le financement de la compensation britannique. Le dispositif retenu à Fontainebleau a tenu compte de cette revendication en prévoyant une réduction d'un tiers de la part allemande dans le financement du mécanisme britannique.

## 3. L'inadaptation des ressources aux besoins croissants de la Communauté

### 3.1. Les sources du problème

#### 1) *L'érosion des ressources propres*

L'érosion des ressources propres a été une première cause endogène d'inadaptation des recettes; elle s'explique par l'effet conjoint de deux phénomènes:

- d'une part, le rendement décroissant des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) qui résulte des progrès réalisés en matière de désarmement tarifaire (négociations GATT) et de l'amélioration du taux d'autosuffisance alimentaire de la Communauté à l'égard des pays tiers et de ses incidences sur les importations de produits agricoles;
- d'autre part, la stagnation relative des recettes de la ressource TVA, limitées par un taux d'appel maximal, par rapport à l'activité économique du fait de la part déclinante des dépenses de consommation dans le PNB des économies de la Communauté.

## 2) *La hausse des dépenses*

La pression des dépenses à la hausse, déclenchée par quatre facteurs différents, a représenté le principal facteur d'inadaptation croissante des ressources aux besoins de la Communauté:

- de nombreuses politiques existantes ont été renforcées, notamment avec la révision du Fonds social européen en octobre 1983 et du Fonds européen de développement régional en juin 1984;
- de nouvelles politiques ont été lancées, notamment: une politique commune de pêche, avec la mise en place d'une organisation commune de marché pour ce secteur en décembre 1981, puis l'établissement en janvier 1983 d'un régime communautaire de quotas autorisés (les TAC, «totaux admissibles des captures»); l'instauration du premier programme-cadre (1984-1987) sur la recherche communautaire; la décision prise en février 1984 sur de nouveaux programmes et de nouvelles modalités d'intervention communautaire en matière de recherche (Esprit); l'instauration des programmes intégrés méditerranéens en juillet 1985;
- l'impuissance à maîtriser la dépense communautaire agricole. De 1982 à 1986, les dépenses effectives au titre du FEOGA-Garantie ont progressé à un rythme moyen de 16 % par an et se sont inscrites systématiquement en dépassement des prévisions effectuées lors de l'établissement de l'avant-projet de budget;
- l'impact financier des élargissements de la Communauté. La Grèce (membre depuis 1981) ainsi que l'Espagne et le Portugal (membres depuis 1986) étaient des «bénéficiaires nets» du budget communautaire.

## 3.2. Les premières tentatives de solution et leurs limites

### 1) *Les phases de déplafonnement limité des ressources communautaires (1984-1986)*

À partir de 1984 s'est ouverte une phase d'insécurité dans le financement de la Communauté. C'est de façon passive, tardive, et souvent en recourant à des expédients, tels que les avances intergouvernementales, que le niveau des recettes a été ajusté aux besoins des dépenses.

Dès le début de la procédure budgétaire 1984, le plafond TVA de 1 % est reconnu insuffisant par rapport aux besoins réels de l'exercice.

Un accord politique est obtenu en juin 1984 au Conseil européen de Fontainebleau sur le principe d'un relèvement du plafond TVA à 1,4 %. La décision du 7 mai 1985 met en œuvre cet accord, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Entre-temps, des solutions de financement transitoires sont retenues pour les budgets 1984 (avances intergouvernementales remboursables, hors plafond TVA) et 1985 (avances non remboursables).

Si le budget 1986 est virtuellement exécuté dans les limites du plafond de 1,4 % de TVA, l'équilibre a été maintenu uniquement grâce à un report de certaines dépenses agricoles sur l'exercice 1987.

Le problème de l'épuisement des recettes TVA dans le cadre du plafond de 1,4 % se pose avec acuité au cours de l'exercice 1987. Les besoins excédentaires agricoles sont couverts à hauteur de 4 milliards d'écus par un décalage de deux mois dans les versements des avances FEOGA.

## *2) L'esquisse d'une discipline budgétaire et ses premiers résultats décevants*

La discipline budgétaire a représenté le second type de réponse aux différentes contraintes affectant les finances communautaires.

Dans un premier temps, le Conseil s'est doté, le 22 mars 1979, d'un «code de conduite»<sup>(1)</sup> interne destiné à encadrer ses délibérations en vue de limiter unilatéralement la progression des dépenses non obligatoires (DNO): le projet de budget doit être voté en première lecture à l'intérieur du demitaux maximal d'augmentation, afin de limiter l'incidence de la marge de manœuvre du Parlement européen au cours des étapes ultérieures de la procédure budgétaire.

Le Conseil européen de Fontainebleau, en juin 1984, a étendu le champ d'application de la discipline budgétaire. La décision du 4 décembre 1984<sup>(2)</sup>, premier texte de référence en matière de discipline budgétaire,

(1) *Bulletin des Communautés européennes* 3-1979, point 2.3.2.

(2) *Bulletin des Communautés européennes* 12-1984, point 1.3.3.

a précisé les orientations de Fontainebleau, les principales étant que le FEOGA-Garantie ne devait pas croître plus vite que la base des ressources propres et que la progression des DNO devait rester en deçà du taux maximal prévu par le traité (confirmation des dispositions du code de conduite de 1979).

Toutefois, l'efficacité pratique de ces dispositions s'est révélée très limitée en raison de l'intensification des conflits entre le Conseil et le Parlement (ce dernier n'a pas reconnu la décision sur la discipline budgétaire, considérée comme un acte unilatéral engageant uniquement le Conseil) et de l'«éclatement» du processus de décision au sein des différentes instances du Conseil (plus particulièrement, des réticences des ministres de l'agriculture à accepter le cadre de discipline budgétaire agricole défini par les ministres des finances).

## 4. Les élargissements des Communautés européennes

La période décrite dans ce chapitre a connu deux élargissements successifs: la Grèce a rejoint les Communautés le 1<sup>er</sup> janvier 1981, l'Espagne et le Portugal le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Ces trois États membres ont profité des mesures transitoires relatives aux ressources propres basées sur la TVA ou le prélèvement PNB (appliqué aux États membres ne disposant pas d'assiettes TVA conformes à la sixième directive du Conseil). Bien qu'ils aient été obligés de verser ces ressources propres dans leur intégralité dès le premier jour de leur adhésion, ils ont été immédiatement remboursés à hauteur des pourcentages convenus dans les articles pertinents des traités d'adhésion<sup>(1)</sup>. En pratique, cela revenait à réduire leurs versements.

Les scénarios des deux élargissements différaient légèrement. Concrètement, la Grèce a versé 30 % de sa contribution en 1981, 50 % en 1982, 70 % en 1983, 80 % en 1984, 90 % en 1985 et 100 % depuis 1986. Le scénario retenu pour les deux pays adhérents suivants a été plus favorable puisque l'Espagne et le Portugal devaient verser 13 % en 1986,

---

<sup>(1)</sup> Pour la Grèce: JO L 291 du 19.11.1979, p. 47. Pour l'Espagne et le Portugal: JO L 302 du 15.11.1985, p. 80 et 134.

30 % en 1987, 45 % en 1988, 60 % en 1989, 75 % en 1990, 95 % en 1991 et 100 % depuis 1992. Toutefois, l'Espagne et le Portugal n'ont pas bénéficié de ces réductions pour leur participation au financement de la compensation britannique introduite par la décision sur les ressources propres du 7 mai 1985.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a eu une incidence significative sur les dépenses du budget communautaire. Cet aspect du troisième élargissement est développé dans le chapitre suivant.



## *Chapitre 3*

# La réforme des finances communautaires: le paquet Delors I (1988-1992)

## 1. Des propositions du paquet Delors I (février 1987) aux décisions de juin 1988

Le troisième élargissement de 1986 puis la conclusion de l'Acte unique ont conféré à la Communauté un nouvel élan politique. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal et un traité communautaire fixant de nouvelles ambitions à la Communauté élargie (marché unique, cohésion économique et sociale, programme-cadre de recherche) ont fourni une base politique qui a permis d'envisager une réforme en profondeur du système financier de la Communauté.

Cette réforme a fait l'objet d'une proposition globale, le paquet Delors, présentée par la Commission en février 1987 sous forme de deux communications intitulées:

- «Réussir l'Acte unique européen: une nouvelle frontière pour l'Europe» [COM(87) 100];
- «Rapport sur le financement du budget de la Communauté» [COM(87) 101].

Au second semestre de 1987, la Commission a formulé une série de propositions concrètes portant, d'une part, sur la politique agricole et les Fonds

structurels et, d'autre part, sur le cadre budgétaire et financier général (nouvelles ressources propres, modification du règlement financier, mesures de discipline budgétaire et correction des déséquilibres budgétaires).

Le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988 a arrêté les grandes lignes de la réforme financière de la Communauté. Cette réforme comporte trois principales orientations politiques: tout d'abord, un accord est intervenu sur l'octroi à la Communauté des ressources supplémentaires lui permettant d'assurer correctement son fonctionnement au cours de la période 1988-1992. En contrepartie, la répartition globale des dépenses à financer par ces nouvelles ressources a fait l'objet d'engagements en vertu desquels il serait donné priorité, d'une part, aux politiques de cohésion et à la mise en place d'un dispositif de discipline budgétaire capable de maîtriser efficacement la dépense agricole et, d'autre part, à l'instauration d'un système plus équitable de financement de la Communauté, avec une relation plus étroite entre la contribution des États membres au budget et leur niveau de prospérité relative.

La plupart des décisions destinées à assurer la mise en œuvre pratique des conclusions du Conseil européen de Bruxelles ont été formellement adoptées le 24 juin 1988.

## 2. Les grandes lignes de la réforme financière de la Communauté

### 2.1. Les ressources propres

Le Conseil européen de Bruxelles de février 1988 est convenu que la Communauté doit être dotée de ressources appropriées, suffisantes, stables et garanties, lui permettant d'assurer correctement son fonctionnement au cours de la période 1988-1992.

La décision 88/376/CEE, Euratom du Conseil du 24 juin 1988 détaille les modalités de réalisation de cet objectif<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> JO L 185 du 15.7.1988, p. 24.

### 1) *Un nouveau concept: le plafond global des ressources propres*

Le montant total des ressources propres disponibles n'est plus déterminé par le rendement effectif des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA plafonnée mais est exprimé en pourcentage du PNB total de la Communauté, passant de 1,15 % en 1988 à 1,20 % en 1992.

Par ailleurs, un plafond global de 1,30 % du total du PNB de la Communauté est fixé pour 1992 aux crédits pour engagements.

### 2) *Les nouvelles ressources propres*

La composition des ressources propres a été complétée et les règles élargies.

- Le système des ressources propres dites «traditionnelles» est rationalisé. Aux droits du tarif douanier commun s'ajoutent les droits de douane sur les produits relevant du traité CECA; les frais de perception de 10 % sont désormais déduits à la source et ne font donc plus l'objet d'un remboursement distinct, imputé du côté des dépenses.
- Le prélèvement TVA a été corrigé pour mieux tenir compte de la nature dégressive de la TVA (différences entre la part relative de la consommation dans le PNB des États membres). Si les recettes TVA sont toujours établies par l'application d'un taux de 1,4 % à l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée, déterminée d'une manière uniforme pour tous les États membres selon des règles communautaires, l'instauration d'un mécanisme d'«écrêtement» permet de limiter l'assiette de la TVA d'un État membre à 55 % de son PNB au prix du marché.
- Une nouvelle catégorie de recettes — la «quatrième ressource» — est introduite. Basée sur le PNB des États membres, indicateur le plus représentatif de l'activité économique de ceux-ci, elle permet de faire mieux coïncider les ressources versées par chaque État avec sa capacité contributive. Désormais, cette recette «complémentaire» assure automatiquement le financement nécessaire du budget de la Communauté, dans la limite fixée par le plafond des ressources propres. Elle provient de l'application à une assiette (représentant la somme des produits nationaux bruts aux prix du marché) d'un taux qui est fixé dans le cadre de la procédure budgétaire en tenant compte du rendement de toutes les autres catégories de ressources propres.

### *3) La correction des déséquilibres budgétaires*

La compensation britannique a été ajustée afin de neutraliser l'impact des nouveaux éléments du système des ressources propres (assiette TVA écrêtée à 55 % du PNB et introduction d'une quatrième ressource reposant sur le PNB). En effet, l'objectif est que le Royaume-Uni se retrouve exactement dans la même situation que celle qui aurait été la sienne si la décision du 7 mai 1985 continuait à s'appliquer (avec des taux d'appel de la TVA supérieurs à 1,4 %).

Techniquement, le montant de la compensation est calculé de la manière suivante<sup>(1)</sup>:

- calcul du montant conformément à la décision du 7 mai 1985, en se plaçant dans l'hypothèse d'un financement intégral du budget par une TVA non écrêtée;
- soustraction à ce résultat de l'économie dont bénéficie le Royaume-Uni du fait de l'écrêtement de l'assiette TVA à 55 % du PNB et de l'introduction de la quatrième ressource;
- la correction en faveur du Royaume-Uni, ainsi calculée, lui est accordée par déduction sur ses versements au titre de la TVA.

Le financement de cette compensation par les onze autres États membres n'est plus réparti proportionnellement à leur assiette TVA, mais proportionnellement à leur PNB. L'Allemagne continue de bénéficier d'un abattement d'un tiers.

## **2.2. La discipline budgétaire**

Le Conseil européen a défini les principes d'une discipline budgétaire renforcée en vue d'assurer un meilleur équilibre entre les différentes catégories de dépenses du budget communautaire et une croissance contrôlée

---

<sup>(1)</sup> Une présentation plus détaillée est développée dans le chapitre 12.

de celles-ci. Deux documents, de nature juridique différente, ont mis en œuvre ces principes:

- la décision 88/377/CEE du Conseil du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire<sup>(1)</sup>;
- l'accord interinstitutionnel (AII) sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, signé le 29 juin 1988 par le Parlement, le Conseil et la Commission<sup>(2)</sup>.

La nouvelle discipline couvrait toutes les catégories de dépenses et engageait toutes les institutions associées à sa mise en œuvre. L'accord interinstitutionnel consacrait en effet la responsabilité partagée des trois institutions parties en matière de discipline budgétaire, dans le respect des compétences qui leur étaient reconnues par les traités.

### *1) Les perspectives financières 1988-1992*

Les perspectives financières 1988-1992 (voir infra le tableau 3.1), qui font partie intégrante de l'accord interinstitutionnel, constituaient l'élément central du nouveau dispositif de discipline budgétaire. Elles étaient censées assurer une évolution harmonieuse et contrôlée des grandes masses budgétaires tout en favorisant un nouvel équilibre des dépenses grâce aux garanties apportées au développement des politiques liées à l'Acte unique et en particulier des politiques structurelles.

Sous réserve des procédures d'adaptation technique et de révision prévues par l'accord interinstitutionnel, le Parlement, le Conseil et la Commission avaient reconnu que les montants financiers figurant dans ces perspectives représentaient des plafonds de dépenses contraignants pour la Communauté.

Ainsi se trouvait défini, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté, un cadre de référence interinstitutionnel qui devait être respecté au cours de chacune des différentes procédures budgétaires annuelles.

Les occasions de confrontation entre pouvoir législatif et pouvoir budgétaire s'en trouvaient réduites, puisqu'une cohérence d'ensemble devait être assurée entre les implications budgétaires des décisions législatives et le cadre financier fixé.

(<sup>1</sup>) JO L 185 du 15.7.1988, p. 29.

(<sup>2</sup>) JO L 185 du 15.7.1988, p. 33.

**TABLEAU 3.1**  
**Les perspectives financières 1988-1992**  
**(accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire**  
**et l'amélioration de la procédure budgétaire)**  
**Crédits d'engagement**

*(en millions d'écus, aux prix de 1988)*

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Garantie du FEOGA	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Opérations structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotations pluriannuelles (programmes intégrés méditerranéens, recherche)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
dont: non obligatoires	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
y compris le financement du déstockage	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Total	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
dont: obligatoire	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
dont: non obligatoire	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement requis	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont: obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
dont: non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour dépenses imprévues	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres requises en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

## 2) La maîtrise des dépenses agricoles

Le Conseil a arrêté les principes d'une ligne directrice (*guideline*) pour le contrôle des dépenses agricoles, dont les modalités de calcul et d'application ont été précisées dans la décision du Conseil sur la discipline budgétaire. La ligne directrice agricole s'applique aux dépenses du FEOGA, section «Garantie». Elle constitue le plafond de la rubrique 1 dans les perspectives financières 1988-1992.

### a) Le rythme annuel de progression

Le rythme annuel de progression des dépenses ne devait pas dépasser 74 % du taux de croissance annuel du PNB de la Communauté. Le montant des dépenses pour 1988, soit 27,500 milliards d'écus, a été retenu comme base de référence pour le calcul sur les années ultérieures du niveau de la ligne directrice agricole, entraînant ainsi un déclin relatif de la dépense agricole rapportée au PNB.

### b) Les stocks agricoles

Des mécanismes ont été arrêtés pour la dépréciation systématique des stocks agricoles actuels et futurs, afin que la situation des stocks se normalise à l'horizon 1992.

### c) Les stabilisateurs

Les mécanismes de stabilisation ont été renforcés et étendus à d'autres secteurs de production. En outre, des mesures ont été prises en vue de limiter directement la production par l'encouragement à l'abandon temporaire de terres cultivables (jachère), éventuellement assorti d'aides directes au revenu.

### d) Le système d'alerte

Un système d'alerte (*early warning system*) sur l'évolution des dépenses du FEOGA, section «Garantie», a été instauré. Il prévoit un suivi de l'évolution des dépenses chapitre par chapitre (et non plus globalement comme par le passé). Si la Commission s'aperçoit que le rythme d'évolution des dépenses risque de dépasser ou dépasse le profil projeté, elle fait usage des pouvoirs de gestion dont elle dispose. En cas d'insuffisance de ces mesures, la Commission examine le fonctionnement des stabilisateurs agricoles et, si nécessaire, présente au Conseil des propositions visant à renforcer leur action. Le Conseil statue dans un délai de deux mois afin de redresser la situation.

### e) La réserve monétaire

Afin de faire face aux situations résultant de mouvements significatifs et imprévus de la parité dollar/écu sur les marchés par rapport à la parité utilisée dans le budget, une réserve monétaire de 1 milliard d'écus est

inscrite chaque année au budget sous forme de crédits provisionnels. Les crédits de la réserve monétaire ne sont pas pris en compte dans l'enveloppe de la ligne directrice agricole.

### *3) La discipline des dépenses non obligatoires*

Le Parlement et le Conseil se sont engagés à accepter, pour les exercices budgétaires 1988-1992, les taux maximaux d'augmentation des DNO découlant des budgets établis dans la limite des plafonds des perspectives financières. Cela signifiait, en pratique, que le Parlement européen avait la possibilité chaque année d'accroître les dépenses non obligatoires jusqu'à la limite compatible avec les plafonds des perspectives financières. Cet engagement conjoint des institutions modifiait donc profondément la portée des dispositions du traité relatives à l'application du taux maximal d'augmentation (TMA) et permettait d'éviter les difficultés rencontrées pour parvenir à un accord sur un dépassement de ce taux dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle <sup>(1)</sup>.

Les institutions s'engageaient par ailleurs à ce qu'aucune révision des perspectives financières portant sur les dépenses obligatoires ne puisse entraîner une réduction des dépenses non obligatoires. Cette clause de «protection» des DNO garantissait qu'aucun caractère prioritaire ne serait donné aux dépenses obligatoires dans l'application de la discipline budgétaire.

D'autres engagements pris dans l'AI par les deux branches de l'autorité budgétaire sont également à mentionner:

- elles devaient prendre en compte l'évaluation des possibilités d'exécution du budget réalisée par la Commission dans son avant-projet;
- elles devaient respecter les dotations en crédits d'engagement prévues dans les perspectives financières pour les Fonds structurels, le programme de modernisation de l'industrie portugaise (PEDIP), les programmes intégrés méditerranéens (PIM) et le programme-cadre de recherche. Ces montants constituaient donc non seulement des plafonds de dépenses, mais devaient aussi être considérés comme

---

<sup>(1)</sup> Voir le chapitre 2.

des objectifs de dépenses. Ces catégories de dépenses bénéficiaient donc d'un traitement «privilegié», d'autant plus qu'une autre disposition prévoyait le report sur les exercices ultérieurs de toute partie de ces dotations qui ne serait pas utilisée au cours d'une année donnée.

#### *4) L'amélioration de la gestion budgétaire et la réforme du règlement financier*

Le Conseil européen de février 1988 a décidé d'améliorer la gestion budgétaire de la Communauté dans le sens d'un renforcement du principe de l'annualité; à cet effet, le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 2049/88 du 24 juin 1988 <sup>(1)</sup> a réformé le règlement financier sur plusieurs points importants:

- les crédits dissociés ne sont plus reportés automatiquement; certains reports justifiés peuvent être autorisés par la Commission sur la base de critères spécifiques fixés par le règlement financier;
- la reconstitution de certains crédits à la suite de dégagements n'est possible que sur décision de la Commission, adoptée sur la base de critères spécifiques.

### **2.3. La réforme des Fonds structurels**

L'Acte unique a institué une coordination étroite entre les trois fonds existants à finalité structurelle (le FEOGA-Orientation, le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional), en vue de préciser et de rationaliser leurs missions respectives et de renforcer leur efficacité. Cette coordination, consacrée par un texte commun, devait contribuer au développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, en réduisant l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Le Conseil européen de Bruxelles a décidé que la croissance à moyen terme des Fonds structurels devait être garantie: en termes réels, les crédits d'engagement ont été multipliés par deux entre 1987 et 1993.

---

<sup>(1)</sup> JO L 185 du 15.7.1988, p. 3.

À des fins de rationalisation, le Conseil européen a en outre décidé que l'action de la Communauté par le truchement des Fonds devait se concentrer sur la réalisation des cinq objectifs généraux suivants:

- objectif n° 1: promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement;
- objectif n° 2: reconverter les régions, les régions frontalières ou les parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel;
- objectif n° 3: combattre le chômage de longue durée;
- objectif n° 4: faciliter l'insertion professionnelle des jeunes;
- objectifs nos 5 a) et 5 b): dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, accélérer l'adaptation des structures agricoles et promouvoir le développement des zones rurales.

Le Conseil a adopté les modalités détaillées de la mise en œuvre de cette décision le 24 juin 1988 <sup>(1)</sup>.

Afin d'assurer la coordination des interventions des Fonds au service des cinq objectifs retenus par le Conseil européen, il a été établi une répartition de leurs interventions entre ces différents objectifs:

- objectif n° 1: FEDER, FSE et FEOGA, section «Orientation»;
- objectif n° 2: FEDER et FSE;
- objectif n° 3: FSE;
- objectif n° 4: FSE;
- objectif n° 5 a): FEOGA, section «Orientation»;
- objectif n° 5 b): FEOGA, section «Orientation», FSE et FEDER.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds structurels, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et avec celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JO L 185 du 15.7.1988, p. 9).

Sur la base des principes et des dispositions générales établis dans le règlement-cadre, la Commission a présenté, le 30 août 1988, des propositions de règlement d'application pour les différentes politiques d'accompagnement. Ces propositions ont été adoptées par le Conseil le 19 décembre 1988, avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 1989.

### 3. 1988-1992: premier bilan de la réforme

La mise en œuvre de la réforme de 1988 a fait l'objet de deux rapports présentés le 10 mars 1992 par la Commission au Parlement et au Conseil:

- un rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel [document COM(92) 82];
- un rapport sur le système des ressources propres [doc. COM(92) 81].

Il en ressort un bilan largement positif par rapport aux principaux objectifs poursuivis: évolution ordonnée de la dépense, amélioration de la procédure et de la gestion budgétaires, niveau suffisant de ressources propres.

Des circonstances économiques favorables ont certainement contribué à ces résultats. Même si certaines difficultés ont pu être rencontrées dans l'application de l'accord, en particulier lors des révisions du cadre financier, il n'en reste pas moins que le budget de la Communauté a su s'adapter à des tâches nouvelles, découlant principalement des bouleversements considérables intervenus sur le plan international au cours de cette période. Il fait peu de doute que les problèmes rencontrés se seraient posés avec beaucoup plus d'acuité en l'absence du cadre financier mis en place en 1988, lequel a permis de circonscrire le débat dans des limites et règles convenues.

#### 3.1. Une évolution ordonnée de la dépense

##### *1) Les révisions successives des perspectives financières*

Conformément aux dispositions de l'accord interinstitutionnel, le cadre des perspectives financières a fait l'objet de diverses révisions ou modifications (sept au total sur l'ensemble de la période) pour permettre d'engager de nouvelles actions ou de renforcer des politiques existantes.

Pour leur plus grande part, ces révisions ont concerné la mise en œuvre de nouvelles interventions liées à des mutations de l'environnement international: coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, puis assistance technique aux républiques de l'ancienne URSS, unification allemande, crise du Golfe, aide financière à Israël et aux Territoires occupés, aide humanitaire aux réfugiés d'origine kurde et à l'ex-Yougoslavie, lutte contre la famine en Afrique, etc.

Un renforcement de certaines politiques communautaires existantes est intervenu à mi-chemin, concernant notamment les politiques internes et les actions de coopération au profit des pays en voie de développement du bassin méditerranéen, d'Asie et d'Amérique latine.

Les autres révisions ont eu un caractère plus technique: adaptations pour permettre une évolution plus régulière de l'enveloppe disponible pour les dépenses administratives, corrections a posteriori de la dotation des Fonds structurels en fonction de l'inflation constatée, réévaluation des remboursements à effectuer en faveur de l'Espagne et du Portugal à la suite de leur adhésion ou des États membres au titre des dépenses de déstockage des produits agricoles, prise en compte de l'évolution du taux de liquidation des engagements au titre de certains programmes (aides structurelles aux nouveaux Länder allemands, recherche).

## *2) L'évolution effective du cadre financier*

Le tableau 3.2 ci-après montre quelle a été sur la période 1988-1992 l'évolution effective du cadre des perspectives financières, après ajustements et révisions, par rapport à celui fixé à l'origine.

Au total, le plafond des dépenses aura progressé en termes réels de 5,5 % par an en moyenne en crédits pour engagements, contre 3,9 % prévus à l'origine.

Cette évolution globale recouvrait des infléchissements dans la structure de la dépense conformes aux priorités retenues mais plus accentués que ce qui avait été envisagé en 1988.

TABLEAU 3.2

## Application effective des perspectives financières 1988-1992

	Taux d'augmentation en % en termes réels 1992/1988		Répartition en % du plafond total des crédits pour engagements		
	Perspectives financières initiales	Perspectives financières effectives	Perspectives financières initiales		Perspectives financières effectives
			1988	1992	1992
Section FEOGA-Garantie	7,6	6,8	60,7	56,1	52,5
Actions structurelles	72,7	94,8	17,2	25,5	27,1
Politiques à dotation pluriannuelle	98,3	101,1	2,7	4,5	4,3
Autres politiques	33,1	136,5	4,6	5,3	8,9
Remboursements et administration	- 37,8	- 42,8	12,6	6,7	5,8
Réserve monétaire	—	- 16,2	2,2	1,9	1,5
Total des crédits pour engagements	16,5	23,7	100	100	100
Total des crédits pour paiements	14,4	22,6	96,6	94,9	95,8

Comme prévu, le plafond pour le FEOGA-Garantie (ligne directrice agricole) a nettement moins augmenté que celui de l'ensemble des dépenses. Les dépenses agricoles effectives sont restées elles-mêmes sensiblement inférieures à ce plafond. Le coût supplémentaire dans ce domaine, résultant de l'unification allemande, a ainsi pu être couvert sans relèvement de la ligne directrice.

Toutefois, la conjoncture économique favorable a été autant responsable de cette situation que la réforme des mécanismes du marché agricole. La ligne directrice a certes été respectée, mais la dépense agricole est restée très sensible aux paramètres extérieurs, et les effets économiques des stabilisateurs se sont révélés limités. Dans ces conditions, et compte tenu des engagements à prendre au niveau international dans le cadre du GATT, une réforme de la politique agricole commune s'imposait, orientée vers des

mesures d'aide directes proportionnelles aux capacités de production plutôt que reposant presque exclusivement sur un système de prix garantis.

La progression du plafond de la rubrique «Autres politiques» (voir supra le tableau 3.2), beaucoup plus importante que prévu, résultait principalement de l'essor sur la période des actions extérieures de la Communauté. L'augmentation, également plus forte que prévu, du plafond de la rubrique «Actions structurelles» (voir supra le tableau 3.2) correspondait pour l'essentiel au transfert en fin de période de dotations qui n'avaient pu être utilisées les années précédentes, plutôt qu'à un accroissement du montant total prévu à l'origine.

### **3.2. L'amélioration de la procédure et de la gestion budgétaires**

#### *1) L'adhésion aux principes de base de l'accord interinstitutionnel*

Pour chacune des années couvertes par l'accord, le budget a été adopté dans les délais impartis, sans aucun conflit majeur entre les institutions pendant la procédure budgétaire. Le cadre des perspectives financières a été pleinement respecté, en termes tant d'autorisation budgétaire que d'exécution budgétaire. Les exercices annuels d'ajustement à l'évolution des prix et du PNB et d'adaptation aux conditions d'exécution ainsi que les révisions des perspectives financières sont intervenus dans les formes convenues dans l'accord. Les problèmes d'interprétation qui ont pu se poser à cet égard ont chaque fois reçu une solution convenable pour les parties.

En pratique, ces procédures de révision ou de modification se sont toutefois avérées lourdes (trois mois en moyenne) et se sont souvent confondues avec la procédure budgétaire annuelle elle-même, réduisant ainsi le caractère d'encadrement et d'orientation à moyen terme de l'instrument. Les deux branches de l'autorité budgétaire ont adopté des positions divergentes sur la manière de financer les besoins nouveaux, le Parlement préconisant l'utilisation de la marge disponible sous le plafond des ressources propres, alors que le Conseil donnait la priorité au redéploiement des dépenses prévues au sein de chaque rubrique.

## 2) Une gestion budgétaire plus rigoureuse

Conformément aux objectifs retenus et grâce aux nouvelles dispositions arrêtées dans le règlement financier, la gestion budgétaire a connu, sur le plan de l'exécution, des améliorations très sensibles, en particulier au regard:

- du principe d'annualité, avec une forte diminution, en termes absolus comme relatifs, des reports de crédits d'un exercice à l'autre ou des reconstitutions de crédits;
- du principe de spécialité, avec une réduction importante des virements en cours d'exercice de chapitre à chapitre.

En outre, le taux d'utilisation des crédits s'est situé, en moyenne, à des niveaux sensiblement supérieurs à ceux observés pour les années précédant la réforme. Le rythme de liquidation des engagements s'est également accéléré, en ce qui concerne tant la prévision que l'exécution.

Enfin, la Commission a pris diverses mesures pour rendre plus systématique le recours à une approche coût/efficacité dans la conception des actions proposées et l'organisation de leur gestion.

### 3.3. Des ressources financières suffisantes

Malgré les révisions successives à la hausse du cadre des perspectives financières, le plafond total des dépenses, et a fortiori le montant effectif de la dépense budgétaire, est resté en deçà du plafond des ressources propres disponibles.

TABLEAU 3.3

Utilisation du plafond des ressources propres

	<i>(en % du PNB)</i>				
	1988	1989	1990	1991	1992
Plafond des ressources propres	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20
Plafond des crédits pour paiements (perspectives financières effectives)	1,12	1,06	1,08	1,13	1,19
Total des crédits pour paiements inscrits au budget et exécutés	1,12	1,02	0,99	1,09	1,13

Mais ce bon résultat s'expliquait aussi par la conjonction de deux facteurs favorables:

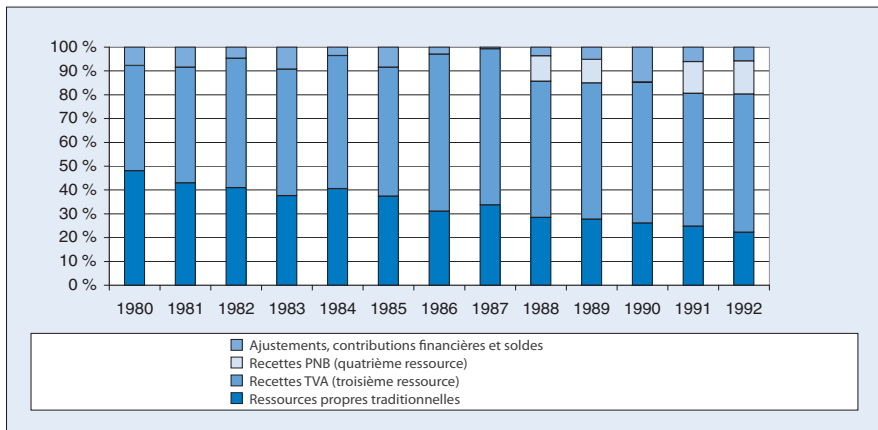
- une évolution modérée des besoins au titre de la dépense agricole;
- une croissance économique plus rapide que celle envisagée à l'origine, entraînant un volume de ressources propres disponibles sensiblement plus élevé.

### 3.4. La structure des ressources propres

En ce qui concerne la structure des ressources propres (voir le graphique 3.1 ci-après), le déclin de la part des ressources propres traditionnelles s'est poursuivi. La ressource TVA est restée de loin la plus importante. La ressource PNB a été très peu utilisée en 1988 et 1989, et pas du tout en 1990. Elle dépassait en revanche 20 % du budget en 1992.

GRAPHIQUE 3.1

Structure des ressources propres (1980-1992)



En dépit de la réforme de 1988, des éléments régressifs ont subsisté dans le système des ressources propres, principalement en raison d'assiettes TVA élevées par rapport au PNB dans les États membres les moins prospères. Ainsi, malgré leur écrêtement à 55 % du PNB, les assiettes TVA de l'Irlande, de la Grèce et du Portugal sont restées supérieures au niveau moyen de la Communauté, qui se situait, en 1992, à 49,3 % du PNB.

## *Chapitre 4*

# La consolidation de la réforme de 1988: le paquet Delors II (1993-1999)

## 1. Les propositions de la Commission

### **1.1. Les objectifs du paquet Delors II**

#### *1) Consolider les acquis de la réforme de 1988*

Les perspectives financières 1988-1992 et l'accord interinstitutionnel conclu en 1988 venaient à échéance à la fin de l'année 1992. De même, à défaut d'une nouvelle décision sur les ressources propres, l'année 1992 marquait le terme de l'augmentation progressive du plafond des ressources propres, qui devait être gelé à 1,20 % du PNB.

Tirant un bilan positif du dispositif mis en place en 1988, la Commission est arrivée à la conclusion que les perspectives financières et l'accord interinstitutionnel devaient être reconduits pour une nouvelle période, même si certaines améliorations pouvaient être apportées à la lumière de l'expérience.

#### *2) Actualiser le cadre financier*

Plusieurs décisions de portée budgétaire majeure étaient intervenues ou attendues et rendaient inévitable un réexamen du cadre financier de la Communauté. Tout particulièrement, il convenait:

— de prendre en compte les incidences financières de la réforme de la politique agricole commune, engagée en 1992;

- de dresser un bilan de la réforme des Fonds structurels et d'adopter un nouveau règlement, car le cadre établi en 1988 venait à échéance à la fin de l'année 1993;
- d'assurer le développement des politiques nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur et de doter la Communauté de ressources suffisantes pour faire face à ses nouvelles responsabilités internationales.

### *3) Appliquer le traité de Maastricht*

Le paquet Delors II a accompagné les premières années du traité de Maastricht comme le paquet Delors I avait contribué à l'application de l'Acte unique. Néanmoins, les implications budgétaires directes du nouveau traité étaient plutôt modestes et laissaient aux institutions un pouvoir d'appréciation politique pour leur mise en œuvre.

La principale incidence budgétaire du traité de Maastricht a été la création du Fonds de cohésion destiné à financer des projets d'infrastructure, de transport et d'environnement dans les pays dont le PNB par tête est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (Irlande, Grèce, Espagne et Portugal) afin de soutenir leurs efforts de convergence économique en vue de l'Union économique et monétaire.

Parmi les autres implications budgétaires du traité, il faut notamment citer:

- le protocole sur la cohésion économique et sociale annexé au traité, qui constituait un signal politique fort en faveur d'un renforcement de l'ensemble des politiques régionales de la Communauté;
- les nouvelles compétences attribuées explicitement à la Communauté dans de nombreux secteurs tels que les réseaux transeuropéens, l'éducation, l'industrie, la culture, etc., qui peuvent impliquer dans certains cas un renforcement de l'intervention communautaire dans ces domaines;
- certaines dispositions en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui stipulent que les dépenses administratives assumées par les institutions pour la mise en œuvre de ces

politiques sont à la charge du budget communautaire, de même que le financement des dépenses opérationnelles, si le Conseil le décide à l'unanimité.

## **1.2. Les propositions de la Commission**

En février 1992, la Commission présentait ses propositions dans deux communications intitulées:

- «De l'Acte unique à l'après-Maastricht: les moyens de nos ambitions», document plus connu sous le nom de «paquet Delors II» [document COM(92) 2000 du 11 février 1992];
- «Les finances publiques communautaires d'ici à 1997» [document COM(92) 2001 du 10 mars 1992].

La Commission proposait d'augmenter le plafond annuel des crédits pour paiements de 20 milliards d'écus (prix de 1992) en cinq ans, ce qui impliquait de relever progressivement le plafond des ressources propres de 1,20 % du PNB en 1992 à 1,37 % en 1997. Trois grandes priorités politiques étaient retenues:

- la cohésion économique et sociale, à renforcer par la mise en œuvre de nouvelles actions structurelles;
- les actions extérieures, à renforcer pour tenir compte des mutations de l'environnement international;
- la compétitivité de l'industrie européenne, à renforcer notamment grâce à l'accroissement de l'effort de recherche et à la participation au financement des réseaux transeuropéens.

Après un premier débat infructueux au Conseil européen de Lisbonne en juin 1992, la Commission a proposé d'étaler sur sept ans, jusqu'en 1999 au lieu de 1997, la réalisation de ces objectifs. La proposition modifiée de la Commission conduisait à fixer le plafond des ressources propres à 1,32 % du PNB en 1999, soit un plafond des crédits de paiement de 1,29 % du PNB compte tenu d'une marge pour dépenses imprévues de 0,03 % du PNB.

## 2. Le Conseil européen d'Édimbourg et l'adoption du paquet financier 1993-1999

### 2.1. Les conclusions du Conseil européen d'Édimbourg

Le Conseil européen réuni à Édimbourg les 11 et 12 décembre 1992 a finalement opté pour une augmentation progressive du plafond des ressources propres de 1,20 à 1,27 % du PNB en 1999, avec une marge pour dépenses imprévues réduite à 0,01 % du PNB. Le plafond global des crédits pour engagements a été fixé à 1,335 % du PNB.

#### 1) *Les ressources propres*

Outre la fixation de nouveaux plafonds pour la période, le Conseil européen a décidé de réformer la structure des ressources propres, afin de réduire certains aspects régressifs du système existant en renforçant le poids de la «quatrième ressource» basée sur le PNB.

- Le taux maximal applicable à l'assiette uniforme TVA est réduit de 1,4 à 1 % par étapes égales sur la période 1995-1999.
- Le seuil d'écrêtement de l'assiette TVA est abaissé de 55 à 50 % du PNB, dès 1995 pour les États membres les moins prospères (Irlande, Grèce, Espagne et Portugal), et par étapes égales sur la période 1995-1999 pour les autres États membres.

Le mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni est maintenu en l'état.

#### 2) *Les dépenses*

Tout en invitant les institutions à conclure entre elles un nouvel accord interinstitutionnel, le Conseil européen a sélectionné deux grandes priorités, à savoir les actions structurelles et les actions extérieures, et arrêté les grandes orientations suivantes:

##### a) *L'agriculture*

Comme proposé par la Commission, l'évolution de la dépense agricole reste encadrée par la ligne directrice agricole selon des modalités inchangées,

soit une augmentation limitée à 74 % de la croissance du PNB. Le périmètre des dépenses reprises sous la ligne directrice est légèrement élargi pour inclure, notamment, la totalité des dépenses de la politique agricole commune (PAC) réformée, y compris les mesures d'accompagnement, et le fonds de garantie pour la pêche. La réserve monétaire voit son montant réduit à 500 millions d'écus à partir de 1995, ce qui traduit la moindre dépendance de la PAC réformée à l'égard des prix agricoles internationaux.

### **b) Les actions structurelles**

Le Conseil européen a fait siennes les priorités de la Commission. Le montant total des dépenses consacrées à la cohésion économique et sociale passe d'un peu plus de 17 milliards d'écus en 1992 à 30 milliards en 1999, soit une augmentation de 75 % en termes réels. Les interventions communautaires s'articulent dorénavant autour des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. La concentration des moyens budgétaires des Fonds structurels sur les régions les moins prospères (régions de l'objectif n° 1) est renforcée, de sorte que les quatre pays bénéficiaires du Fonds de cohésion reçoivent ensemble en 1999, au titre du Fonds de cohésion et de l'objectif n° 1 des Fonds structurels, le double de ce qu'ils avaient perçu en 1992 au titre de l'objectif n° 1 des Fonds structurels.

### **c) Les politiques internes**

Cette rubrique a bénéficié d'une augmentation de l'ordre de 30 % en sept ans, plus modérée que celle souhaitée par la Commission ou le Parlement européen. Selon les conclusions du Conseil européen, la recherche continuerait à représenter le premier poste de dépenses en se situant, comme c'était déjà le cas, entre la moitié et les deux tiers du total de la rubrique. Les dépenses consacrées au financement des réseaux trans-européens étaient appelées à connaître une croissance forte, reflétant la nouvelle priorité accordée à ce secteur.

### **d) Les actions extérieures**

En plus des dotations inscrites dans cette rubrique, qui regrouperait dorénavant l'ensemble des actions extérieures, y compris les volets externes des politiques internes (pêche, environnement, etc.), deux nouvelles réserves sont instituées. Compte tenu de ces deux réserves,

couvrant respectivement les aides d'urgence aux pays tiers et les risques d'activation de garanties accordées par la Communauté sur des prêts à des pays tiers, c'est une progression ambitieuse de l'ordre de 55 % des moyens d'action extérieure qui a été décidée à Édimbourg.

#### e) Les dépenses administratives

Les dépenses administratives se sont vu imposer une contrainte budgétaire stricte, l'essentiel de l'accroissement prévu correspondant à l'augmentation des pensions.

### 3) *L'adoption du cadre financier pour la période 1993-1999*

C'est sur la base de ces lignes directrices que le Conseil européen a adopté les nouvelles perspectives financières pour la période 1993-1999 (voir le tableau 4.1 ci-après)<sup>(1)</sup>.

## **2.2. Le renouvellement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire**

L'adoption par le Conseil européen d'un nouveau cadre financier pour la période 1993-1999 ne marquait pas la fin des négociations. Il aura en fait fallu près d'une année de discussions difficiles entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission pour aboutir le 29 octobre 1993<sup>(2)</sup>, à un nouvel accord interinstitutionnel, et donc à l'entrée en vigueur des perspectives financières qui en font partie intégrante.

Jugeant le cadre financier convenu à Édimbourg décevant, car trop restrictif, le Parlement européen a subordonné son accord sur les chiffres à des avancées significatives sur le plan institutionnel.

---

(1) Ce tableau inclut les modifications, d'ampleur très modeste, introduites pour l'année 1994, à l'issue des négociations engagées avec le Parlement après le Conseil européen d'Édimbourg, et qui ont abouti en octobre 1993 à la conclusion d'un nouvel accord interinstitutionnel (voir le point 2.2 du présent chapitre).

(2) JO C 331 du 7.12.1993.

### 1) Les règles d'application des perspectives financières

À cet égard, la Commission avait proposé de reconduire l'essentiel des dispositions de l'accord de 1988, ce qui fut accepté aussi bien par le Parlement européen que par le Conseil. En particulier, plusieurs engagements pris par les institutions en 1988 ont ainsi été réitérés:

- la règle du taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires demeure neutralisée, puisque les deux branches de l'autorité budgétaire confirment qu'elles accepteront pour la période 1993-1999 les taux maximaux découlant des plafonds des perspectives financières;

**TABLEAU 4.1**  
**Les perspectives financières 1993-1999**  
**Crédits d'engagement**

*(en millions d'écus, aux prix de 1992)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Ligne directrice agricole	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Opérations structurelles	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
— Fonds de cohésion	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
— Fonds structurel et autres opérations	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Politiques internes	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Action externe	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Dépenses administratives	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Réserves	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
— Réserve monétaire	1 000	1 000	500	500	500	500	500
— Action externe							
• Aides d'urgence	200	200	300	300	300	300	300
• Garanties de prêt	300	300	300	300	300	300	300
Total des crédits pour engagements	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Crédits pour paiements requis	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Crédits pour paiements (% du PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Marge pour dépenses imprévues (% du PNB)		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Plafond des ressources propres (% du PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Pour mémoire: total des dépenses externes	4 450	4 500	4 880	5 160	5 430	5 780	6 200

*NB: Pour mémoire, le taux d'inflation applicable pour 1993 est de 4,3 %.*

- la protection des dépenses non obligatoires reste garantie: une révision des dépenses obligatoires ne peut pas entraîner de diminution des crédits disponibles pour les dépenses non obligatoires;
- le traitement privilégié des dépenses d'opérations structurelles, notamment celles du nouveau Fonds de cohésion, est maintenu. Les dotations de la rubrique 2 des perspectives financières représentent, par conséquent, à la fois un plafond et un objectif de dépenses, les deux branches de l'autorité budgétaire s'engageant, pour ces actions, à transférer vers les années ultérieures les dotations non utilisées au cours d'un exercice. Il convient de noter que les dépenses de recherche et de développement technologique ne font plus partie dorénavant de la catégorie des dépenses privilégiées.

Les dispositions relatives aux procédures d'ajustement technique, d'adaptation aux conditions d'exécution, de révision des perspectives financières restent inchangées dans leurs grandes lignes. Les institutions doivent cependant veiller à laisser, lors de l'établissement du budget, des marges disponibles sous les plafonds des différentes rubriques (sauf pour la rubrique 2, qui constitue un objectif de dépenses), afin de pouvoir, en cas de besoin, procéder à l'inscription de crédits supplémentaires, sans révision préalable des perspectives financières.

## *2) Les dispositions concernant la procédure budgétaire*

Donnant suite aux revendications de nature institutionnelle du Parlement européen, c'est en ce domaine que le nouvel accord apporte des innovations majeures.

- Les institutions sont convenues que l'ensemble des dépenses des rubriques 2 (actions structurelles) et 3 (politiques internes) des perspectives financières sont des dépenses non obligatoires. Dans une déclaration jointe à l'accord, il est précisé, en outre, que les dépenses afférentes aux protocoles financiers qui seront conclus ou renouvelés avec des pays tiers seront considérées comme non obligatoires. Dans ces conditions, outre les protocoles financiers en cours, se trouvent classées en dépenses obligatoires: les dépenses au titre du FEOGA-Garantie, certaines dépenses extérieures (accords de pêche, souscription au capital d'organismes financiers internationaux, etc.), les dépenses de pensions au bénéfice d'anciens fonctionnaires ou agents des institutions.

- La nouvelle procédure de collaboration interinstitutionnelle en matière budgétaire qui est instaurée prévoit à la fois un échange de vues sur les priorités budgétaires et un mécanisme de conciliation sur les dépenses obligatoires, ce qui permet au Parlement européen d'ouvrir un dialogue avec le Conseil sur le montant de ces dépenses à inscrire au budget, même si celui-ci garde le «dernier mot» en la matière.
- Une procédure, dite de «codécision négative» est introduite pour la mobilisation des réserves (la réserve monétaire, la réserve pour les garanties de prêts et la réserve pour l'aide d'urgence). Si la proposition de la Commission pour l'utilisation d'une de ces réserves ne recueille pas l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire ou ne fait pas l'objet d'une position commune de leur part, cette proposition est réputée approuvée.

### **2.3. Les dispositions législatives du paquet Delors II**

La Commission a soumis au Conseil une série de propositions législatives destinées à assurer la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen d'Édimbourg et à traduire juridiquement les engagements souscrits par les institutions dans le cadre de l'accord interinstitutionnel.

Ces propositions ont donné lieu, après de longues discussions, à l'adoption par le Conseil, le 31 octobre 1994, de nouveaux textes ou de modifications de textes existants<sup>(1)</sup>.

- Une nouvelle décision sur les ressources propres (décision 94/728/CE, Euratom), intégrant les modifications apportées au système des ressources propres et aux plafonds révisés, est entrée en vigueur après ratification par tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.
- La décision du Conseil du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire a été remplacée par la décision 94/729/CE du Conseil.
- L'insertion dans le budget des deux nouvelles réserves liées à des actions extérieures nécessitait la mise en place d'un cadre législatif adéquat. Le Conseil a ainsi été amené à modifier à la fois le règlement

---

(1) JO L 293 du 12.11.1994.

financier [règlement (CECA, CE, Euratom) n° 2730/94 du Conseil modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes] et le règlement n° 1552/89 relatif au système des ressources propres [règlement (CE, Euratom) n° 2729/94]. Il a en outre adopté le règlement (CE, Euratom) n° 2728/94, portant sur la création d'un fonds de garantie destiné à couvrir les risques encourus du fait de garanties accordées par le budget général.

— Dans le domaine des actions structurelles, les cinq règlements de 1988 concernant les Fonds structurels ont été remaniés et un sixième règlement relatif à l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) a été adopté le 20 juillet 1993 <sup>(1)</sup>.

Conformément au traité sur l'Union européenne, un Fonds de cohésion a été mis en place par le règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil du 16 mai 1994 <sup>(2)</sup>, après application à titre intérimaire d'un instrument financier de cohésion créé le 30 mars 1993.

### 3. L'application du cadre financier 1993-1999

#### 3.1. L'impact de la récession économique sur les premières années de la période

##### 1) *La détérioration de la situation économique sur la période 1992-1994*

La gestion des perspectives financières sur la période 1988-1992 avait été grandement facilitée par une conjoncture économique favorable. La croissance supérieure aux prévisions avait permis de dégager un volume accru pour l'ensemble des ressources propres disponibles et de couvrir des charges nouvelles, découlant notamment du développement des interventions sur le plan international <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Règlements (CEE) n° 2080/93, (CEE) n° 2081/93, (CEE) n° 2082/93, (CEE) n° 2083/93, (CEE) n° 2084/93 et (CEE) n° 2085/93 du Conseil (JO L 193 du 31.7.1993).

<sup>(2)</sup> JO L 130 du 25.5.1994.

<sup>(3)</sup> Voir le chapitre 3.

Les premières années d'application du cadre financier pour la période 1993-1999 ont été marquées par un retournement complet de la conjoncture économique. Les révisions successives à la baisse des prévisions de croissance pour les années 1992 à 1994 ont conduit à une forte réduction du PNB en termes réels et donc du montant des ressources propres disponibles. Ce n'est qu'au cours du second semestre de 1994 que des signes de reprise économique se sont manifestés.

Malgré ce contexte défavorable, les principes de discipline budgétaire sur lesquels se fonde l'accord interinstitutionnel n'ont pas été remis en cause.

## **2) *Des contraintes accrues pour l'application du cadre financier***

### **a) La contrainte sur la dépense agricole**

La croissance économique plus faible a entraîné une réduction de la ligne directrice agricole, et les réalignements communautaires entre les monnaies (intervenues depuis la fin de 1992) ont occasionné des coûts supplémentaires pour la politique agricole commune. Toutefois, les dépenses agricoles effectives sont restées largement en deçà des limites réduites.

### **b) Le plafond des ressources propres**

La récession économique a fait disparaître la marge restreinte de 0,01 % du PNB (contre 0,03 % dans les perspectives financières pour 1988-1992) qui avait été laissée disponible entre le plafond total des crédits pour paiements et le plafond des ressources propres.

Pour prévenir un dépassement éventuel du plafond des ressources propres dans l'exécution du budget 1994, la Commission a pris en cours d'exercice diverses mesures pour une gestion économe des crédits alloués.

De même, lors de l'ajustement technique des perspectives financières en amont de la procédure budgétaire pour 1995, il est apparu que le plafond des ressources propres risquait d'être insuffisant pour couvrir le niveau des dépenses prévu dans le cadre financier. L'avant-projet de budget présenté par la Commission a tenu compte de cette contrainte. La

persistance d'une telle situation aurait conduit à revoir à la baisse, pour les années suivantes, le cadre même des perspectives financières, comme cela est prévu dans l'accord interinstitutionnel.

### **c) Les moins-values des ressources propres**

La récession économique a entraîné une diminution du rendement des ressources propres traditionnelles et des assiettes des ressources TVA et PNB par rapport aux niveaux prévus lors de l'établissement du budget, d'où des moins-values fiscales qui ont effectivement atteint des montants élevés au titre de l'exercice 1992 (2 milliards d'écus) et 1993 (environ 6,5 milliards d'écus).

Alors même que les budgets pour 1992 et 1993 avaient été exécutés dans les limites du plafond des ressources propres, ces moins-values sont à l'origine de soldes d'exécution négatifs qui, selon la réglementation financière, doivent être budgétisés en dépenses au cours de l'exercice suivant, entraînant, en principe, une réduction des capacités de dépenses définies dans les perspectives financières.

Le Parlement avait subordonné son acceptation du nouvel accord interinstitutionnel à la condition que le traitement des soldes négatifs provenant des moins-values fiscales ne réduise pas les montants disponibles dans la limite des plafonds des dépenses. Le Conseil s'était engagé à trouver une solution appropriée à ce problème.

La Commission a présenté une proposition de modification des règles financières, mais, grâce à une gestion très prudente des ressources disponibles, des marges suffisantes ont en fait pu être dégagées pour couvrir les moins-values de recettes. Aussi l'autorité budgétaire a-t-elle préféré renoncer à cette modification de la réglementation financière.

## **3.2. L'élargissement de l'Union européenne**

Au cours des négociations d'élargissement qui se sont déroulées avec la Norvège, l'Autriche, la Finlande et la Suède, l'enjeu budgétaire a été déterminant. En effet, compte tenu de leur prospérité relative, les pays candidats étaient globalement appelés à contribuer au budget communautaire

dans une proportion supérieure au bénéfice qu'ils pouvaient escompter du fait des dépenses.

### *1) Les positions en présence*

#### **a) Les pays candidats avaient exprimé deux préoccupations principales:**

- ils redoutaient le « choc fiscal » occasionné par le versement de leur contribution au budget communautaire et souhaitaient, en conséquence, obtenir une mise en œuvre progressive du mécanisme des ressources propres;
- ils craignaient les conséquences du volet agricole des négociations pour les finances publiques nationales. En effet, l'Union avait proposé un alignement immédiat de leurs prix agricoles sur les prix communautaires, souvent plus faibles, accompagné d'aides dégressives, financées exclusivement par les budgets nationaux et destinées à compenser les conséquences de cette baisse des prix sur le revenu des agriculteurs; les pays candidats avaient marqué leur préférence pour un système de montants compensatoires « adhésion » (MCA) qui aurait permis un ajustement progressif des prix et évité ces aides budgétaires.

#### **b) De son côté, l'Union avait trois soucis majeurs:**

- tout d'abord, il était exclu d'envisager une dérogation permanente au système des ressources propres en vigueur;
- ensuite, si un régime transitoire devait être envisagé, il devait trouver sa justification dans un « manque à gagner » pour les pays adhérents dû à la mise en œuvre, qui n'aurait été que progressive, des interventions communautaires à leur profit;
- enfin, il fallait éviter de prendre en charge la totalité du coût de l'ajustement de l'agriculture des pays candidats. En outre, l'instauration de MCA serait allée à l'encontre d'un marché unique sans frontières intérieures.

En tout état de cause, la Communauté ne devait pas se retrouver dans une situation financière plus difficile qu'auparavant à la suite de l'élargissement.

## 2) *Les résultats des négociations*

À l'issue des négociations, les pays candidats se sont vu offrir des compensations budgétaires, plus connues sous le nom de «paquet agrobudgétaire». Leurs montants, inscrits dans l'acte d'adhésion, sont composés de deux éléments:

- une compensation du manque à gagner au cours de la première année dans le secteur agricole en raison du non-versement aux pays candidats des aides directes à l'hectare pour les grandes cultures et des primes à la viande bovine. Ce versement aurait dû, en effet, se fonder sur des déclarations à établir au début de l'année 1994, ce qui était matériellement impossible puisque ces pays n'étaient pas membres de la Communauté à cette époque;
- une compensation dégressive sur quatre ans visant globalement à soutenir les efforts budgétaires des pays candidats au profit de leur agriculture à la suite de la baisse des prix (aides directes compensatoires et dépréciation des stocks). Tous les pays candidats ont été admis au bénéfice de cette compensation, même la Suède qui avait déjà réalisé l'ajustement de son agriculture (pour éviter de la pénaliser).

Par ailleurs, il a été convenu que le budget communautaire prendrait en charge les engagements financiers que les pays candidats avaient contractés dans le cadre de l'accord instituant l'Espace économique européen (EEE).

L'acte d'adhésion prévoyait également les dotations auxquelles les nouveaux États membres pouvaient prétendre au titre des Fonds structurels:

- seule la région autrichienne du Burgenland était considérée comme éligible à l'objectif n° 1 des Fonds structurels;
- un nouvel objectif n° 6 était créé au profit des régions dont la densité de population ne dépassait pas 8 habitants par km<sup>2</sup>, ce qui revenait à limiter sa couverture géographique à quelques régions du nord de la Scandinavie et de la Finlande. L'objectif n° 6 était régi par des principes similaires à ceux de l'objectif n° 1, mais bénéficiait d'une dotation par habitant légèrement inférieure;

- ces pays étaient évidemment éligibles aux autres objectifs des Fonds structurels, au même titre que les autres États membres, pour un montant total également fixé dans l'acte d'adhésion.

### *3) L'adaptation des perspectives financières*

Comme le prévoyait l'accord interinstitutionnel de 1993, une adaptation des perspectives financières s'avérait nécessaire pour prendre en compte les besoins et moyens nouveaux d'une Communauté élargie. À la suite des propositions présentées par la Commission au début d'octobre 1994, un cadre adapté des perspectives financières pour la période 1995-1999 a été convenu entre les institutions le 29 novembre. La rapidité des travaux a ensuite permis d'arrêter directement le budget 1995 d'une Communauté à quinze États membres, compte tenu du résultat négatif du référendum en Norvège.

Les plafonds des rubriques ont été relevés pour tenir compte des besoins induits par l'élargissement de la Communauté et des résultats des négociations d'adhésion:

- la politique agricole commune: la ligne directrice agricole est relevée en proportion de 74 % du taux d'augmentation du PNB de la Communauté à la suite de son élargissement;
- les actions structurelles: les dotations des Fonds structurels sont accrues pour les pays adhérents, conformément à l'acte d'adhésion. Simultanément, le budget prend en charge la contribution des trois pays adhérents au mécanisme financier EEE et une nouvelle sous-rubrique est créée spécifiquement à cette fin sous la rubrique 2;
- les politiques internes: le plafond de la rubrique est augmenté de 7 %, ce qui correspond au poids relatif du PNB des pays adhérents;
- les actions extérieures: le plafond de la rubrique est augmenté de 6,3 %, ce qui permet un développement des actions extérieures en accord avec l'accroissement de la capacité contributive de l'Union européenne;
- les dépenses administratives; la rubrique 5 est augmentée de 4,66 % en moyenne sur la période 1995-1999.

Par ailleurs, une nouvelle rubrique 7 est créée, destinée à accueillir les compensations dont bénéficient les nouveaux États membres sur la période 1995-1998, conformément à l'acte d'adhésion.

Les institutions ont également profité de cette adaptation des perspectives financières et des moyens nouveaux dont disposait ainsi l'Union européenne pour revoir les plafonds des rubriques 2 et 3 afin de répondre à des besoins spécifiques qui étaient apparus plus récemment.

- La rubrique 2 est relevée de 200 millions d'écus (prix de 1995), répartis par tiers de 1995 à 1997. Cette augmentation forfaitaire, destinée aux initiatives communautaires, doit permettre le financement du programme pour la paix en Irlande du Nord dans les conditions précisées par le Conseil européen d'Essen.
- La rubrique 3 est relevée de 400 millions d'écus (prix de 1994), répartis de manière égale sur les cinq années suivantes, afin d'assurer le financement du programme pour la modernisation de l'industrie textile et de l'habillement au Portugal, dont le principe avait été adopté lors de la conclusion du cycle d'Uruguay.

Comme le montre le tableau 4.2 ci-après (exprimé aux prix de 1995), le nouveau cadre des perspectives financières de la Communauté élargie laisse, entre le plafond des crédits pour paiements et le plafond des ressources propres, une marge disponible nettement supérieure à celle prévue à Édimbourg, qui atteint 0,03 % du PNB en fin de période.

**TABLEAU 4.2**  
**Les perspectives financières pour la Communauté élargie 1995-1999**  
**Crédits d'engagement**

*(en millions d'écus, aux prix de 1995)*

	1995	1996	1997	1998	1999
1. Politique agricole commune	37 944	39 546	40 267	41 006	41 764
2. Opérations structurelles	26 329	27 710	29 375	31 164	32 956
— Fonds structurels <sup>(1)</sup>	24 069	25 206	26 604	28 340	30 187
— Fonds de cohésion	2 152	2 396	2 663	2 716	2 769
— Mécanisme financier de l'EEE <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>	108	108	108	108	0
3. Politiques internes	5 060	5 233	5 449	5 677	5 894
4. Action externe	4 895	5 162	5 468	5 865	6 340
5. Dépenses administratives	4 022	4 110	4 232	4 295	4 359
6. Réserves	1 146	1 140	1 140	1 140	1 140
— Réserve monétaire <sup>(2)</sup>	500	500	500	500	500
— Réserve pour garantie	323	320	320	320	320
— Réserve pour aides d'urgence	323	320	320	320	320
7. Compensations <sup>(2)</sup>	1 547	701	212	99	0
8. Total des crédits pour engagements	80 943	83 602	86 143	89 246	92 453
9. Total des crédits pour paiements	77 229	79 248	82 227	85 073	88 007
Crédits pour paiements en % du PNB	1,20	1,21	1,22	1,23	1,24
Marge en % du PNB	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03
Plafond des ressources propres en % du PNB	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

<sup>(1)</sup> Pour les montants destinés aux nouveaux États membres, fixés aux prix de 1995 dans l'acte d'adhésion, l'ajustement technique annuel pour les années 1996 à 1999 a été effectué sur la base des prix de 1995.

<sup>(2)</sup> Définis à prix courants.

<sup>(3)</sup> Le plafond de la sous-rubrique pouvait être modifié, si nécessaire, selon la procédure d'ajustement technique prévue au paragraphe 9 de l'accord interinstitutionnel, en fonction des paiements effectifs au cours de chaque exercice.

### **3.3. Les résultats en termes de discipline budgétaire et d'amélioration de la procédure budgétaire**

#### *1) L'évolution du budget dans le cadre financier fixé*

Hormis l'adaptation qui s'imposait à partir de 1995 pour tenir compte de l'élargissement de l'Union européenne, le cadre financier n'a fait l'objet d'aucune révision sur sa période d'application. La proposition présentée par la Commission en 1996, qui visait à renforcer certaines politiques internes susceptibles de favoriser la croissance et l'emploi par redéploiement et reclassement de dépenses entre les rubriques, n'avait pas été retenue par le Conseil.

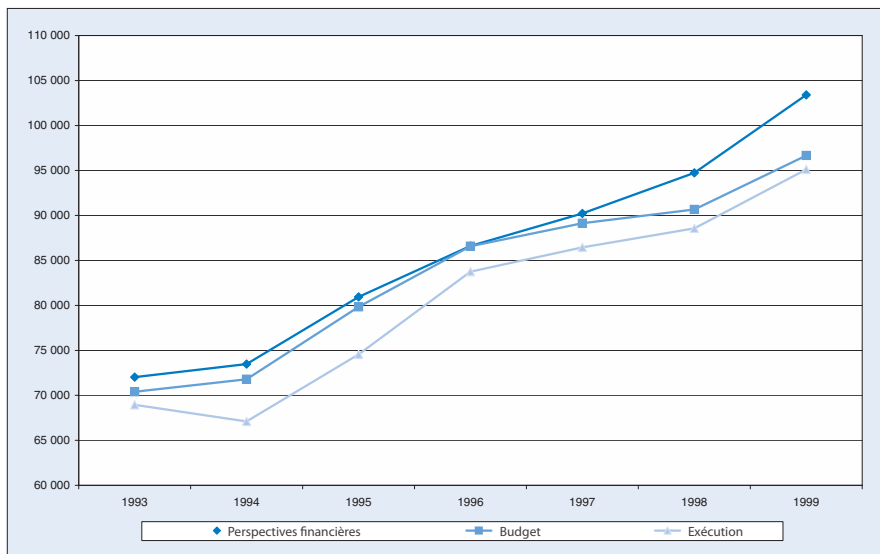
#### **a) Les dépenses**

Dans l'application du cadre financier, on peut distinguer deux sous-périodes (voir le graphique 4.1 ci-après):

- de 1993 à 1996, les budgets annuels ont été adoptés à des niveaux proches des plafonds des perspectives financières et l'on observe, en 1994 et 1995, une sous-exécution marquée des crédits. Cette sous-exécution trouve son origine, pour une large part, dans les dépenses agricoles et dans les actions structurelles. Dans le premier cas, cette situation a montré la nécessité d'améliorer la prévision de la dépense et le suivi de son exécution. Dans le second cas, la sous-exécution s'explique par les retards pris dans la mise en place, à partir de 1994, des nouveaux programmes, en particulier ceux concernant les initiatives communautaires ainsi que les objectifs n<sup>os</sup> 2, 5 a) et 5 b). Les transferts des montants non utilisés, comme il est prévu dans l'accord interinstitutionnel, se sont concentrés sur la fin de la période, pour atteindre près de 3,3 milliards en 1999, gonflant ainsi artificiellement le niveau des dépenses au titre de cet exercice;
- toutefois, à partir de 1997, les budgets annuels sont arrêtés en laissant des marges substantielles sous les plafonds des perspectives financières, et l'amélioration de la mise en œuvre du budget réduit la sous-exécution.

## GRAPHIQUE 4.1

Évolution comparée des plafonds des perspectives financières,  
des dépenses inscrites au budget et de leur exécution  
Total des crédits d'engagement en millions d'écus, à prix courants



## b) Les ressources propres

Le niveau du PNB ayant dû être revu plusieurs fois à la baisse en raison de conditions économiques défavorables, le total des crédits pour paiements inscrits au budget était proche du plafond des ressources propres jusqu'en 1996 et l'a même légèrement dépassé sur la première année de la période<sup>(1)</sup>. Une marge croissante a ensuite été laissée disponible sur le restant de la période. L'exécution des crédits pour paiements a suivi un profil analogue à celle des engagements: après une détérioration prononcée en 1994 et 1995, les taux d'exécution se sont redressés, tout en restant à des niveaux très inférieurs au plafond des ressources propres.

<sup>(1)</sup> En fait, le montant des ressources propres effectivement appelées au cours de cet exercice est resté compatible avec le plafond fixé, compte tenu du financement provenant des autres recettes.

TABLEAU 4.3

Évolution comparée des plafonds des ressources propres,  
des crédits pour paiements inscrits au budget et de leur exécution

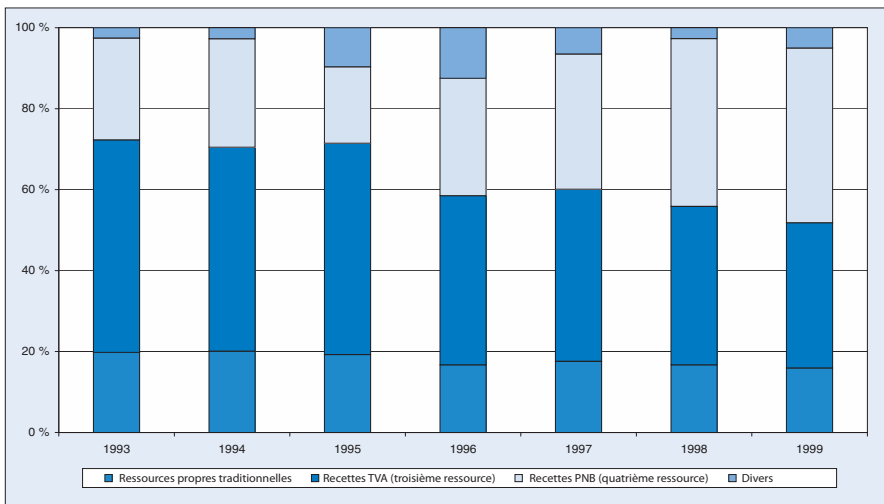
	EU-12		EU-15				
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Plafonds des ressources propres	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Budget	1,21	1,18	1,17	1,21	1,16	1,12	1,10
Exécution	1,17	1,03	1,03	1,14	1,12	1,09	1,07

(en % du PNB)

Pour ce qui concerne la structure des ressources propres, le rendement des ressources propres traditionnelles est resté à peu près constant sur la période, même si leur poids relatif dans le total des recettes a continué à se réduire progressivement. Le net recul de la part de la ressource TVA (de 52,5 % en 1993 à 35,5 % en 1999) est conforme à l'objectif poursuivi lors de l'aménagement de la décision de base sur les ressources propres. En conséquence, la part de la ressource fondée sur le PNB des États membres représentait un peu plus de 48 % des recettes en fin de période.

GRAPHIQUE 4.2

Structure des ressources propres (1993-1999)



## 2) *L'amélioration du débat budgétaire*

La procédure de collaboration interinstitutionnelle introduite par l'accord de 1993 s'est d'abord heurtée à des difficultés à nouveau liées au problème de classification des dépenses. Le Parlement européen a saisi l'occasion de la concertation sur les DO, non seulement pour débattre de leurs montants, mais également pour en remettre en cause la classification. Le Parlement ayant procédé unilatéralement au reclassement de certaines lignes de dépenses dans le budget 1995, celui-ci a été annulé par la Cour de justice à la suite d'un recours du Conseil. La situation a pu être ensuite régularisée, sans toutefois qu'un accord sur le fond soit intervenu sur cette question.

Malgré ce début difficile, cette procédure a permis néanmoins d'établir une dynamique de concertation, qui s'est progressivement élargie à l'ensemble des dépenses et s'est maintenue tout au long de la procédure budgétaire. Dans ce contexte, plusieurs accords ont pu intervenir pour faciliter le déroulement de la procédure budgétaire.

En mars 1995, les institutions ont souscrit à une déclaration commune concernant l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs en vue d'améliorer sur ce point la déclaration de 1982. Par cette déclaration, les institutions renoncent à la pratique des «montants estimés nécessaires», tout en tenant compte de la situation juridique nouvelle créée par l'extension du pouvoir législatif du Parlement, avec l'introduction, dans certains domaines, de la procédure de codécision pour les actes de base.

- Les programmes pluriannuels résultant d'actes adoptés en codécision comportent des montants de référence qui lient les institutions lors de la procédure budgétaire annuelle.
- Les programmes pluriannuels résultant d'actes non codécidés ne comportent pas de tels montants. Si le Conseil entend néanmoins inscrire une référence financière dans ces actes, celle-ci n'a qu'un caractère illustratif de la volonté du législateur et ne lie donc pas les institutions au cours de la procédure budgétaire.
- En décembre 1996, une déclaration commune a été adoptée concernant l'amélioration de l'information de l'autorité budgétaire sur les négociations et la conclusion des accords de pêche.

- En avril 1997, les institutions sont convenues du principe de la présentation d'une lettre rectificative, intervenant vers la fin de la procédure budgétaire (octobre), afin de permettre une actualisation des prévisions de dépenses en matière agricole.
- En juillet 1997, un accord interinstitutionnel a été conclu sur le financement de la politique étrangère et de sécurité commune.
- En octobre 1998, un accord est intervenu sur la question des bases légales et de l'exécution budgétaire, un autre point qui n'avait été que partiellement réglé dans la déclaration de 1982. Cet accord confirme le principe selon lequel l'exécution des crédits inscrits au budget requiert l'adoption préalable d'un acte de base. Les exceptions à ce principe sont précisées et peuvent concerner trois types d'actions: projets pilotes, actions préparatoires et actions de nature ponctuelle. Dans les deux premiers cas, les exceptions sont strictement limitées dans le temps et dans leur montant.

## Chapitre 5

# La stabilisation budgétaire dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne: le paquet Agenda 2000 (2000-2006)

En décembre 1995, le Conseil européen de Madrid a décidé d'ouvrir une réflexion préparatoire sur la période postérieure à 1999 et invité la Commission à présenter une communication sur le futur cadre financier de l'Union, en la plaçant dans la perspective de l'élargissement.

La Commission a donné suite à cette demande, en juillet 1997, en publiant sa communication «Agenda 2000»<sup>(1)</sup>. Elle a ensuite présenté, en mars 1998, un ensemble détaillé de propositions portant sur la réforme de plusieurs politiques communautaires, les préparatifs de l'adhésion de nouveaux États membres et le cadre financier pour la période à venir<sup>(2)</sup>. Enfin, en octobre 1998, elle a remis un rapport sur le système des ressources propres<sup>(3)</sup>.

---

(1) «Agenda 2000: pour une Union plus forte et plus large», COM(97) 2000; *Supplément au Bulletin de l'Union européenne* 5-1997.

(2) Sur ces aspects financiers, voir: la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006, COM(98) 164 du 18 mars 1998; le rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire — Propositions en vue de son renouvellement, COM(98) 165 du 18 mars 1998; le document de travail de la Commission «Projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire», SEC(1998) 698 du 29 avril 1998.

(3) «Le financement de l'Union européenne», rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres, COM(98) 560 du 7 octobre 1998, *Supplément au Bulletin de l'Union européenne* 10-1998.

Les négociations sur ces propositions se sont inscrites dans un contexte à maints égards plus difficile que celui qui avait prévalu lors de la discussion du paquet Delors II en 1992:

- outre la mise en place d'un nouveau cadre financier (tenant compte de l'incidence financière des prochains élargissements), des décisions majeures devaient simultanément être prises sur la réforme de la PAC et des activités structurelles. Lors de la négociation de 1992, une première réforme de la PAC avait en revanche déjà été réalisée avant l'établissement du cadre financier. Concernant les actions structurelles, l'enjeu portait principalement sur le montant des dotations à leur accorder, sans que soient proposées de modifications substantielles aux règles de base. Si l'élargissement aux pays nordiques et à l'Autriche se profilait, il concernait des pays relativement prospères dont l'adhésion n'entraînerait pas de charges nettes supplémentaires pour le budget de l'Union;
- le souci d'assurer une gestion budgétaire rigoureuse, en liaison avec la mise en place de l'union monétaire, jouait beaucoup plus fortement qu'en 1992, où le principe d'une augmentation du plafond des ressources propres avait dès le départ été assez largement admis;
- plusieurs États membres soulevaient, avec insistance, le problème de leur contribution nette au budget de l'Union, alors qu'en 1992 les revendications en ce sens avaient été plus modérées.

Tout cela explique pourquoi la négociation sur l'Agenda 2000 aura duré près de deux ans, jusqu'à ce que le Conseil européen de Berlin de mars 1999 en fixe enfin les principaux éléments. Un nouvel accord interinstitutionnel, comprenant le cadre financier pour la période 2000-2006, était conclu le 6 mai suivant<sup>(1)</sup>. Quant aux dispositions réglementaires concernant la réforme de la PAC, les nouvelles orientations pour les actions structurelles et la mise en place des instruments financiers de pré-adhésion, elles ont été adoptées en mai et juin. Il faudra toutefois attendre septembre 2000 pour que le Conseil adopte le nouveau règlement concer-

---

<sup>(1)</sup> Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JO C 172 du 18.6.1999, p. 1.

nant la discipline budgétaire<sup>(1)</sup> et la nouvelle décision relative au système des ressources propres<sup>(2)</sup>.

## 1. Les propositions de la Commission

### 1.1. Le cadre financier

Les propositions de la Commission visaient à financer, tout en maintenant le plafond des ressources propres à son niveau de 1999, soit 1,27 % du PNB, les réformes de la politique agricole commune et des actions structurelles, la poursuite des autres politiques internes et des actions extérieures ainsi qu'un premier élargissement de l'Union, tout cela en conservant une marge de sécurité suffisante.

#### 1) *La politique agricole commune*

L'objectif était de prévenir tout retour à l'accumulation d'excédents coûteux, que les nouvelles règles internationales rendraient bientôt inexportables, et d'aborder dans les meilleures conditions le prochain cycle de négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'orientation générale a été de poursuivre dans la voie tracée par la réforme de 1992. Des baisses des prix d'intervention ont donc été proposées pour les cultures arables (- 20 % dès la campagne 2000/2001), le lait (- 15 % sur quatre ans) et la viande bovine (- 30 % sur trois ans). Ces réductions devaient, pour une large part, être compensées par une augmentation des aides directes aux producteurs, qu'il était proposé de rendre dégressives au-delà d'un montant de 100 000 euros par exploitation. Des réformes des secteurs du tabac, de l'huile d'olive et du vin étaient également envisagées. Ces propositions prévoyaient une augmentation de la dépense dans un premier temps, suivie d'une stabilisation après 2003.

Un autre objectif de la réforme proposée était d'adjoindre aux mesures d'organisation des marchés (interventions et aides compensatoires) un volet renforcé et plus homogène d'actions en faveur du développement

(1) Règlement (CE) n° 2040/2000 du Conseil du 26 septembre 2000 concernant la discipline budgétaire, JO L 244 du 29.9.2000, p. 27.

(2) Décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000, JO L 253 du 7.10.2000, p. 42.

rural. Le FEOGA-Garantie serait donc appelé à financer, non seulement les mesures d'accompagnement rural introduites par la réforme de 1992 (forêts, préretraites, mesures agroenvironnementales), mais aussi des interventions qui relevaient jusqu'alors des objectifs n<sup>os</sup> 5 a) et 5 b) des Fonds structurels et des mesures structurelles dans le domaine de la pêche.

## *2) Les actions structurelles*

Après la très forte progression des dotations enregistrée au cours de la décennie précédente, la démarche proposée par la Commission était de maintenir l'effort financier en faveur de la cohésion au niveau relatif atteint en 1999 (0,46 % du PNB), mais en incluant dans cette enveloppe le volet structurel des aides de préadhésion et le coût des mesures structurelles découlant de la première phase d'élargissement de l'Union. À la lumière de l'expérience, son approche comportait trois axes majeurs:

- une concentration des ressources, avec une réduction de sept à trois des objectifs assignés aux Fonds structurels: l'objectif n<sup>o</sup> 1 pour les régions les moins prospères (PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire); un objectif n<sup>o</sup> 2 rénové pour couvrir les zones en mutation (dans les secteurs de l'industrie, des services ou de la pêche), les zones rurales en déclin et les zones urbaines en difficulté; un nouvel objectif n<sup>o</sup> 3 destiné à soutenir l'adaptation et la modernisation des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. En outre, il était proposé de ramener à trois, au lieu de quatorze, le nombre des initiatives communautaires;
- une concentration géographique des interventions, moyennant une application stricte du seuil d'éligibilité à l'objectif n<sup>o</sup> 1 et une réduction de la population éligible au nouvel objectif n<sup>o</sup> 2. Un régime dégressif était proposé pour les régions qui ne seraient plus éligibles;
- une simplification des règles de gestion.

## *3) Les autres domaines de dépenses*

Les propositions de la Commission tendaient à infléchir nettement vers le bas les progressions des plafonds qui avaient été convenues sur la période précédente.

Pour ce qui concerne les politiques internes, la Commission a proposé de donner la priorité aux programmes qui, au niveau communautaire, pouvaient le mieux contribuer à la croissance et à l'emploi: programme-cadre de recherche, réseaux transeuropéens, éducation et formation, environnement, actions en faveur des petites et moyennes entreprises (PME). Le plafond fixé pour cette catégorie de dépenses devait évoluer comme le PNB de l'UE.

En revanche, une progression plus faible était proposée pour le plafond de dépenses des actions extérieures, après la forte augmentation intervenue au cours de la période précédente. Une priorité devait être accordée, en dehors des pays candidats, aux régions les plus proches de l'Union européenne.

Pour l'évolution des dépenses administratives, la Commission se fondait sur l'hypothèse d'une stabilité des effectifs, tout en tenant compte des programmes immobiliers déjà engagés et d'une augmentation sensible des dépenses prévisibles de pensions.

#### *4) L'incidence de l'élargissement*

La Commission a proposé de mettre en place une aide de préadhésion, au bénéfice des dix pays candidats d'Europe centrale et orientale<sup>(1)</sup>, s'articulant sur trois volets:

- pour ces pays, le programme Phare serait renforcé et centré sur le soutien au développement des capacités administratives et aux investissements nécessaires à la reprise de l'acquis communautaire;
- un autre instrument (Sapard) permettrait de moderniser la filière agro-alimentaire et les projets de développement rural;
- enfin, un instrument structurel (ISPA) contribuerait au financement de projets dans les domaines des transports et de l'environnement.

Une dotation annuelle constante sur la période 2000-2006 était proposée pour ces trois instruments. Ce montant serait maintenu inchangé après les premières adhésions et se concentrerait ainsi sur un nombre réduit de bénéficiaires.

---

<sup>(1)</sup> Chypre et Malte bénéficient des programmes en faveur des pays méditerranéens non membres.

Concernant l'élargissement proprement dit, l'hypothèse technique retenue était celle d'une adhésion, au plus tôt en 2002, de six pays: Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovénie. La Commission a proposé d'inscrire à partir de cette date, dans le cadre financier, une enveloppe globale destinée à couvrir le coût de cette première phase d'élargissement.

- Les dépenses relevant du domaine agricole ont été estimées à un niveau relativement modeste. Cela s'explique par le fait que la Commission n'envisageait pas d'octroyer d'aides compensatoires directes aux agriculteurs de ces pays. En effet, l'adhésion ne devait pas en principe se traduire dans ces pays par une baisse des prix agricoles internes. Une trop forte augmentation des revenus agricoles par rapport aux autres secteurs de production serait de surcroît une source de distorsions économiques préjudiciables. Outre les mesures de soutien des marchés, la plus grande part des dépenses serait donc affectée à des aides au développement rural, prenant le relais des aides de préadhésion déjà consenties en ce domaine en les renforçant.
- La plus grande partie des montants qu'il était proposé de mettre en réserve dans la perspective de l'élargissement concernait les actions structurelles. À cet égard, il s'agissait de trouver un équilibre entre les besoins potentiels souvent considérables de ces pays et leur capacité à absorber et à cofinancer ces aides en les affectant à des programmes économiquement viables.
- Les autres dépenses supplémentaires concernaient la participation des nouveaux États membres aux politiques communautaires internes et les coûts de fonctionnement administratifs des institutions.

## **1.2. Le système de financement**

À l'occasion de l'adoption du paquet Delors II, la Commission s'était engagée à présenter, avant la fin de la période en 1999, un rapport sur le système des ressources propres. Compte tenu de l'importance des aspects relatifs au financement du budget pour la discussion de l'Agenda 2000, et la question de la répartition des charges de financement ayant été soulevée par l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, la Commission a présenté plus tôt que prévu (octobre 1998) son rapport sur ce thème. Ce rapport ne présentait pas de propositions spécifiques de réforme du système existant, mais procédait à une analyse de son fonctionnement et à un examen des modifications envisageables.

### *1) Le fonctionnement du système*

Dans ce rapport, la Commission constate que le système existant a été en mesure de fournir les ressources nécessaires et qu'il est devenu plus équitable, au sens où la répartition des charges n'est pas éloignée de celle des capacités contributives mesurées par le PNB des États membres. Deux types de réforme sont examinés:

- l'introduction de nouvelles ressources propres, plus proches dans leur nature de véritables recettes fiscales;
- une simplification du système, qui consisterait à remplacer la ressource TVA, voire les ressources propres traditionnelles, par la seule ressource PNB.

### *2) Le mécanisme de correction britannique*

Le rapport note que le contexte a changé depuis l'instauration de ce mécanisme. La prospérité relative du Royaume-Uni s'est améliorée. Le déséquilibre budgétaire de cet État membre vis-à-vis du budget de l'Union n'était pas un cas unique. À l'origine, ce déséquilibre trouvait sa source principalement dans la dépense agricole. Cependant, le mécanisme de correction s'appliquait de la même façon à d'autres catégories de dépenses. Comme la part de ces catégories a fortement augmenté dans le budget communautaire (en particulier les dépenses de cohésion), le mécanisme de correction du Royaume-Uni s'est éloigné de sa justification initiale. De même, au moment de l'élargissement de l'Union, les dépenses de préadhésion qui bénéficiaient à des pays tiers et n'entraient pas dans le calcul de la correction, ont été relayées, à un niveau accru, par des dépenses internes à l'Union, lesquelles ont donné lieu à un remboursement au Royaume-Uni.

### *3) Le problème des contributions nettes au budget communautaire*

Le rapport reconnaît qu'un problème de contribution nette peut se poser pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède et indique trois voies possibles, à supposer qu'un consensus se dégage pour traiter de cette question:

- une première option serait d'évoluer vers un système de ressources propres plus simple, plus transparent et dont les éléments de régressivité

seraient éliminés. On pourrait par exemple envisager la suppression progressive du mécanisme de correction britannique, qui représente une charge additionnelle pour tous les autres États membres, et le remplacement total ou partiel des autres ressources par la ressource PNB;

- une autre approche consisterait à introduire des corrections du côté des dépenses. Le rapport examine par exemple la possibilité de prévoir un remboursement seulement partiel des dépenses d'aide directe aux producteurs de la PAC. L'autre partie, en application d'une réglementation qui resterait en tout état de cause commune à tous les États membres, serait prise en charge par les budgets nationaux;
- une troisième voie serait d'instituer un mécanisme généralisé de correction des soldes négatifs, selon des seuils et des paramètres à déterminer.

### **1.3. Le renouvellement de l'accord interinstitutionnel**

En se fondant sur l'expérience satisfaisante de l'application de l'accord précédemment conclu en 1993, la Commission a proposé le renouvellement de cet instrument, dans sa double fonction: marquer l'accord des institutions sur le cadre financier fixé et ses modalités de mise en œuvre sur la période couverte; poursuivre dans la voie de l'amélioration de la procédure budgétaire annuelle.

La Commission considérait que l'essentiel du dispositif en vigueur devait être maintenu. Parmi d'autres modifications de caractère plus technique, deux types d'aménagements étaient cependant proposés:

- le cadre financier envisagé pour 2000-2006 offrait moins de latitude que le précédent. En particulier, il conduisait à une marge de manœuvre du Parlement sur les DNO qui, au total, était probablement inférieure sur la période à ce qu'il aurait pu attendre des dispositions du traité. La Commission proposait donc d'introduire des mécanismes de flexibilité permettant des transferts entre certaines rubriques ou une utilisation, en dépassement des plafonds, de crédits non utilisés au cours de l'exercice précédent. Ces procédures étaient moins lourdes qu'une révision des perspectives financières, mais ne concernaient que des montants limités;

- la Commission proposait également de consolider et d'actualiser dans le nouvel accord l'ensemble des dispositifs convenus entre les institutions, par voie d'accords spécifiques ou de déclarations communes, pour améliorer le déroulement de la procédure budgétaire. La procédure de concertation entre le Parlement et le Conseil introduite en 1993 serait étendue à l'ensemble des dépenses et appelée à se poursuivre tout au long de la discussion budgétaire, confirmant ainsi la pratique qui s'était de facto développée. En outre, les dépenses de développement rural intégrées à la PAC réformée devaient être, selon la Commission, traitées comme des DNO.

## 2. Les résultats de la négociation

### 2.1. La stabilisation de la dépense communautaire

La stabilisation des dépenses a constitué la préoccupation dominante des États membres au cours de la négociation, au-delà même de ce qu'imposaient le maintien du plafond des ressources propres à 1,27 % du PNB et la prise en compte des premières adhésions. Une consolidation de la dépense était considérée par tous les États membres comme une contribution nécessaire aux efforts de rigueur budgétaire qu'ils avaient entrepris au niveau national. Une stabilisation était également le moyen, pour les contributeurs nets, d'éviter une nouvelle détérioration en termes absolus de leur position déficitaire, d'autant plus que la discussion montrait les difficultés d'obtenir un accord sur une réforme substantielle du système des ressources propres.

**TABLEAU 5.1.A**  
**Perspectives financières (EU-15)**

*(en millions d'euros, aux prix de 1999)*

<b>Crédits d'engagement</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>1. Agriculture</b>	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
PAC (hors développement rural)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Développement rural et mesures d'accompagnement	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
<b>2. Opérations structurelles</b>	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
<b>3. Politiques internes <sup>(1)</sup></b>	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
<b>4. Action externe</b>	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
<b>5. Administration <sup>(2)</sup></b>	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
<b>6. Réserves</b>	900	900	650	400	400	400	400
Réserve monétaire	500	500	250				
Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garantie	200	200	200	200	200	200	200
<b>7. Aide de préadhésion</b>	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Agriculture	520	520	520	520	520	520	520
Instrument structurel de préadhésion	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Phare (pays candidats)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
<b>Total des crédits pour engagements</b>	<b>92 025</b>	<b>93 475</b>	<b>93 955</b>	<b>93 215</b>	<b>91 735</b>	<b>91 125</b>	<b>90 660</b>
<b>Total des crédits pour paiements</b>	<b>89 600</b>	<b>91 110</b>	<b>94 220</b>	<b>94 880</b>	<b>91 910</b>	<b>90 160</b>	<b>89 620</b>
<b>Crédits pour paiements en % du PNB</b>	<b>1,13 %</b>	<b>1,12 %</b>	<b>1,13 %</b>	<b>1,11 %</b>	<b>1,05 %</b>	<b>1,01 %</b>	<b>0,97 %</b>
<b>Disponibles pour l'adhésion (crédits pour paiements)</b>			<b>4 140</b>	<b>6 710</b>	<b>8 890</b>	<b>11 440</b>	<b>14 220</b>
Agriculture			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Autres dépenses			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
<b>Plafond, crédits pour paiements</b>	<b>89 600</b>	<b>91 110</b>	<b>98 360</b>	<b>101 590</b>	<b>100 800</b>	<b>101 600</b>	<b>103 840</b>
<b>Plafond, paiements en % du PNB</b>	<b>1,13 %</b>	<b>1,12 %</b>	<b>1,18 %</b>	<b>1,19 %</b>	<b>1,15 %</b>	<b>1,13 %</b>	<b>1,13 %</b>
<b>Marge pour dépenses imprévues</b>	<b>0,14 %</b>	<b>0,15 %</b>	<b>0,09 %</b>	<b>0,08 %</b>	<b>0,12 %</b>	<b>0,14 %</b>	<b>0,14 %</b>
<b>Plafond des ressources propres</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>	<b>1,27 %</b>

(1) Conformément à l'article 2 de la décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil et à l'article 2 de la décision 1999/64/Euratom du Conseil (JO L 26 du 1.2.1999, p. 1 et 34), 11 510 millions d'euros aux prix courants sont disponibles pour la recherche, pour la période 2000-2002.

(2) Les montants au titre des dépenses de pensions pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 1 100 millions d'euros (aux prix de 1999) pour la période 2000-2006.

**TABLEAU 5.1.B**  
**Cadre financier (EU-21)**

(en millions d'euros, aux prix de 1999)

Crédits d'engagement	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Agriculture</b>	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
PAC (hors développement rural)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Développement rural et mesures d'accompagnement	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
<b>2. Opérations structurelles</b>	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
<b>3. Politiques internes <sup>(1)</sup></b>	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
<b>4. Action externe</b>	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
<b>5. Administration <sup>(2)</sup></b>	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
<b>6. Réserves</b>	900	900	650	400	400	400	400
Réserve monétaire	500	500	250				
Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garantie	200	200	200	200	200	200	200
<b>7. Aide de préadhésion</b>	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Agriculture	520	520	520	520	520	520	520
Instrument structurel de préadhésion	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Phare (pays candidats)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
<b>8. Élargissement</b>			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Agriculture			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Opérations structurelles			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Politiques internes			730	760	790	820	850
Administration			370	410	450	450	450
<b>Total des crédits pour engagements</b>	<b>92 025</b>	<b>93 475</b>	<b>100 405</b>	<b>102 245</b>	<b>103 345</b>	<b>105 325</b>	<b>107 440</b>
<b>Total des crédits pour paiements</b>	<b>89 600</b>	<b>91 110</b>	<b>98 360</b>	<b>101 590</b>	<b>100 800</b>	<b>101 600</b>	<b>103 840</b>
<i>dont: élargissement</i>			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
<b>Crédits pour paiements en % du PNB</b>	1,13 %	1,12 %	1,14 %	1,15 %	1,11 %	1,09 %	1,09 %
<b>Marge pour dépenses imprévues</b>	0,14 %	0,15 %	0,13 %	0,12 %	0,16 %	0,18 %	0,18 %
<b>Plafond des ressources propres</b>	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %	1,27 %

<sup>(1)</sup> Conformément à l'article 2 de la décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil et à l'article 2 de la décision 1999/64/Euratom du Conseil (JO L 26 du 1.2.1999, p. 1 et 34), 11 510 millions d'euros aux prix courants sont disponibles pour la recherche, pour la période 2000-2002.

<sup>(2)</sup> Les montants au titre des dépenses de pensions pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 1 100 millions d'euros (aux prix de 1999) pour la période 2000-2006.

### *1) Le total des dépenses*

Dans le cadre financier finalement adopté, le plafond total des dépenses en paiements fixé pour l'Union à quinze États membres (EU-15), mesuré en pourcentage du PNB prévisible, a décliné sensiblement à partir de 2003 pour atteindre 0,97 % en 2006, contre 1,10 % dans le budget 1999. En tenant compte des montants mis en réserve pour une première phase d'élargissement supposée intervenir en 2002, il restait encore sous le plafond des ressources propres une marge non utilisée variant de 0,09 à 0,14 % du PNB de l'EU-15.

Cette évolution des plafonds de dépenses en paiements tenait compte de la nécessité de couvrir la liquidation des engagements contractés au cours de la période précédente. Cela signifiait que la contrainte imposée sur l'évolution des plafonds pour des engagements nouveaux était encore plus marquée. Ces plafonds étaient inférieurs, chaque année, au montant du budget 1999 et a fortiori au plafond fixé pour cette année dans les précédentes perspectives financières.

### *2) La dépense agricole (rubrique 1)*

La définition de cette rubrique a été modifiée. Il a été convenu que son plafond ne serait plus la ligne directrice agricole mais qu'il correspondrait à la dépense telle qu'elle résultait de la PAC réformée. La ligne directrice, d'un niveau plus élevé, continuait d'être calculée mais ne figurait plus en tant que telle dans les perspectives financières. Son champ d'application était élargi pour couvrir non seulement les dépenses de la rubrique 1, mais aussi le volet agricole des aides de préadhésion et l'enveloppe prévue en ce domaine pour la prochaine phase d'élargissement de l'Union. La rubrique 1 comprenait en outre deux sous-rubriques: l'une regroupant les dépenses des organisations communes des marchés (interventions, aides directes aux producteurs, mesures vétérinaires et phytosanitaires), l'autre les dépenses de développement rural (mesures d'accompagnement de la réforme de 1992 et mesures structurelles relevant auparavant des Fonds structurels).

La démarche suivie au cours de la négociation a consisté à fixer, pour la PAC réformée, un niveau de dépenses à peu près équivalent au montant inscrit au budget 1999. Les économies recherchées ont d'abord été

obtenues par des baisses des prix d'intervention inférieures à celles proposées, et donc par de moindres compensations sous forme d'aides aux producteurs: la réduction des prix était de 15 % en deux étapes pour les grandes cultures (au lieu de 25 % en une seule fois) et de 20 % (au lieu de 30 %) pour la viande bovine. En outre, la réforme du secteur du lait a été repoussée jusqu'à la fin de la période.

D'autres formules ont été envisagées mais n'ont pas été retenues:

- la possibilité de ne rembourser aux États membres qu'une partie des dépenses, dont ils font l'avance, au titre des aides directes aux producteurs (formule dite d'un «cofinancement» des dépenses);
- une distribution des aides directes selon un schéma dégressif («dégressivité»), dans le temps et/ou à partir d'un certain seuil par exploitation («écrêtement»).

### *3) Les actions structurelles (rubrique 2)*

Les montants fixés étaient inférieurs à ceux proposés par la Commission. Toutefois, ses propositions concernant la concentration des interventions, les critères de répartition et la simplification des modes de gestion ont été adoptées sans changements majeurs.

### *4) Les autres catégories de dépenses*

Les plafonds des rubriques pour les politiques internes, les actions extérieures et les dépenses administratives étaient sensiblement inférieurs aux propositions de la Commission. Les réductions ont été décidées de façon relativement forfaitaire, sans réelle discussion quant au contenu à donner à l'avenir à ces catégories de dépenses. Dans cette démarche, ce ne sont pas les plafonds existants de 1999 qui ont été pris comme point de départ, mais les montants, moins élevés, de crédits effectivement inscrits au budget de 1999.

En revanche, les montants proposés par la Commission pour les aides de préadhésion et pour le coût estimé d'un premier élargissement ont été acceptés sans modification.

## **2.2. Un aménagement limité du système des ressources propres**

Le Conseil européen de Berlin n'a finalement retenu aucune des trois options visant à rééquilibrer les positions budgétaires préconisées dans le rapport de la Commission. La solution à cette question a principalement été recherchée dans une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses et une certaine réorientation de leurs flux. Les résultats ainsi obtenus ont été renforcés par des ajustements de portée relativement modeste du système de financement.

Le Conseil européen a ainsi décidé:

- de réduire le taux maximal d'appel de la ressource TVA à 0,75 % en 2002 et à 0,50 % en 2004;
- d'augmenter de 10 % à 25 % le pourcentage des ressources propres traditionnelles que les États membres conservent pour couvrir leurs coûts de recouvrement;
- de maintenir le mécanisme de correction au profit du Royaume-Uni, en y apportant quelques ajustements mineurs, par exemple pour neutraliser l'avantage qui résulterait, après l'élargissement, de la substitution des aides de préadhésion par des dépenses de caractère interne à l'Union;
- de réduire la part versée par l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède pour le financement de la correction britannique à un quart de leur part normale.

## **2.3. La conclusion d'un nouvel accord interinstitutionnel**

### *1) Les règles d'application du cadre financier*

Ces règles ont été maintenues inchangées pour l'essentiel. Certaines dispositions nouvelles ont cependant été introduites.

- Le caractère «privilegié» des dépenses relatives aux actions structurelles a été restreint, en liaison avec la nouvelle réglementation de base en

ce domaine. Les dotations prévues dans le cadre financier restent des objectifs de dépenses qui doivent être inscrits chaque année au budget. Toutefois, la possibilité de transférer sur des exercices ultérieurs la partie des dotations qui n'aurait pu être engagée au cours d'une année se trouve désormais limitée à la première année de la période (2000) et seulement si la non-exécution est imputable à un retard dans l'adoption des programmes.

- En cas de révision du cadre financier, la rubrique «Préadhésion» et le montant laissé disponible pour le futur élargissement seraient considérés comme des «compartiments étanches»: il ne pourrait y avoir de virements entre ces deux montants, ni entre chacun d'eux et les plafonds des autres rubriques fixés pour l'EU-15.
- Un «instrument de flexibilité» a été instauré. Il était destiné à permettre le financement, pour un exercice budgétaire donné, de dépenses précisément identifiées qui ne pouvaient être financées dans la limite des plafonds disponibles. En règle générale, l'instrument ne peut pas être utilisé pour les mêmes besoins sur deux exercices consécutifs. La dotation de cet instrument était de 200 millions d'euros par an. La part non utilisée au cours d'un exercice pouvait être reportée sur les deux années suivantes. Le recours à cet instrument devait être décidé, au cours de la procédure budgétaire ou en cours d'exécution du budget, d'un commun accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission.

## *2) Autres éléments de la procédure budgétaire*

Comme proposé par la Commission, le nouvel accord consolidait plusieurs arrangements convenus entre les institutions en vue d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire. Il y apportait en outre deux compléments:

- la procédure de concertation instaurée pour l'établissement du budget a été étendue à l'ensemble des dépenses (DO et DNO) et prolongée jusqu'au terme de la procédure budgétaire;

— des lignes directrices ont été établies, par grandes catégories, pour la classification des dépenses.

### 3. L'application du cadre financier 2000-2006

D'une manière générale, le cadre financier 2000-2006 a été mis en œuvre suivant les dispositions d'application fixées par l'accord interinstitutionnel (voir le point 2.3 ci-dessus). Deux questions méritent néanmoins d'être examinées de manière plus approfondie: les débats budgétaires annuels et l'élargissement de l'Union européenne.

#### 3.1. Les débats budgétaires pour la période 2000-2006

Les procédures budgétaires pour la période 2000-2006 ont été incontestablement assouplies grâce au nouvel accord interinstitutionnel (AII). Une série de défis devaient être relevés, notamment dans le domaine des actions extérieures. Le nouvel instrument de flexibilité a permis d'apporter une réponse financière qui n'aurait pu être trouvée autrement.

Les plafonds fixés par le Conseil européen avaient clairement montré leurs limites dès 1999, avec le début du conflit au Kosovo et ses conséquences sur le budget. La Commission a été rapidement amenée à présenter des propositions de révision du plafond de la rubrique 4, à deux reprises, en novembre 1999 et en mai 2000, pour permettre le financement d'un programme d'assistance pluriannuel à la région des Balkans. Ces propositions, soutenues par le Parlement, se sont heurtées au refus du Conseil. Pour les budgets 2000 et 2001, la solution a pu être obtenue, chaque fois, par un recours au nouvel instrument de flexibilité, décidé en fin de procédure budgétaire à l'issue de discussions difficiles sur les redéploiements de dépenses à effectuer au niveau des autres programmes couverts par cette rubrique.

Dans le cadre des procédures budgétaires pour 2002 et 2003, la Commission a proposé de recourir de nouveau à cet instrument, pour financer sous la rubrique 2 un programme de reconversion des flottes de pêche qui, à la suite du non-renouvellement de l'accord avec le Maroc, ne pouvaient plus poursuivre leurs activités dans les eaux marocaines.

L'instrument de flexibilité a été mobilisé lors de chaque exercice ultérieur du cadre financier. Une partie de l'aide à la reconstruction de l'Iraq a

été financée par la flexibilité en 2004, 2005 et 2006, de même que les besoins des pays frappés par le tsunami en matière de réhabilitation et de reconstruction en 2005 et 2006. En 2006, la flexibilité a également permis, cette fois au sein de la rubrique 4, de financer des compensations pour les producteurs de sucre des pays ACP affectés par la réforme de l'organisation commune du marché dans ce secteur, ainsi qu'une partie du budget de la PESC.

En dehors de la rubrique 4, une partie du programme PEACE II <sup>(1)</sup> (sous-rubrique 2a) et du budget des agences décentralisées (rubrique 3) a été financée par la mobilisation, en 2003, de l'instrument de flexibilité.

### **3.2. L'élargissement de l'Union européenne**

#### *1) Définition du cadre budgétaire général*

Le cadre financier global approuvé à Berlin avait fixé des enveloppes annuelles pour la période 2002-2006 en anticipant un élargissement en 2002 à un premier groupe de six nouveaux États membres <sup>(2)</sup>. L'intégration du deuxième groupe de pays, aux progrès plus lents, n'était pas prévue avant 2007.

En décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki a supprimé cette distinction entre les deux groupes de pays en voie d'adhésion, ouvrant ainsi la perspective d'une adhésion de plus de six États entre 2000 et 2006.

Si l'hypothèse, retenue à Berlin, d'un premier élargissement en 2002 semblait être une précaution justifiée d'un point de vue budgétaire, elle ne s'est pas révélée réaliste, d'où le report de la date d'adhésion. Le Conseil européen de Laeken, des 14 et 15 décembre 2001, a ainsi jugé que dix pays candidats <sup>(3)</sup> pourraient être prêts à rejoindre l'UE en 2004. Dès 2002, des négociations seraient ouvertes sur tous les chapitres avec les deux pays restants (la Bulgarie et la Roumanie).

---

(1) Programme pour la paix et la réconciliation en Irlande du Nord et dans la région frontalière de l'Irlande.

(2) République tchèque, Estonie, Chypre, Hongrie, Pologne et Slovénie, également dénommés «groupe de Luxembourg».

(3) Le groupe de Luxembourg plus la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Slovaquie ont alors formé le «groupe de Laeken».

Ce retard a libéré une marge supplémentaire au sein des plafonds en raison de la mise en œuvre progressive des dépenses liées aux actions structurelles. Étant donné que les premières adhésions étaient reportées après 2002, les enveloppes en principe affectées à l'élargissement en 2002 et 2003 n'étaient plus disponibles<sup>(1)</sup>. Néanmoins, les montants annuels réservés pour la période 2004-2006, destinés à l'origine à couvrir les besoins liés aux troisième, quatrième et cinquième années d'adhésion de six États membres, étaient disponibles pour les trois premières années d'adhésion de dix nouveaux États membres.

En revanche, le sous-plafond pour l'agriculture fixé à Berlin ne prévoyait aucun financement direct en faveur des agriculteurs des nouveaux États membres. Dans les documents de synthèse exprimant leurs positions, les pays candidats avaient pourtant exigé d'être pleinement intégrés à ce volet de la politique agricole commune dès leur adhésion. Le plafond établi à Berlin ne prévoit pas non plus de régime budgétaire transitoire, bien qu'un tel dispositif ait été inclus dans tous les accords d'adhésion antérieurs.

Comme prévu à Laeken, la Commission a présenté au début de 2002 sa vision globale du projet de positions communes dans les domaines de l'agriculture, de la politique régionale et du budget<sup>(2)</sup>. Sa communication intégrait les ajustements du scénario de Berlin nécessaires pour tenir compte du report de la date d'adhésion et de l'augmentation du nombre de pays adhérents. Elle formulait également plusieurs propositions nouvelles:

- étant donné que l'introduction immédiate de paiements directs au taux de 100 % aurait eu pour effet de geler en l'état les structures existantes et d'entraver la modernisation de l'agriculture, il était proposé d'introduire progressivement les aides directes sur une période de dix ans, allant donc largement au-delà du cadre financier 2000-2006. Les nouveaux États membres ont ainsi pu obtenir une assurance quant à la date de leur intégration complète dans la PAC;
- certaines mesures visaient à mieux adapter la politique communautaire de développement rural aux besoins des nouveaux États membres, notamment en augmentant le taux de cofinancement de l'UE à

(1) Le principe d'annualité des plafonds des perspectives financières excluait tout report sur les années suivantes.

(2) Communication de la Commission — Note d'information — Cadre financier commun 2004-2006 pour les négociations d'adhésion, SEC(2002) 102 final.

80 % pour les mesures de développement rural financées par la section «Garantie» du FEOGA;

- afin de trouver un compromis entre la capacité d'absorption limitée des nouveaux pays adhérents et le rythme plus soutenu que celui prévu à Berlin qui était envisagé sur les trois premières années suivant l'adhésion, il était proposé d'accélérer la mise en œuvre progressive des actions structurelles, en faisant passer la part des dépenses du Fonds de cohésion à 33 % du total des actions structurelles en faveur de ces pays, contre 18 % pour les autres États membres bénéficiaires de la cohésion;
- des dotations supplémentaires seraient allouées à la sûreté nucléaire, pour soutenir l'effort de démantèlement des centrales nucléaires, et au développement institutionnel pour accélérer la mise en place de structures et de capacités administratives adéquates;
- des arrangements budgétaires transitoires étaient proposés, selon le principe qu'aucun nouvel État membre ne devrait enregistrer un solde budgétaire net par rapport au budget de l'UE moins favorable que l'année précédant l'élargissement.

## *2) Accord sur la position commune de l'Union européenne*

Considérée comme globalement équilibrée et réaliste par la plupart des délégations, la communication de la Commission a été adoptée comme base générale de discussion. De l'avis général, les compensations budgétaires, s'il y avait lieu d'en accorder, devaient être intégralement financées dans le respect des plafonds fixés à Berlin.

En octobre 2002 <sup>(1)</sup>, la Commission a déclaré que, sur la base des conclusions des rapports réguliers de 2002, elle estimait que les pays du groupe de Laeken satisfaisaient aux critères de Copenhague et seraient prêts pour l'adhésion au début de 2004.

Le Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre a entériné les conclusions et les recommandations de la Commission et pris les décisions

---

<sup>(1)</sup> «Vers l'Union élargie — Document de stratégie et rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion», COM(2002) 700 final.

définitives concernant la position de négociation de l'UE. Les dirigeants de l'Union ont notamment convenu des points suivants:

- les paiements agricoles directs devaient être introduits par étapes sur une période de dix ans, selon une progressivité exprimée en pourcentage du niveau de ces paiements dans l'Union <sup>(1)</sup>;
- un plafond de la rubrique 1a (politique agricole commune) pour l'EU-25, couvrant la totalité de la période jusqu'en 2013, a été établi sur la base du plafond 2006 augmenté de 1 % par an en termes nominaux. Pour chaque année de la période 2007-2013, le total des dépenses liées à la gestion des marchés et aux paiements directs devait être maintenu en dessous de ce plafond;
- pour des raisons de capacité d'absorption limitée, l'enveloppe globale affectée aux activités structurelles a été ramenée de 25,5 milliards à 23 milliards d'euros;
- l'acquis communautaire relatif aux ressources propres s'imposerait aux nouveaux États membres dès leur adhésion;
- des compensations budgétaires temporaires, visant à compenser toute détérioration de la position budgétaire nette estimée ex ante des nouveaux États membres par rapport à leur situation au cours de l'année précédant l'adhésion, seraient allouées sous la forme de paiements forfaitaires et temporaires inscrits dans la partie «dépenses» du budget de l'UE. Ces compensations restaient dans la limite des marges annuelles disponibles dans le cadre des plafonds convenus à Berlin en vue de l'élargissement.

Au terme de ce Conseil de Bruxelles, l'UE était prête à négocier les conditions définitives de l'adhésion avec les pays candidats.

### *3) L'accord conclu avec les pays candidats à Copenhague*

Le 13 décembre 2002, après sept semaines de négociation, les chefs d'État ou de gouvernement des pays de l'UE et des dix pays candidats sont parvenus à un accord sur les conditions de l'élargissement.

---

<sup>(1)</sup> 25 % du taux total de l'UE en 2004, 30 % en 2005, 35 % en 2006 et 40 % en 2007, puis des augmentations de 10 % afin de veiller à ce que les États membres atteignent en 2013 le seuil de soutien alors applicable.

Conformément à la décision de ce sommet de Copenhague, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie devaient faire leur entrée dans l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004.

Selon l'accord de Copenhague, qui reconnaissait leurs besoins financiers, les nouveaux États membres devaient tous accéder dès leur adhésion au statut de bénéficiaire net du budget de l'UE, dans le respect des plafonds fixés dans le cadre financier établi en vue de l'élargissement.

Dans le libellé de l'accord final, certains éléments, absents de la position commune de l'UE fixée à Bruxelles, ont été ajoutés:

- création d'une facilité de trésorerie forfaitaire pour 2004, afin d'aider tous les pays à améliorer leur position budgétaire nette sur la première année et de minimiser le risque d'une détérioration de cette position dans un pays au cours de la première année de l'élargissement<sup>(1)</sup>;
- un paquet de mesures supplémentaires, comprenant une facilité Schengen, une augmentation de la dotation affectée au développement rural ainsi qu'une augmentation de l'enveloppe pour les mesures transitoires concernant la sûreté nucléaire;
- le mode de calcul du coût des mesures de marché du secteur agricole a été revu afin d'y inclure les coûts liés à d'autres concessions dans ce secteur.

L'ensemble de ces mesures, s'il a augmenté les dépenses, a également réduit automatiquement les compensations budgétaires temporaires, obtenues en calculant pour chaque nouvel État membre le solde entre ses recettes et ses paiements vis-à-vis du budget de l'UE (et en le comparant à sa situation l'année précédant l'adhésion). Afin de neutraliser cet effet, une nouvelle dotation, sous la forme d'une compensation budgétaire supplémentaire, a été mise à la disposition des pays désavantagés.

Enfin, les compensations budgétaires prévues pour certains États membres ont bénéficié d'une hausse supplémentaire, mais équilibrée par une réduction équivalente des dépenses de cohésion en leur faveur.

---

(1) Cet aspect était justifié par le fait que les paiements agricoles directs de l'année 2004 n'étaient remboursés aux États membres par le budget de l'UE qu'en 2005.

#### 4) *L'ajustement du cadre financier*

Comme le prévoyait l'accord interinstitutionnel de 1999, le Parlement européen et le Conseil étaient tenus d'ajuster le cadre financier pour prendre en compte les dépenses résultant de l'élargissement. Sur la base des propositions présentées par la Commission en février 2003<sup>(1)</sup>, l'autorité budgétaire a ainsi convenu, le 19 mai 2003, d'ajuster le cadre financier adopté par l'EU-15 pour la période 2004-2006, aux prix de 1999, à la situation créée par l'élargissement de l'Union à vingt-cinq membres (EU-25)<sup>(2)</sup>.

- La principale modification a surtout été d'ordre technique et a consisté à transférer, pour les dix nouveaux États membres, des crédits inscrits sous la rubrique 8 (élargissement) aux rubriques générales. De ce fait, les plafonds annuels pour engagements concernant l'agriculture, les activités structurelles, les politiques internes et l'administration (rubriques 1, 2, 3 et 5) ont au total été relevés à 9,927 milliards d'euros en 2004, 12,640 milliards d'euros en 2005 et 14,901 milliards d'euros en 2006.
- Quant à l'aide de préadhésion (rubrique 7, rebaptisée «Stratégie de préadhésion»), le plafond est resté inchangé mais a été redéfini pour inclure les crédits d'aide de préadhésion destinés à la Turquie (figurant précédemment sous la rubrique 4). Pour la Bulgarie et la Roumanie, les crédits affectés aux instruments de préadhésion (Phare, Sapard et ISPA) ont été relevés de respectivement 20, 30 et 40 % par rapport à la moyenne des années écoulées, pour les années restantes de la période.
- Une nouvelle rubrique 8 («Compensations») a été créée pour inscrire les dotations affectées au mécanisme de «compensation budgétaire temporaire» et à la «facilité de trésorerie spéciale forfaitaire» en faveur des dix pays adhérents. Leur montant s'élevait à 1,273 milliard d'euros en 2004, 1,173 milliard d'euros en 2005 et 940 millions d'euros en 2006.

---

(1) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'adaptation des perspectives financières en fonction de l'élargissement, COM(2003) 70.

(2) Décision 2003/429/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2003 relative à l'adaptation des perspectives financières en fonction de l'élargissement (JO L 147 du 14.6.2003, p. 25).

- Une nouvelle disposition, intégrée au cadre financier ajusté, stipulait qu'en cas de règlement politique visant à réunifier l'île de Chypre, des montants supplémentaires pour chacune des rubriques concernées seraient automatiquement alloués. L'incidence budgétaire de la mise en œuvre d'un tel règlement politique avait été estimée à 273 millions d'euros aux prix de 1999 sur la période.

Par rapport à la situation envisagée dans l'accord interinstitutionnel, le plafond général applicable aux crédits d'engagement, exprimé en prix de 1999, était réduit de 410 millions d'euros pour 2004, de 387 millions d'euros pour 2005 et de 939 millions d'euros pour 2006. En application des conclusions du Conseil européen de Copenhague, le plafond général des paiements correspondant (EU-25) pour la période 2004-2006 restait inchangé par rapport au plafond fixé à l'annexe I de l'accord interinstitutionnel. Quant au plafond des ressources propres pour l'EU-25, il restait sans changement en termes de pourcentage, à 1,24 % du RNB-25.

L'ajustement du cadre financier en vue de l'élargissement ayant été réalisé aux prix de 1999, il était nécessaire de l'ajuster aux prix de 2004 en fonction de l'évolution du RNB et des prix. Le calcul utilisé pour cet ajustement a consisté à appliquer les mêmes déflateurs que ceux retenus lors de l'ajustement technique des perspectives financières pour l'EU-15 aux prix de 2004<sup>(1)</sup>.

En outre, conformément à la décision conjointe du Parlement européen et du Conseil sur l'ajustement du cadre financier en vue de l'élargissement, les deux branches de l'autorité budgétaire se sont engagées à réviser le cadre financier, en relevant les plafonds annuels d'engagements de la rubrique 3 («Politiques intérieures») de 50 millions d'euros pour 2004, 190 millions d'euros pour 2005 et 240 millions d'euros pour 2006.

Le cadre financier obtenu pour une Union européenne élargie à vingt-cinq membres, aux prix de 1999, est présenté dans le tableau 5.2.

Le cadre financier correspondant, résultant de l'ajustement technique à l'évolution du revenu national brut et des prix, aux prix de 2004, est présenté dans le tableau 5.3.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 756 final du 23 décembre 2002.

### *5) L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie*

Après les longues et difficiles négociations sur les aspects budgétaires liés à l'adhésion des dix nouveaux États membres, il paraissait clair, dès le départ, que les discussions budgétaires avec la Bulgarie et la Roumanie seraient largement prédéterminées par les conditions concrètes de l'adhésion de 2004.

D'une part, il était difficile d'imaginer que les vingt-cinq États membres (y compris les dix nouveaux membres) fussent disposés à proposer un paquet différent (plus généreux) à la Bulgarie et à la Roumanie. D'autre part, il était inconcevable que ces deux pays candidats, moins prospères que les dix autres nouveaux États membres en termes de PIB par habitant, se contentent de moins. Compte tenu de ces circonstances particulières, les négociations relatives au paquet budgétaire se sont déroulées sans heurts, débouchant sur un accord final presque identique à la proposition de la Commission (laquelle était conforme au résultat du processus d'adhésion des dix nouveaux États membres).

Les grandes lignes du paquet budgétaire pour la Bulgarie et la Roumanie étaient les suivantes:

- une introduction progressive des paiements agricoles directs étalée sur dix ans;
- une mise en œuvre progressive des actions structurelles étalée sur trois ans;
- une facilité de trésorerie forfaitaire de trois ans, incluant la facilité de Schengen;
- aucune compensation budgétaire temporaire n'était prévue, car ni la Bulgarie ni la Roumanie ne risquaient de voir leur position budgétaire vis-à-vis du budget de l'UE se dégrader par rapport à 2006, après leur adhésion.

Enfin, un ajustement du cadre financier se révélait inutile dans la mesure où les négociations d'adhésion coïncidaient avec les discussions menant à l'adoption du nouveau cadre financier et que tous les montants prévus pour les deux nouveaux États membres y étaient déjà intégrés.

**TABLEAU 5.2**  
**Cadre financier (EU-25)**  
**ajusté en fonction de l'élargissement**

*(en millions d'euros, aux prix de 1999)*

<b>Crédits d'engagement</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>1. Agriculture</b>	40 920	42 800	43 900	43 770	44 657	45 677	45 807
1a. Politique agricole commune	36 620	38 480	39 570	39 430	38 737	39 602	39 612
1b. Développement rural	4 300	4 320	4 330	4 340	5 920	6 075	6 195
<b>2. Actions structurelles</b>	32 045	31 455	30 865	30 285	35 665	36 502	37 940
Fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	30 533	31 835	32 608
Fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	5 132	4 667	5 332
<b>3. Politiques internes</b>	5 930	6 040	6 150	6 260	7 877	8 098	8 212
<b>4. Action externe</b>	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
<b>5. Administration <sup>(1)</sup></b>	4 560	4 600	4 700	4 800	5 403	5 558	5 712
<b>6. Réserves</b>	900	900	650	400	400	400	400
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	200	200	200	200	200	200	200
Réserve pour garantie	200	200	200	200	200	200	200
<b>7. Aide de préadhésion</b>	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Agriculture	520	520	520	520			
Instrument structurel de préadhésion	1 040	1 040	1 040	1 040			
Phare (pays candidats)	1 560	1 560	1 560	1 560			
<b>8. Compensation</b>					1 273	1 173	940
<b>Total des crédits pour engagements</b>	<b>92 025</b>	<b>93 475</b>	<b>93 955</b>	<b>93 215</b>	<b>102 985</b>	<b>105 128</b>	<b>106 741</b>
<b>Total des crédits pour paiements</b>	<b>89 600</b>	<b>91 110</b>	<b>94 220</b>	<b>94 880</b>	<b>100 800</b>	<b>101 600</b>	<b>103 840</b>
<b>Plafond, crédits pour paiements en % du RNB (SEC 95)</b>	1,07 %	1,08 %	1,11 %	1,10 %	1,08 %	1,06 %	1,06 %
<b>Marge pour dépenses imprévues</b>	0,17 %	0,16 %	0,13 %	0,14 %	0,16 %	0,18 %	0,18 %
<b>Plafond des ressources propres</b>	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %
<sup>(1)</sup> Les montants au titre des dépenses de pensions pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 1 100 millions d'euros (prix de 1999) pour la période 2000-2006.							

**TABLEAU 5.3**  
**Cadre financier (EU-25)**  
**ajusté en fonction de l'élargissement**

(en millions d'euros)

Crédits d'engagement	Prix courants				Prix de 2004		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Agriculture</b>	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	50 431	50 575
1a. Politique agricole commune	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	43 724	43 735
1b. Développement rural	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 707	6 840
<b>2. Actions structurelles</b>	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	41 685	42 932
Fonds structurels	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	36 517	37 028
Fonds de cohésion	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 168	5 904
<b>3. Politiques internes</b>	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	8 967	9 093
<b>4. Action externe</b>	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 093	5 104
<b>5. Administration <sup>(1)</sup></b>	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 154	6 325
<b>6. Réserves</b>	906	916	676	434	442	442	442
Réserve monétaire	500	500	250	0	0	0	0
Réserve pour aides d'urgence	203	208	213	217	221	221	221
Réserve pour garantie	203	208	213	217	221	221	221
<b>7. Aide de préadhésion</b>	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 455	3 455
Agriculture	529	540	555	564			
Instrument structurel de préadhésion	1 058	1 080	1 109	1 129			
Phare (pays candidats)	1 587	1 620	1 664	1 693			
<b>8. Compensation</b>					1 410	1 299	1 041
<b>Total des crédits pour engagements</b>	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	117 526	118 967
<b>Total des crédits pour paiements</b>	91 322	94 730	100 078	102 767	111 380	112 260	114 740
<b>Plafond. crédits pour paiements en % du RNB (SEC 95)</b>	1,07 %	1,08 %	1,11 %	1,09 %	1,08 %	1,06 %	1,06 %
<b>Marge pour dépenses imprévues</b>	0,17 %	0,16 %	0,13 %	0,15 %	0,16 %	0,18 %	0,18 %
<b>Plafond des ressources propres</b>	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

<sup>(1)</sup> Les montants au titre des dépenses de pensions pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 1 100 millions d'euros (prix de 1999) pour la période 2000-2006.

## Chapitre 6

# Les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie: le cadre financier pluriannuel 2007-2013

En février 2004, la Commission a présenté son approche<sup>(1)</sup> concernant le cadre financier 2007-2013. Le document proposait notamment une ventilation des dépenses par grandes catégories pour cette période. La Commission a confirmé et précisé sa position initiale en juillet 2004<sup>(2)</sup>, tout en proposant un nouveau texte pour l'accord interinstitutionnel lié<sup>(3)</sup> et en présentant simultanément un premier «paquet législatif» pour la période 2007-2013, couvrant un certain nombre de bases juridiques pour les programmes de dépenses. Après la présentation de propositions techniquement ajustées par la Commission<sup>(4)</sup> et d'intenses négociations

---

(1) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013», COM(2004) 101 final/2 du 26 février 2004.

(2) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Perspectives financières 2007-2013», COM(2004) 487 final/2 du 14 juillet 2004 et rapport de la Commission intitulé «Le financement de l'Union européenne» portant sur le fonctionnement du système des ressources propres, COM(2004) 505 final, vol. I et II, du 14 juillet 2004.

(3) Proposition de renouvellement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, COM(2004) 498 du 14 juillet 2004.

(4) Document de travail de la Commission intitulé «Ajustements techniques aux propositions de la Commission pour le cadre financier pluriannuel 2007-2013», SEC(2005) 494 final du 12 avril 2005.

au sein du Conseil européen en juin 2005, les chefs d'État ou de gouvernement sont parvenus à un accord sur un cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013, lors du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2006<sup>(1)</sup>. Enfin, une nouvelle décision sur les ressources propres des Communautés a été adoptée le 7 juin 2007<sup>(2)</sup>.

La proposition de la Commission soulignait la nécessité de saisir l'opportunité créée par les élargissements, aux dix nouveaux États membres le 1<sup>er</sup> mai 2004 et à la Bulgarie et à la Roumanie le 1<sup>er</sup> janvier 2007, pour mettre en place «une Europe placée sous le signe de la solidarité et du partenariat, qui donne aux citoyens la possibilité de bâtir ensemble une prospérité durable». Trois objectifs principaux étaient assignés au nouveau cadre financier:

- les États membres doivent tendre ensemble à une croissance plus forte s'accompagnant d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, ce qui supposera de mener une action énergique, coordonnée et cohérente, seule susceptible d'endiguer le déclin économique de l'Europe et d'améliorer ses résultats économiques;
- la citoyenneté européenne doit servir à garantir des droits et des devoirs concrets, sur le triple plan de la liberté, de la sécurité et de la justice;
- l'Europe doit être un acteur mondial d'envergure; elle est appelée notamment à jouer un rôle important dans le monde vis-à-vis de ses voisins.

Les discussions se sont déroulées «dans une conjoncture marquée par l'agitation internationale et l'incertitude intérieure». Deux facteurs qui ont influencé le contexte des négociations doivent être soulignés:

- le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été adopté par le Conseil européen le 17 juillet 2003 mais le processus de ratification dans les États membres s'est soldé par un échec; le rejet du projet de Constitution par la France, le 29 mai 2005, et par les Pays-Bas,

---

(1) Accord interinstitutionnel 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.

(2) Décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, JO L 163 du 23.6.2007. Il est prévu que la décision soit ratifiée par les États membres au plus tard pour la fin de 2008.

le 1<sup>er</sup> juin 2005, a ouvert une période d'incertitude institutionnelle et politique au sein de l'UE;

- les discussions se sont déroulées dans un contexte marqué par les désaccords entre certains États membres sur des questions internationales majeures, notamment la guerre en Irak.

Trois considérations essentielles ont en outre influencé les négociations:

- l'élargissement aux nouveaux États membres se traduirait par une augmentation de seulement 5 % du PIB de l'Union et de ses recettes, alors que l'accroissement démographique serait de 30 %. De plus, les dépenses budgétaires de l'UE croîtraient plus fortement que les recettes, eu égard notamment au fait que l'élargissement, comme souligné par la Commission, apporterait 4 millions d'agriculteurs supplémentaires, soit une hausse de 50 %, et se traduirait par un doublement des écarts de revenus entre riches et pauvres;
- en octobre 2002, au cours de la phase ultime des négociations ouvrant la voie aux élargissements, le Conseil européen était parvenu, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, à un compromis sur l'évolution des dépenses relatives à la PAC au sein de l'EU-25 jusqu'en 2013. Cette décision a prédéterminé la majeure partie du budget de l'UE avant même que la Commission ne présente ses propositions (voir le chapitre 5 pour de plus amples détails sur l'incidence budgétaire de l'élargissement);
- toujours avant que la Commission n'ait formulé ses propositions, six États membres (Allemagne, France, Pays-Bas, Autriche, Suède et Royaume-Uni), tous contributeurs nets au budget de l'UE, l'avaient informée que, selon eux, l'adoption d'un budget communautaire à hauteur du plafond alors fixé pour les ressources propres leur paraissait difficilement envisageable. La «lettre des Six», adressée au président de la Commission le 15 décembre 2003<sup>(1)</sup>, demandait que la dépense moyenne ne dépasse pas 1 % du RNB de l'UE au cours du prochain cadre financier, un chiffre englobant aussi les dépenses agricoles, dans les limites du plafond fixé par le Conseil européen en octobre 2002. Cette lettre ne précisait pas si la limite de 1 % s'appliquait aux crédits de paiement ou d'engagement.

---

(1) Voir le communiqué de presse IP/03/1731 de la Commission:  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1731&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>.

Dans un tel contexte, l'obtention d'un accord ne pouvait être que particulièrement longue et ardue. Il a ainsi fallu près de trois ans et demi pour que les négociations concernant le cadre financier pluriannuel aboutissent et que la nouvelle décision relative aux ressources propres soit adoptée. Les négociations ont été en grande partie dominées, une nouvelle fois, par la question des contributions nettes des États membres.

## 1. Les propositions de la Commission

### 1.1. Le cadre financier

Les propositions de la Commission maintenaient les plafonds de la décision relative aux ressources propres à leur niveau de 1999, soit 1,24 % du RNB (1,27 % du PNB) en ce qui concerne les crédits pour paiements et 1,31 % du RNB (1,335 % du PNB) s'agissant des crédits pour engagements. Ces plafonds devaient permettre de financer la politique agricole commune et la politique de cohésion (deux domaines d'intérêt majeur pour la plupart des nouveaux États membres), un agenda de Lisbonne renouvelé se concentrant sur les politiques de compétitivité (en particulier la recherche) et l'action extérieure de l'UE en tant qu'acteur mondial, tout cela en conservant une marge de flexibilité appropriée.

La proposition de la Commission, publiée en février 2004, traduisait une approche ambitieuse, tenant compte des différentes contraintes dictées par les circonstances. En prévoyant des crédits pour paiements représentant 1,14 % du RNB en moyenne annuelle, la proposition semblait anticiper la réticence des États membres à augmenter le budget dans un climat de croissance économique morose. Ce faisant, elle prenait également en compte les contraintes imposées par les règles de l'Union économique et monétaire (UEM) aux budgets nationaux. En outre, la Commission avait intégré dans sa proposition les niveaux des dépenses convenus en octobre 2002 pour la politique agricole commune.

Comme il ressort du tableau 6.1, la proposition initiale de la Commission prévoyait néanmoins des modifications dans la répartition des ressources entre les différentes rubriques budgétaires et, en particulier, «un changement d'orientation en faveur de la croissance et de l'emploi, visant

plus particulièrement les activités fondées sur la connaissance telles que la recherche et l'innovation» <sup>(1)</sup>.

TABLEAU 6.1

**Modifications dans la répartition des ressources entre les rubriques budgétaires 2006-2013 suivant la proposition originale de la Commission de février 2004**

(en millions d'euros, à prix constants de 2004)

Crédits d'engagement	2006 <sup>(1)</sup>	2007	2013	Écart 2006-2013
<b>1. Croissance durable</b>	47 582	59 675	76 785	+ 61,4 %
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 791	12 105	25 825	+ 193,8 %
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi <sup>(2)</sup>	38 791	47 570	50 960	+ 31,4 %
<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	56 015	57 180	57 805	+ 3,2 %
dont: dépenses de marché et paiements directs	43 735	43 500	42 293	- 3,3 %
<b>3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice</b>	1 381	1 630	3 620	+ 162,1 %
<b>4. L'UE acteur mondial <sup>(3)</sup></b>	11 232	11 400	15 740	+ 40,1 %
<b>5. Administration <sup>(4)</sup></b>	3 436	3 675	4 500	+ 31,0 %
<b>6. Compensations</b>	1 041			
<b>Total des crédits pour engagements</b>	<b>120 688</b>	<b>133 560</b>	<b>158 450</b>	<b>+ 31,3 %</b>
<b>Total des crédits pour paiements <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup></b>	<b>114 740</b>	<b>124 600</b>	<b>143 100</b>	<b>+ 24,7 %</b>
<i>En % du RNB</i>	1,09 %	1,15 %	1,15 %	
<i>Marge</i>	0,15 %	0,09 %	0,09 %	
<i>Plafond des ressources propres</i>	1,24 %	1,24 %	1,24 %	

<sup>(1)</sup> Les dépenses 2006 du cadre financier pluriannuel 2000-2006 ont été ventilées selon la nouvelle nomenclature proposée, pour faciliter les comparaisons.

<sup>(2)</sup> Les dépenses relatives au Fonds de solidarité (1 milliard d'euros en 2004 à prix courants) sont incluses dès 2006. Les paiements correspondants ne sont cependant calculés qu'à partir de 2007.

<sup>(3)</sup> L'intégration du FED dans le budget de l'UE doit prendre effet en 2008. Les engagements pour 2006 et 2007 sont uniquement inclus à des fins de comparaison. Les paiements sur engagements antérieurs à 2008 ne sont pas pris en compte dans les chiffres relatifs aux paiements.

<sup>(4)</sup> Comprend les dépenses administratives pour les salaires, les retraites, les écoles européennes et les institutions autres que la Commission. Les autres dépenses administratives sont intégrées dans les quatre premières rubriques de dépenses.

Source: Données fondées sur le document COM(2004) 101 final du 10 février 2004, p. 29.

<sup>(1)</sup> Voir le communiqué de presse «La Commission présente de nouvelles propositions en faveur de la croissance et de l'emploi au titre du prochain cadre financier 2007-2013», Bruxelles, 6 avril 2005 (IP/05/389).

En particulier, la sous-rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi», la rubrique 3 «Citoyenneté, liberté, sécurité et justice» et la rubrique 4 «L'UE acteur mondial» devaient bénéficier de fortes augmentations des dépenses (voir le tableau 6.1). Ces hausses contrastent fortement avec les niveaux presque inchangés prévus pour la rubrique 2, qui comprend les dépenses de la politique agricole commune.

Cependant, ces orientations doivent être appréciées en ayant à l'esprit que les chiffres couvrent une période de sept ans. En pratique, les propositions formulées par la Commission n'entraînaient qu'une augmentation très limitée des dépenses en pourcentage du RNB de l'UE: de 1,09 % du RNB pour les crédits de paiement en 2006 à 1,12 % par la suite, et cela malgré l'élargissement et les besoins liés soit à la compétitivité, comme l'agenda de Lisbonne renouvelé, soit aux objectifs extérieurs, notamment dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Dès le départ, il était assez clair que le compromis final se situerait quelque part entre la proposition de la Commission et la limite de 1 % préconisée par les six contributeurs nets.

L'accord déjà arrêté pour les dépenses de la PAC (rubrique 2), l'importance cruciale de la politique de cohésion pour certains États membres, avec en particulier l'augmentation des besoins liés à l'élargissement (sous-rubrique 1b), et les montants (bien que plutôt modestes en termes absolus) envisagés étaient autant de contraintes qui limitaient de facto la marge de manœuvre dans les négociations ultérieures. Comme le montre la section suivante, la Commission avait dû revoir ses ambitions nettement à la baisse lors de la conclusion de l'accord final, notamment au niveau de l'agenda de Lisbonne renouvelé.

Un examen plus approfondi des propositions de la Commission permet néanmoins de mettre en évidence certains éléments innovants, qui visent à réaliser les objectifs de Lisbonne. Pour les atteindre, la Commission a formulé des propositions qui n'étaient pas seulement d'ordre budgétaire, mais également qualitatives<sup>(1)</sup>.

---

(1) Toutes les citations de cette sous-partie proviennent du document COM(2004) 101 final, op. cit.

### *1a. «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»*

La Commission a présenté des propositions particulièrement ambitieuses en vue d'accentuer l'effort dans le domaine de la recherche et du développement technologique. On citera notamment sa proposition de créer un espace européen de la recherche, qui ferait office de marché intérieur pour la recherche et la technologie, et d'augmenter sensiblement l'aide financière directe destinée à la recherche et à la mobilité des étudiants.

Des efforts supplémentaires étaient envisagés dans le domaine des réseaux transeuropéens, les besoins étant jugés particulièrement importants au niveau du développement des infrastructures et de l'amélioration des liaisons entre États membres, avec des projets tels que le réseau ferroviaire à grande vitesse, «les autoroutes de la mer» ou Galileo. D'ici à 2020, le montant cumulé des investissements requis pour la réalisation des 26 projets de transport prioritaires s'élèverait à 220 milliards d'euros, avec un pic des financements entre 2007 et 2013.

La création d'un fonds d'ajustement à la croissance, avec une dotation de 1 milliard d'euros par an disponible sous la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» a constitué un autre élément novateur. Ce nouveau fonds visait à optimiser la réalisation des objectifs de croissance et de cohésion en introduisant des marges de flexibilité dans le budget, afin de donner à l'UE les moyens de réagir promptement aux évolutions du contexte économique.

### *1b. «Cohésion pour la croissance et l'emploi»*

La Commission a fait pression pour que les objectifs de Lisbonne soient intégrés dans les plans de développement régionaux et nationaux à négocier dans le cadre de la politique de cohésion. Les ressources seraient concentrées sur l'investissement afin d'augmenter et d'améliorer le stock de capital matériel et humain de façon à assurer un impact maximal sur la compétitivité et la croissance. L'accent serait ainsi mis sur la création d'emplois dans les activités nouvelles. Concernant en particulier le deuxième objectif de la politique de cohésion en faveur de la compétitivité régionale et de l'emploi, la Commission a indiqué clairement que «les interventions devraient être concentrées sur un nombre limité de priorités stratégiques liées aux agendas de Lisbonne et de Göteborg».

## ***2. «Gestion durable et protection des ressources naturelles»***

La réforme de la politique agricole commune, décidée à la suite de l'accord d'octobre 2002, visait «à atteindre les objectifs suivants: compétitivité, solidarité et meilleure prise en compte des préoccupations d'ordre environnemental; elle constituait donc une étape fondamentale dans la stratégie de développement mise au point à Lisbonne et à Göteborg». Elle comportait trois éléments clés: tout d'abord, une simplification substantielle par le découplage des aides directes aux agriculteurs et de la production; ensuite, un renforcement de l'action de développement rural par le transfert de financements du soutien du marché vers le développement rural moyennant une réduction des paiements directs aux grandes exploitations (modulation); enfin, un mécanisme de discipline financière visant à plafonner les dépenses qui seraient affectées au soutien du marché et aux aides directes entre 2007 et 2013.

Parmi les priorités retenues en matière d'environnement, on citera la mise en œuvre du programme européen sur le changement climatique, une série de stratégies thématiques consacrées à diverses priorités environnementales spécifiques, le plan d'action en faveur de l'écotecnologie (ETAP) ainsi que le développement et la mise en œuvre du réseau «Natura 2000» dans le domaine de la biodiversité.

Les autres domaines de l'action communautaire étaient moins centrés sur les agendas de Lisbonne et de Göteborg et répondaient plutôt à des préoccupations et à des objectifs spécifiques. Le financement proposé pour ces autres politiques était dans l'ensemble plus limité en termes absolus, notamment pour la rubrique 3, comme on le verra ci-après.

## ***3. «Citoyenneté, liberté, sécurité et justice»***

Le point de départ des propositions de la Commission dans ce domaine a été la reconnaissance du fait que «les questions posées par l'immigration, l'asile, ainsi que la lutte contre la criminalité et le terrorisme ne peuvent plus être réglées de manière satisfaisante par des mesures prises uniquement au niveau national». Par ailleurs, l'élargissement allait poser des défis spécifiques, par exemple en matière de sécurité de «nos frontières extérieures». À ce titre, une attention particulière a été accordée à la mise en œuvre de politiques communes en matière d'asile et d'immigration,

à l'aménagement d'un véritable espace de justice, à la prévention et à la répression de la criminalité et du terrorisme.

#### *4. «L'Union européenne en tant qu'acteur mondial»*

La Commission, tout en soulignant que l'Union s'était dotée d'un large éventail, certes incomplet, d'outils de relations extérieures, observait que l'UE allait devoir assumer des responsabilités encore plus importantes à l'issue de l'élargissement, en tant que chef de file régional et acteur mondial. L'Union européenne élargie aurait ainsi un effet stabilisateur sur l'ensemble des pays voisins et soutiendrait leur développement par le biais d'une coopération étroite. Ainsi serait constitué un «cercle de stabilité», autrement dit un espace commun pour une communauté qui partagerait «tout, sauf les institutions».

Quant à la coopération avec les pays en voie de développement, elle se focaliserait sur l'éradication de la pauvreté et contribuerait «vigoureusement et régulièrement à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, tels qu'ils ont été définis par l'Assemblée générale de l'ONU en 2000».

Globalement, la Commission ne pouvait peser que dans une mesure limitée sur le déroulement et l'ordre du jour des discussions budgétaires qui s'annonçaient. Après la phase initiale de fixation d'un calendrier, la Commission a mis sur la table un certain nombre de documents de travail détaillant certains aspects de ses propositions et leur incidence financière. La Commission avait également élaboré une série de mesures législatives applicables aux programmes de dépenses (plus de 30 textes à proposer) qu'elle entendait présenter dès qu'un compromis politique sur le cadre financier pluriannuel serait obtenu.

### **1.2. Le système de financement**

La décision 2000/597/CE, Euratom relative aux ressources propres chargeait la Commission d'entreprendre, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, un examen général du système des ressources propres. En réponse à la demande du Parlement européen, la Commission s'était en outre engagée (dans une déclaration adoptée parallèlement à la décision 2000/597/CE, Euratom et annexée au compte rendu du Conseil) à présenter les résultats de cet examen avant la fin de l'année 2004.

Lorsqu'elle a par la suite publié sa première communication relative au cadre financier postérieur à 2006 <sup>(1)</sup>, le 10 février 2004, la Commission y a défini les principes de base applicables à la réforme du système de financement. Le 14 juillet, la Commission a adopté, conjointement à des propositions plus spécifiques portant sur les dépenses, une communication, un rapport détaillé <sup>(2)</sup> et une proposition de nouvelle décision relative aux ressources propres accompagnée d'un règlement d'application introduisant un mécanisme généralisé de correction <sup>(3)</sup>.

Le rapport 2004 sur les ressources propres comprenait deux éléments importants de nature à transformer le système des ressources propres:

- le rapport proposait de remplacer le mécanisme correcteur spécifique utilisé pour un seul pays (le Royaume-Uni) par un mécanisme de correction général applicable à tous les pays satisfaisant à des critères pertinents prédéterminés. L'entrée en vigueur du nouveau mécanisme devait intervenir dès 2007 et s'accompagner de mesures de mise en œuvre progressive facilitant la transition pour le Royaume-Uni;
- le rapport identifiait également trois sources principales susceptibles de générer des ressources propres d'origine fiscale et basées respectivement sur: 1) la consommation d'énergie; 2) les bases TVA nationales; 3) le revenu des sociétés. Il invitait le Conseil à «prendre note de l'intention de la Commission de préparer une feuille de route en vue de remplacer, sur la base d'une proposition de la Commission, la ressource TVA actuelle par une véritable ressource fiscale propre d'ici à 2014» <sup>(4)</sup>.

La Commission proposait donc formellement une profonde réforme du système de correction des déséquilibres budgétaires, en remplaçant progres-

<sup>(1)</sup> Voir le document COM(2004) 101 final, op. cit.

<sup>(2)</sup> Voir le rapport de la Commission «Le financement de l'Union européenne» portant sur le fonctionnement du système des ressources propres», COM(2004) 505 final, vol. I et II, du 14 juillet 2004.

<sup>(3)</sup> Voir la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes et la proposition de règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la décision du Conseil du [...] relative au système des ressources propres des Communautés européennes, COM(2004) 501 final/2, 2004/0170 (CNS), 2004/0171 (CNS), du 3 août 2004. NB: Cette référence correspond aux propositions et à leur rectificatif uniquement en anglais. Le document COM(2004) 501 final a été adopté le 14 juillet 2004.

<sup>(4)</sup> Voir le document COM(2004) 505 final, vol. I, op. cit.

sivement la correction en faveur du Royaume-Uni par un mécanisme de correction généralisé étendant l'application de règles identiques à l'ensemble des États membres, sans exception. Pour la première fois depuis l'introduction du mécanisme de correction budgétaire en faveur du Royaume-Uni en 1984, une proposition concrète était donc présentée au Conseil, qui l'a inscrite à la liste des points à débattre de son agenda politique.

Cette proposition était justifiée pour deux raisons:

- la nécessité de traiter à l'identique les États membres dont les situations étaient comparables. La Commission mettait en avant que le Royaume-Uni jouissait d'un mécanisme de ristourne particulier, qui ne bénéficiait pas à d'autres contributeurs nets dont le RNB était pourtant globalement comparable. Cette situation allait à l'encontre du principe adopté lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984, selon lequel «tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier le moment venu d'une correction». Il fallait donc soit abroger le mécanisme de correction, soit proposer un mécanisme s'appliquant équitablement à l'ensemble des États membres;
- comme il ressortait notamment de l'analyse de l'évolution du mécanisme de correction budgétaire en faveur du Royaume-Uni après l'élargissement, la correction tendait à augmenter sur la durée dans des proportions qui feraient du Royaume-Uni le moins important des contributeurs nets. En fait, il pouvait même être soutenu que le Royaume-Uni ne contribuait pas équitablement au coût de l'élargissement, alors qu'il en était l'un des principaux avocats. Ce dernier argument s'est révélé déterminant dans la décision de modifier le mécanisme de correction budgétaire dont bénéficiait le Royaume-Uni (voir le chapitre 12).

Par ailleurs, en ce qui concerne l'éventualité de nouvelles ressources propres, la Commission a tiré une autre conclusion importante en constatant que «la mise en œuvre d'une ressource basée sur l'énergie ou sur la TVA serait possible dans le moyen terme, tandis qu'une ressource fiscale basée sur le revenu d'entreprise [devrait] être considérée comme une option à beaucoup plus long terme». Toujours selon elle, la réforme en profondeur du système de financement ne prendrait que quelques années si elle se doublait d'une véritable volonté politique.

Lors des présidences exercées par le Luxembourg et le Royaume-Uni (premier et second semestres de 2005), les négociations entre les États membres ont renvoyé les propositions de la Commission au second plan. En effet, les cadres de négociation adoptés par ces présidences privilégiaient plutôt la recherche d'une modification du système de ressources propres en place qui permettrait de parvenir à un accord général sur les volets « dépenses » et « recettes » du cadre financier postérieur à 2006 en évitant de léser certains intérêts spécifiques des États membres.

Ce n'est que plus d'un an après l'obtention de cet accord politique général, lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, que la nouvelle décision relative aux ressources propres a été adoptée, en juin 2007<sup>(1)</sup>. Ce long délai, nécessaire pour parvenir à un consensus final sur la décision technique harmonisée, était symptomatique des difficultés et de la complexité du dossier.

### **1.3. Le renouvellement de l'accord interinstitutionnel**

Les travaux préparatoires du nouvel accord interinstitutionnel (AII) ont duré deux ans. Le 14 juillet 2004, la Commission a présenté une proposition<sup>(2)</sup> de renouvellement de l'AII sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire pour la période 2007-2013.

Cette proposition a été suivie, le 8 juin 2005, par une première résolution du Parlement européen sur les « défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013 »<sup>(3)</sup>, puis par une seconde résolution relative à l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire<sup>(4)</sup>, adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 2005.

Dans la foulée de l'accord politique sur le cadre financier 2007-2013 du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005<sup>(5)</sup>, le Parlement européen a adopté une autre résolution concernant la position du Conseil européen

<sup>(1)</sup> Voir la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil, op. cit.

<sup>(2)</sup> Voir le document de travail de la Commission intitulé « Proposition de renouvellement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire », COM(2004) 498 final du 14 juillet 2004.

<sup>(3)</sup> Voir le document du Parlement européen P6\_TA(2005)0224.

<sup>(4)</sup> Voir le document du Parlement européen P6\_TA PROV(2005)0453.

<sup>(5)</sup> Voir le document 15915/05 Cadrefin 268 du 19 décembre 2005.

sur le cadre financier et le renouvellement de l'accord interinstitutionnel 2007-2013 <sup>(1)</sup>.

La Commission a ainsi pu présenter en février 2006 une proposition révisée <sup>(2)</sup>. L'AII a été adopté le 17 mai 2006, à l'issue de nouvelles négociations entre les trois institutions.

Les propositions présentées par la Commission en vue d'un nouvel AII préconisaient de conserver en l'état les principales caractéristiques du cadre financier. L'Agenda 2000 avait en effet rempli ses principaux objectifs en matière de discipline financière, d'évolution maîtrisée des dépenses et de coopération interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire. Le budget de l'Union européenne avait pu être adopté chaque année dans les délais impartis. Les deux branches de l'autorité budgétaire avaient en outre œuvré conjointement à l'ajustement de l'Agenda 2000 qui avait permis de faire face aux exigences financières supplémentaires liées à l'élargissement à dix États membres, le 1<sup>er</sup> mai 2004.

La Commission y soulignait par ailleurs l'importance de la flexibilité en tant que «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 dans les limites de chaque plafond 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 préaffectés; l'attitude générale à l'égard du recours à la procédure de révision. Le degré de flexibilité a évolué au fil du temps, en fonction de la combinaison changeante de ces paramètres». Comme indiqué plus bas, le système a été doté d'une plus grande souplesse grâce à de nouveaux instruments et à plusieurs modifications ainsi qu'à la réduction du nombre de rubriques.

<sup>(1)</sup> Voir le document PE 368.274, B6-0049/2006.

<sup>(2)</sup> Voir le document de travail de la Commission intitulé «Proposition révisée en vue du renouvellement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire», COM(2006) 36 final du 1<sup>er</sup> février 2006, et le document de travail de la Commission intitulé «Contribution aux négociations interinstitutionnelles sur la proposition de renouvellement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire», COM(2006) 75 final du 15 février 2006.

La Commission considérait en outre, sur la base de l'expérience acquise avec le cadre financier 2000-2006, qu'il n'était pas nécessaire de conserver la ligne directrice agricole instituée par le règlement (CE) n° 2040/2000 du Conseil sur la discipline budgétaire, la maîtrise des dépenses agricoles étant déjà assurée par les plafonds convenus jusqu'en 2013.

## 2. Les résultats de la négociation

### 2.1. Une légère baisse de la dépense communautaire

La stabilisation, voire la réduction des contributions au budget de l'UE, constituait une priorité pour un certain nombre de contributeurs nets, comme en témoigne notamment la «lettre des six» (voir supra), qui demandait de plafonner à 1 % du RNB de l'UE la dépense moyenne tout au long du prochain cadre financier, sans préciser toutefois si la barre de 1 % s'appliquait aux crédits d'engagement ou aux crédits de paiement, ce qui laissait une marge de négociation appréciable. En effet, si cette limite a été évoquée pour les crédits d'engagement au début des négociations, à un stade plus avancé de la discussion elle n'était plus envisagée que pour les crédits de paiement, objectif plus facile à remplir. Néanmoins, la contrainte exercée par la lettre a pesé lourdement sur les négociations. En effet, les nouveaux États membres avaient hâte d'aboutir à un accord qui leur ouvrirait l'accès à d'autres dépenses substantielles du budget de l'UE.

Le tableau 6.2 ci-après retrace la dynamique de la négociation. Le processus s'est ouvert sur une proposition de la Commission destinée à donner une forte impulsion, notamment au niveau des dépenses liées à l'agenda de Lisbonne. Le Parlement européen n'a ensuite proposé que des transferts limités entre rubriques, au profit en particulier de la rubrique 3. Les discussions ultérieures au Conseil ont en revanche abouti à une réduction générale et très sensible des niveaux des crédits d'engagement sous les présidences luxembourgeoise et britannique, laquelle n'a été que très légèrement revue à la hausse dans l'accord interinstitutionnel final.

Le détail des dotations en crédits d'engagement sur la période 2007-2013 révèle une autre facette du cadre financier pluriannuel. Comme indiqué à l'annexe 1 de l'accord interinstitutionnel 2007-2013, le plafond général des crédits d'engagement devait être ramené de 1,1 % du RNB de l'UE en 2007 à 1,01 % en 2013 (de 1,06 à 0,94 % pour les crédits de paiement).

Ces crédits devaient couvrir le coût de l'élargissement, qui irait croissant eu égard à la mise en œuvre progressive des diverses politiques, notamment de la PAC, dans les nouveaux États membres. Concrètement, dans l'hypothèse où le futur cadre financier (après 2013) serait stabilisé à son niveau de 2013, soit 1,01 % du RNB de l'UE pour les crédits d'engagement, cela signifierait que les engagements pluriannuels connaîtraient globalement une baisse par rapport à leur niveau moyen de 1,05 % du RNB de l'UE prévu pour la période 2007-2013.

TABLEAU 6.2

Total des engagements 2007-2013, de la proposition de la Commission à l'accord final

(en millions d'euros, à prix constants de 2004)

	Proposition de la Commission (14 juillet 2004)	Résolutions du Parlement européen (8 juin 2005)	Conseil européen (15-16 déc. 2006)	Accord final (17 mai 2006)	Écart par rapport à la proposition de la Commission	
1. Croissance durable	457 995	446 930	379 739	382 139	- 75 856	- 17 %
1a. Compétitivité	121 687	110 600	72 120	74 098	- 47 589	- 39 %
1b. Cohésion	336 308	336 330	307 619	308 041	- 28 267	- 8 %
2. Ressources naturelles	400 294	392 306	371 244	371 344	- 28 950	- 7 %
dont PAC	301 074	293 105	293 105	293 105	- 7 969	- 3 %
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	14 724	16 053	10 270	10 770	- 3 954	- 27 %
3a. Liberté, sécurité et justice	9 210	9 321	6 630	6 630	- 2 580	- 28 %
3b. Citoyenneté	5 514	6 732	3 640	4 140	- 1 374	- 25 %
4. L'UE en tant qu'acteur mondial	61 223	62 436	48 463	49 463	- 11 760	- 19 %
5. Administration	57 670	54 765	50 300	49 800	- 7 870	- 14 %
6. Compensations (BG et RO)	800	800	800	800	—	—
Total des engagements	992 706	973 290	860 816	864 316	- 128 390	- 13 %
En % du RNB de l'UE	1,20 %	1,18 %	1,05 %	1,05 %		

*NB:* Les chiffres originaux ont été ajustés pour permettre la comparabilité du résultat final. La rubrique 4 exclut le Fonds européen de développement ainsi que la réserve pour aides d'urgence. L'exclusion de l'accord final des 500 millions d'euros de contributions au financement du régime des pensions du personnel au titre de la rubrique 5 et de la réserve pour aides d'urgence (1 547 millions d'euros) a permis de présenter dans le tableau du cadre financier l'augmentation de 4 milliards d'euros obtenue par le Parlement européen comme une augmentation de seulement 2 milliards d'euros. Les documents originaux mentionnés dans le présent chapitre contiennent les chiffres non ajustés.

## **2.2. Des modifications modérées de la structure du budget**

Dans un contexte de discipline budgétaire stricte imposant une diminution des engagements en pourcentage du RNB sur la période 2007-2013 et compte tenu de l'accord sur l'agriculture conclu avant la négociation du cadre financier, l'essentiel des ajustements négociés a finalement porté sur la rubrique 3 et la sous-rubrique 1a. En termes relatifs, l'accord de décembre 2005 supposait ainsi une réduction de respectivement 39 et 27 % pour ces rubriques par rapport aux propositions initiales de la Commission.

Si le Conseil et les États membres convenaient de la nécessité d'assigner aux agendas de Lisbonne et de Göteborg des objectifs ambitieux, et donc de renforcer les efforts dans des domaines tels que la recherche ou l'environnement, la traduction de ce constat en termes budgétaires s'est révélée difficile. De nombreux États membres donnaient en effet la priorité à la politique de cohésion, à l'agriculture, ou encore aux ristournes sur leurs contributions.

## **2.3. Un aménagement limité du système des ressources propres**

Dans l'accord du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, les principales décisions concernant le futur système des ressources propres étaient les suivantes:

- les plafonds fixés dans la décision sur les ressources propres seraient maintenus à leur niveau actuel, soit 1,24 % du RNB de l'UE pour les crédits de paiement et 1,31 % du RNB de l'UE pour les crédits d'engagement;
- la distinction entre droits agricoles et droits de douane serait abolie;
- «dans un souci de transparence et de simplicité», en vue notamment de supprimer le mécanisme complexe de «taux gelé», le taux d'appel uniforme de la ressource fondée sur la TVA serait gelé à 0,30 %;
- pour la période 2007-2013 uniquement, le taux d'appel uniforme de la ressource TVA serait fixé à 0,225 % pour l'Autriche, à 0,15 % pour l'Allemagne et à 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède;

- les Pays-Bas et la Suède bénéficieraient, uniquement pour la période 2007-2013, d'une réduction brute de leur contribution annuelle à la ressource RNB de respectivement 605 millions et 150 millions d'euros, calculés aux prix de 2004;
- le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni serait maintenu, de même que la réduction de la participation au financement de cette correction dont bénéficiaient l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas. Cette ristourne serait cependant progressivement réduite entre 2009 et 2011, date à laquelle le Royaume-Uni participerait pleinement au financement des coûts de l'élargissement, sauf pour les aides agricoles directes et les dépenses de marché, ainsi que pour la partie des dépenses de développement rural provenant de la section «Garantie» du FEOGA. Au total, la diminution de la correction en faveur du Royaume-Uni ne devrait pas dépasser 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013, à prix constants de 2004.

Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a décidé que les modifications susmentionnées prendraient effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En fait, leur application serait rétroactive, dans la mesure où elle n'interviendrait qu'au terme du processus de ratification de la décision 2007/436/CE, Euratom sur les ressources propres<sup>(1)</sup>, qui, selon le Conseil, devait être achevé au début de 2009 au plus tard<sup>(2)</sup>.

Le système des ressources propres restait donc globalement inchangé. Quant aux modifications adoptées, à l'exception notable des modalités de fixation du taux d'appel de la ressource TVA, elles tendaient à rendre le système encore plus complexe et moins transparent qu'auparavant.

## 2.4. La conclusion d'un nouvel accord interinstitutionnel

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 s'inspirait largement de l'accord conclu sur le précédent cadre financier pluriannuel, notamment au niveau de sa structure en rubriques et du recours à des plafonds.

---

(1) En vertu de l'article 11 de cette décision (conformément à l'article 269 du traité), «Les États membres notifient [...] au secrétaire général du Conseil l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption de la présente décision. La présente décision entre en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications [...]. Elle prend effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007.»

(2) Voir le point 78 du document du Conseil 15915/05, op. cit.

Un certain nombre de modifications utiles visant à plus de simplification et de flexibilité avaient néanmoins été introduites.

#### **a) Simplification, consolidation**

- L'accord a intégré, sous la forme d'un accord interinstitutionnel supplémentaire distinct, l'AIT du 7 novembre 2002 créant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), qui avait été conclu au cours de la période correspondant au cadre financier 2000-2006. Les règles concernant la mobilisation des ressources du FSUE sont maintenues. Lorsqu'elles sont mobilisées, les dépenses correspondantes sont «inscrites dans le budget au-dessus des rubriques concernées» du cadre financier.
- La méthode d'ajustement technique a été simplifiée moyennant la généralisation au reste des dépenses de l'application du taux d'inflation prédéterminé de 2 %, déjà utilisé pour les Fonds structurels et l'agriculture. Le tableau relatif au cadre financier pluriannuel figurant dans l'AIT était exprimé en prix constants de 2004. Cependant, compte tenu du taux fixe d'inflation annuelle, les plafonds étaient déjà établis en prix courants pour l'ensemble de la période couverte par le cadre financier pluriannuel.
- Le provisionnement du fonds de garantie des prêts aux pays tiers a été rationalisé, de sorte qu'il n'est plus nécessaire de constituer une «réserve» à cette fin. Les dépenses (réduites) correspondantes à inscrire au budget sont affectées aux instruments disponibles de mise en œuvre de la politique extérieure de l'Union.

#### **b) Flexibilité: bilan de l'expérience acquise lors de l'Agenda 2000**

Les 15 et 16 décembre 2005, l'accord politique au sein du Conseil européen correspondait à des plafonds de dépenses sensiblement inférieurs à ceux souhaités par la Commission. Ces plafonds de dépenses réduits risquaient de renforcer la rigidité du cadre financier et donc d'affecter la capacité de l'Union à relever les défis futurs, gênant, au lieu d'encourager, l'allocation efficace des ressources.

Afin d'assurer un bon équilibre entre discipline budgétaire et répartition efficace des ressources, de nouveaux instruments visant à faciliter le

déploiement ou le redéploiement des ressources financières dans le cadre des plafonds de dépenses ont été introduits:

- un nouveau Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, destiné à apporter un soutien accru aux travailleurs affectés par les conséquences des bouleversements structurels du commerce mondial et à les aider à réintégrer le marché du travail. Le montant annuel maximal alloué au Fonds ne peut pas excéder 500 millions d'euros (en prix courants);
- la possibilité pour l'autorité budgétaire, sur la base d'une proposition de la Commission présentée dans le cadre de la procédure budgétaire, de s'écarter de 5 % au maximum des montants dits «de référence» pour les programmes pluriannuels (autres que de cohésion) adoptés selon la procédure de codécision.

D'autres instruments peuvent être mobilisés, dans certaines limites, au-dessus des plafonds de dépenses convenus. Ces instruments, qui doivent être utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, conformément aux dispositions pertinentes définies dans le projet d'AII, sont notamment les suivants:

- le Fonds de solidarité de l'Union européenne, dont la dotation (1 milliard d'euros en prix courants) et les modalités de mobilisation demeurent inchangées;
- l'instrument de flexibilité, dont le plafond annuel est porté à 200 millions d'euros, peut désormais couvrir des besoins de nature pluriannuelle. Les modalités de sa mobilisation demeurent inchangées;
- la réserve pour aides d'urgence de 221 millions d'euros à prix constants a été «sortie» du cadre financier pluriannuel. Elle vise à réagir aux situations d'urgence survenant dans les pays tiers. Sa dotation et ses modalités de mobilisation restent inchangées.

### **3. Les premières années d'application: les débats budgétaires pour les exercices 2007 et 2008**

La Commission a présenté, le 3 mai 2006, son premier avant-projet de budget (APB) relevant du nouveau cadre financier pluriannuel. L'APB

tenait compte de la hausse des plafonds convenue, qui restait à formaliser dans l'AI du 17 mai.

Comme ce fut déjà le cas lors des derniers exercices du cadre financier 2000-2006, l'un des points les plus débattus du processus de négociation a été le niveau des crédits de paiement, le Conseil cherchant à le réduire dans l'APB de la Commission et le Parlement à l'augmenter. Parmi d'autres aspects importants de la discussion, on citera la proposition du Parlement d'abaisser l'enveloppe de la PESC en dessous du plafond convenu dans l'AI, ainsi que les tentatives du Conseil pour réduire les effectifs de la Commission.

Aucun consensus final sur le budget 2007 n'avait pu être trouvé au terme de la concertation de novembre. À peine une semaine plus tard, les négociations ont néanmoins pu se conclure à l'issue d'une procédure de trilogue réussie, sans dépasser les limites du cadre financier récemment convenu et, pour la première fois depuis 2002, sans recourir à l'instrument de flexibilité. Le budget de la PESC avait retrouvé le niveau proposé dans l'APB, et les ressources humaines de la Commission n'avaient subi aucune adaptation.

Parallèlement aux négociations sur le budget, des discussions portant sur la révision du règlement financier avaient été entamées et se sont conclues à l'issue de la concertation du mois de novembre.

La procédure budgétaire 2008 a été marquée par le retour sur le devant de la scène de la question de la marge au sein de la rubrique 4, qui avait dominé les discussions lors des procédures 2000-2006. À l'instar de ce qui s'était déjà passé lors des procédures 2000 et 2001, l'évolution de la situation au Kosovo a relancé le débat sur la nécessité d'un instrument de flexibilité.

Un montant de 200,25 millions d'euros était initialement affecté aux actions de la PESC dans l'APB. Au cours de la procédure, le Conseil a proposé que cette somme soit relevée à 285,25 millions d'euros, afin de répondre à des besoins de financement plus importants pour le Kosovo. Mais cette augmentation, combinée au souhait du Parlement d'accroître les crédits destinés à d'autres programmes d'action extérieure, n'était pas compatible avec le plafond de la rubrique 4. Un compromis a pu être trouvé lors de la réunion de concertation du 23 novembre, moyennant

la mobilisation de l'instrument de flexibilité à hauteur d'un montant de 70 millions d'euros, affectés à la rubrique 4.

En outre, l'échec, au début de 2007, des négociations avec un consortium privé sur le financement par un partenariat public-privé du programme Galileo, système européen de navigation par satellite, s'est traduit par un besoin de financement supplémentaire du budget de l'UE de 2,4 milliards d'euros. Compte tenu des possibilités particulièrement limitées de redéploiement des fonds dans le cadre de la sous-rubrique 1a, la Commission a proposé, le 19 septembre 2007, de réviser le cadre financier conformément aux points 21 à 23 de l'accord interinstitutionnel<sup>(1)</sup>. Cette proposition avait également pour but de couvrir le besoin de financement supplémentaire (309 millions d'euros) que supposait la création de l'Institut européen de technologie (IET), proposée par la Commission dans le cadre de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne<sup>(2)</sup>.

Lors de leur réunion de conciliation du 23 novembre 2007, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus, sur la base de la proposition de la Commission, de mettre en place ce financement moyennant une révision du cadre financier pluriannuel 2007-2013, qui a consisté à relever les plafonds de crédits d'engagement de la sous-rubrique 1a de 1 600 millions d'euros à prix courants, pour la période 2008-2013. Cette augmentation a été compensée par une diminution, de même montant, du plafond des crédits d'engagement au titre de la rubrique 2, pour l'année 2007. Cette réduction du plafond de la rubrique 2 en 2007 a été rendue possible par l'effet combiné de conditions de marché favorables dans le secteur agricole et du report de 2007 à 2008 de recettes affectées, qui a induit une augmentation de la marge globale disponible sous la rubrique 2 en 2007. Ainsi, le financement des programmes et des paiements inscrits sous la rubrique 2 n'a en rien été affecté par cette révision du cadre financier.

---

(1) Voir la communication de la Commission concernant le réexamen du cadre financier pluriannuel (2007-2013), la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel, COM(2007) 549 final/2.

(2) Voir la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création de l'Institut européen de technologie, COM(2006) 604 final/2.

Les trois institutions sont également convenues qu'un ajustement des plafonds annuels fixés pour les crédits de paiement était nécessaire pour pouvoir conserver une relation appropriée entre engagements et paiements. Le montant global des plafonds des crédits d'engagement et des crédits de paiement exprimés en prix courants est resté inchangé par rapport au cadre financier 2007-2013 initial.

Les besoins de financement restants du programme Galileo et de l'IET ont été couverts par différentes sources: 400 millions d'euros provenaient du «reprofilage» des crédits affectés aux activités liées aux transports du 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche, 200 millions d'euros de redéploiement de crédits provenant d'autres programmes de la sous-rubrique 1a et 200 millions d'euros de la mobilisation de l'instrument de flexibilité. La somme manquante (309 millions d'euros) devait être prélevée sur la marge disponible au sein du plafond de la sous-rubrique 1a fixé pour la période 2008-2013 <sup>(1)</sup><sup>(2)</sup>.

## 4. Le réexamen du budget 2008-2009

Le Conseil européen de décembre 2005 avait estimé qu'un réexamen des dépenses et des recettes communautaires s'imposait comme composante de la négociation globale sur le «paquet» de mesures pour 2007-2013. Il avait donc invité la Commission «à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009. Se fondant sur ce réexamen, le Conseil européen pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées. Ce réexamen sera également pris en considération dans le cadre des travaux préparatoires sur les prochaines perspectives financières» <sup>(3)</sup>.

L'accord interinstitutionnel de mai 2006 prévoyait d'associer le Parlement européen au processus selon certaines modalités: «au cours de la phase d'examen suivant la présentation du réexamen par la Commission, on veillera à ce que des discussions appropriées soient menées avec le Parle-

---

<sup>(1)</sup> Le cadre financier pluriannuel a été modifié à nouveau en 2008 conformément à l'article 48 de l'accord interinstitutionnel (voir la section 2.3 du chapitre 9).

<sup>(2)</sup> Les plafonds révisés pour le cadre financier pluriannuel sont indiqués au chapitre 13.

<sup>(3)</sup> Voir les paragraphes 79 et 80 du document du Conseil 15915/05 Cadrefin 268, op. cit.

ment européen sur la base du dialogue politique normal entre institutions et à ce que les positions du Parlement européen soient dûment prises en compte».

Enfin, en vertu de l'article 9 de la nouvelle décision sur les ressources propres adoptée le 7 juin 2007, la Commission était chargée de procéder à un réexamen général du système des ressources propres dans le cadre du réexamen du budget.

La feuille de route relative au réexamen a été précisée dans une note d'information du président de la Commission <sup>(1)</sup>. Le réexamen a démarré en septembre 2007 avec un vaste processus de consultation lancé par la publication d'un document de réflexion <sup>(2)</sup>.

Il ressortait clairement de la note d'information que le réexamen ne devait pas être confondu avec la préparation d'un nouveau cadre financier pluriannuel et devait se garder de l'anticiper. La tâche consistant à élaborer des propositions pour le cadre financier pluriannuel suivant incomberait à la future Commission, laquelle pourrait tirer des enseignements de ce réexamen pour mener à bien sa mission.

À la différence des discussions antérieures sur l'avenir du budget, l'ambition de ce réexamen est de permettre une approche plus visionnaire, moins centrée sur les négociations de court terme et plus soucieuse d'élaborer des initiatives à long terme.

C'est dans ce contexte que le Parlement européen, parallèlement aux travaux de la Commission, a poursuivi sa propre réflexion sur le futur système de financement de l'Union. Dans sa résolution du 29 mars 2007 <sup>(3)</sup>, il a notamment souligné qu'il était essentiel d'examiner «la création d'un nouveau système de ressources propres reposant sur un impôt prélevé dans les États membres, à savoir que cet impôt, en tout ou en partie, alimenterait

<sup>(1)</sup> Voir la note d'information du président intitulée «Révision du marché intérieur, l'inventaire social et la révision budgétaire», SEC(2007) 42/2 du 15 janvier 2007.

<sup>(2)</sup> Voir la communication de la Commission intitulée «Réformer le budget, changer l'Europe — Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009» SEC(2007) 1188 final du 12 septembre 2007.

<sup>(3)</sup> Résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne [2006/2205(INI)], P6\_TA-(2007)0098.

directement le budget de l'Union en tant que véritable ressource propre, créant ainsi un lien direct entre l'Union et les contribuables européens».

Avant d'arrêter sa position définitive, le Parlement a également exprimé le souhait de poursuivre l'examen des options envisageables pour le financement futur du budget de l'UE, en coopération étroite avec les parlements nationaux. Parallèlement, le Parlement a l'intention «d'examiner et d'adopter sa position finale sur un nouveau système de ressources propres de l'Union en temps opportun afin qu'elle puisse être prise en considération dans le cadre des discussions relatives au réexamen global des recettes et des dépenses de l'Union, prévu dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006».

## *Partie 2*

### LES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME FINANCIER ACTUEL

Chapitre 7 — Le dispositif juridique

Chapitre 8 — L'autonomie financière de l'Union européenne: le système  
des ressources propres

Chapitre 9 — Le cadre de la dépense communautaire



## Chapitre 7

# Le dispositif juridique

Le système financier de l'Union européenne repose sur trois types d'instruments juridiques :

- les dispositions des traités<sup>(1)</sup>;
- les dispositions de droit dérivé;
- les dispositions prises par voie d'accord entre les institutions.

Ce dernier type d'instruments constitue une spécificité du domaine budgétaire sans véritable équivalent dans les autres domaines du droit communautaire.

## 1. Les dispositions financières des traités

L'essentiel des dispositions financières figure dans le traité instituant la Communauté européenne (traité CE). Certaines dispositions du traité sur l'Union européenne (traité UE) concernent également le domaine budgétaire. Le traité CE a été modifié par le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, et les deux traités, traité CE et traité UE, ont été modifiés en dernier lieu par le traité de Nice, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Le traité de Lisbonne est discuté dans la section 4 ci-après.

Dans un avis du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la Communauté économique européenne (désormais le «traité

---

(1) Voir l'annexe 1.

instituant la Communauté européenne»), la Commission avait préconisé qu'une réflexion soit aussi engagée à cette occasion sur le statut des finances publiques. Les contributions qu'elle avait présentées à la Conférence intergouvernementale proposaient une révision substantielle des dispositions financières du traité, plus particulièrement en vue d'y incorporer certains éléments convenus dans le cadre de l'accord interinstitutionnel de 1988 et d'établir un meilleur équilibre institutionnel dans la procédure budgétaire<sup>(1)</sup>.

Les aspects financiers n'ont pas été véritablement discutés et le traité de Maastricht n'a pas introduit de modifications fondamentales dans le système financier de la Communauté. Il en a été de même pour le traité d'Amsterdam. Le traité de Nice n'a pas davantage apporté de changements aux dispositions financières, à l'exception d'un certain nombre de modifications de l'article 279 du traité CE.

## 1.1. Le traité instituant la Communauté européenne

Les dispositions financières font l'objet du titre II (articles 268 à 280) de la cinquième partie, consacrée aux institutions de la Communauté, et couvrent cinq aspects principaux.

### 1) *Les principes généraux régissant la procédure budgétaire*

- L'article 268 établit les principes d'unité, d'universalité et d'équilibre. En outre, il reprend, dans leurs grandes lignes, les modalités de prise en charge par le budget communautaire des dépenses liées à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui figurent de façon plus détaillée dans le traité UE.
- L'article 270 intègre dans le traité la notion de discipline budgétaire.
- L'article 271 pose les principes d'annualité et de spécialité.
- L'article 277 pose le principe de l'établissement du budget en une unité de compte.

---

(1) Conférences intergouvernementales: contributions de la Commission, *Supplément au Bulletin de l'Union européenne* 2-1991.

## **2) *Le financement du budget***

- L'article 269 pose le principe du financement du budget par des ressources propres et précise la procédure d'adoption des décisions pour sa mise en œuvre.

## **3) *Le déroulement de la procédure budgétaire***

- L'article 272 décrit de manière plus détaillée le calendrier et le déroulement de la procédure budgétaire, compte tenu des compétences dévolues à chacune des deux branches de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement) et à la Commission.
- L'article 273 prévoit les dispositions nécessaires pour permettre aux activités financières de la Communauté de se poursuivre si le budget n'est pas adopté dans les délais impartis.

## **4) *L'exécution et le contrôle budgétaires***

- L'article 274 attribue à la Commission les compétences essentielles et la responsabilité de l'exécution du budget. Il énonce le principe de bonne gestion financière et celui de coopération entre les États membres et la Commission en matière d'exécution budgétaire.
- L'article 275 fixe les modalités de la reddition des comptes par la Commission au Conseil et au Parlement européen.
- L'article 276 fixe la procédure de la décharge donnée à la Commission par le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, pour l'exécution du budget.
- L'article 278 précise les conditions dans lesquelles la Commission peut procéder à des transferts de ses avoirs entre les monnaies des États membres.

## **5) Dispositions complémentaires**

- L'article 279 prévoit les procédures d'adoption par le Conseil des règles complémentaires pour la mise en œuvre du traité dans le domaine financier: règlements financiers, mise à disposition des ressources propres et responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables.
- Enfin, l'article 280 définit le rôle de la Commission et des États membres dans la lutte contre la fraude affectant les intérêts financiers de la Communauté. Il fixe la procédure d'adoption par le Conseil des mesures nécessaires en ce domaine.

## **1.2. Le traité sur l'Union européenne**

### **1) Dispositions particulières au titre des deuxième et troisième piliers**

Les articles 28 et 41 du traité UE contiennent les dispositions relatives au financement des actions menées dans les domaines respectifs de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

Une distinction est faite entre les dépenses administratives induites par ces actions et les dépenses opérationnelles y afférentes. Les premières sont mises automatiquement à la charge du budget communautaire. Les secondes sont en principe également à la charge du budget, sauf si le Conseil en décide autrement à l'unanimité, auquel cas ces dépenses opérationnelles sont normalement financées par les États membres selon la clé du produit national brut, à moins, là encore, que le Conseil n'en décide autrement à l'unanimité.

En outre, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, l'article 28 exclut la prise en charge par le budget des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. De telles dépenses sont donc toujours financées par les États membres qui y participent.

Les dépenses mises à la charge du budget communautaire sont soumises à la procédure budgétaire fixée dans le traité CE. Cela signifie, en parti-

culier, que ces dépenses, étant considérées comme non obligatoires, relèvent en dernier ressort du Parlement européen. Il en résulte une situation potentiellement conflictuelle, dans la mesure où le Parlement européen maîtrise alors le financement d'actions décidées et mises en œuvre par les États membres. Pour cette raison, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus, le 17 juillet 1997, de mettre en œuvre une conciliation des deux branches de l'autorité budgétaire sur les dépenses correspondantes ainsi qu'une information régulière du Parlement sur les actions menées et leurs implications financières. Ces dispositions ont été incorporées dans les accords interinstitutionnels du 6 mai 1999 et du 17 mai 2006.

## *2) La coopération renforcée*

Depuis le traité d'Amsterdam, les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent, sous certaines conditions, recourir aux institutions, procédures et mécanismes fixés par les traités UE et CE (voir l'article 44 du traité UE).

L'article 44, paragraphe 2, du traité UE dispose que les dépenses résultant de la mise en œuvre de la coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions, sont à la charge des États membres qui y participent, à moins que le Conseil n'en décide autrement à l'unanimité.

## *3) Le cas de la non-participation d'États membres à certaines actions*

Des protocoles annexés aux traités autorisent le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni à ne pas participer aux mesures adoptées en application du titre IV du traité CE «Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes». De plus, le Danemark a également décidé de rester à l'écart des actions qui, au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, ont une implication en matière de défense.

En conséquence, les États membres susmentionnés ne supportent pas les conséquences financières de ces mesures, à l'exception des coûts administratifs occasionnés pour les institutions.

## 2. Les dispositions de droit dérivé

### 2.1. La décision relative au système des ressources propres et les autres actes pris en ce domaine

#### 1) *La décision sur le système des ressources propres*

En raison de son mode d'adoption particulier, cette décision est en réalité assimilable aux dispositions du droit primaire.

Les États membres exercent une maîtrise quasi absolue sur l'adoption de cette décision alors que le Parlement européen n'a qu'un rôle consultatif. En effet, non seulement le Conseil doit statuer à l'unanimité, ce qui réserve à chaque État membre un droit de veto, mais la décision est également soumise à la ratification des parlements nationaux à l'instar des traités.

La première décision de cette nature a été adoptée en 1970. La plus récente a été prise par le Conseil le 7 juin 2007 sous la forme de la décision 2007/436/CE, Euratom<sup>(1)</sup>.

#### 2) *Les autres actes concernant la mise en œuvre du système des ressources propres*

Quatre autres actes régissent ce domaine:

- le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision de base sur le système des ressources propres<sup>(2)</sup>. Ce règlement consolide les modifications successives apportées au règlement précédent (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989<sup>(3)</sup>;
- le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée<sup>(4)</sup>;

---

<sup>(1)</sup> JO L 163 du 23.6.2007, p. 17.

<sup>(2)</sup> JO L 130 du 31.5.2000, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 155 du 7.6.1989, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO L 155 du 7.6.1989, p. 9.

- la directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil du 13 février 1989 relative à l'harmonisation de l'établissement du produit national brut aux prix du marché<sup>(1)</sup>;
- le règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil du 15 juillet 2003 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché («règlement RNB»).

## 2.2. Le règlement financier

Le règlement financier est pris en application de l'article 279 du traité CE par le Conseil statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen et après avis de la Cour des comptes.

Le règlement financier a été initialement adopté le 21 décembre 1977<sup>(2)</sup>, mais a fait depuis lors l'objet de fréquentes modifications. Il traite principalement des dispositions applicables au budget général: principes, procédure d'établissement, structure, exécution, vérification des comptes. C'est sur les aspects liés à l'exécution et au contrôle, qui ne sont pas pleinement couverts par le traité, que le règlement est le plus exhaustif.

Afin de tenir compte en particulier des exigences de simplification législative et administrative et de rigueur accrue dans la gestion des finances communautaires, une refonte du règlement financier du 21 décembre 1977 a été opérée par le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du 25 juin 2002<sup>(3)</sup>, dans le sens d'une plus grande clarté.

Il a été récemment modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006<sup>(4)</sup>, ses composantes essentielles étant maintenues et renforcées. C'est notamment le cas dans le domaine de la transparence, puisqu'il a été décidé que les informations relatives à l'ensemble des catégories de bénéficiaires de tous les types de dépenses prises en charge par le budget communautaire seraient publiées, quelle que soit l'entité ou l'autorité chargée de la mise en œuvre du budget, y compris

---

<sup>(1)</sup> JO L 49 du 21.2.1989, p. 26.

<sup>(2)</sup> JO L 356 du 31.12.1977, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO L 390 du 30.12.2006, p. 1.

donc dans les cas de gestion décentralisée ou conjointe du budget avec des pays hors UE et des organisations internationales.

### **2.3. Le règlement concernant la discipline budgétaire**

La version adoptée le 26 septembre 2000<sup>(1)</sup> a été récemment abrogée par le règlement (CE) n° 1248/2007 du Conseil du 22 octobre 2007<sup>(2)</sup>.

La première décision en la matière avait été prise en 1988 dans le cadre de la réforme des finances communautaires<sup>(3)</sup>.

Le règlement d'alors organisait essentiellement la discipline budgétaire dans le domaine agricole.

Il fixait le mode de calcul de la ligne directrice agricole qui limite globalement l'évolution de l'ensemble des dépenses agricoles relatives à la section «Garantie» du FEOGA, à l'instrument agricole de préadhésion et aux montants indiqués comme disponibles pour l'agriculture dans le cadre financier pour l'adhésion. Cependant, il ressort de l'annexe I de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, où figurent les plafonds du cadre financier fixés pour la période 2007-2013, qu'il n'y aura désormais plus lieu de maintenir la ligne directrice agricole.

Les autres dispositions relatives à la discipline budgétaire agricole du règlement (CE) n° 2040/2000 ont été remplacées par les articles 18 à 20 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune<sup>(4)</sup>.

Afin de garantir le respect des plafonds budgétaires, le nouveau règlement stipule que la Commission mettra en œuvre un système d'alerte précoce et de suivi pour les dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 2040/2000, JO L 244 du 29.9.2000, p. 27.

<sup>(2)</sup> JO L 282 du 26.10.2007, p. 3.

<sup>(3)</sup> Voir le chapitre 3.

<sup>(4)</sup> JO L 209 du 11.8.2005, p. 1.

Dans cette optique, avant le début de chaque exercice, la Commission détermine des profils de dépenses mensuelles en se fondant, le cas échéant, sur la dépense moyenne mensuelle au cours des trois années précédentes.

La Commission présente ensuite au Parlement européen et au Conseil un rapport mensuel sur l'évolution des dépenses au regard des profils fixés contenant une évaluation de l'exécution prévisible pour l'exercice financier en cours.

## **2.4. Le règlement instituant un fonds de garantie relatif aux actions extérieures**

Si les opérations d'emprunts et de prêts sont effectuées au moyen d'instruments financiers hors budget, celui-ci supporte toutefois les risques afférents à ces opérations:

- en cas de défaillance du bénéficiaire dans les opérations d'emprunts et de prêts, dans le cadre desquelles la Commission exerce un rôle d'intermédiation financière en contractant au nom de la Communauté des emprunts pour en reverser le produit dans des États membres ou des pays tiers;
- en cas d'appel à la garantie que la Communauté accorde à des prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement (BEI) sur ses propres ressources pour le financement de projets à l'extérieur de la Communauté.

En ce qui concerne les risques liés à des opérations bénéficiant à des tiers extérieurs à la Communauté<sup>(1)</sup>, un Fonds de garantie a été institué dans le cadre du paquet Delors II. Le montant de ce fonds, géré par la BEI, est désormais fixé à 9 % de l'encours de prêts garanti. Le fonds est alimenté par des versements du budget général (plus précisément à partir de la réserve pour garantie), à proportion de 9 % des nouveaux prêts octroyés, par les intérêts produits par les placements et par les recouvrements obtenus de débiteurs défaillants. En cas de dépassement du montant fixé, l'excédent est reversé au budget. En revanche, en cas d'insuffisance du fonds pour couvrir les appels en garantie, le budget prend en charge le financement complémentaire nécessaire.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil (JO L 293 du 12.11.1994, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 du Conseil du 30 janvier 2007 (JO L 22 du 31.1.2007, p. 1).

### 3. Les dispositions prises par voie d'accord entre les institutions

Dans le domaine budgétaire, les institutions concernées ont souvent été conduites, pour prévenir ou surmonter des risques de conflit et de blocage des procédures, à s'accorder sur les modalités d'exercice des compétences qui leur sont respectivement dévolues par les traités. Depuis le milieu des années 70, plusieurs accords ou déclarations communes ont été ainsi conclus<sup>(1)</sup>. Ils ont été regroupés, avec certaines actualisations ou compléments, dans l'accord interinstitutionnel conclu en 1999, qui constitue en quelque sorte la «charte» des conventions passées entre les institutions en matière budgétaire.

L'accord interinstitutionnel de 1999 a été remplacé par un nouvel accord, signé le 17 mai 2006<sup>(2)</sup>. Ce nouvel accord a pour objet, comme son prédécesseur, de mettre en œuvre la discipline budgétaire, d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle et la coopération budgétaire interinstitutionnelle dans ce domaine ainsi que d'assurer une bonne gestion financière. La discipline budgétaire, organisée par l'accord, est globale, c'est-à-dire qu'elle s'applique à toutes les dépenses et engage toutes les institutions, aussi longtemps que l'accord restera en vigueur.

Si ces accords n'ont pas de base légale dans le traité, on peut néanmoins considérer que leur portée juridique va au-delà du simple engagement de caractère politique.

Ils sont en effet conclus par des institutions qui ont la capacité de souscrire à des obligations juridiques dans le cadre des compétences qui leur sont conférées par les traités. Et, à cet égard, les accords conclus ne dérogent pas aux dispositions du droit primaire.

- Ils comportent des règles qui encadrent la liberté d'action des institutions qui y ont souscrit et qui représentent donc pour elles des engagements précis.
- Ils expriment le principe plus général de coopération loyale inscrit dans le traité.

---

(1) Voir les chapitres 2 et 4.

(2) JO C 139 du 14.6.2006, p. 1.

La Cour de justice ne s'est pas prononcée à ce jour sur la valeur juridique des accords interinstitutionnels. Elle a néanmoins reconnu l'utilité de cet instrument, et même sa nécessité pour permettre aux institutions d'accomplir les missions qui leur sont confiées.

#### 4. L'évolution des finances publiques de l'Union européenne dans le cadre du débat institutionnel

La Convention européenne, qui s'est réunie entre mars 2002 et juillet 2003, a élaboré un traité établissant une Constitution pour l'Europe qui devait supplanter les traités existants. Bien que ce débat institutionnel n'ait pas spécifiquement mis l'accent sur des questions budgétaires, certaines modifications envisagées auraient pu avoir un impact direct ou indirect sur la procédure budgétaire ou le budget lui-même.

Le traité constitutionnel<sup>(1)</sup> a ensuite été soumis à une Conférence intergouvernementale (CIG). Après quelques modifications, il a été adopté en juin 2004 et ratifié au mois d'octobre de la même année<sup>(2)</sup>. Cependant, l'échec des référendums organisés en France et aux Pays-Bas a donné un coup de frein au processus de ratification et amené l'UE à engager une réflexion sur les réformes institutionnelles futures.

Réuni les 21 et 22 juin 2007, le Conseil européen a approuvé la convocation d'une CIG pour préparer un traité modificatif amendant les traités existants, en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie.

Le projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne<sup>(3)</sup> a finalement été adopté lors de la Conférence intergouvernementale du 18 octobre 2007 à Lisbonne, et le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne.

---

(1) Voir le document CIG 87/04 de la Conférence intergouvernementale, [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/Applications/igc/doc\\_register.asp?content=DOC&lang=FR&cmsid=754](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc/doc_register.asp?content=DOC&lang=FR&cmsid=754).

(2) Voir le document CIG 87/2/04 REV2 de la Conférence intergouvernementale.

(3) Voir le document CIG 1/1/07 REV 1 de la Conférence intergouvernementale.

Sous réserve de sa ratification dans tous les États membres<sup>(1)</sup>, le traité de Lisbonne devrait se traduire par une évolution de la structure des finances publiques communautaires. Les modifications envisagées portent sur des domaines tels que les procédures des ressources propres, le cadre financier pluriannuel et la procédure budgétaire annuelle.

#### 4.1. Les ressources propres

Le traité de Lisbonne propose une reformulation des dispositions concernant le système des ressources propres. L'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>(2)</sup> stipule que «l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mener à bien ses politiques». Le paragraphe suivant comporte la définition des «moyens» qui correspond fondamentalement au système actuel des ressources propres de l'Union européenne.

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, peut prendre une décision sur les ressources propres de la Communauté, afin, notamment, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger les catégories existantes.

Toute décision relative au système des ressources propres nécessite l'approbation des États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, comme c'est le cas aujourd'hui. Les mesures d'exécution sous la forme de règlements seront également adoptées sur la base d'une procédure législative spéciale par le Conseil, statuant après accord du Parlement européen, dans la mesure où la décision relative aux ressources propres le prévoit.

#### 4.2. Le cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel, qui jusqu'à présent relevait exclusivement de l'accord interinstitutionnel et n'était donc pas à proprement parler

---

(1) Le traité de Lisbonne fait l'objet d'une procédure de ratification par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Comme prévu par son article 6, le traité entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 si tous les instruments de ratification ont été déposés avant cette date ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification.

(2) Ex-article 269 du traité CE. Voir l'annexe 1 pour un tableau comparatif des dispositions contenues dans le traité CE et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne).

juridiquement contraignant, a été incorporé au traité de Lisbonne afin d'améliorer la discipline budgétaire et la transparence (nouvel article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'objectif général du cadre financier pluriannuel, établi pour au moins cinq années et adopté sous la forme d'un règlement, est d'assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union européenne dans la limite de ses ressources propres.

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale et après accord du Parlement européen, adoptera le règlement relatif au cadre financier pluriannuel. L'unanimité est requise, même si le Conseil européen peut prendre, à l'unanimité, une décision l'autorisant à adopter ce règlement à la majorité qualifiée.

Le cadre financier doit fixer les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements, par catégorie de dépenses, et des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, en nombre restreint, correspondent aux principaux secteurs d'activité de l'Union européenne. En outre, le règlement relatif au cadre financier pluriannuel doit fixer toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

Les dispositions du traité de Lisbonne mettent en exergue la responsabilité de l'autorité budgétaire et de la Commission en stipulant que «tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption».

### **4.3. Le budget annuel de l'Union**

Le traité de Lisbonne ne modifie pas les dispositions approuvées en juin 2004. En règle générale, il simplifie la procédure budgétaire, d'une part, en supprimant la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires et, d'autre part, en modifiant cette procédure budgétaire dans un sens qui l'apparente désormais à une procédure de codécision à une seule lecture suivie d'une conciliation.

La distinction fondamentale entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires sera supprimée. L'actuelle distinction entre ces deux types de dépenses impose une division des responsabilités dans l'adoption finale des dépenses. Le Conseil a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses

obligatoires, qui comprennent notamment les dépenses de la politique agricole commune, les contributions aux organisations ou institutions internationales, le provisionnement de la garantie de prêts, les dépenses résultant d'accords internationaux, les pensions et indemnités du personnel. Le Parlement européen décide en dernier ressort des autres dépenses, qui sont non obligatoires (DNO).

La suppression de cette distinction devrait avoir un double effet sur le processus d'adoption du budget annuel. D'une part, la responsabilité de chaque branche de l'autorité budgétaire ne sera plus limitée à «sa» catégorie de dépenses: deux branches partageront l'entière responsabilité pour l'ensemble du budget. D'autre part, les nouvelles dispositions affecteront certainement le déroulement des négociations sur le budget entre le Conseil et le Parlement européen.

La possibilité que le Conseil ou le Parlement rejette le projet de budget au cours de la procédure peut accentuer l'incertitude sur son issue et mener à un conflit entre ces deux branches de l'autorité budgétaire. Cependant, la Commission est habilitée à prendre toutes les initiatives nécessaires, par exemple en invitant les présidents du Parlement européen et du Conseil à se réunir pour des consultations à des fins de conciliation.

Le comité de conciliation peut être convoqué en vue de parvenir à un accord sur un projet commun. À cet égard, le traité de Lisbonne envisage plusieurs scénarios, pouvant produire deux résultats différents: soit le budget est réputé définitivement arrêté, soit la Commission présente un autre projet de budget.

- Si, dans un délai de vingt et un jours, le comité de conciliation ne s'accorde pas sur un projet commun, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget. De même, si le Parlement européen et le Conseil rejettent tous deux le projet commun, ou si l'une de ces institutions le rejette et que l'autre ne parvient pas à statuer, un nouveau projet de budget doit être présenté par la Commission. Il en va de même si le Parlement européen rejette le projet commun mais que le Conseil l'approuve.
- Dans toutes les autres issues possibles de la procédure de conciliation, le budget est réputé définitivement adopté.

Ce nouveau traité devrait donc se traduire par un partage équilibré des compétences entre Conseil et Parlement européen lors de l'adoption du budget annuel. Par ailleurs, l'intégration du cadre financier pluriannuel dans le traité de Lisbonne et la suppression de la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires rendraient obsolètes les dispositions relatives au taux maximal d'augmentation.

#### **4.4. Exécution du budget et décharge**

Le traité de Lisbonne tient compte des obligations qui incombent aux États membres en matière d'exécution du budget et de décharge et des responsabilités qui en découlent. Lors de l'exécution du budget, la majorité des crédits budgétaires étant mise en œuvre dans le cadre du système de gestion partagée, l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 274 du traité CE) prévoit désormais que «la Commission exécute le budget en coopération avec les États membres». Selon le même article, un règlement approprié définira les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget. Ainsi les responsabilités des États membres découlant de leur coopération étroite avec la Commission européenne dans l'exécution du budget sont-elles reconnues.



## Chapitre 8

# L'autonomie financière de l'Union européenne: le système des ressources propres

L'existence des ressources propres est une des spécificités de l'Union européenne et consacre, dans le domaine budgétaire, l'originalité de l'intégration européenne: la réalisation du marché intérieur, la mise en œuvre des politiques communes et l'affirmation de sa personnalité autonome vis-à-vis des pays tiers impliquent en effet que l'UE dispose de moyens de financement propres et indépendants des États membres.

Dans ce contexte, les ressources propres de l'UE se définissent comme des recettes affectées une fois pour toutes à l'Union pour financer son budget et lui revenant de droit sans qu'aucune décision ultérieure des autorités nationales ne soit nécessaire.

Le système des ressources propres tel qu'il existe aujourd'hui s'est constitué progressivement<sup>(1)</sup>. Contrairement au traité CECA, les traités de Rome ne prévoyaient pas la mise en place immédiate de ressources propres pour financer les Communautés qu'ils instituaient: des contributions financières des États assuraient initialement le financement des deux Communautés (CEE et CEEA). En revanche, ces traités envisageaient l'instauration ultérieure d'un système de ressources propres devant comprendre notamment les recettes issues du tarif douanier commun, une fois ce dernier définitivement mis en place.

---

(1) Voir les chapitres 1 à 6.

Les ressources propres ont été instituées sur cette base, par la décision du 21 avril 1970, et ont progressivement remplacé les contributions nationales. Des décisions ultérieures relatives aux ressources propres ont modifié le système à plusieurs reprises<sup>(1)</sup>.

Jusqu'à ce que la décision sur les ressources propres du 7 juin 2007, adoptée dans le prolongement du cadre financier pour la période 2007-2013<sup>(2)</sup>, entre en vigueur, le système continue à reposer sur la décision du Conseil du 29 septembre 2000 et sur ses deux règlements d'application [le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004, fixant les dispositions relatives à l'application de la décision, et le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée].

Les principales composantes du système actuel sont:

- les ressources propres traditionnelles, qui procèdent directement de l'existence d'un espace douanier unifié et dont l'attribution nationale est juridiquement, et matériellement, impossible; elles comprennent les cotisations «sucre», les droits agricoles et les droits de douane. Les États membres conservent 25 % des montants de ressources propres traditionnelles recouverts au titre des frais de perception;
- les ressources propres TVA, résultant de l'application d'un taux d'appel à une assiette TVA uniformément déterminée pour les États selon des règles communautaires;
- les ressources propres fondées sur le RNB, résultant de l'application d'un taux d'appel au RNB total de l'UE, taux calculé de façon à faire correspondre le volume total des ressources à celui des dépenses;
- les mécanismes de correction, qui accordent à certains États membres une réduction de leurs contributions au budget de l'UE<sup>(3)</sup>.

Le graphique 8.1 montre l'évolution des recettes du budget de l'UE par type de ressources sur la période 1997-2006.

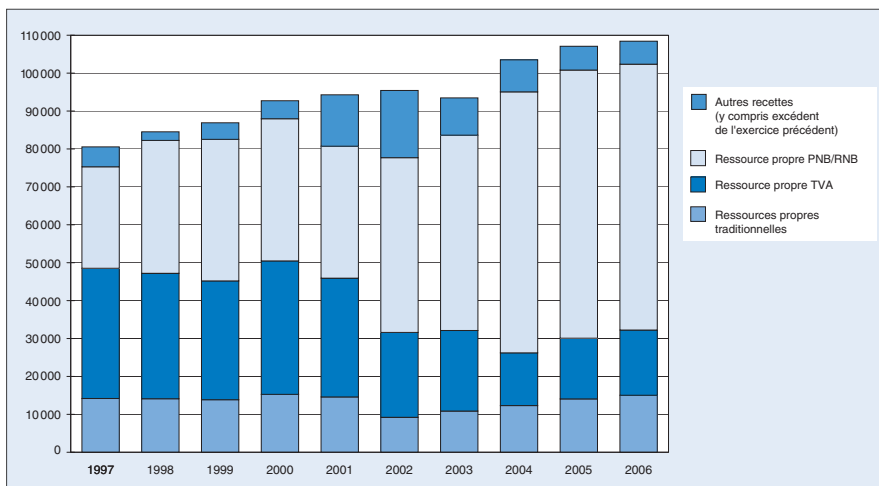
<sup>(1)</sup> L'évolution du système de ressources propres est décrite dans le chapitre 12.

<sup>(2)</sup> Voir le chapitre 6.

<sup>(3)</sup> Ces mécanismes sont détaillés plus loin dans cette section et dans le chapitre 12.

### GRAPHIQUE 8.1

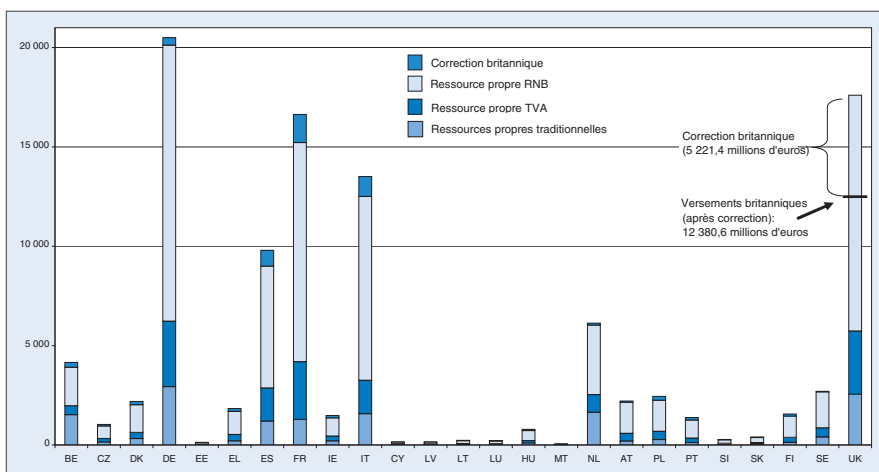
Recettes du budget de l'Union européenne, 1997-2006 (en millions d'euros)



Le graphique 8.2 montre la répartition des versements de ressources propres par État membre en 2006.

### GRAPHIQUE 8.2

Contributions nationales des États membres et ressources propres traditionnelles recouvrées au nom de l'Union européenne (2006, en millions d'euros)



## 1. Les caractéristiques essentielles du système actuel des ressources propres

Le système en place depuis 1988, date à laquelle les ressources propres fondées sur le RNB ont été introduites, répond à trois objectifs principaux:

- au niveau financier, après avoir rencontré, pendant plusieurs années consécutives jusqu'en 1988, des difficultés pour parvenir à un niveau de financement suffisant, le système assure désormais automatiquement le recouvrement d'un montant de ressources en adéquation avec les dépenses décidées;
- au niveau juridique, il garantit le caractère propre des ressources de l'UE;
- au niveau économique, un certain nombre de dispositions ont été introduites afin de se conformer au principe, entériné lors du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984, selon lequel «tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction» <sup>(1)</sup>.

### 1.1. La dimension financière: un niveau de ressources garanti pour l'Union européenne

Les problèmes financiers de la Communauté dans les années 80 venaient de la difficulté de satisfaire, avec des ressources disponibles limitées, des besoins de dépense irréductibles et croissants (voir le chapitre 2). Avant 1988, le montant des ressources propres disponibles était sans lien avec les besoins de dépense, une situation à l'origine de deux tendances divergentes:

- une disponibilité limitée des sources de financement, du fait de la diminution relative des ressources propres traditionnelles (en raison de la libéralisation du commerce) et de la contrainte exercée par le plafonnement des ressources TVA;

---

<sup>(1)</sup> *Bulletin des Communautés européennes* 6-1984, p. 10.

- l'augmentation continue des dépenses, engendrée par l'adoption de nouvelles politiques et par le renforcement des politiques existantes.

Le système mis en place en 1988 a introduit un plafond global des ressources propres, accompagné d'une nouvelle ressource fondée sur le PNB (puis sur le RNB), censée dégager des ressources complémentaires destinées à préserver l'équilibre nécessaire entre recettes et dépenses.

### *1) Le lien entre recettes et dépenses*

La décision sur les ressources propres fixe un plafond global pour ces dernières, exprimé en pourcentage du RNB de l'UE (à l'origine de 1,27 % du PNB du SEC 79, il a ensuite été ramené à 1,24 % du RNB du SEC 95). Ce plafond est global en ce sens qu'il s'applique à l'ensemble des ressources propres, pour tous les États membres. Le plafond maximal fixé aux ressources propres reste applicable, sauf modification de la décision de base, même en l'absence d'un renouvellement du cadre financier arrivé à échéance. Ce dispositif assure la permanence du système de financement, tout en imposant une limite à l'évolution de la dépense.

La compatibilité entre l'évolution des dépenses et le plafonnement des ressources propres est par ailleurs assurée par un certain nombre de dispositions:

- en application des dispositions supplémentaires incorporées par le traité de Maastricht au traité de Rome (article 270), la Commission doit s'assurer au préalable que les propositions qu'elle présente, ou les mesures d'exécution qu'elle prend, peuvent être financées dans les limites fixées aux ressources propres;
- conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la décision sur les ressources propres, le total des crédits pour engagements inscrits au budget ne peut en aucun cas dépasser le pourcentage du RNB de l'UE fixé (initialement à 1,335 % du PNB du SEC 79, puis ramené à 1,31 % du RNB du SEC 95 en 2001);
- les plafonds de dépenses correspondant aux crédits pour engagements du cadre financier sont établis de façon à maintenir une évolution ordonnée au regard des crédits pour paiements nécessaires. Le cadre financier qui en découle, fixé dans l'accord interinstitutionnel, « vise à assurer, sur une période à moyen terme, une évolution ordonnée,

par grandes catégories, des dépenses de l'Union européenne, dans les limites des ressources propres» <sup>(1)</sup>.

## **2) Les ressources fondées sur le RNB, un financement supplémentaire**

Outre le produit des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA, dont le montant est déterminé par les taux applicables et l'évolution effective des assiettes, le financement des dépenses est assuré par la recette fondée sur le RNB. En ce qui concerne cette recette, il n'y a pas de limite particulière à son taux d'appel, si ce n'est le plafond général de l'ensemble des ressources propres qui limite leur montant total à un maximum de 1,24 % du RNB de l'UE.

Cette ressource a donc vocation à équilibrer le budget, ce qui explique qu'elle soit régulièrement qualifiée de «ressource complémentaire» ou de «ressource résiduelle» dans les documents budgétaires.

## **1.2. La dimension juridique: le caractère propre des ressources**

### **1) Le fondement juridique: un transfert définitif des recettes par les États membres dans le cadre d'une procédure particulière**

À la différence du régime antérieur des contributions financières, le système actuel des ressources propres peut être défini comme un transfert définitif de ressources vers l'UE. En vertu de l'article 14 du règlement financier <sup>(2)</sup>, l'arrêt définitif du budget de chaque exercice crée l'obligation pour chaque État membre de mettre à disposition de l'UE les versements dus au titre de ce budget. L'engagement pris par les États membres de fournir les ressources propres nécessaires justifie la procédure particulièrement lourde et formelle nécessaire à l'adoption des décisions de base en ce domaine, en application de l'article 269 du traité de Rome <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir le paragraphe 10 de l'accord interinstitutionnel 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.

<sup>(2)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 relatif au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 390 du 30.12.2006).

<sup>(3)</sup> Voir le chapitre 6.

## *2) La conséquence: le paiement automatique*

En l'absence d'administration fiscale communautaire, les ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles, cotisations sur le sucre et l'isoglucose) sont perçues par les administrations des États membres. Conformément à l'article 2 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000, ces ressources sont constatées par les États membres dès que sont remplies les conditions prévues par la réglementation douanière et celle du secteur «sucre» en ce qui concerne la prise en compte du montant du droit et sa communication au redevable. Les droits constatés sont inscrits en comptabilité puis crédités sur un compte de ressources propres ouvert au nom de la Commission auprès du Trésor public ou de l'organisme désigné de chaque État membre.

En revanche, les ressources TVA et PNB ne faisant pas l'objet d'une perception directe auprès des contribuables, elles sont mises à disposition le premier jour ouvrable de chaque mois, à raison du douzième de leur montant prévu dans le budget de l'UE. Leur versement est garanti par l'article 11 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000, modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004, qui prévoit qu'un État membre qui ne créditerait pas les sommes dues dans les délais impartis se verrait contraint de verser des intérêts de retard.

La nature spécifique des ressources propres et, par conséquent, l'autonomie financière de l'UE sont parfois masquées par le fait que les versements au titre des ressources propres figurent souvent dans les budgets nationaux et peuvent ainsi apparaître comme subordonnés au vote des parlements nationaux et en concurrence avec les dépenses nationales. Cette illusion ne repose sur aucun fondement juridique, le transfert des ressources étant automatique.

### **1.3. La dimension économique: la recherche d'une plus grande équité**

#### *1) Le remplacement partiel et progressif de la ressource propre TVA par une ressource propre fondée sur le PNB/RNB*

La ressource TVA a structurellement un caractère dégressif dans la mesure où, dans les États membres les moins prospères, la part de la consommation dans le RNB est souvent plus importante que dans les États les plus riches. À l'inverse, les pays exportateurs nets et à taux d'épargne élevés

sont favorisés. Par conséquent, en vue de renforcer l'équité entre les États membres en matière de contributions, la part des ressources propres TVA dans le financement du budget a été progressivement réduite. Cette ressource a été remplacée, dans une large mesure, par une ressource fondée sur le PNB/RNB.

## *2) La question des soldes budgétaires*

L'Union européenne est une communauté de solidarité, qui consacre certaines parties de son budget à cet objectif de solidarité, tandis que d'autres parties financent des mesures qui poursuivent d'autres objectifs spécifiques, à travers des programmes communautaires convenus à cette fin. Si l'on examine la situation propre à chaque État membre, on observe que son solde budgétaire net (bénéfices nets ou contributions nettes) par rapport au budget de l'UE peut être positif ou négatif, même si les avantages des politiques profitent à l'ensemble de l'Union. Il est néanmoins évident que les soldes budgétaires nets, soit la différence entre les contributions apportées au budget et les recettes obtenues, ne reflètent qu'imparfaitement la globalité des avantages résultant du statut de membre de l'UE et n'en donnent même qu'une idée très limitée. La Commission a d'ailleurs souligné ce point à maintes reprises<sup>(1)</sup>. Toutefois, l'ampleur de certains de ces déséquilibres les a conduits au centre des discussions politiques.

Diverses mesures ont ainsi été introduites dans le système des ressources propres afin de remédier au déséquilibre budgétaire, estimé excessif, de certains États membres.

En 1984, le Conseil européen de Fontainebleau a introduit un mécanisme de correction au profit d'un État membre, le Royaume-Uni, restituant à ce pays 66 % de sa contribution nette. Bien que la correction n'ait été décidée que pour le Royaume-Uni, le Conseil européen de Fontainebleau a reconnu le principe général d'un droit à la correction, en fonction de

---

<sup>(1)</sup> Cette politique et sa justification sont exposées dans le chapitre 2 du rapport de 1998 de la Commission «Financement de l'Union européenne» (disponible à l'adresse: [http://ec.europa.eu/budget/documents/agenda\\_2000\\_reports\\_financing\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/budget/documents/agenda_2000_reports_financing_fr.htm)) et dans le document «Contributions budgétaires, dépenses de l'UE, soldes budgétaires et prospérité relative des États membres», présenté par le président Santer au Conseil «Ecofin» du 13 octobre 1997. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 confirment ce principe: «[...] les avantages réels de la participation à l'Union ne peuvent se mesurer uniquement en termes budgétaires» (point 68).

l'ampleur du déséquilibre budgétaire et de la richesse relative d'un État membre par rapport à l'ensemble de l'UE.

De nouvelles mesures ad hoc ont été introduites au fil du temps, ajoutant à la complexité du système, notamment:

- des limites à la participation au financement de la correction britannique: un tiers pour l'Allemagne sur la période 1985-2001 et trois quarts pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède réunis, depuis 2002;
- une hausse de la part retenue au titre des frais de perception des ressources propres traditionnelles: de 10 % sur la période 1970-2000, elle est passée à 25 % en 2001, au profit notamment des Pays-Bas;
- la décision sur les ressources propres adoptée le 7 juin 2007, qui fixe un taux d'appel de 0,3 %, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2007, date de son entrée en vigueur. La même décision prévoit, uniquement pour la période 2007-2013, des taux d'appel réduits de 0,225 % pour l'Autriche, de 0,15 % pour l'Allemagne et de 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède;
- la nouvelle décision sur les ressources propres prévoit une réduction brute de la contribution annuelle des Pays-Bas et de la Suède à la ressource fondée sur le RNB, uniquement pour la période 2007-2013<sup>(1)</sup>;
- un ajustement à la baisse de la correction en faveur du Royaume-Uni, tenant notamment compte des dépenses de préadhésion et de celles engagées dans les États membres ayant rejoint l'UE après le 30 avril 2004, de sorte que le Royaume-Uni paie une quote-part plus équitable des dépenses de l'UE en période d'élargissement.

---

(1) Voir l'article 2, paragraphe 5, de la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

## 2. Bilan et perspectives d'évolution

### 2.1. Critères d'évaluation du système des ressources propres

Le système des ressources propres et les diverses catégories de ressources propres peuvent être évalués au moyen de critères spécifiques. Pour la plupart, ces critères ont été précisés au fil du temps dans des documents de la Commission européenne ou du Parlement ainsi que dans le cadre d'études universitaires.

Dans son dernier rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres <sup>(1)</sup>, la Commission a détaillé plusieurs critères d'évaluation, qu'elle juge particulièrement pertinents aux fins de son analyse du système de ressources propres et de tout système alternatif:

- visibilité et simplicité: le mode de financement doit être aisément compréhensible par le public;
- autonomie financière: le financement du budget de l'UE doit être garanti et fiable;
- efficacité dans l'allocation des ressources économiques: le financement ne doit pas entraîner de distorsion des décisions économiques à moins que cela ne soit jugé souhaitable, par exemple en raison de l'existence d'effets externes;
- caractère suffisant: les ressources doivent satisfaire aux besoins de financement de l'Union et pouvoir s'adapter à l'évolution de ces besoins;
- rentabilité administrative: les coûts de perception et de gestion des ressources doivent être faibles par rapport à leur produit;
- stabilité des recettes: les ressources doivent assurer des recettes stables au budget;

---

<sup>(1)</sup> Voir le rapport de la Commission «Le financement de l'Union européenne» portant sur le fonctionnement du système des ressources propres», COM(2004) 505 final, vol. I, du 14 juillet 2004.

- équité des contributions brutes: la charge budgétaire doit être répartie équitablement entre les États membres.

Pour une ressource propre donnée ou pour tout système global de financement, il est presque impossible de satisfaire pleinement à l'ensemble des critères d'évaluation, que ce soit au niveau local, national ou communautaire. Le choix d'un système de financement spécifique repose donc sur une appréciation d'ordre politique, pesant les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables.

## **2.2. Un système de financement qui assure des ressources suffisantes avec des coûts maîtrisés**

Selon le rapport de la Commission susmentionné, le système actuel est performant au regard des critères de suffisance et de stabilité, mais il est clair qu'il ne remplit pas ses objectifs en termes de visibilité et de simplicité et qu'il ne contribue pas de manière significative à une répartition plus efficace des ressources économiques dans l'UE.

La décision sur les ressources propres adoptée le 7 juin 2007 ne modifiera pas en profondeur le fonctionnement du système des ressources propres. En pratique, les ajustements sont principalement effectués en faveur d'un groupe limité de contributeurs nets au budget, accentuant ainsi la complexité et l'opacité du système de financement de l'UE.

### **1) Suffisance et stabilité**

Les difficultés que la Communauté a pu rencontrer dans les années 80 pour élever ses recettes au niveau requis par l'accroissement de ses dépenses ont totalement disparu, grâce à l'effet conjugué de deux facteurs:

- l'introduction de la ressource basée sur le PNB (désormais sur le RNB) en tant que ressource d'équilibrage;
- les efforts accomplis en termes de maîtrise des dépenses au cours des années 90 et ultérieures. Il en résulte, depuis 1996, un écart positif et croissant entre le plafond des ressources propres et celui des dépenses fixé par le cadre financier et plus encore entre le plafond des ressources propres et le budget réel.

## *2) Rapport coût/efficacité*

Cette question se pose uniquement dans le cas des ressources traditionnelles, dont le recouvrement relève de la responsabilité des États membres. La mise en œuvre de ce recouvrement est complexe et comporte un risque de fraudes et d'irrégularités<sup>(1)</sup>. En revanche, la perception de la ressource TVA et surtout de la ressource fondée sur le RNB, qui représentent ensemble désormais plus de 80 % du montant total des ressources, est très peu coûteuse. Globalement, le système actuel présente donc un fonctionnement satisfaisant à l'aune de ce critère.

### **2.3. Un système encore perfectible**

À certains égards, ce système présente plusieurs lacunes importantes.

#### *1) Dépendance croissante vis-à-vis des transferts financiers des États membres*

Même si l'autonomie financière de l'UE est une réalité juridique (voir ci-dessus) qui occupe une place prépondérante, le système n'en accorde pas moins un poids trop important aux contributions nationales. Les versements de ressources propres prenant la forme de transferts en provenance des budgets nationaux, ils présentent un grand nombre de caractéristiques communes avec les «contributions» des États membres. Cette dépendance croissante de l'UE vis-à-vis de ces transferts engendre une situation dans laquelle la question du financement du budget de l'UE interfère avec les politiques budgétaires nationales et alimente les revendications des États membres centrées sur le bénéfice tiré au niveau national du budget communautaire, alors même que cette notion est difficile à définir.

L'absence d'un lien direct entre le financement du budget de l'UE et les contribuables a nourri des critiques reprochant un certain manque de légitimité aux décisions budgétaires. La responsabilisation de l'autorité budgétaire serait renforcée par un système de financement offrant aux contribuables/électeurs une vision plus claire du coût de l'Europe.

---

<sup>(1)</sup> Il convient cependant de noter que, même si le produit de ces droits ne revenait pas aux Communautés, les États membres devraient appliquer la réglementation de l'Union douanière et seraient confrontés aux mêmes difficultés.

## 2) *Opacité et complexité*

Au fil des années, le système de financement est devenu de plus en plus complexe, au point que même les citoyens intéressés éprouvent des difficultés à comprendre son fonctionnement. Cette complexité est en particulier imputable aux caractéristiques suivantes:

- d'abord, le calcul de la ressource propre TVA est compliqué (les montants perçus dépendent de calculs statistiques) et manque de transparence (en fait, le plafonnement transforme, dans de nombreux États membres, ces ressources TVA en ressources basées sur le RNB<sup>(1)</sup>);
- ensuite, les diverses corrections ad hoc ont également tendance à masquer la nature exacte du système et ses effets;
- enfin, la prédominance de la ressource fondée sur le RNB révèle l'origine nationale des ressources, mais masque les catégories de contribuables concernées.

## 3) *Absence de lien avec les politiques communautaires*

Le système de financement ne soutient pas véritablement les politiques communautaires. Si, par le passé, l'essentiel des ressources propres était lié d'une manière ou d'une autre aux politiques communautaires (les prélèvements agricoles se rapportaient à la politique agricole commune, les droits de douane à la zone douanière commune et à la politique commerciale commune, et les ressources TVA au processus d'harmonisation dans le domaine de la TVA), il en va tout autrement aujourd'hui: les ressources basées sur le RNB sont en effet liées à une mesure de revenu national et les ressources TVA à l'assiette TVA effective de chaque État membre. Comme indiqué ci-après, d'autres sources de financement, en relation plus étroite avec les politiques communautaires (et en mesure de les soutenir), ont été préconisées.

## 2.4. Les évolutions possibles du système

Sur la base du constat qui précède, deux approches principales ont été explorées pour réformer le système de financement de l'UE.

(<sup>1</sup>) Pour des détails techniques, voir le chapitre 12.

### *1) Le développement d'un système simple reposant sur les contributions*

La première de ces approches consisterait à poursuivre jusqu'à son terme l'évolution constatée depuis 1988 et l'introduction de la ressource RNB, en faisant de celle-ci la source essentielle de financement du budget européen. Cette solution présenterait l'avantage d'être financièrement efficace et simple, notamment si les mécanismes de correction actuels pouvaient être supprimés ou progressivement minorés.

Cependant, cette évolution semble peu probable. En effet, jusqu'à présent, cette tendance du financement de l'UE donnant une place grandissante aux contributions s'est accompagnée d'un nombre toujours croissant de corrections et de remises. En outre, cette approche accentuerait les problèmes évoqués plus haut (la difficulté des contribuables à apprécier les sommes qu'ils versent à l'Europe et l'absence de lien entre les politiques de dépenses et le financement du budget).

### *2) Rapprocher l'Union européenne de ses citoyens*

La deuxième approche s'inscrirait dans une démarche visant à rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. Sur le plan du financement des actions communautaires, ce rapprochement pourrait prendre deux formes: d'une part, une responsabilisation accrue du Parlement européen, moyennant une extension de ses prérogatives de décision sur le volet «recettes» du budget; d'autre part, une restructuration des recettes augmentant la part des ressources directes, avec l'introduction d'un ou plusieurs impôts, de fractions de ceux-ci ou d'autres ressources (telles que des redevances d'utilisation) qui seraient explicitement perçus auprès des contribuables (ou des utilisateurs) pour le compte de l'Union européenne.

De nombreuses idées ont été avancées par le passé comme alternatives aux méthodes de financement du budget de l'UE, en vue soit de remplacer les ressources existantes, soit de les compléter, tout en tenant compte de l'obligation de financer le budget de l'UE par des ressources propres, imposée par l'article 269 du traité CE. On citera notamment la TVA modulée, les ressources liées aux revenus des sociétés (EUCIT), les taxes sur l'énergie ou la pollution, notamment les taxes sur les transports routiers, les taxes environnementales dans le transport aérien, les recettes liées aux permis négociables, les accises sur le tabac et l'alcool, le transfert des revenus du seigneurage, les taxes sur les communications, notamment la téléphonie,

le courrier électronique ou les SMS, et les ressources assises sur le revenu des personnes physiques ou les transactions financières.

Ces solutions alternatives ont été examinées et évaluées en détail dans différents travaux <sup>(1)</sup>. Ces derniers soulignent le caractère politique du débat sur les sources alternatives de financement de l'UE. Pour certains d'entre eux, les préparatifs techniques à l'introduction des nouvelles ressources ne prendraient que quelques années <sup>(2)</sup>. Tel serait le cas par exemple des ressources fondées sur l'énergie ou la TVA. En outre, les ressources évoquées lors des débats passés auraient une efficacité très variable au regard des critères de l'évaluation. Par exemple, certaines ressources alternatives auraient une excellente visibilité auprès des citoyens, contribuant ainsi à la transparence du système. D'autres produiraient l'effet incitatif souhaité sur le comportement des acteurs économiques, contribuant ainsi directement aux objectifs spécifiques de l'UE.

En tout état de cause, toutes les sources de financement de l'UE envisagées ces dernières années présentent des avantages et des inconvénients, chacune se révélant efficace pour certains critères mais moins performante pour d'autres. Pour autant, le fait que des solutions particulières ne satisfont pas pleinement tous les critères ne doit pas mener à conclure qu'elles doivent toutes être rejetées, comme cela a parfois été suggéré par le passé. Au contraire, il ressort des analyses des systèmes de financement alternatifs que le choix à effectuer dépend d'une décision politique fondamentale déterminant les critères à considérer comme essentiels et comme secondaires, et tenant compte du fait qu'un système qui s'appuie sur une combinaison de ressources de nature différente peut raisonnablement répondre aux principaux critères pertinents.

Cependant, quel que soit le choix effectué entre ces deux approches, il ne permet toujours pas de traiter le problème des soldes nets des États membres et des modalités de leur correction éventuelle. La question qui se pose en l'espèce est celle de la détermination de l'ampleur de la solidarité financière entre États membres qui est souhaitable et des domaines dans

<sup>(1)</sup> Voir, par exemple, Cattoir, Ph., «Tax-based EU own resources: an assessment», Commission européenne, direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, *Taxation Papers*, document de travail «fiscalité» n° 1/2004.

<sup>(2)</sup> Voir le rapport de la Commission «Le financement de l'Union européenne» portant sur le fonctionnement du système des ressources propres, COM(2004) 505 final, vol. I, du 14 juillet 2004.

lesquels elle doit s'exercer. Seule une approche globale peut permettre d'y répondre, si elle prend en compte à la fois les recettes et les dépenses. Cette approche soulève également la question des éventuelles interactions entre le financement du budget de l'UE et l'évolution future des mécanismes de solidarité (d'égalisation).

## *Chapitre 9*

# Le cadre de la dépense communautaire

Depuis la réforme de 1988, la procédure budgétaire s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel fixé à deux niveaux.

La décision sur les ressources propres détermine non seulement la nature de ces ressources et leur mode de calcul, mais aussi un plafond annuel global pour leur évolution. Le budget de chaque exercice devant être arrêté et exécuté en équilibre, les plafonds des ressources propres fixés dans la décision déterminent, aux autres recettes diverses près, le montant maximal, en termes de crédits pour paiements et pour engagements, de la dépense communautaire annuelle. Ils représentent à la fois une limite à l'importance, en termes économiques, du budget de la Communauté et la garantie que celle-ci disposera d'un volume de moyens financiers adaptable à l'évolution de l'activité économique dans l'ensemble des États membres.

Dans le respect du plafonnement des ressources propres, le cadre financier, convenu par voie d'accord interinstitutionnel, fixe à son tour les limites de l'évolution des dépenses, par catégories pour les crédits d'engagement et au niveau du total des dépenses pour les crédits de paiement.

L'instauration de ce cadre financier a conduit à modifier sensiblement les conditions du débat budgétaire annuel et à développer des instruments de programmation financière pluriannuelle.

# 1. Le plafonnement des dépenses dans le cadre financier

## 1.1. Le plafonnement par rubrique

Le cadre financier scinde les crédits d'engagement en grandes catégories (rubriques). Il existe également des sous-rubriques qui présentent en fait les mêmes caractéristiques que les rubriques elles-mêmes. Chaque rubrique, ou sous-rubrique, fixe un plafond maximal des dépenses. Toute utilisation des crédits ou des marges disponibles sous une rubrique/sous-rubrique pour les dépenses inscrites sous une autre rubrique/sous-rubrique est prohibée (verrouillage). L'actuel cadre financier (2007-2013) est composé de six rubriques, dont deux sont divisées en sous-rubriques. Le chapitre 13 propose une description détaillée de ces rubriques.

### *Rubrique 1 «Croissance durable»*

Cette rubrique couvre deux sous-rubriques distinctes:

- la sous-rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»: la promotion de la compétitivité constitue un objectif stratégique essentiel de l'UE, qui est notamment au cœur de la stratégie de Lisbonne renouvelée sur la croissance et l'emploi, laquelle fournit un cadre à un ambitieux processus de réformes mis en œuvre en partenariat par les États membres;
- la sous-rubrique 1b «Cohésion pour la croissance et l'emploi»: la politique de cohésion de l'Union vise à renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union élargie afin de promouvoir son développement harmonieux, équilibré et durable. Elle vise à réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions et États membres et le retard structurel des îles ou des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales.

### *Rubrique 2 «Préservation et gestion des ressources naturelles»*

L'agriculture et le développement rural, mais aussi la pêche et les projets environnementaux (LIFE+) sont les principaux domaines qui bénéficient de financements de l'UE.

Afin d'identifier clairement le plafond applicable aux dépenses relatives au marché et à l'aide directe convenues par le Conseil européen à Bruxelles en 2002, la Commission a proposé d'introduire le sous-plafond correspondant dans la rubrique 2. Comme une sous-rubrique, le sous-plafond fixe le niveau maximal des dépenses en matière de dépenses relatives au marché et d'aide directe. Toutefois, contrairement à une sous-rubrique, le sous-plafond laisse ouverte la possibilité d'un transfert d'une partie des crédits inscrits au développement rural (modulation) et, sous réserve de l'existence de marges non utilisées et d'une autorisation de l'autorité budgétaire, à d'autres programmes/actions de la rubrique 2, tout cela sans avoir à réviser le cadre financier.

### *Rubrique 3 «Citoyenneté, liberté, sécurité et justice»*

Cette rubrique se décompose en deux sous-rubriques:

- «Liberté, sécurité et justice»: dans l'actuel cadre financier, le financement s'effectue principalement à travers de nouveaux programmes de financement dans les domaines de la solidarité dans la gestion des flux migratoires, de la sécurité et de la sauvegarde des libertés, ainsi que de la justice et des droits fondamentaux;
- «Citoyenneté»: cette sous-rubrique regroupe les actions de promotion d'une citoyenneté active, de protection des consommateurs et de la santé, les programmes en faveur de la diversité et de la culture européennes, notamment de son patrimoine audiovisuel et cinématographique, ainsi qu'un instrument d'urgence majeure, couvrant tous les types de risques, visant à renforcer l'efficacité et l'efficacité de la protection civile et des systèmes d'alerte rapide.

### *Rubrique 4 «L'UE acteur mondial»*

Cette rubrique regroupe les instruments financiers couvrant les opérations de relations extérieures de l'UE, par exemple l'instrument de pré-adhésion (IPA), l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD), l'aide humanitaire, la réserve pour aides d'urgence, etc. Cette rubrique finance également les dépenses dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que les garanties de prêts accordés dans le cadre des actions extérieures.

### ***Rubrique 5 «Administration»***

Cette rubrique fixe le plafond des dépenses administratives de l'ensemble des institutions européennes. Elle couvre les dépenses relatives au personnel actif et retraité, aux bâtiments, aux bureaux, aux équipements, au mobilier, aux écoles européennes, ainsi que les dépenses affectées aux réunions, conférences ou missions.

### ***Rubrique 6 «Compensations»***

Une compensation est versée à un nouvel État membre en tant que mesure temporaire accordée au titre du traité d'adhésion, dans le but d'améliorer son solde budgétaire net vis-à-vis du budget de l'UE.

Chaque rubrique doit être suffisamment homogène pour permettre d'identifier les priorités politiques de la Communauté et suffisamment large pour autoriser si nécessaire un redéploiement des dépenses entre les différents programmes d'une même rubrique. Le contenu de chaque rubrique est étanche et regroupe une catégorie bien déterminée d'actions. En conséquence, comme une ligne budgétaire ne peut être financée sous le plafond d'une autre rubrique, une révision peut s'avérer nécessaire même si l'augmentation du plafond d'une rubrique est alors compensée par une réduction du plafond d'une autre rubrique.

Pour chaque rubrique ou sous-rubrique, le montant fixé en crédits pour engagements représente un plafond annuel de dépenses. En vertu de l'accord interinstitutionnel, les institutions doivent veiller, dans la mesure du possible, à ce que des marges suffisantes restent disponibles sous les plafonds des différentes rubriques, au cours de la procédure budgétaire comme au moment de l'adoption du budget, sauf pour la sous-rubrique 1b, pour laquelle les plafonds annuels représentent des objectifs de dépenses qui doivent être intégrés dans le budget chaque année.

## **1.2. Le plafonnement des dépenses totales**

Le plafond global des crédits pour engagements est obtenu par l'agrégation des différents plafonds des rubriques individuelles.

Un plafond annuel est fixé pour les crédits pour paiements sur la base d'une série d'échéanciers de paiement établis pour les différentes catégo-

ries de crédits pour engagements. Ce plafond est global et n'est pas ventilé par rubrique.

Sur la base d'une prévision de l'évolution du RNB de la Communauté, il est possible d'exprimer le plafond des crédits pour paiements en pourcentage de ce RNB estimé. De la sorte, on peut vérifier si les estimations des dépenses de la Communauté sont compatibles avec le plafond des ressources propres, également exprimé en pourcentage du RNB. Si ce plafond des ressources propres ne peut pas être dépassé, une «marge pour imprévus» est néanmoins insérée entre ce plafond et le plafond des crédits pour paiements. Cette marge joue un double rôle:

- permettre une révision du cadre financier si nécessaire, pour faire face à des dépenses imprévues à l'origine;
- et contribuer à atténuer l'incidence d'une croissance économique plus faible que prévu. En effet, dans ces circonstances, le volume des ressources propres effectivement disponibles, en application du plafond fixé en pourcentage du RNB, est inférieur à ce qui était initialement envisagé, alors que le plafond total des dépenses, fixé en montants absolus, reste inchangé. Cette différence s'impute sur la marge pour imprévus.

En tout état de cause, le plafond des ressources propres constitue une limite qui ne peut être dépassée. Si la marge pour imprévus se trouvait complètement épuisée, le budget voté devrait respecter cette limite, ce qui impliquerait un total des crédits de paiement inscrits au budget en retrait du plafond de dépenses autorisé dans le cadre financier. Dans ce genre de situation, l'autorité budgétaire devrait réduire les plafonds fixés par le cadre financier dans la mesure nécessaire au respect du plafond des ressources propres<sup>(1)</sup>. Toutefois, dans les cadres financiers actuels et récents, les plafonds fixés pour les crédits de paiement ont été définis bien en retrait du plafond des ressources propres, de sorte qu'une telle situation reste par conséquent purement hypothétique.

---

(1) Point 15 de l'accord interinstitutionnel.

## 2. L'application du cadre financier pluriannuel

Les modalités d'application du cadre financier pluriannuel sont définies dans l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, signé le 17 mai 2006 <sup>(1)</sup>, qui précise les règles applicables en particulier aux ajustements annuels ou autres et à la révision du cadre financier.

Par ailleurs, l'AII a également créé ou rénové d'autres instruments budgétaires renforçant à la fois la flexibilité et la discipline budgétaire, à savoir la réserve pour aides d'urgence, le Fonds de solidarité de l'Union européenne, l'instrument de flexibilité et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. Ces instruments ne sont mobilisés qu'en cas de besoin. Dans ce cas, les crédits de paiement et d'engagement pertinents peuvent être inscrits au budget en dépassement des plafonds fixés par le cadre financier, dans les limites définies pour chacun de ces instruments.

### 2.1. Les ajustements techniques

Chaque année, la Commission procède à l'ajustement technique du cadre financier pour l'année à venir. Cette opération a une double fonction :

- le cadre financier étant exprimé à prix constants, il est nécessaire de l'ajuster chaque année à l'inflation, de manière à maintenir au plafond de chaque rubrique son pouvoir d'achat initial. À partir du cadre financier 2007-2013, cet ajustement est basé sur un déflateur fixe de 2 % par an, ce qui signifie que les montants en prix courants sont déjà fixés pour la durée du cadre financier;
- la marge pour imprévus, exprimée en pourcentage du RNB, doit être actualisée pour tenir compte de l'évolution effective de l'activité économique, dont dépend le volume des ressources propres disponibles. C'est à cette occasion qu'il est possible de vérifier la compatibilité entre le total des crédits pour paiements et les ressources propres disponibles.

Sur le plan formel, cet ajustement technique est opéré avant le début de la procédure budgétaire de l'exercice  $n + 1$ , sur la base des dernières données et prévisions économiques disponibles.

---

(1) JO C 139 du 14.6.2006, p. 1.

Afin de donner à la procédure budgétaire annuelle un cadre stable, et dans un souci de discipline budgétaire, il n'est pas procédé ultérieurement à d'autres ajustements pour l'année considérée.

Un deuxième (et nouvel) ajustement technique a été institué dans l'AII. S'il s'avérait en 2011 que le RNB cumulé d'un État membre sur la période 2007-2009 s'est écarté de plus de  $\pm 5\%$  du RNB cumulé estimé lors de l'élaboration de l'AII, la Commission ajusterait, dans les limites définies par l'AII (point 17), les montants provenant des fonds soutenant la cohésion alloués à l'État membre concerné pour cette période.

## **2.2. Les adaptations liées aux conditions d'exécution**

Lorsqu'elle notifie aux deux branches de l'autorité budgétaire des ajustements techniques apportés au cadre financier, la Commission peut également présenter, à la lumière des conditions d'exécution des programmes, des propositions d'adaptation du niveau des crédits de paiement visant à assurer leur évolution ordonnée par rapport aux crédits d'engagement.

## **2.3. L'adaptation des Fonds structurels, du Fonds de cohésion, du développement rural et du Fonds européen pour la pêche**

L'AII de mai 2006 a renouvelé la mesure spéciale introduite dans le précédent AII concernant les mesures structurelles et applicable au début de la nouvelle période de programmation. En cas de retard dans l'adoption de ces programmes, l'autorité budgétaire s'engage à autoriser, avant le 1<sup>er</sup> mai 2008 et sur proposition de la Commission, le transfert aux années ultérieures, au-delà des plafonds correspondants des dépenses, des dotations non utilisées au cours de l'exercice 2007 (point 48 de l'AII).

## **2.4. La mise à jour des prévisions concernant les crédits de paiement après 2013**

Le plafond des crédits pour paiements est fixé en fonction des échéanciers de paiement des différentes catégories de crédits pour engagements. Une estimation incorrecte pourrait provoquer un déséquilibre entre les deux plafonds correspondants. En particulier, une liquidation plus lente que prévu des engagements en début de période pourrait conduire à un

rattrapage ultérieur en termes de paiements. Il convient, dans de telles hypothèses, d'assurer les moyens suffisants pour faire face aux paiements correspondants au cours des années suivantes.

L'AII fixe à 2010 l'année de mise à jour des prévisions sur les crédits de paiement après 2013. Cette actualisation prendra notamment en considération l'exécution effective des crédits budgétaires pour paiements et pour engagements ainsi que les prévisions d'exécution.

## **2.5. Les adaptations liées aux déficits publics excessifs**

Si le Conseil a décidé, conformément à l'article 104 du traité CE, qu'un déficit public excessif existe dans un État membre bénéficiaire et s'il a établi que l'État membre n'a pas pris de mesures efficaces à la suite d'une recommandation du Conseil, il peut décider de suspendre tout ou partie des engagements au titre du Fonds de cohésion destinés à l'État membre concerné à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant la décision de suspension. En cas de levée ultérieure d'une telle suspension, le Conseil, agissant sur proposition de la Commission, peut statuer 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  $n + 2$ .

## **2.6. L'adaptation du cadre financier pour tenir compte de l'élargissement**

En cas d'adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne au cours de la période couverte par le cadre financier, le Parlement européen et le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, procèdent conjointement à une adaptation du cadre financier pour tenir compte des besoins de dépenses découlant du résultat des négociations d'adhésion.

## **2.7. La révision du cadre financier**

Afin de permettre à la Communauté de faire face à des circonstances imprévues, le cadre financier peut être révisé, dans le respect du plafond des ressources propres (la révision ne peut donc pas excéder les limites de la marge pour imprévus). Cette révision s'opère sur décision conjointe des deux branches de l'autorité budgétaire, prise sur proposition de la Commission et conformément aux règles de vote prévues à l'article 272,

paragraphe 9, du traité CE (le Conseil statue à la majorité qualifiée et le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés). Toutefois, si la révision représente un montant égal ou supérieur à 0,03 % du RNB, le Conseil se prononce à l'unanimité. L'accord interinstitutionnel soumet cette procédure à une série de conditions:

- en règle générale, une proposition de révision doit être présentée et adoptée avant le début de la procédure budgétaire pour l'exercice ou le premier des exercices concernés par cette révision;
- dans un souci de discipline budgétaire, les institutions doivent examiner, préalablement à toute révision, les possibilités de réaffectation des crédits aussi bien au sein d'une rubrique que par compensation entre différentes rubriques du cadre financier;
- aucune révision du cadre financier portant sur les dépenses obligatoires ne peut entraîner de diminution des montants disponibles pour les dépenses non obligatoires;
- enfin, toute révision doit assurer le maintien d'une relation ordonnée entre les engagements et les paiements.

## **2.8. La réserve pour aides d'urgence**

La réserve pour aides d'urgence a pour objet de faire face rapidement à des besoins ponctuels d'aide en faveur de pays tiers, à la suite d'événements qui n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire, mais aussi, le cas échéant, pour la gestion civile d'une crise et la protection civile. La dotation annuelle de la réserve est fixée, à prix constants, à 221 millions d'euros pour la durée du cadre financier. La réserve est inscrite au budget général à titre de provision. Si une partie de la réserve ou sa totalité doit être mobilisée, les crédits d'engagement correspondants sont inscrits au budget, si nécessaire au-delà des plafonds fixés dans le cadre financier.

## 2.9. Le Fonds de solidarité de l'Union européenne

Cet instrument financier spécial, créé en novembre 2002 par un accord interinstitutionnel séparé <sup>(1)</sup>, a été reconduit par le point 26 de l'actuel AII afin d'octroyer rapidement une aide financière en cas de catastrophe majeure survenant sur le territoire d'un État membre ou d'un pays candidat. Le montant annuel de la dotation du Fonds ne peut dépasser 1 milliard d'euros par an à prix courants. Chaque année, au 1<sup>er</sup> octobre, au moins un quart du montant annuel doit être encore disponible afin de couvrir les besoins survenant jusqu'à la fin de l'année. La part du montant annuel non inscrite au budget ne peut être reportée sur les années suivantes. Lorsque, sur une proposition de la Commission fondée sur un acte législatif pertinent, les deux branches de l'autorité budgétaire décident conjointement d'engager les fonds, les crédits d'engagement correspondants sont inscrits au budget, si nécessaire en dépassement des plafonds fixés dans le cadre financier.

## 2.10. L'instrument de flexibilité

Cet instrument, introduit pour la première fois dans l'AII du 6 mai 1999 <sup>(2)</sup>, est destiné à permettre le financement, sur un exercice budgétaire donné, de dépenses précisément identifiées qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles.

L'instrument de flexibilité peut être mobilisé à hauteur d'un plafond annuel de 200 millions d'euros (à prix courants). Toutefois, la part du montant non utilisée au cours d'une année  $n$  peut être reportée jusqu'à l'année  $n + 2$ .

Le recours à cet instrument est décidé conjointement par les deux branches de l'autorité budgétaire, sur proposition de la Commission et conformément aux règles de vote de l'article 272, paragraphe 9, du traité CE. Cette décision intervient, pour un exercice donné, au cours de la procédure budgétaire correspondante.

---

<sup>(1)</sup> JO C 283 du 20.11.2002, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 172 du 18.6.1999, p. 1.

## **2.11. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation**

Le Conseil européen de décembre 2005 a décidé d'instituer un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, destiné à apporter un appui complémentaire aux travailleurs affectés par les conséquences de changements structurels majeurs de la configuration du commerce mondial, afin de les aider à réintégrer le marché du travail. L'AI (point 28) précise les dispositions budgétaires nécessaires au déploiement de ce Fonds, dont la dotation annuelle ne peut dépasser 500 millions d'euros (à prix courants). Ce montant maximal peut provenir de toute marge existant sous le plafond global de dépenses de l'année précédente et/ou de crédits d'engagement annulés lors des deux exercices précédents, à l'exception toutefois de ceux liés à la sous-rubrique 1b du cadre financier («Cohésion pour la croissance et l'emploi»). Les crédits sont inscrits au budget général de l'Union européenne en qualité de provisions selon la procédure budgétaire normale, dès que la Commission a identifié les marges suffisantes et/ou les engagements annulés.

## **3. Les implications du cadre financier**

### **3.1. Pour le débat budgétaire annuel**

#### *1) Respect des dispositions de base du traité*

Le cadre financier pluriannuel actuellement en vigueur ne remet pas en cause les dispositions de base contenues dans le traité. Le principe d'annualité reste pleinement applicable. Les crédits budgétaires sont autorisés et exécutés annuellement. Les plafonds fixés constituent des limites fixées annuellement aux dépenses. Les montants non budgétisés ou non utilisés au cours d'un exercice ne peuvent pas être utilisés en dépassement des plafonds des exercices ultérieurs.

Les compétences budgétaires respectives des institutions restent celles définies dans le traité. Les dispositions convenues dans l'accord interinstitutionnel visent, par définition, à établir des procédures de concertation ou des règles de conduite facilitant l'obtention d'un consensus propre à prévenir ou à résoudre des situations de conflit. Il en résulte l'acceptation réciproque par les institutions d'une autolimitation de leurs pouvoirs respectifs dans les domaines concernés. Toutefois, dans le cas où ces procédures ne pourraient aboutir, ou si les règles de conduite ne pouvaient pas

être respectées, chaque institution peut user librement de toute marge de manœuvre conférée par le traité.

## *2) Impact sur la discussion budgétaire*

Le cadre financier a conduit à modifier sensiblement les conditions de la discussion budgétaire. L'établissement du cadre financier pluriannuel suppose la tenue régulière de discussions de fond sur les grandes orientations des finances communautaires: taille du budget, modes de financement et appréciation politique commune des priorités à poursuivre.

Les décisions financières ayant une incidence à long terme sont prises en dehors de la procédure budgétaire annuelle, sous la forme d'une décision commune du Parlement européen et du Conseil. La politique budgétaire de la Communauté y gagne en prévisibilité. D'où la plus grande sécurité entourant la définition et la mise en œuvre des diverses actions communautaires et la possibilité pour les États membres de mieux articuler l'évolution de la dépense communautaire avec leur propre programmation budgétaire nationale.

De la sorte, la discussion budgétaire annuelle peut davantage se concentrer sur les arbitrages politiques nécessaires et sur la recherche d'une répartition efficace des ressources disponibles entre les diverses interventions de la Communauté, en mettant en rapport résultats obtenus et objectifs poursuivis.

L'existence depuis 1988 d'un cadre financier et de règles pour sa gestion, sous la forme d'un accord interinstitutionnel, a sensiblement réduit la portée de certaines des procédures budgétaires prévues à l'article 272 du traité <sup>(1)</sup>.

C'est ainsi que la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, autour de laquelle s'est organisée la répartition des compétences entre le Conseil et le Parlement, tend à perdre de sa signification:

— le cadre financier englobe les deux types de dépenses;

---

<sup>(1)</sup> Voir infra le chapitre 11.

- pour une large part, la ventilation des dépenses entre ces deux catégories a fait l'objet d'un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire;
- l'accord interinstitutionnel en vigueur contient une disposition destinée à éviter qu'une éventuelle révision du cadre financier dans le sens d'une hausse des dépenses obligatoires ait un effet d'éviction sur les dépenses non obligatoires;
- les deux branches de l'autorité budgétaire sont également convenues d'accepter, pour chacun des exercices budgétaires couverts par le cadre financier, les taux maximaux d'augmentation des dépenses non obligatoires tels qu'ils ressortiront des budgets établis dans la limite des plafonds de dépenses fixés (point 13 de l'accord interinstitutionnel).

### **3.2. Pour la gestion budgétaire**

L'introduction d'un plafonnement des dépenses sur le moyen terme suppose de doter la Communauté des moyens lui permettant d'assurer en permanence la compatibilité des actions en cours ou nouvellement engagées avec le cadre financier fixé.

#### *1) Les dispositions prévues*

L'article 270 du traité CE stipule: «En vue d'assurer la discipline budgétaire, la Commission ne fait pas de proposition d'acte communautaire, ne modifie pas ses propositions et n'adopte pas de mesures d'exécution susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que cette proposition ou cette mesure peut être financée dans la limite des ressources propres de la Communauté [...]».

Le point 14 de l'accord interinstitutionnel stipule également que «la mise en œuvre financière de tout acte arrêté selon la procédure de codécision par le Parlement européen et le Conseil et de tout acte adopté par le Conseil dépassant les crédits disponibles au budget ou les dotations du cadre financier [...] ne peut avoir lieu que lorsque le budget a été modifié et, le cas échéant, le cadre financier révisé de manière adéquate, selon la procédure prévue pour chacun de ces cas».

Au point 13 de l'accord interinstitutionnel, il est précisé que «les institutions, par souci d'une bonne gestion financière, veilleront à laisser, dans la mesure du possible, lors de la procédure budgétaire [...] des marges disponibles sous les plafonds des différentes rubriques». Cette marge doit permettre d'inscrire les crédits supplémentaires qui s'avèreraient nécessaires, sans devoir procéder systématiquement à une révision préalable du cadre financier.

## *2) La programmation financière des dépenses*

La Commission doit être en mesure de connaître en permanence, pour l'ensemble des actions communautaires, l'évolution envisagée des dépenses dans une perspective à moyen terme, pour apprécier sa compatibilité avec le cadre financier fixé. À cette fin, elle a développé à partir de janvier 1991 des règles de programmation financière à moyen terme. Plus récemment, le point 46 de l'AI a défini avec clarté la manière dont la programmation financière doit être établie par la Commission et transmise à l'autorité budgétaire.

La programmation financière doit ainsi être établie et transmise deux fois par an et contenir toutes les rubriques comprenant des dépenses opérationnelles:

- la dernière situation connue des programmes des dépenses, que la Commission les ait adoptés, simplement proposés, ou qu'ils soient en attente d'adoption, avec leur durée et les montants de référence;
- les estimations pluriannuelles pour toutes les actions annuelles (projets pilotes, actions préparatoires, etc.);
- les marges résiduelles laissées dans les différents plafonds des dépenses du cadre financier.

Comme la majorité des programmes pluriannuels de l'actuel cadre financier couvrent la période 2007-2013, de même que les tableaux y afférents, la Commission et l'autorité budgétaire peuvent évaluer l'impact à court et à moyen terme de toutes les décisions ayant une incidence financière sur les plafonds de dépenses. La programmation financière fournit des orientations sans préjuger des arbitrages qui pourront intervenir dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

De plus, la programmation financière est un instrument qui permet d'effectuer des projections et de vérifier le respect des enveloppes financières des programmes pluriannuels tout au long de leur durée.

Outre le test de cohérence qu'il permet de pratiquer entre l'évolution envisagée des dépenses et les plafonds fixés, cet instrument remplit deux autres fonctions:

- il conduit les services ordonnateurs à adopter plus systématiquement une approche de gestion à moyen terme par objectifs, fondée sur une analyse coût/efficacité et une évaluation régulière des programmes;
- lorsque la période couverte par le cadre financier arrive à son terme, la Commission est en mesure de fonder ses propositions pour le renouvellement de ce cadre sur une estimation raisonnée et relativement détaillée des besoins à couvrir.



## *Partie 3*

# L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL

Chapitre 10 — Les principes généraux régissant le budget  
communautaire

Chapitre 11 — La procédure budgétaire annuelle



## *Chapitre 10*

# Les principes généraux régissant le budget communautaire

## 1. Le principe d'unité

### **1.1. Définition du principe d'unité**

Le principe d'unité du budget communautaire est inscrit dans le traité CE, qui dispose en son article 268:

«Toutes les recettes et les dépenses de la Communauté [...] doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.»

L'ensemble des recettes et dépenses communautaires devrait donc se trouver réuni dans un seul document budgétaire. L'article 4 du règlement financier précise que «le budget est l'acte qui prévoit et autorise, pour chaque exercice, l'ensemble des recettes et des dépenses estimées nécessaires de la Communauté européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique».

L'unité du budget permet ainsi de délimiter clairement les recettes et les dépenses autorisées: seules les recettes et les dépenses inscrites au budget sont autorisées.

### **1.2. Application du principe d'unité dans le budget général**

Dans la pratique, le principe d'unité n'est que partiellement appliqué.

Dans les premières années des Communautés<sup>(1)</sup>, l'autonomie des institutions communautaires créées dans le cadre de la CECA, puis par la suite dans le cadre de la CEE et de l'Euratom, a permis que coexistent jusqu'à cinq budgets distincts.

Depuis 1971 et l'entrée en vigueur du traité de Luxembourg du 22 avril 1970, les principales activités financières des institutions communautaires ont été réunies dans un document unique, le budget général des Communautés européennes, qui couvre maintenant plus de 95 % des dépenses autorisées. Le règlement financier (article 4) précise ainsi que les dépenses et les recettes des Communautés comprennent:

- «les recettes et les dépenses de la Communauté européenne, y compris les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions du traité sur l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune et dans celui de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, ainsi que les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre desdites dispositions quand celles-ci sont à la charge du budget»;
- les recettes et les dépenses de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

En outre, le budget doit assurer la garantie des opérations d'emprunts et de prêts contractés par les Communautés<sup>(2)</sup> ainsi que les versements au fonds de garantie des actions extérieures.

### **1.3. Exceptions au principe d'unité**

Les activités financières qui ne sont pas inscrites au budget général sont actuellement les suivantes:

- les opérations d'emprunts/de prêts, même si le budget général intègre les garanties sur ces activités d'emprunts et de prêts de la Communauté<sup>(3)</sup>;

---

<sup>(1)</sup> Voir supra le chapitre 1.

<sup>(2)</sup> Voir le chapitre 17.

<sup>(3)</sup> Idem.

- le Fonds européen de développement <sup>(1)</sup>;
- les activités financières de la Banque européenne d'investissement.

De plus, certaines des agences décentralisées fonctionnent de façon indépendante au moyen de budgets qui leur sont propres, même si ces budgets ne constituent pas à proprement parler une exception au principe d'unité, dans la mesure où leurs recettes proviennent d'une subvention d'équilibre incluse dans le budget général.

#### **1.4. Cas particulier de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale <sup>(2)</sup>**

La politique étrangère et de sécurité commune et la coopération policière et judiciaire en matière pénale constituent respectivement les deuxième et troisième «piliers» de l'Union européenne. Bien que ces piliers aient été institués par le traité de Maastricht, puis modifiés par les traités d'Amsterdam et de Nice, ces traités n'ont pas prévu une intégration complète des domaines en question dans le budget général.

Dans les deux cas, les dépenses administratives sont à la charge du budget des Communautés européennes.

En ce qui concerne la PESC, l'article 28 du traité UE dispose que les dépenses opérationnelles sont également à la charge du budget, «à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité».

Une dépense qui n'est pas à la charge du budget des Communautés européennes est à la charge des États membres et répartie selon la clé du PNB, à moins que le Conseil n'en décide autrement à l'unanimité. Certains États membres (ayant obtenu une clause d'exemption) ne sont pas tenus de contribuer au financement des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

---

<sup>(1)</sup> Voir le chapitre 18.

<sup>(2)</sup> Voir le chapitre 7.

Dans le cas de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le traité d'Amsterdam a modifié les dispositions du traité de Maastricht en réintégrant dans le premier pilier la coopération en matière civile (immigration, asile...), laquelle est donc financée par le budget général. En ce qui concerne la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'article 41 du traité UE stipule que les dépenses opérationnelles sont à la charge du budget, sauf si le Conseil, statuant à l'unanimité, en décide autrement. Dans ce cas, les dépenses sont à la charge des États membres et réparties selon la clé du PNB, à moins que le Conseil n'en décide autrement à l'unanimité.

Le financement hors budget, réparti entre États membres selon la clé du PNB, a notamment été retenu pour l'agence Europol qui organise la coopération policière contre la criminalité organisée. En revanche, le système d'information Schengen, rassemblant les données personnelles collectées dans le cadre du contrôle des frontières, est financé par le budget général.

Chaque fois que des dépenses sont à la charge du budget général, la procédure budgétaire classique doit s'appliquer.

## 2. Le principe de vérité

### 2.1. Définition du principe de vérité

L'absence de dépenses inutiles de la part de la Communauté européenne constitue l'essence même du principe de vérité budgétaire. L'article 5 du règlement financier formule ce principe de plusieurs manières:

- «aucune recette ni aucune dépense ne peut être effectuée autrement que par imputation à une ligne du budget»;
- «aucune dépense ne peut être engagée ni ordonnancée au-delà des crédits autorisés»;
- «aucun crédit ne peut être inscrit au budget s'il ne correspond pas à une dépense estimée nécessaire».

## **2.2. Cas particulier des intérêts produits par les fonds qui sont la propriété de la Communauté**

Conformément à ce principe, les intérêts produits par les fonds détenus par la Communauté sont également inscrits au budget, en tant que recettes diverses (article 5, paragraphe 4, du règlement financier).

La question des intérêts produits par les fonds communautaires est particulièrement délicate pour ce qui est des paiements de préfinancement. Le but du préfinancement est de fournir un fonds de trésorerie au bénéficiaire et, en fonction du rythme des dépenses, il peut produire des intérêts.

Si ce préfinancement reste la propriété des Communautés, le principe veut que tout intérêt produit soit affecté au programme ou à l'action concernée et déduit du solde dû au bénéficiaire. Dans ce cas, les intérêts ne sont ni recouverts ni inscrits comme recettes diverses.

Toutefois, il existe une exception à cette règle: le recouvrement des intérêts a lieu si les versements de préfinancement dépassent 750 000 euros par convention en fin d'exercice. Dans les autres cas, il est néanmoins possible d'effectuer le recouvrement des intérêts, en tenant compte des risques associés à l'environnement de gestion et à la nature des actions financées (article 5 bis du règlement financier et article 4 des modalités d'exécution). Une fois recouverts, les montants correspondant à ces intérêts sont inscrits comme recettes diverses.

Ces règles ne s'appliquent pas dans certaines situations: l'article 5 bis, paragraphe 2, du règlement financier dispose qu'aucun intérêt n'est dû dans les cas suivants:

- le préfinancement ne représente pas un montant significatif (actuellement fixé à 50 000 euros);
- le préfinancement est versé au titre d'un marché public;
- le préfinancement est versé aux États membres;
- le préfinancement est versé au titre des aides de préadhésion;
- les avances sont versées aux agents et aux membres des institutions;
- le préfinancement est versé dans le cadre de la gestion conjointe.

Enfin, il faut mentionner la situation spécifique des contributions considérées comme des recettes affectées (répertoriées à l'article 18 du règlement financier) ainsi que celle des recettes perçues au titre d'amendes, d'astreintes et d'autres sanctions et des intérêts y afférents aussi longtemps que les décisions correspondantes sont susceptibles d'être annulées par la Cour de justice (article 74 du règlement financier). Dans ces deux cas, les intérêts produits par ces fonds ne sont pas inscrits comme recettes diverses.

### 3. Le principe d'universalité

#### 3.1. Définition du principe d'universalité

Le principe d'universalité est un corollaire du principe d'unité. Il ne résulte pas directement des traités, mais du règlement financier, qui prévoit dans son article 17:

«L'ensemble des recettes couvre l'ensemble des crédits de paiement [...]. Les recettes et les dépenses sont inscrites [au budget et dans les comptes] sans contraction entre elles.»

En vertu de ce principe, les recettes budgétaires ne doivent pas être affectées à des dépenses précises (règle de non-affectation) et il ne peut y avoir de contraction entre recettes et dépenses (règle de non-contraction). En conséquence, les recettes représentent une masse commune qui sert à financer toutes les dépenses indistinctement.

Ce principe renforce le principe d'unité en évitant que l'autorisation budgétaire pour une dépense donnée ne soit prédéterminée par le niveau d'une recette particulière, ce qui limiterait la portée de cette autorisation et tronçonnerait le budget en segments étanches.

La règle de non-affectation, consacrée par la décision du Conseil du 21 avril 1970 créant les ressources propres, a été maintenue par les décisions ultérieures. En particulier, l'article 6 des décisions du Conseil des 29 septembre 2000 et 7 juin 2007 sur le système des ressources propres prévoit:

«Les recettes [...] sont utilisées indistinctement pour financer toutes les dépenses inscrites [...] au budget [...]»

### **3.2. Exceptions à la règle de non-affectation**

L'article 18 du règlement financier prévoit cependant qu'il y a exception à la règle de non-affectation dans les cas suivants:

- les contributions financières des États membres à certains programmes de recherche. Cette disposition prévue par la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés s'explique par le fait que tous les États membres ne participent pas aux programmes concernés;
- les contributions financières provenant des États membres et des autres pays donateurs, y compris, dans les deux cas, de leurs agences publiques et parapubliques, ou des organisations internationales, relatives à certains projets ou programmes d'aide extérieure financés par la Communauté et gérés pour leur compte par la Commission, en vertu de l'acte de base correspondant;
- les intérêts sur les dépôts et les amendes prévus par le règlement visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs;
- les recettes correspondant à une destination déterminée, telles que les revenus de fondations, les subventions, les dons et legs, y compris les recettes affectées propres à chaque institution;
- les contributions de pays tiers ou d'organismes divers à des activités de la Communauté;
- les recettes de pays tiers pour des fournitures, des prestations de services ou des travaux effectués à leur demande;

- le produit des ventes des véhicules, des matériels, des installations, des matières ainsi que des appareils à usage scientifique et technique, qui sont remplacés ou mis au rebut, lorsque leur valeur comptable est complètement amortie;
- les recettes provenant de la restitution des sommes qui ont été indûment payées;
- le produit de fournitures, de prestations de services et de travaux effectués en faveur d'autres institutions ou organismes, y compris le montant des indemnités de missions payées pour le compte d'autres institutions ou d'organismes et remboursées par ceux-ci;
- le montant des indemnités d'assurance perçues;
- les recettes provenant d'indemnités locatives;
- les recettes provenant de la vente de publications et de films, y compris ceux sur support électronique.

En outre, l'acte de base adopté par l'autorité législative qui définit la base légale d'un programme communautaire peut également prescrire l'affectation à des dépenses spécifiques des recettes qu'il prévoit (article 18, paragraphe 2, du règlement financier).

Les contributions susmentionnées des pays tiers ou des organismes divers aux activités de la Communauté comprennent, par exemple, la contribution des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) au financement de certaines politiques communautaires, telles que les programmes de recherche auxquels participent ces pays. Cette participation existe depuis la fondation de l'Espace économique européen en 1994.

Les contributions de ces États sont calculées en fonction d'un «facteur de proportionnalité» basé sur le rapport entre le PIB des États membres de la Communauté et celui des pays de l'AELE et réparties sur les lignes budgétaires concernées. Ces contributions et les dépenses qu'elles financent ne sont pas budgétisées et ne figurent que «pour information» au budget.

Cette disposition s'applique aussi à la participation des pays candidats à certains programmes communautaires, dans le cadre des stratégies de

préadhésion. Les contributions correspondantes sont définies au cas par cas dans le cadre des conseils d'association et sont réparties sur les lignes budgétaires concernées.

### **3.3. Exceptions à la règle de non-contraction**

L'article 20 du règlement financier prévoit certaines exceptions à la règle de non-contraction:

- peuvent être déduits du montant des demandes de paiement, factures ou états liquidatifs, qui sont alors ordonnancés pour le net, les pénalités infligées aux titulaires de marchés publics ou aux bénéficiaires de subventions, ainsi que les escomptes, ristournes et rabais consentis sur chaque facture individuelle et demande de paiement;
- en outre, les prix des produits ou des prestations fournies aux Communautés comprenant des charges fiscales qui font l'objet d'un remboursement par les États membres en vertu du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, ou par les pays tiers sur la base des conventions pertinentes, sont imputés au budget pour leur montant hors taxes;
- enfin, les différences de change enregistrées au cours de l'exécution budgétaire peuvent être compensées; le résultat final est repris dans le solde de l'exercice.

Toutes ces exceptions ont un caractère technique et visent à simplifier les procédures.

### **3.4. Cas particulier des prélèvements de coresponsabilité agricole (dépenses négatives)**

Ces dépenses négatives sont prévues par la réglementation sectorielle agricole et se divisent en cinq catégories, telles que les montants récupérés à la suite de fraudes ou d'irrégularités.

Dans le règlement financier entré en application en 2003, les «dépenses négatives» ont été transformées en «recettes affectées», de manière à introduire plus de transparence dans la présentation du budget et de la comptabilité, sans nuire à la capacité de dépense agricole.

### **3.5. Cas particulier des recettes négatives**

«Le budget ne peut comporter de recettes négatives» (article 42 du règlement financier). Les ressources propres perçues en application de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés doivent être des montants nets et doivent être présentées en tant que tels dans l'état synthétique des recettes du budget.

Néanmoins, les États membres retiennent certains montants (10 % de 1971 à 2000 et 25 % depuis 2001) au titre des frais de perception des ressources propres traditionnelles (cotisations «sucre», droits de douane et prélèvements agricoles). De 1971 à 1987, ces montants ont été inscrits dans les comptes comme dépenses budgétaires. De 1988 à 2002, les frais de perception ont été comptabilisés en «recettes négatives». Depuis 2003, seuls les montants nets des ressources propres traditionnelles sont indiqués, et les frais de perception en tant que tels n'apparaissent plus dans le budget.

### **3.6. Conséquences des exceptions à la règle de non-contraction sur le cadre pluriannuel des dépenses**

Il faut souligner que les exceptions décrites ci-dessus à la règle de non-contraction ont un effet contraire aux contraintes imposées par le cadre financier pluriannuel, puisqu'elles permettent l'inscription au budget de dépenses moindres que celles qui y seraient inscrites en l'absence de contraction «recettes-dépenses». L'accord interinstitutionnel de 2006 (point 11) prévoit d'ailleurs que le cadre financier pluriannuel ne tient pas compte des lignes budgétaires qui sont financées par des recettes affectées. La suppression éventuelle des contractions «recettes-dépenses» conduirait donc à renforcer les contraintes du cadre financier pluriannuel.

Par ailleurs, le cadre financier pluriannuel lui-même admet une contraction «recettes-dépenses» en ce qui concerne les pensions. Une note de bas de page du tableau dans l'annexe I de l'AII, «Cadre financier 2007-2013», précise en effet que, «s'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013».

## 4. Le principe d'annualité

Le principe d'annualité implique le rattachement des opérations budgétaires à un exercice annuel de façon à faciliter le contrôle des activités de l'exécutif communautaire.

Il est défini par le traité CE sous trois aspects:

- dans le domaine de la prévision: «Toutes les recettes et les dépenses [...] doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire» (premier alinéa de l'article 268 du traité CE);
- en matière d'exécution: «Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée d'un exercice budgétaire [...]» (article 271, alinéa 1, du traité CE et article 6 du règlement financier);
- du point de vue de la coïncidence de l'exercice budgétaire avec l'année civile: «l'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et s'achève le 31 décembre» (article 272, paragraphe 1, du traité CE et article 6 du règlement financier).

### 4.1. Annualité et crédits dissociés

Le budget communautaire, comme tout budget public, doit concilier le respect du principe d'annualité avec la nécessité de gérer des actions pluriannuelles, ce qui impose d'engager le budget communautaire pour une durée plus longue que l'exercice au cours duquel cet engagement est pris.

#### 1) *Les crédits dissociés*

La réponse à ce double impératif est apportée par les crédits dissociés qui se décomposent en crédits d'engagement (CE) et en crédits de paiement (CP). Cette distinction, qui figurait déjà dans l'article 176, paragraphe 1, du traité CEEA, a vu son application généralisée par l'article 7 du règlement financier.

- 1) Les crédits d'engagement couvrent le coût total des engagements juridiques contractés en principe sur l'exercice en cours.

- 2) Les crédits de paiement couvrent les paiements réalisés en exécution des engagements juridiques souscrits contractés sur l'exercice en cours et/ou les exercices antérieurs.

Dans la pratique budgétaire actuelle, les dépenses administratives (article 179 du règlement financier), la plupart des dépenses du FEOGA-Garantie (article 149 du règlement financier) et les garanties d'emprunts, par exemple, font l'objet d'inscriptions au budget sous forme de crédits non dissociés (les autres catégories de dépenses étant dotées de crédits dissociés). Les expressions «crédits pour engagements»/«crédits pour paiements» sont utilisées en cas d'agrégation des crédits d'engagement/des crédits de paiement dissociés et non dissociés.

Il faut souligner que l'existence de crédits dissociés ne déroge en rien au principe d'annualité. En effet, les crédits d'engagement en tant que tels sont autorisés pour un an dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. C'est simplement l'exécution en paiement des opérations qu'ils permettent de couvrir qui peut s'étaler sur plusieurs exercices, les crédits de paiement faisant eux-mêmes chaque année l'objet d'une autorisation budgétaire. Cette double autorisation annuelle en crédits d'engagement et en crédits de paiement est une particularité du budget communautaire.

### ***2) L'écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement (notion de «reste à liquider»)***

L'introduction des crédits dissociés a tout naturellement été à l'origine d'un «écart» entre les engagements contractés et les paiements effectués: cet «écart» représente le décalage dans le temps entre le moment où les engagements sont contractés et le moment où les paiements correspondants sont liquidés. La somme des crédits engagés mais non encore payés est appelée «reste à liquider» (RAL). Le reste à liquider a connu une croissance continue au cours des dernières décennies, croissance liée au développement des politiques communautaires et des actions pluriannuelles de mise en œuvre de ces politiques.

Ce phénomène a, par ailleurs, été accentué en raison des difficultés parfois rencontrées dans la liquidation des engagements. En effet, un retard éventuel dans la conclusion des contrats entre la Communauté et les destinataires du financement communautaire, retard fréquemment observé par exemple dans le domaine de l'action extérieure de la Communauté, ou un

retard dans l'exécution de ce contrat ou dans le solde du financement communautaire (par exemple en cas de contestation) conduit à allonger l'écart de temps entre engagements et paiements et, en conséquence, à augmenter le montant du reste à liquider. On peut donc dire que le reste à liquider possède une composante normale, liée au système de crédits dissociés, et une composante anormale, liée aux problèmes d'exécution de certaines actions pluriannuelles.

La croissance du reste à liquider est préoccupante, car elle implique une créance croissante sur le budget communautaire et donc une contrainte à moyen terme sur les crédits de paiement nécessaires pour l'honorer. Aussi l'autorité budgétaire comme la Commission, responsable de l'exécution du budget, développent-elles des actions et des outils visant à contrôler cette progression.

L'accord interinstitutionnel et la décision du Conseil sur les ressources propres (décision 2000/597/CE, Euratom) prévoient l'un et l'autre que l'inscription de crédits d'engagement dans le budget doit suivre une progression ordonnée et qu'une relation stricte entre crédits d'engagement et crédits de paiement doit être maintenue, afin que ces derniers ne dépassent pas un certain pourcentage du PNB total des États membres.

De même, les refontes successives du règlement financier ont fixé des règles strictes encadrant les délais d'exécution des actions pluriannuelles:

- l'article 77, paragraphe 3, du règlement financier établit que les engagements juridiques contractés pour des actions pluriannuelles comporteront une date limite d'exécution, qui devra être précisée au bénéficiaire lors de l'octroi de l'aide;
- dans le même esprit, les crédits dissociés non utilisés à la fin de chaque exercice sont en principe annulés (article 9 du règlement financier);
- enfin, dans le but de pénaliser le suivi insuffisant de l'exécution des crédits, l'article 11 du règlement financier introduit la notion de dégauchement des crédits non utilisés d'un exercice pour lequel ils ont été inscrits.

## 4.2. Aménagements au principe d'annualité

De façon générale, le principe d'annualité est respecté. Toutefois, en application du traité, le règlement financier prévoit une série d'exceptions, ou plutôt d'ajustements techniques, rendus nécessaires pour assurer une gestion plus souple du budget. La politique de discipline budgétaire renforcée et de gestion plus transparente des crédits a conduit néanmoins à limiter considérablement la portée de ces «exceptions».

### 1) *Les reports de crédits*

Les règles de gestion ne permettent pas toujours de calquer strictement l'utilisation des crédits sur l'année civile. C'est pourquoi, d'une façon pragmatique, l'article 271 du traité CE autorise les reports de crédits, sauf, toutefois, dans le cas des dépenses relatives au personnel et aux crédits mis en réserve (voir l'article 9, paragraphe 6, du règlement financier).

L'article 9 du règlement financier fixe les modalités d'exécution suivantes:

— reports de droit:

- les crédits non dissociés qui correspondent à des obligations dûment contractées à la fin de l'exercice font l'objet d'un report de droit, limité au seul exercice suivant;

— reports non automatiques:

- les crédits d'engagement et les crédits non dissociés pas encore engagés à la clôture de l'exercice peuvent faire l'objet d'un report portant sur: les montants correspondant à des crédits d'engagement pour lesquels la plupart des étapes préparatoires de la procédure d'engagement sont achevées au 31 décembre (ces montants peuvent alors être engagés jusqu'au 31 mars de l'année suivante) ou les montants qui se révèlent nécessaires lorsque l'autorité législative a arrêté l'acte de base dans le dernier trimestre de l'exercice, sans que la Commission ait pu engager au 31 décembre les crédits prévus à cette fin;
- les crédits de paiement peuvent faire l'objet d'un report lorsqu'il s'agit de montants nécessaires pour couvrir des engagements antérieurs relatifs à des crédits d'engagement reportés et que les crédits correspondants prévus sur les lignes budgétaires pertinentes de l'exer-

cice suivant ne permettent pas de couvrir les besoins. L'institution concernée doit utiliser en priorité les crédits autorisés pour l'exercice en cours et n'avoir recours aux crédits reportés qu'après épuisement des premiers (article 9, paragraphe 3, du règlement financier).

Les demandes de report de cette nature doivent être dûment motivées. L'institution concernée doit prendre sa décision au plus tard le 15 février de l'exercice  $n + 1$  (article 9, paragraphe 1, du règlement financier).

## *2) Les périodes complémentaires*

Les «périodes complémentaires» correspondent soit à une rallonge spécifique de l'exercice budgétaire au-delà des douze mois de l'année civile, soit à une anticipation de l'exercice budgétaire.

Actuellement, le budget général dispose de deux formes de périodes complémentaires:

- 1) l'inscription dans le FEAGA: en raison des délais nécessaires pour traiter sur le plan communautaire les informations provenant des États membres, la prise en compte des dépenses du FEAGA bénéficie d'une rallonge d'un mois sur l'exercice  $n + 1$  (article 152 du règlement financier);
- 2) les engagements des crédits ou le paiement en avance.

À compter du 15 novembre de chaque année, les dépenses courantes de nature administrative et les dépenses de gestion courante du FEAGA peuvent faire l'objet d'engagements anticipés à la charge des crédits prévus pour l'exercice suivant (articles 178 et 150 du règlement financier). Toutefois, ces engagements ne peuvent pas dépasser le quart (pour les dépenses administratives) et les trois quarts (pour les dépenses FEAGA) des crédits arrêtés par l'autorité budgétaire inscrits sur la ligne budgétaire correspondante pour l'exercice en cours. Pour les dépenses administratives, ces engagements ne peuvent pas porter sur des dépenses nouvelles dont le principe n'a pas encore été admis dans le dernier budget régulièrement arrêté, et, pour les dépenses FEAGA, ils ne peuvent porter que sur des dépenses dont le principe repose sur un acte de base existant.

Les dépenses qui doivent être effectuées par anticipation en vertu de dispositions légales ou contractuelles, tels les loyers, peuvent donner lieu

à paiement à partir du 1<sup>er</sup> décembre à valoir sur les crédits prévus pour l'exercice suivant (article 178 du règlement financier).

### *3) Reconstitution de crédits*

Les dégagements effectués à la suite de la non-exécution totale ou partielle des actions auxquelles les crédits avaient été affectés, lors de tout exercice ultérieur à l'exercice pour lequel les crédits ont été inscrits au budget, donnent lieu à l'annulation des crédits correspondants (article 11 du règlement financier).

Le règlement financier autorise néanmoins la reconstitution de tels crédits de deux façons:

- en vertu de l'article 157 du règlement financier et du règlement spécifique régissant les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, le Fonds européen de la pêche et le Fonds européen agricole pour le développement rural, la Commission dégage d'office les crédits engagés. Les crédits ainsi dégagés peuvent être reconstitués en cas d'erreur manifeste imputable à la seule Commission. À cette fin, la Commission examine les dégagements intervenus au cours de l'exercice précédent et décide au plus tard le 15 février de l'exercice en cours, en fonction des besoins, de la nécessité de la reconstitution des crédits correspondants;
- la révision en 2006 du règlement financier a introduit une nouvelle possibilité de reconstitution de crédits dans le domaine de la recherche et du développement technologique (article 160 bis):

«Les crédits d'engagement correspondant aux montants dégagés par suite de la non-exécution totale ou partielle des projets de recherche auxquels ils avaient été affectés peuvent, à titre exceptionnel et dans des cas dûment justifiés, être reconstitués lorsque cette reconstitution est essentielle à la réalisation des programmes initialement prévus, à moins que le budget de l'exercice en cours n'affecte des crédits à cet effet.

La Commission examine, au début de l'exercice budgétaire, les dégagements intervenus au cours de l'exercice précédent et évalue, à la lumière des besoins, la nécessité de reconstituer les crédits considérés.

Sur la base de cette évaluation, la Commission peut présenter à l'autorité budgétaire, au plus tard le 15 février de chaque exercice, des pro-

positions appropriées où elle motive cette reconstitution pour chaque article budgétaire concerné.

L'autorité budgétaire se prononce sur la proposition de la Commission dans les six semaines. À défaut d'une décision de sa part dans ce délai, la proposition est réputée approuvée.

Le montant des crédits d'engagement à reconstituer durant l'exercice  $n$  ne dépasse en aucun cas 25 % du montant total des dégagements de l'exercice  $n - 1$  pour une même ligne budgétaire. Les crédits d'engagement reconstitués ne sont pas reportables.

Les engagements juridiques relatifs aux crédits d'engagement reconstitués sont conclus au plus tard le 31 décembre de l'exercice  $n$ . À la fin de l'exercice  $n$ , le solde inutilisé des crédits d'engagement reconstitués est définitivement dégagé par l'ordonnateur compétent.»

### **4.3. Implications de l'annualité pour les recettes**

Les décisions successives sur les ressources propres ont posé comme principe que «les ressources propres sont attribuées aux Communautés en vue d'assurer le financement de leur budget. Par ailleurs, tout excédent éventuel des recettes sur l'ensemble des dépenses effectuées au cours d'un exercice est reporté à l'exercice suivant».

L'article 8, paragraphe 1, du règlement financier dispose par ailleurs que «les recettes d'un exercice sont prises en compte au titre de cet exercice sur la base des montants perçus au cours de l'exercice».

Il ressort clairement de ces dispositions que le législateur a voulu, pour les recettes, appliquer le principe d'annualité de la façon la plus stricte. Ainsi l'exécution budgétaire de l'état des recettes obéit-elle au principe du «budget de caisse», seuls les encaissements intervenus du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre étant pris en compte.

Il s'ensuit donc que, dans le cadre de l'exécution annuelle du budget, un solde se dégagera en fin d'exercice par différence entre la réalisation effective des recettes et l'exécution en dépenses (voir, à cet égard, les précisions fournies sur le principe de l'équilibre budgétaire).

L'article 8 du règlement financier et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du 22 mai 2000, tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004 du 16 novembre 2004, prévoient cependant trois atténuations possibles à cette stricte annualité des recettes :

- le versement par anticipation des ressources propres traditionnelles du mois de janvier, effectué en décembre de l'exercice précédent, n'est pas pris en compte au titre de cet exercice selon le principe habituel du «budget de caisse», mais attribué à l'exercice au cours duquel le versement aurait dû normalement avoir lieu;
- les inscriptions relatives à la réserve monétaire du FEOGA-Garantie, à la réserve pour prêts et garanties de prêts et à la réserve pour aides d'urgence sont également prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de la date du versement;
- enfin, tout réajustement des versements par douzièmes de la ressource TVA, de la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni et des ressources PNB/RNB qui est effectué en cours d'exercice, à la suite de l'arrêt d'un budget rectificatif ou supplémentaire qui modifie ces mêmes ressources, est également pris en compte au titre de l'exercice de rattachement.

#### **4.4. Annualité et cadre financier à moyen terme**

Depuis 1988, en vertu de l'accord interinstitutionnel renouvelé en 1993, en 1999, puis en 2006, le budget de chaque exercice doit s'inscrire dans le cadre financier pluriannuel, instrument de planification financière à moyen terme. Ce mécanisme ne peut être considéré comme une atteinte au principe d'annualité budgétaire :

- le cadre financier pluriannuel fixe des plafonds de dépenses pour chaque année sur la période couverte, par rubriques pour les crédits d'engagement et au niveau global pour les crédits de paiement. Dans le cas des actions structurelles, ces montants représentent des objectifs de dépenses que l'autorité budgétaire s'engage à inscrire chaque année au budget. Les montants du cadre financier pluriannuel ne constituent donc pas des autorisations de dépenses, lesquelles ne peuvent résulter que du budget arrêté annuellement;

- les plafonds annuels s'appliquent à chaque exercice budgétaire, sans cumul sur l'ensemble de la période. L'année civile — l'exercice budgétaire — constitue donc bien l'unité temporelle de base de mise en œuvre du cadre financier pluriannuel.

## 5. Le principe d'équilibre

La règle de l'équilibre, qui implique que le budget comporte le même montant en recettes et en dépenses, est inscrite à l'article 268 du traité CE et a été reprise par les décisions successives sur les ressources propres ainsi que par le règlement financier (article 14). À la différence des États membres, la Communauté n'est pas autorisée à recourir à l'emprunt pour couvrir ses dépenses.

### 5.1. La réalisation de l'équilibre budgétaire

Pour des raisons techniques, des écarts sont inévitablement constatés entre les prévisions faites au stade de l'autorisation et les résultats d'exécution. Il est nécessaire, en effet, de distinguer entre les deux stades suivants:

- le stade de l'autorisation: le principe d'équilibre existe formellement et mathématiquement de façon exacte au moment de l'établissement du budget, c'est-à-dire au stade de la prévision et de l'autorisation. Le budget, quand il est arrêté, comporte nécessairement l'équilibre exact entre recettes et crédits de paiement (article 14 du règlement financier);
- le stade de l'exécution: l'exécution, cependant, s'écartera nécessairement de la prévision, tant en recettes qu'en dépenses. Les recettes pourront, dans la pratique, être plus élevées ou moins élevées que les prévisions. Les dépenses, vu le caractère limitatif des crédits qui exclut tout dépassement, pourront seulement être inférieures aux prévisions (ou, tout au plus, ce qui serait exceptionnel, exactement égales aux prévisions).

Le compte de gestion, reflétant la clôture de l'exercice, permet d'effectuer une comparaison entre prévisions et exécution. Les Communautés doivent toutefois tout mettre en œuvre afin que le principe d'équilibre soit respecté aussi dans l'exécution. Des corrections en cours d'année sont

parfois nécessaires à cette fin et prennent la forme soit de mesures de gestion, soit, lorsqu'il s'avère indispensable de rectifier l'autorisation budgétaire, de l'adoption d'un budget supplémentaire ou rectificatif.

## **5.2. La notion de solde budgétaire**

### *1) Définition du solde*

Le solde d'un exercice est constitué par la différence entre l'ensemble des recettes perçues au titre de cet exercice et le montant des paiements effectués sur les crédits de cet exercice, augmenté du montant des crédits reportés de ce même exercice.

D'une part, le montant net des crédits reportés des exercices antérieurs qui ont été annulés est ajouté à cette différence, de laquelle sont, d'autre part, soustraits les dépassements en paiement, dus à la variation des taux de l'euro, sur des crédits non dissociés reportés de l'exercice précédent et le solde résultant des gains et pertes de change enregistrés sur l'exercice [article 15 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000, tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004, portant application de la décision sur les ressources propres].

### *2) Mise en œuvre concrète*

Le solde de chaque exercice est inscrit dans le budget de l'exercice suivant en recette ou en crédit de paiement, selon qu'il s'agit d'un excédent ou d'un déficit (article 15, paragraphe 1, du règlement financier).

Les estimations appropriées desdites recettes ou crédits de paiement sont inscrites dans le budget au cours de la procédure budgétaire et par recours à la procédure de la lettre rectificative (article 15, paragraphe 2, du règlement financier).

De plus, après la reddition des comptes de chaque exercice, la différence par rapport aux estimations est inscrite dans le budget de l'exercice suivant par la voie d'un budget rectificatif dont elle sera et restera le seul objet. Dans ce cas, l'avant-projet de budget rectificatif doit être présenté par la Commission dans les quinze jours suivant la présentation des comptes provisoires (article 15, paragraphe 3, du règlement financier).

À cet effet, l'état général des recettes et l'état des dépenses comportent des lignes «p.m.» (pour mémoire), destinées à recevoir l'inscription du solde correspondant («excédent disponible de l'exercice précédent» ou «déficit reporté de l'exercice précédent»).

Deux situations peuvent donc se produire en pratique:

- clôture avec un solde positif (excédent): il s'agit du cas normal où la réalisation de l'état des recettes (encaissement des ressources) a permis de couvrir la totalité des besoins en dépenses compte tenu des règles applicables (notamment la couverture des reports). Dans ce cas, l'excédent est reporté à l'exercice suivant où il est inscrit au budget en tant que recette. Le règlement financier prévoit la possibilité d'une inscription anticipée dans le budget de l'exercice  $n$  du solde probable de l'exercice  $n - 1$ , l'ajustement définitif devant être réalisé lors de la clôture des comptes de l'exercice  $n - 1$ , par la voie d'un budget rectificatif et/ou supplémentaire;
- clôture avec un solde négatif (déficit): cette situation est plus exceptionnelle (le dernier cas remonte à 1986). Elle est néanmoins observée lorsque la réalisation des ressources s'est avérée inférieure au montant nécessaire pour couvrir les besoins déterminés selon les règles applicables. La clôture avec un déficit nécessite l'inscription du montant du déficit en tant que dépense au budget de l'exercice suivant, selon une procédure analogue à celle décrite en cas d'excédent.

### 5.3. La réserve négative

Selon l'article 44 du règlement financier, la section «Commission» du budget peut comporter une réserve négative, dont le montant maximal est limité à 200 millions d'euros. Le jeu de la réserve négative a contribué, quoique de façon indirecte, au respect de la règle de l'équilibre budgétaire, même si, dans son principe, elle constitue plutôt un manquement à cet équilibre. Ce mécanisme consiste à financer des dépenses nouvelles en anticipant sur des économies qui seront réalisées en cours d'exercice sans que l'on puisse déceler au moment de l'adoption du budget les postes générateurs de ces économies. Un montant négatif est donc ouvert au budget et devra être comblé en cours d'exercice par des virements provenant des rubriques qui se révéleront excédentaires.

La réserve négative a été créée pour la première fois lors de l'exercice budgétaire 1986, en vue de faciliter un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire sur le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, et ce moyennant le virement à cette réserve des «économies» réalisées en cours d'exécution budgétaire (crédits inutilisés). La réforme du règlement financier du 24 juin 1988 a consacré pour la première fois la notion de «réserve négative», dont le montant maximal était limité à 200 millions d'écus.

## 6. Le principe de spécialité

### 6.1. Définition du principe de spécialité

Le principe de spécialité de la dépense est inscrit à l'article 271 du traité CE. Il signifie que chaque crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique afin d'éviter toute confusion d'un crédit avec un autre, lors de l'autorisation et de l'exécution, et de permettre ainsi:

- d'une part, la transparence nécessaire du budget lors de son établissement;
- d'autre part, le respect de la volonté de l'autorité budgétaire dans l'exécution.

Le principe de la spécialité est également applicable pour les recettes et impose une identification précise des différentes sources de revenus alimentant le budget.

Les articles 40 et 41 du règlement financier, consacrés à la structure et à la présentation du budget, encadrent de manière très précise la mise en œuvre de ce principe. Ces articles ont été incorporés en 2002 pour adapter la structure du budget aux besoins issus de l'établissement du budget sur la base des activités.

## 6.2. Spécialité et structure du budget

Le principe de spécialité détermine les structures horizontale et verticale du budget.

### 1) *La structure horizontale du budget*

Le budget comprend:

- l'état général des recettes;
- les sections, divisées en états des recettes et des dépenses pour le Parlement européen (section I), le Conseil (section II), la Commission (section III), la Cour de justice (section IV), la Cour des comptes (section V), le Comité économique et social européen (section VI), le Comité des régions (section VII) et le Médiateur européen (section VIII). Le Contrôleur européen de la protection des données, une nouvelle institution en cours de création, devrait partager la section du Médiateur européen;
- de plus, la section III (Commission), qui représente 95 % des dépenses, est organisée par titres correspondant aux domaines politiques de la Commission; chaque titre est lui-même scindé en chapitres, dont le premier couvre l'ensemble des crédits de fonctionnement administratifs du domaine politique concerné et les autres correspondent aux activités s'y rapportant; un résumé général des crédits administratifs alloués aux domaines politiques est également inclus; enfin, le budget comprend un certain nombre d'annexes présentant des informations supplémentaires relatives à des aspects spécifiques.

### 2) *La structure verticale du budget: la nomenclature budgétaire*

Chaque section, suivant la nature ou la destination des crédits, est subdivisée en titres, en chapitres, en articles et en postes (article 271, paragraphe 3, du traité CE et article 21 du règlement financier).

En vertu de l'article 5 du règlement financier, «aucune recette ni aucune dépense ne peut être effectuée autrement que par imputation à une ligne du budget».

Ainsi l'article fait-il figure de cellule d'accueil des recettes et des dépenses, alors que l'organisation véritable par domaine spécialisé, qui relève de la compétence de l'autorité budgétaire, s'effectue au niveau du chapitre. En règle générale, seule l'autorité budgétaire peut décider des virements de chapitre à chapitre.

La nomenclature est fixée au cours de la procédure budgétaire. Ses grandes lignes se présentent actuellement de la manière suivante:

### a) État général des recettes

Titre 1	Ressources propres
Titre 3	Excédents, soldes et ajustements
Titre 4	Recettes provenant des personnes liées aux institutions et autres organismes communautaires
Titre 5	Recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions
Titre 6	Contributions et restitutions dans le cadre des accords et des programmes communautaires
Titre 7	Intérêts de retard et amendes
Titre 8	Emprunts et prêts
Titre 9	Recettes diverses

### b) États des recettes et des dépenses par section

La nomenclature des recettes est identique à celle de l'état général des recettes.

L'état des dépenses administratives de chaque institution (dans les sections I, II, IV, V, VI, VII et VIII) présente la nomenclature suivante:

Titre 1	Dépenses concernant les personnes liées à l'institution
Titre 2	Immeubles, mobilier, équipement et dépenses diverses de fonctionnement
Titre 3	Dépenses résultant de l'exercice par l'institution de missions spécifiques
Titre 4	Coopération interinstitutionnelle, services et activités interinstitutionnels
Titre 5	Dépenses relatives à l'informatique
Titre 6	Dépenses de personnel et de fonctionnement des délégations de la Communauté
Titre 7	Dépenses de personnel d'appoint et de fonctionnement décentralisées
Titre 10	Autres dépenses

Les dépenses administratives de la Commission sont toutefois réunies sous les différents titres de la section III, donnant ainsi une image précise de la dépense totale pour chacun des domaines politiques de la Commission. Ce chapitre administratif adopte une structure commune à l'ensemble des domaines politiques.

#### Chapitre NN 01

---

Article NN 01 01	Dépenses relatives au personnel en activité
Article NN 01 02	Personnel externe et autres dépenses de gestion
Article NN 01 03	Dépenses relatives à l'équipement, au mobilier, aux services et aux bâtiments des délégations de la Commission des Communautés européennes
Article NN 01 05	Dépenses relatives au personnel en activité pour la recherche indirecte

La section III du budget est donc organisée en titres correspondant aux domaines politiques de la Commission. Dans le budget 2008, les titres sont les suivants:

- 01 Affaires économiques et financières
- 02 Entreprises
- 03 Concurrence
- 04 Emploi et affaires sociales
- 05 Agriculture et développement rural
- 06 Énergie et transports
- 07 Environnement
- 08 Recherche
- 09 Société de l'information et médias
- 10 Recherche directe
- 11 Pêche et affaires maritimes
- 12 Marché intérieur
- 13 Politique régionale
- 14 Fiscalité et union douanière
- 15 Éducation et culture

16	Communication
17	Santé et protection des consommateurs
18	Espace de liberté, de sécurité et de justice
19	Relations extérieures
20	Commerce
21	Développement et relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)
22	Élargissement
23	Aide humanitaire
24	Lutte contre la fraude
25	Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique
26	Administration de la Commission
27	Budget
28	Audit
29	Statistiques
30	Pensions
31	Services linguistiques
40	Réserves

### **3) Structure par article ou poste**

Le budget comprend, pour les différents postes, articles, chapitres et titres:

- les crédits ouverts pour l'exercice concerné (exercice  $n$ ), sous la forme de crédits d'engagement et de crédits de paiement pour les crédits dissociés;
- les crédits ouverts pour l'exercice précédent (exercice  $n - 1$ );
- les dépenses effectives du dernier exercice clos (exercice  $n - 2$ );
- les commentaires appropriés pour chaque ligne de dépense. Ces commentaires comportent les références de l'acte de base, s'il y en a un, ainsi que toute explication nécessaire concernant la nature et la destination des crédits.

De plus, le budget doit fournir différentes informations sur les effectifs du personnel et notamment le tableau des effectifs de chaque institution (article 46, paragraphe 1, du règlement financier).

Enfin, à défaut d'une budgétisation formelle des opérations d'emprunts et de prêts, ces opérations figurent au budget sous la forme suivante:

- dans l'état général des recettes: les lignes budgétaires correspondantes étant dotées de la mention «p.m.» et assorties de commentaires appropriés;
- dans la section «Commission»: les lignes budgétaires correspondant aux catégories d'opérations portant la mention «p.m.», tant qu'aucune charge effective devant être couverte par des ressources définitives n'est apparue à ce titre, plus des commentaires indiquant la référence à la base juridique et le volume et la durée des opérations envisagées, ainsi que la garantie financière assumée par les Communautés pour ces opérations;
- dans un document annexé à la section «Commission», à titre indicatif: les opérations en capital et de gestion de l'endettement en cours, ainsi que les opérations en capital et de gestion de l'endettement pour l'exercice budgétaire concerné.

### **6.3. Spécialité et inscription des crédits sur les lignes**

Il existe trois modalités d'inscription des crédits au budget:

#### *1) Les lignes avec des crédits inscrits*

C'est la situation normale.

#### *2) Les lignes dotées d'une mention «p.m.» (pour mémoire)*

La mention «p.m.» est utilisée notamment dans les trois cas suivants:

- lorsqu'il n'existe pas encore de base légale lors de l'arrêt du budget et que l'action envisagée ne peut être exécutée sans base légale <sup>(1)</sup>;

---

<sup>(1)</sup> Voir, dans le chapitre 10, le point 6.4 consacré aux bases légales.

- lorsque le coût des actions nouvelles est difficilement quantifiable au départ;
- lorsque l'autorité budgétaire souhaite bloquer temporairement l'exécution d'une action.

Dans ces trois cas, les crédits peuvent être inscrits sous un titre de «réserves» spécifique, le titre 40.

Les lignes qui portent la mention «p.m.» peuvent être dotées en crédits par voie de virement.

La mention «p.m.» signifie donc la reconnaissance par l'autorité budgétaire du principe d'une dépense sur la ligne concernée; celle-ci étant cependant subordonnée à la réalisation de certaines conditions.

### *3) Les lignes dotées d'un tiret*

Cette technique est utilisée pour indiquer les lignes qui ont cessé d'être opérationnelles, mais pour lesquelles il reste nécessaire, à titre historique et pour une raison technique de présentation budgétaire, d'indiquer les crédits inscrits pour l'exercice  $n - 1$  et l'exécution de l'exercice  $n - 2$ .

Les lignes qui portent un tiret ne peuvent être dotées en crédits par voie de virement. Seul un budget rectificatif ou supplémentaire permettrait d'inscrire des crédits sur ces lignes.

Le tiret signifie donc que l'autorité budgétaire n'admet plus le principe de la dépense sur la ligne en question, car elle considère l'action comme achevée.

## **6.4. Les assouplissements au principe de spécialité: les virements de crédits**

Le virement de crédits à l'intérieur du budget est la technique utilisée pour corriger les estimations réalisées par l'autorité budgétaire grâce à des transferts de crédits d'une ligne à l'autre du budget (article 274 du traité CE).

Ces virements contribuent ainsi à améliorer les conditions d'exécution du budget, lesquelles font l'objet d'un contrôle particulièrement étroit de la part de l'autorité budgétaire<sup>(1)</sup>.

Le mécanisme des virements de crédits est complexe et sa description figure dans les articles 22 à 26 du règlement financier. Ces articles établissent notamment la distinction entre les transferts de titre à titre, de chapitre à chapitre et d'article à article. Ils font également une distinction entre les crédits de fonctionnement et de personnel et les crédits opérationnels, ainsi qu'entre les différentes institutions couvertes par le budget.

### **1) Les virements de titre à titre**

#### **a) Dépenses opérationnelles de la Commission**

Les propositions sont préparées par la Commission puis soumises à l'autorité budgétaire, qui arrête sa décision selon la procédure suivante:

- les dépenses non obligatoires: le Parlement approuve ou rejette le virement à la majorité absolue après consultation du Conseil;
- les dépenses obligatoires: le Conseil approuve ou rejette le virement à la majorité qualifiée après consultation du Parlement.

Dans les deux cas, les propositions de la Commission sont réputées acceptées si l'autorité budgétaire n'a pas pris de décision dans un délai de six semaines.

Les propositions de virements mixtes, des dépenses obligatoires vers des dépenses non obligatoires (ou vice-versa), sont réputées approuvées, sauf si:

- un veto est opposé par l'une ou l'autre branche de l'autorité budgétaire, auquel cas la proposition est rejetée;
- le Parlement ou le Conseil préconise une réduction; le virement est alors réputé accepté au montant le plus bas.

---

<sup>(1)</sup> Voir le chapitre 14.

La possibilité de procéder à de tels virements entre crédits non dissociés et crédits dissociés est admise par le règlement financier (article 24).

### **b) Dépenses de personnel et d'administration de la Commission**

Pour ces virements, plusieurs procédures peuvent s'appliquer, en fonction de l'impact des virements à effectuer. Comme dans le cas des dépenses opérationnelles, la Commission peut proposer ces virements à l'autorité budgétaire, qui les approuvera ou les rejettera ensuite selon les procédures décrites au point a). Néanmoins, deux procédures spécifiques s'appliquent à des situations particulières:

- la Commission effectue elle-même le virement après en avoir informé l'autorité budgétaire trois semaines à l'avance. C'est le cas pour les virements de titre à titre dans la limite de 10 % des crédits de l'exercice inscrits sur la ligne à partir de laquelle il est procédé au virement, et dans la limite de 30 % au maximum des crédits de l'exercice inscrits sur la ligne de destination du virement. Cependant, cette procédure ne s'applique pas si des raisons dûment justifiées sont présentées par l'autorité budgétaire dans un délai de trois semaines, auquel cas cette dernière prend une décision en suivant les procédures décrites au point a);
- la Commission procède aux virements et en informe l'autorité budgétaire dans les deux semaines après avoir pris sa décision. Cette procédure s'applique, au cours des deux derniers mois de l'exercice, aux dépenses afférentes au personnel interne et externe et aux autres agents, dans la limite totale de 5 % des crédits inscrits sur l'exercice. Elle s'applique également aux virements de crédits à partir du titre «crédits provisionnels», lorsque l'action concernée était dépourvue d'acte de base au moment de l'établissement du budget, dès que l'acte de base est adopté, conformément à la procédure de codécision (fixée à l'article 251 du traité CE).

### **c) Pour les institutions autres que la Commission**

L'institution concernée peut proposer des virements au sein de sa propre section à l'autorité budgétaire, qui accepte ou rejette les propositions, conformément aux procédures décrites au point a).

En ce qui concerne les virements de titre à titre, et dans une limite totale de 10 % des crédits de l'exercice inscrits sur la ligne à partir de laquelle il est procédé au virement, l'institution concernée effectue elle-même les transferts après en avoir informé l'autorité budgétaire trois semaines à l'avance, sauf si l'une ou l'autre branche de l'autorité budgétaire avance des raisons dûment justifiées dans ce délai, auquel cas l'autorité budgétaire prend une décision en suivant les procédures décrites au point a).

## *2) Les virements de chapitre à chapitre*

### **a) Pour la Commission**

En ce qui concerne les dépenses opérationnelles, les propositions de virements de chapitre à chapitre sont préparées par la Commission, puis soumises à l'autorité budgétaire, qui en décide suivant les procédures décrites au point 1.a).

Cependant, pour les virements de chapitre à chapitre au sein du même titre, et dans une limite totale de 10 % des crédits de l'exercice inscrits sur la ligne à partir de laquelle il est procédé au virement, la Commission effectue elle-même les virements après en avoir informé l'autorité budgétaire trois semaines à l'avance, sauf si des raisons dûment justifiées sont présentées pendant ce délai par l'une ou l'autre branche de l'autorité budgétaire, auquel cas l'autorité budgétaire prend une décision selon les procédures décrites au point 1.a).

### **b) Pour les autres institutions**

Ces institutions peuvent procéder sans limite aux virements des crédits de chapitre à chapitre au sein de leur propre section du budget, après en avoir informé l'autorité budgétaire trois semaines à l'avance, sauf si des raisons dûment justifiées sont présentées pendant ce délai par l'une ou l'autre branche de l'autorité budgétaire, auquel cas cette dernière prend une décision selon les procédures décrites au point 1.a).

### **3) Les virements au sein des chapitres**

#### **a) Pour la Commission**

La Commission peut procéder à des virements de crédits au sein d'un même article ou entre articles d'un même chapitre sans limite ni obligation d'en informer l'autorité budgétaire.

#### **b) Pour les autres institutions**

Chaque institution peut procéder à des virements de crédits d'un article à un autre au sein de sa section budgétaire, après en avoir informé l'autorité budgétaire trois semaines à l'avance, sauf si des raisons dûment justifiées sont présentées durant ce délai par l'une ou l'autre branche de l'autorité budgétaire, auquel cas cette dernière prend une décision selon les procédures décrites au point 1.a).

### **4) Règles spéciales appliquées aux virements de crédits**

#### **a) Le Fonds européen agricole de garantie**

Ces règles spécifiques portent sur les délais de soumission des propositions à l'autorité budgétaire ou sur les délais d'adoption des décisions.

Dans les cas où la Commission peut procéder elle-même aux virements de crédits, elle doit prendre sa décision au plus tard le 31 janvier de l'exercice suivant et en informer l'autorité budgétaire trois semaines avant de procéder aux virements (article 153, paragraphe 1, du règlement financier).

Dans les cas où la Commission doit consulter l'autorité budgétaire, elle doit soumettre ses propositions au plus tard le 10 janvier de l'exercice suivant. L'autorité budgétaire décide alors suivant la procédure normale, telle que décrite au point 1.a), mais dans un délai de trois semaines au lieu de six semaines (article 153, paragraphe 2, du règlement financier).

#### **b) Les Fonds structurels, le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour la pêche**

Pour les dépenses opérationnelles dans ces trois domaines, la Commission peut procéder à des virements de titre à titre, pour autant qu'il s'agisse de crédits destinés au même objectif, au sens des règlements sur les Fonds,

ou de crédits relatifs à des dépenses d'assistance technique (article 158 du règlement financier).

Ces règles ne s'appliquent pas au Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

### **c) Crédits de recherche et de développement technologique**

En ce qui concerne les crédits de recherche et de développement technologique relatifs à des dépenses opérationnelles, la Commission peut effectuer des virements de titre à titre pour autant qu'il s'agisse de crédits utilisés à la même fin (article 160 du règlement financier).

### **d) Réserve pour aides d'urgence en faveur de pays tiers**

Les virements destinés à permettre l'utilisation de la réserve pour aides d'urgence sont décidés par l'autorité budgétaire, sur proposition de la Commission. La procédure décrite au point 1.a) s'applique.

Si la proposition de la Commission ne recueille pas l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire, et à défaut de parvenir à une position commune sur l'utilisation de cette réserve, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent de statuer sur la proposition de virement de la Commission (article 26, paragraphe 2, du règlement financier).

### **e) L'aide humanitaire et la gestion de crise**

Dans des cas exceptionnels et dûment justifiés de catastrophes et de crises humanitaires internationales survenant après le 15 décembre de l'exercice budgétaire, la Commission peut procéder au virement des crédits inutilisés de l'exercice en cours et toujours disponibles dans les titres du budget relevant de la rubrique 4 du cadre financier pluriannuel vers les titres budgétaires concernant les aides visant les situations de crise et les opérations d'aide humanitaire. La Commission est tenue d'informer les deux branches de l'autorité budgétaire immédiatement après avoir procédé à de tels virements (article 26, paragraphe 3, du règlement financier).

### **f) Le Centre commun de recherche**

Dans le cas du Centre commun de recherche, à l'intérieur du titre du budget relatif au domaine politique de la recherche par actions directes, la

Commission peut effectuer des virements entre chapitres dans une limite de 15 % des crédits inscrits sur la ligne à partir de laquelle il est procédé au virement (article 161, paragraphe 4, du règlement financier).

### **g) Les offices**

Des règles spécifiques s'appliquent également aux offices européens tels que l'Office des publications officielles des Communautés européennes. Dans de tels cas, le directeur de chaque office européen prend les décisions relatives aux virements à l'intérieur de l'état des dépenses de l'office concerné. La Commission est tenue d'en informer l'autorité budgétaire.

## **6.5. Réserves**

L'introduction des réserves dans le budget peut être considérée comme une dérogation à la règle de spécialité, à deux points de vue:

- dans la mesure où les réserves ainsi constituées n'ont pas a priori d'affectation précise;
- dans la mesure où le caractère limitatif des crédits autorisés pour une dépense spécifique s'en trouve affaibli.

Le règlement financier prévoit l'existence de trois types de réserve budgétaire:

- 1) les crédits provisionnels (article 43);
- 2) une réserve pour aides d'urgence en faveur des pays tiers (article 45);
- 3) une réserve négative (article 44)<sup>(1)</sup>.

L'objectif de ces réserves est de faciliter la gestion budgétaire. Elles permettent en cours d'exercice d'abonder des lignes budgétaires pour des actions dont les modalités n'avaient pas été complètement définies au moment du vote du budget, d'augmenter les crédits autorisés pour faire face à des situations imprévues, ou, au contraire, de les réduire à des fins d'économie, en tenant compte de l'état d'avancement de leur exécution.

---

<sup>(1)</sup> Pour la définition de la réserve négative, voir la section 5 («Le principe d'équilibre du budget»).

Ces réserves ne peuvent être utilisées que par la mise en œuvre d'une procédure de virement: la règle de spécialité budgétaire est donc en tout état de cause rétablie au moment de leur utilisation.

## 7. Le principe d'unité de compte

### 7.1. Le principe de l'unité de compte

Comme dans d'autres organisations internationales, la question de l'unité monétaire à utiliser s'est posée pour le budget communautaire.

Le principe de l'adoption d'une unité de compte différente des monnaies nationales a été établi dès les débuts de la CECA par la décision générale n° 3-52 du 23 décembre 1952 et, pour la CEE et l'Euratom, par les traités eux-mêmes (article 279 du traité CE et article 181 du traité Euratom).

À l'exception des années 1958, 1959 et 1960, où s'organisaient les préparatifs en vue de l'application de l'article 279 du traité CE et de l'article 181 du traité Euratom et pendant lesquelles les budgets de la CEE et de l'Euratom étaient établis en francs belges, le budget de la Communauté a ainsi toujours été exprimé en unités de compte.

Enfin, avec la mise en place de l'Union économique et monétaire, le budget communautaire a adopté comme unité de compte la nouvelle monnaie unique, l'euro, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, en même temps que les premiers États membres participants.

L'article 16 du règlement financier consacre désormais ce principe: à deux exceptions particulières près (dans le cas des régies d'avances ou pour des besoins de gestion administrative du service extérieur de la Commission), le budget est établi, exécuté et fait l'objet d'une reddition des comptes en euros.

### 7.2. Du dollar à l'euro: les unités de compte successives

1) *De 1951 à 1958*: l'unité de compte retenue par la CECA était celle de l'Union européenne de paiements, c'est-à-dire le dollar américain.

2) *De 1958 à 1960*: le budget CECA est libellé dans une unité de compte «parité-or» définie par un poids déterminé d'or fin (0,88867088 grammes), en conformité avec les accords de Bretton Woods.

3) *À partir de 1961*: cette unité «parité-or» est étendue à la CEE et à l'Euratom. L'abandon de toute référence à l'or à la suite de la crise du système monétaire international au début des années 70 a rendu cette unité caduque et a entraîné la recherche d'une autre unité de compte.

4) *De 1977-1978 à 1980*: il est instauré une unité de compte reposant sur un panier de différentes monnaies européennes: l'unité de compte européenne (UCE), dont on escomptait un comportement indépendant des fluctuations monétaires extérieures et, par conséquent, une plus grande stabilité.

5) *De 1981 à 1998*: l'écu est appliqué au budget général et basé sur le même panier que l'UCE, mais, contrairement à celle-ci, avec une procédure de révision régulière des montants.

6) *À partir de 1999*: l'euro devient la monnaie unique de la nouvelle Union économique et monétaire et est appliqué au budget général de l'Union.

### **7.3. Les simplifications apportées par l'utilisation de l'euro**

Le budget communautaire est désormais exprimé en euros, ce qui représente une simplification considérable: l'euro est l'instrument unique de libellé et de règlement des créances et obligations de la Communauté, éliminant tout risque de change entre l'unité de compte communautaire et les monnaies nationales, risque qui existait encore avec l'écu. Le risque de change s'est reporté de l'UE sur les États membres qui ne participent pas à l'Union monétaire. Désormais, le risque de change supporté par l'Union n'existe plus que dans le cadre de ses relations avec les pays hors UE, lorsque les créances ou les obligations correspondantes sont libellées dans une autre unité que l'euro.

Le marché monétaire de l'euro se confond avec celui de ses États membres, qui est naturellement beaucoup plus important que ne l'était le marché de l'écu, assurant ainsi la stabilité et le «pouvoir d'achat» du budget communautaire.

## 8. Le principe de transparence

Les articles 29 et 30 du règlement financier consacrent le principe de transparence.

Conformément à l'article 29, le budget est établi, exécuté et fait l'objet d'une reddition des comptes dans le respect du principe de transparence.

Le budget et les budgets rectificatifs, ainsi que les comptes annuels consolidés sont tous publiés au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Les opérations d'emprunts et prêts contractés par les Communautés au bénéfice de tiers font l'objet d'une information en annexe au budget. Les informations concernant les opérations du fonds de garantie relatif aux actions extérieures doivent apparaître dans les états financiers (article 30, paragraphes 1 et 2, du règlement financier).

La révision du règlement financier en 2006 a introduit une nouvelle obligation concernant l'information à fournir sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget CE. Cette obligation existait déjà pour les bénéficiaires de fonds gérés par les institutions, directement ou indirectement (articles 90 et 110 du règlement financier). Elle s'étend désormais à l'ensemble des modes de gestion du budget CE (article 30, paragraphe 3, du règlement financier).

## 9. Le principe de bonne gestion financière

Le principe de bonne gestion financière est fondé sur l'article 274 du traité CE, qui dispose que «la Commission exécute le budget [...] sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de bonne gestion financière».

L'article 27 du règlement financier fait le lien entre ce principe et ceux d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Le principe d'économie prévoit que les moyens mis en œuvre par l'institution en vue de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix. Le principe d'efficacité vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Le principe d'efficacité cherche à atteindre les objectifs spécifiques fixés et à obtenir les résultats escomptés.

En pratique, le principe de bonne gestion financière s'appuie sur la définition d'objectifs vérifiables, pouvant être suivis par des indicateurs mesurables, afin de passer d'une gestion fondée sur les moyens à une gestion privilégiant les résultats. L'affectation des ressources aux activités (dans le cadre de l'établissement du budget par activités, EBA) permet d'intégrer le coût des activités et les objectifs de celles-ci.

La mise en œuvre adéquate de ce principe suppose que les processus de programmation, d'établissement du budget, de gestion et d'information s'inscrivent dans un cadre conceptuel commun. Une structure commune des activités et des domaines permet ainsi de fixer les priorités politiques, en allouant et en gérant les ressources conformément à ces priorités ainsi qu'en communiquant les résultats atteints. Dans ce contexte, le budget par activités est la composante budgétaire d'une approche plus large: la gestion par activités (GPA). Les instruments principaux de la GPA sont:

- la stratégie politique annuelle (SPA), dont le but est de définir les priorités politiques ainsi que les ressources globales nécessaires pour les satisfaire;
- l'avant-projet de budget (APB), pour lequel les fiches d'activité sont le principal instrument de justification des crédits proposés par la Commission en termes d'objectifs et d'indicateurs (voir le chapitre 11);
- les plans de gestion annuels, préparés par l'ensemble des services de la Commission, qui comportent des objectifs spécifiques et des indicateurs de performance pour toutes les activités et précisent les ressources (financières et humaines) affectées, gérées conformément à des priorités politiques prédéfinies;
- les rapports annuels d'activité, accompagnés des déclarations des directeurs généraux relatives à la légalité et à la régularité des opérations et à l'accomplissement des objectifs.

## 10. L'évaluation des actions communautaires et de la bonne gestion financière

La notion d'évaluation est pleinement intégrée dans le cycle des programmes. Elle est conçue comme un processus continu se prolongeant tout au long de l'action: au moment de son élaboration pour en définir les objectifs et les moyens, lors de l'affectation des ressources du budget pour mettre en œuvre les mesures, à son terme pour en apprécier les résultats et en tirer les conséquences quant à son renouvellement éventuel.

### 10.1. La décision législative

#### 1) *L'évaluation ex ante, une condition essentielle de la bonne gestion financière des programmes communautaires*

L'évaluation ex ante est un processus qui facilite l'élaboration de propositions visant à lancer ou à reconduire des actions communautaires. Elle a pour objet de recueillir des informations et d'effectuer des analyses qui contribuent à assurer la réalisation des objectifs politiques et une meilleure efficacité en termes de coûts des instruments utilisés et à rendre possible une évaluation fiable à un stade ultérieur.

Il faut considérer l'évaluation ex ante comme un processus analytique, qui peut s'étendre sur une longue durée. Ses différentes phases peuvent se dérouler séparément. Elle ne constitue pas nécessairement une opération ponctuelle, débouchant simplement sur un rapport, mais plutôt un processus comprenant des étapes distinctes et différents niveaux d'analyse.

L'article 2 du règlement financier de décembre 1977, modifié par le règlement (CE, Euratom, CEEA) n° 2333/95 du Conseil du 18 septembre 1995 stipulait déjà que «la mobilisation des ressources communautaires doit être précédée d'une évaluation visant à assurer que les bénéficiaires qui en résulteront sont à la hauteur des moyens mis en œuvre».

Cette obligation a été maintenue dans le règlement financier adopté en 2002, qui indique que les évaluations ex ante et ex post «s'appliquent à tous les programmes et activités qui occasionnent des dépenses importantes et [que] les résultats de ces évaluations sont communiqués aux

administrations chargées de la dépense et aux autorités législatives et budgétaires» (article 27 du règlement financier).

Une évaluation ex ante doit porter sur:

- le besoin à satisfaire à court ou à long terme;
- la valeur ajoutée de l'intervention communautaire;
- les objectifs à atteindre;
- les possibilités d'action disponibles, y compris les risques qui y sont associés;
- les résultats et incidences escomptés, notamment les incidences économiques, sociales et environnementales, ainsi que les indicateurs et modalités d'évaluation nécessaires pour les mesurer;
- le mode d'exécution le plus approprié pour la ou les possibilités privilégiées;
- la cohérence interne de l'activité ou du programme proposé et ses rapports avec les autres instruments pertinents;
- le volume des crédits, des ressources humaines et des autres dépenses administratives à allouer en fonction du principe coût/efficacité;
- les leçons tirées d'expériences similaires déjà conduites.

Outre l'évaluation ex ante, chaque proposition de programme ou d'activité supposant des dépenses budgétaires doit fixer les modalités de suivi, de compte rendu et d'évaluation, en tenant dûment compte des responsabilités respectives de chaque niveau d'administration intervenant dans la mise en œuvre de l'activité ou du programme proposé. Toute évaluation redondante sera ainsi évitée, notamment en cas de gestion partagée avec les États membres.

## *2) La fiche financière législative*

Pour ses propositions devant être soumises à l'autorité législative, la Commission procède à une évaluation sur le plan financier et sur celui des

ressources au moyen d'une fiche financière. Celle-ci accompagne toujours les propositions de dépenses transmises à l'autorité budgétaire. La même obligation s'applique aussi aux États membres lorsqu'ils soumettent des initiatives, conformément aux dispositions pertinentes du traité UE, et à toute institution qui présenterait une modification de proposition ou d'initiative susceptible d'avoir une incidence budgétaire importante, y compris sur le nombre d'emplois (article 28 du règlement financier).

La fiche financière est un outil destiné à fournir des informations sur les ressources administratives et humaines ainsi que sur les crédits opérationnels. Cette fiche est qualifiée de «budgétaire» lorsqu'elle accompagne l'avant-projet de budget et de «législative», quand elle accompagne des propositions législatives qui ont une incidence sur le budget.

La fiche financière législative expose la justification des crédits demandés sous deux angles différents. En premier lieu, elle doit démontrer la nécessité de l'intervention communautaire envisagée en précisant son objectif général et la valeur ajoutée qu'elle représente. Elle décrit aussi la logique globale motivant la proposition, afin de justifier la mise en œuvre des différentes actions à financer, ainsi que leur rapport coût/efficacité dans la perspective des objectifs énoncés. En second lieu, la fiche financière fournit des informations sur les résultats et les coûts, en spécifiant la nature et le volume prévus des résultats et en déterminant leur coût unitaire. L'objectif est de faciliter l'évaluation de la pertinence du niveau de financement proposé et de son impact sur les résultats escomptés.

Outre ces explications, la fiche financière fournira également des informations concernant les mesures de prévention de la fraude et de protection existantes ou envisagées.

## **10.2. La décision budgétaire**

À la Commission, le processus de décision budgétaire est enclenché par l'adoption de la décision de stratégie politique annuelle (SPA) et s'achève avec celle de l'avant-projet de budget (APB). Le rôle de l'évaluation est de soutenir ce processus, en fournissant des éléments factuels sur la mise en œuvre et l'état d'avancement des programmes communautaires.

Les conclusions des diverses évaluations fournissent des données utiles à l'élaboration de la stratégie politique annuelle. La Commission décide

en outre chaque année de mener un nombre limité d'évaluations stratégiques, conçues spécialement pour préparer ses discussions sur la SPA. Ces évaluations, qui recoupent différents domaines, visent à compléter les résultats provenant des évaluations réalisées par les services opérationnels. Elles évaluent l'impact d'activités qui mobilisent les ressources de plusieurs services.

### **10.3. L'exécution du budget**

Afin de fournir en temps utile des informations facilitant la prise de décisions ultérieures, tous les programmes et activités, y compris les projets pilotes et les actions préparatoires, mobilisant des ressources excédant 5 millions d'euros font l'objet d'une évaluation intermédiaire et/ou ex post des ressources financières et humaines affectées et des résultats obtenus (article 27 du règlement financier, tel que précisé par les modalités d'exécution).

Dans ce contexte, il convient de moduler les évaluations à mi-parcours et ex post en fonction des besoins du processus décisionnel ainsi que du cycle de vie et de la nature de chaque activité. On posera cependant comme principe général qu'il est souhaitable de soumettre les actions à une évaluation globale au minimum tous les six ans. En ce qui concerne les programmes pluriannuels, au moins une évaluation approfondie dans le cycle de vie de l'intervention est nécessaire.

Les évaluations à mi-parcours, effectuées pendant la mise en œuvre d'une action, portent en général sur la pertinence des objectifs, les modalités d'exécution et les résultats initiaux. Les nouveaux programmes étant souvent préparés longtemps avant l'expiration de leurs prédécesseurs, l'évaluation à mi-parcours constitue une source d'informations très importante pour concevoir le programme suivant.

L'évaluation ex post s'effectue après la fin du programme et porte principalement sur son impact et son rapport coût/efficacité. Même si elle n'est généralement disponible qu'après le lancement du programme suivant, ses résultats pourront être exploités lors des éventuelles révisions et modifications apportées à celui-ci, au cours de son cycle de vie.

## 11. Le contrôle interne et la bonne gestion financière

La révision du règlement financier de 2006 a enrichi le principe de bonne gestion financière d'un nouvel aspect.

En vertu du nouvel article 28 bis du règlement financier, le budget doit en effet être exécuté selon le principe d'un contrôle interne efficace et efficient, défini comme un processus applicable à tous les niveaux de la chaîne de gestion et conçu pour fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants:

- l'efficacité, l'efficience et l'économie des opérations;
- la fiabilité des informations;
- la préservation des actifs et de l'information;
- la prévention et la détection de la fraude et des irrégularités;
- la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.



## *Chapitre 11*

# La procédure budgétaire annuelle

## 1. Remarques préalables

### **1.1. Les aspects institutionnels et juridiques de la procédure budgétaire**

Le traité CE (article 272) détermine les étapes successives de la procédure budgétaire. Il fixe les compétences de chacune des deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) et de la Commission dans cette procédure.

D'un point de vue juridique, la procédure budgétaire est composée de deux phases essentielles: la première est l'adoption du projet de budget par le Conseil, qui marque l'ouverture officielle de la procédure pour l'autorité budgétaire, et la seconde est l'arrêt du budget après deuxième lecture du Parlement, qui clôt la procédure.

Même si l'avant-projet de budget, établi par la Commission au début de la procédure budgétaire, n'a pas juridiquement le statut d'une proposition législative, il représente néanmoins l'expression du pouvoir d'initiative de la Commission au niveau des implications financières des politiques communautaires.

## **1.2. Le calendrier de la procédure budgétaire**

L'article 272 du traité CE fixe un calendrier formel pour chaque étape de la procédure. Ce calendrier est conçu de façon à ce que le budget soit normalement arrêté chaque année au 1<sup>er</sup> janvier.

Toutefois, dans le double but de faciliter l'étude correcte du projet de budget et d'optimiser l'utilisation du temps imparti à l'autorité budgétaire, certains éléments de souplesse ont été introduits par la suite. Sur la base d'une proposition de la Commission du 19 mars 1975, l'autorité budgétaire a accepté, en 1976, d'adapter le calendrier officiel défini par le traité.

Ce calendrier «pragmatique» consiste à anticiper les délais officiels par la transmission officieuse des documents à chacune des institutions concernées avant les échéances prévues à l'article 272.

Si la lettre de cet article continue à être respectée, les délais dont disposent en pratique le Conseil et le Parlement au cours de chacune des étapes de la procédure budgétaire s'en trouvent sensiblement allongés.

Ce calendrier pragmatique est appliqué depuis l'exercice budgétaire 1977.

## **1.3. L'incidence de la réforme financière engagée en 1988**

L'accord interinstitutionnel conclu en 1988 et son renouvellement en 1993 ont modifié sensiblement aussi bien le contenu que les enjeux de la procédure budgétaire.

Outre le fait que le débat budgétaire annuel doit désormais s'insérer dans le cadre financier qui a été défini <sup>(1)</sup>, de nouvelles procédures de coopération entre les deux branches de l'autorité budgétaire ont été introduites dans la procédure budgétaire afin d'en rendre le déroulement plus consensuel.

L'annexe III de l'accord interinstitutionnel de 1999 fixe les modalités de la collaboration interinstitutionnelle dans le secteur budgétaire. Elle pré-

---

(1) Voir supra la partie 2: «Les caractéristiques du système financier actuel».

voit quatre réunions de trilogue ainsi que deux réunions de concertation à l'occasion des deux Conseils «Budget», qui arrêtent respectivement le projet de budget et en font une deuxième lecture. Les réunions de trilogue rassemblent le président de la commission des budgets du Parlement européen, le président en exercice du Conseil «Budget» et le membre de la Commission en charge du budget. Les réunions de concertation rassemblent les membres du Conseil «Budget» et une délégation du Parlement européen, avec la participation de la Commission.

L'annexe II de l'AI du 17 mai 2006 a légèrement adapté ces dispositions, le trilogue précédant la première lecture par le Parlement européen devenant facultatif et ne se tenant qu'en cas de nécessité.

#### **1.4. L'incidence du traité de Lisbonne**

Le traité de Lisbonne introduit des changements au niveau de la procédure et du calendrier budgétaire annuel (voir supra la section 4 du chapitre 7).

En vertu des nouvelles dispositions, la Commission est chargée de préparer le projet de budget et de le soumettre au Conseil. L'actuelle procédure de seconde lecture sera remplacée par une procédure de concertation, analogue à celle utilisée dans le cadre de la codécision législative. Le Conseil, puis le Parlement, effectueront une première lecture, qui sera suivie de la convocation d'un comité de concertation. Le budget sera ensuite arrêté sur la base d'un texte commun, convenu par le Parlement et le Conseil.

## **2. Le déroulement de la procédure budgétaire**

### **2.1. La détermination du cadre financier**

#### *1) La mise à jour du cadre financier <sup>(1)</sup>*

Conformément à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 (point 16), la Commission procède à des ajustements techniques, pour l'année suivante, du cadre financier en fonction de l'évolution du PIB et des prix.

---

<sup>(1)</sup> Voir supra le chapitre 9.

Les résultats sont communiqués à l'autorité budgétaire, habituellement vers la fin du mois de février. Les ajustements techniques sont effectués en fonction d'un déflateur fixe de 2 % par an.

Simultanément, la Commission soumet à l'autorité budgétaire ses propositions d'adaptation du cadre financier, compte tenu des conditions d'exécution antérieures, en application du point 18 de l'accord. L'autorité budgétaire doit statuer sur ces propositions avant le 1<sup>er</sup> mai. En l'absence de décision, le cadre financier existant, après ajustement technique, demeure applicable.

L'accord interinstitutionnel prévoit en outre (point 22) que toute proposition de révision du cadre financier qui s'avérerait nécessaire pour mettre en œuvre des mesures imprévues doit, en règle générale, être présentée et adoptée avant le début de la procédure pour l'exercice ou le premier des exercices concernés par cette révision. Cette disposition vise à éviter, autant que possible, qu'une procédure de révision du cadre financier n'interfère avec la procédure budgétaire annuelle, ce qui risquerait d'affaiblir la fonction d'encadrement à moyen terme dévolue à cet instrument financier.

## *2) L'établissement du taux maximal d'augmentation (TMA) des dépenses non obligatoires*

Selon les dispositions du traité CE (article 272, paragraphe 9), ce taux est établi par la Commission, après consultation du comité de politique économique, et communiqué avant le 1<sup>er</sup> mai aux différentes institutions. En pratique, cette communication intervient également vers la fin du mois de février.

L'article 272, paragraphe 9, quatrième et cinquième alinéas, du traité CE prévoit deux possibilités de dépassement du taux maximal d'augmentation établi par la Commission: i) lorsque le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, résultant du projet de budget établi par le Conseil, dépasse la moitié du taux maximal, le Parlement a la faculté d'augmenter encore ces dépenses dans la limite de la moitié du taux maximal; ii) lorsque le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, se mettent d'accord sur un nouveau taux.

## **2.2. L'élaboration de l'avant-projet de budget par la Commission**

### *1) Les états prévisionnels des différentes institutions*

Conformément à l'article 272, paragraphe 2, du traité CE, chaque institution établit son «état prévisionnel des recettes et des dépenses».

En pratique, chaque institution fixe, dans des dispositions internes, ses procédures d'examen et d'adoption de son état prévisionnel; l'uniformité des procédures n'est donc pas de rigueur. À titre d'exemple, l'adoption de l'état prévisionnel requiert la majorité qualifiée au Conseil, alors que la majorité simple suffit au Parlement.

La Commission élabore son propre état prévisionnel et reçoit également ceux des autres institutions. En principe, l'état prévisionnel des autres institutions doit être adressé à la Commission avant le 1<sup>er</sup> juillet; cependant, en application du «calendrier pragmatique», ces démarches sont achevées avant le 1<sup>er</sup> mai pour la plupart des institutions.

La Commission regroupe les différents états dans un avant-projet de budget, qui constitue la prévision globale des recettes et des dépenses pour l'exercice à venir.

Rien ne l'empêche de manifester son désaccord à l'égard d'un ou de plusieurs états prévisionnels soumis par les autres institutions et d'y joindre les prévisions alternatives qu'elle préconise, conformément à l'article 272, paragraphe 2, du traité.

Cependant, une telle approche n'est pas habituelle: le principe d'autonomie institutionnelle prévaut le plus souvent. Un avis critique dûment motivé, adressé par la Commission à l'autorité budgétaire, est donc exceptionnel.

### *2) La procédure d'élaboration de l'APB au sein de la Commission*

La procédure interne d'élaboration de l'APB est organisée par la direction générale du budget, qui rassemble les demandes des différentes directions générales et services, soumet à l'arbitrage de la Commission les problèmes

qui n'ont pu être réglés à un niveau inférieur et élabore les documents dont la collection constituera l'avant-projet de budget.

### **Première étape: la stratégie politique annuelle**

La stratégie politique annuelle est la décision de la Commission qui lance le cycle annuel de planification stratégique et de programmation. Son objectif est de déterminer un nombre limité de priorités qui guideront le travail de la Commission tout au long de l'année. Les préparatifs débutent en décembre de l'exercice  $n - 2$  par l'organisation d'un débat politique entre tous les membres de la Commission, lequel permet de dégager des priorités en nombre limité pour l'exercice concerné. Les services de la Commission proposent alors des initiatives spécifiques en rapport avec ces priorités. La décision de stratégie politique annuelle, prise en février de l'exercice  $n - 1$ , présente la façon dont la Commission entend agir en lien avec les priorités ainsi que les moyens (humains et financiers) nécessaires afin d'assurer une mise en œuvre efficace par domaine politique.

Cette décision guide le processus d'élaboration de l'avant-projet du budget et, dans le même temps, la programmation des travaux de la Commission pour l'exercice  $n$ .

### **Deuxième étape: la collecte des demandes des services de la Commission**

En février, sur la base de la décision de stratégie politique annuelle, le directeur général du budget envoie une circulaire comportant des instructions aux responsables des services dépensiers et leur fournissant les éléments du cadre économique et financier global. Cette circulaire, qui marque le début des travaux internes de la Commission en vue de la préparation de l'APB le plus détaillé possible, précise notamment:

- les informations et les justifications à présenter pour chaque activité ou ligne budgétaire à l'appui des demandes de crédits. À cet égard, l'importance des fiches d'activité doit être soulignée puisque, depuis l'introduction de l'EBA, celles-ci constituent les principales pièces justificatives des dépenses opérationnelles proposées par la Commission. En vertu de l'article 33, paragraphe 2, point d), du règlement financier, la Commission doit transmettre des informations sur les objectifs

SMART <sup>(1)</sup> mesurés par des indicateurs de performance dans le but d'appuyer la proposition budgétaire. En outre, il convient d'appliquer une approche coûts/bénéfices aux changements proposés dans les montants des crédits. Les résultats de l'évaluation doivent également étayer la proposition de la Commission. Les fiches d'activité se trouvent donc au cœur même de la GPA, car elles puisent dans tous les instruments utilisés dans le cycle de gestion de la Commission pour démontrer que les ressources budgétaires sont utilisées efficacement;

— le cadre et les paramètres utilisés pour l'établissement de la programmation financière indicative à moyen terme.

Avant la fin de février, les services dépensiers envoient leurs demandes chiffrées et l'ensemble des informations et justifications, en réponse à la circulaire budgétaire.

### Troisième étape: la préparation des discussions interservices

En mars ont lieu des auditions budgétaires entre la direction générale du budget et les services dépensiers. Compte tenu des contraintes imposées par le cadre financier et par la décision sur la SPA, l'examen des demandes de crédits se fonde en particulier sur le degré de priorité à accorder aux diverses actions à financer, sur l'évolution prévisible des besoins (y compris en crédits de paiement et en ressources administratives), sur l'adéquation des ressources jugées nécessaires aux objectifs poursuivis du point de vue coût/efficacité.

Les programmations financières indicatives également établies par les services sur une période à moyen terme permettent de mettre en perspective les demandes de crédits pour l'exercice concerné et d'apprécier la compatibilité de l'évolution envisagée de la dépense avec les plafonds fixés par le cadre financier.

### Quatrième étape: le trilogue sur les priorités budgétaires

Avril: cette étape a été introduite par l'accord interinstitutionnel conclu en 1993 et renouvelé en 1999 et en 2006. Elle constitue la première phase de la procédure de collaboration définie dans l'annexe III de l'accord.

<sup>(1)</sup> Un objectif SMART est un objectif spécifié, mesurable, acceptable, réaliste et défini dans le temps.

Cette réunion de trilogue entre les représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission doit intervenir après l'ajustement technique du cadre financier et avant l'établissement de l'APB par la Commission afin de débattre des priorités envisageables pour le budget de l'exercice à venir. Il s'agit, sur la base du contexte économique et financier déjà défini et des premiers travaux préparatoires engagés par les services de la Commission, d'un échange de vues sur les grandes orientations qui pourront être retenues par chacune des deux branches de l'autorité budgétaire dans la suite de la procédure budgétaire.

### **Cinquième étape: l'adoption et la transmission de l'avant-projet de budget**

Sur la base des auditions budgétaires, la direction générale du budget prépare un document de synthèse et soumet au collège des commissaires sa proposition d'avant-projet de budget (qui incorpore les états prévisionnels des autres institutions).

Au début de mai: le collège, après avoir procédé (en février) aux ajustements techniques du cadre financier et à l'examen des éventuelles décisions prises par l'autorité budgétaire avant le 1<sup>er</sup> mai pour adapter le cadre financier à la mise en œuvre, adopte l'avant-projet de budget. Les versions de travail des documents adoptés sont ensuite transmises officiellement à l'autorité budgétaire.

Mi-juin: l'avant-projet de budget est formellement transmis à l'autorité budgétaire dans toutes les langues de la Communauté.

L'article 272, paragraphe 3, du traité CE et l'article 33, paragraphe 1, du règlement financier disposent que la Commission transmet l'avant-projet de budget au Conseil avant le 1<sup>er</sup> septembre de l'exercice  $n - 1$ ; mais, en réalité (et selon le calendrier pragmatique), cette échéance est fixée au 15 juin. Le Parlement reçoit également cet avant-projet pour information.

Conformément à l'article 33 du règlement financier, la Commission rédige l'introduction générale à l'avant-projet de budget, qui comporte des tableaux financiers de l'ensemble du budget, des explications et justifications des demandes de crédits pour les différents domaines politiques et un exposé détaillé sur la politique d'emprunts et de prêts. Elle joint en outre divers documents de travail: une analyse de la gestion financière de l'exercice écoulé et des engagements à liquider, un organigramme des

emplois budgétaires et des effectifs, des fiches d'activité contenant des informations détaillées sur la réalisation des objectifs spécifiques, un état récapitulatif des échéanciers des paiements à effectuer sur les exercices ultérieurs, l'état prévisionnel des dépenses et des recettes des organismes subventionnés, etc. Le compte de gestion et le bilan financier de l'année écoulée sont également disponibles au début de mai.

En application de l'accord interinstitutionnel de 2006, la Commission doit spécifier dans son avant-projet de budget, pour les dépenses obligatoires:

- les crédits liés à des dispositions législatives nouvelles ou prévues;
- et les crédits qui découlent de l'application de la législation existante lors de l'arrêt du budget précédent.

Tous les documents de l'avant-projet de budget se conforment à l'approche EBA (établissement du budget par activités)<sup>(1)</sup>.

## **2.3. L'adoption du projet de budget par le Conseil**

### *1) Calendrier*

En pratique, la procédure suit le rythme du calendrier pragmatique: le Conseil, après avoir reçu l'avant-projet de budget le 15 juin, adopte avant le 31 juillet le projet de budget et le transmet au Parlement européen dans la première quinzaine de septembre (l'échéance officielle étant celle du 5 octobre fixée par l'article 272, paragraphe 4, du traité CE).

### *2) Déroulement de la procédure*

Les décisions du Conseil sont préparées par le comité budgétaire (composé des attachés financiers des représentations permanentes), puis par le Coreper II (comité des représentants permanents).

Conformément à l'annexe II de l'accord interinstitutionnel de 2006, la décision du Conseil est précédée d'une concertation ad hoc avec le Par-

<sup>(1)</sup> Voir supra le chapitre 11.

lement européen. Cette concertation constitue la deuxième étape de la procédure de collaboration institutionnelle prévue dans l'accord.

La concertation porte sur les dépenses obligatoires, sur la base de la distinction faite par la Commission dans l'avant-projet de budget, à savoir selon que les crédits demandés pour cette catégorie de dépenses résultent ou non de mesures nouvelles. L'AI de 2006 fait particulièrement référence à cette concertation pour les dépenses relatives aux accords de pêche (point 41) et pour le financement de la politique étrangère et de sécurité commune (point 42). L'objectif de la concertation est de faciliter un accord à ce sujet entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Elle se déroule en deux phases.

La première phase consiste en un trilogue, réunissant le président en exercice du Conseil «Budget», le président de la commission des budgets du Parlement européen et le membre de la Commission en charge du budget.

La concertation officielle, réunissant le Conseil et une délégation du Parlement européen, avec la participation de la Commission, intervient en principe le jour fixé par le Conseil pour l'établissement du projet de budget. Il s'agit alors pour les institutions d'entériner les résultats du trilogue ou à défaut de poursuivre leurs efforts en vue de parvenir à un accord sur le montant des dépenses obligatoires. En l'absence d'accord, la procédure budgétaire se poursuit, chaque institution recouvrant l'intégralité de ses compétences.

### ***3) Règles de vote***

L'adoption du projet de budget requiert la majorité qualifiée du Conseil (article 205, paragraphe 2, du traité CE), soit 255 voix provenant d'une majorité d'États membres, sur un total de 345 voix réparties selon la pondération figurant ci-après.

TABLEAU 11.1

## Vote à la majorité qualifiée et pondération par État

État membre	Nombre de voix par État	Nombre total de voix
DE, FR, IT, UK	29	116
ES, PL	27	54
RO	14	14
NL	13	13
BE, CZ, EL, HU, PT	12	60
BG, AT, SE	10	30
DK, IE, LT, SK, FI	7	35
EE, CY, LV, LU, SL	4	20
MT	3	3
Ensemble des États membres		345

Ces règles de vote rendent possible la constitution de minorités de blocage en cas de regroupement d'États membres réunissant un total de 91 voix.

Si le Conseil ne parvient pas à réunir la majorité requise pour adopter le projet de budget avant la date limite officielle du 5 octobre, le Parlement et/ou la Commission peuvent saisir la Cour de justice d'un recours en carence (article 232 du traité CE).

Cette faculté a déjà été utilisée par le Parlement le 18 décembre 1987 et par la Commission cinq jours plus tard, en raison de la non-adoption dans les délais prescrits du projet de budget pour l'exercice 1988; ces deux recours ont été radiés le 12 juillet 1988, à la suite de l'adoption du budget le 18 mai 1988.

## 2.4. La première lecture du budget par le Parlement (article 272, paragraphe 4)

### 1) Calendrier

Le Parlement européen doit être saisi du projet de budget au plus tard le 5 octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

Si, dans un délai de quarante-cinq jours après cette date limite du 5 octobre (donc au plus tard le 19 novembre), le Parlement a donné son approbation, le budget est définitivement arrêté.

Si, dans ce délai, le Parlement n'a pas amendé le projet de budget ni proposé de modification à celui-ci, le budget est réputé définitivement arrêté.

Si, dans le même délai, le Parlement a adopté des amendements ou proposé des modifications, le projet de budget ainsi amendé ou assorti de propositions de modification est transmis au Conseil (article 272, paragraphe 4).

La date limite de transmission au Conseil des amendements et propositions de modification est donc fixée par le traité CE au 19 novembre, mais elle est précédée par une échéance officieuse se situant autour du 25 octobre.

## *2) Déroulement et règles de vote*

La procédure interne au Parlement européen est engagée par la transmission du projet de budget à la commission des budgets par le secrétaire général du Parlement.

La commission des budgets consulte alors les autres commissions parlementaires concernées et nomme en son sein deux rapporteurs pour le projet de budget: l'un pour la section de la Commission et l'autre pour les sections des autres institutions.

Après avoir pris connaissance de toutes les données (avis des autres commissions et différents travaux des rapporteurs), la commission des budgets adopte des propositions de modification pour les dépenses obligatoires et des amendements pour les dépenses non obligatoires, qu'elle soumet en séance plénière.

Le Parlement consacre une session plénière à cette première lecture, à la fin du mois d'octobre, et discute notamment les propositions de modification et les amendements adoptés par la commission des budgets. Les projets d'amendement et les propositions de modification qui ont été rejetés par la commission des budgets ne sont soumis au vote en séance plénière que si une autre commission ou au moins quarante députés en font la demande.

Le Parlement vote à la majorité absolue de ses membres (au moins 393 voix favorables) les amendements sur les DNO.

Les propositions de modification pour les DO sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Il faut noter une règle fondamentale de la procédure: si, à l'une quelconque des étapes de la «navette» entre le Conseil et le Parlement, les deux branches de l'autorité budgétaire tombent d'accord sur les montants (en ligne et en réserve) et sur les commentaires d'une ligne budgétaire, celle-ci ne peut plus être changée ultérieurement (sauf au moyen d'une lettre rectificative). L'affaire est considérée comme close. Ainsi, si, en première lecture, le Parlement ne modifie pas une DO, le Conseil ne pourra pas y revenir en deuxième lecture, sauf si une lettre rectificative ad hoc de la Commission a proposé des changements. De même, si le Parlement accepte en première lecture une DNO telle qu'inscrite dans le projet de budget, ni le Conseil ni le Parlement ne pourront y revenir en deuxième lecture. Enfin, si le Conseil, en deuxième lecture, accepte un amendement sur une DNO introduit par le Parlement en première lecture, le Parlement ne peut y revenir en deuxième lecture.

## **2.5. La deuxième lecture du budget par le Conseil (article 272, paragraphe 5)**

### *1) Déroulement*

Le déroulement de la deuxième lecture du Conseil ressemble beaucoup à celui de la première lecture.

Le Conseil «Budget» effectue cette deuxième lecture pendant la troisième semaine de novembre, après une concertation avec une délégation du Parlement européen.

Le projet de budget est amendé en fonction des propositions de modification acceptées par le Conseil.

Si, dans un délai de quinze jours après le renvoi du projet de budget par le Parlement, le Conseil n'a modifié aucun des amendements (DNO) adoptés par le Parlement et si les propositions de modification (DO) présentées par celui-ci ont été acceptées, le budget est réputé définitivement arrêté.

Le Conseil informe le Parlement qu'il n'a modifié aucun des amendements et que les propositions de modification ont été acceptées.

Si, dans ce délai de quinze jours, le Conseil a modifié un ou plusieurs des amendements adoptés par le Parlement ou si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été rejetées ou modifiées, le projet de budget modifié est transmis de nouveau au Parlement; le Conseil expose à celui-ci le résultat de ses délibérations.

En principe, le Conseil informe officieusement le Parlement de sa décision autour du 22 novembre, même si celle-ci n'est pas officiellement transmise avant le 4 décembre.

## *2) Règles de vote*

Le Conseil statue en deuxième lecture dans les conditions suivantes:

En ce qui concerne les amendements (DNO), le Conseil peut modifier à la majorité qualifiée chacun des amendements adoptés par le Parlement.

En ce qui concerne les propositions de modification (DO):

- si une modification proposée par le Parlement n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, notamment du fait que l'augmentation des dépenses qu'elle entraînerait serait expressément compensée par une ou plusieurs modifications proposées comportant une diminution correspondante des dépenses, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, rejeter cette proposition de modification. À défaut d'une décision de rejet, la proposition de modification est réputée acceptée;
- si une modification proposée par le Parlement a pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, accepter cette proposition de modification. À défaut d'une décision d'acceptation, la proposition de modification est réputée rejetée;
- si, en application des dispositions de l'un des deux alinéas précédents, le Conseil a rejeté une proposition de modification, il peut, statuant à

la majorité qualifiée, soit maintenir le montant figurant dans le projet de budget, soit fixer un autre montant.

Les règles de vote à la majorité qualifiée ont favorisé l'apparition de «majorités renversées» ou de «minorités d'acceptation», notamment lors de l'examen des propositions de modification des dépenses obligatoires n'impliquant pas une augmentation du montant global des dépenses, ainsi que des amendements sur les dépenses non obligatoires. Vingt-six voix sont ainsi suffisantes (les autres États ne disposant pas du nombre de voix nécessaires au rejet de cette proposition).

Les résultats des délibérations du Conseil en deuxième lecture sur les dépenses obligatoires conduisent normalement à la fixation de leurs montants définitifs; le Conseil a en effet, sauf rejet global ultérieur du projet de budget par le Parlement, le «dernier mot» sur cette catégorie de dépenses.

## **2.6. La deuxième lecture du budget par le Parlement et l'arrêt du budget**

### *1) Déroulement, calendrier et règles de vote (article 272, paragraphe 6, du traité CE)*

Les travaux internes se déroulent pratiquement comme pour la première lecture.

Toutefois, le Conseil ayant déjà exprimé son dernier mot sur les dépenses obligatoires lors de sa deuxième lecture, ces travaux concernent principalement les dépenses non obligatoires pour lesquelles le Parlement peut accepter ou refuser les propositions du Conseil.

Dans un délai de quinze jours après communication du projet de budget, le Parlement peut donc, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, rectifier ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrêter en conséquence le budget.

Si, dans le délai de quinze jours, le Parlement n'a pas statué, le budget est réputé définitivement arrêté sur la base du projet de budget issu de la deuxième lecture du Conseil.

Compte tenu des délais qui lui sont impartis, le Parlement effectue en principe sa deuxième lecture dans la deuxième semaine de décembre.

### ***2) La deuxième lecture du budget par le Parlement et la fixation du taux d'augmentation des dépenses non obligatoires (article 272, paragraphe 9, du traité CE)***

La section 2.1, point 2 [«L'établissement du taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires (TMA)»], du présent chapitre rappelle les modalités de fixation du TMA par la Commission et les conditions de son dépassement éventuel par l'autorité budgétaire.

Jusqu'en 1987, la deuxième lecture du budget par le Parlement a donné lieu, s'agissant du taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, à de graves conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire<sup>(1)</sup>. Les efforts du Parlement en vue d'étendre ses compétences budgétaires (et de promouvoir ou d'infléchir ainsi certaines politiques communautaires) ont porté en particulier sur la possibilité pour celui-ci de dépasser le taux maximal statistique visé à l'article 272, paragraphe 9, du traité.

La nouvelle logique budgétaire issue des accords interinstitutionnels de 1988, 1993, 1999 et 2006 a contribué à une «neutralisation» du TMA.

### ***3) La constatation de l'arrêt du budget***

L'article 272, paragraphe 7, dispose que, lorsque la procédure budgétaire est achevée, le président du Parlement constate que le budget est définitivement arrêté.

La constatation de l'arrêt du budget contraint chaque État membre à mettre à la disposition de la Commission les sommes dues, afin de lui permettre d'assurer l'exécution du budget (article 17 du règlement financier). Elle permet l'engagement, à titre anticipatoire avec effet au 1<sup>er</sup> janvier, des crédits figurant au budget (article 8).

Cette constatation a une valeur d'authentification.

---

(1) Voir supra la partie 1: «La formation du système financier de la Communauté».

La Cour de justice a précisé, à cet égard, dans son arrêt 34/86 du 3 juillet 1986, que le président du Parlement n'était pas une autorité budgétaire indépendante, mais un simple organe de l'une des deux branches de l'autorité budgétaire. Ainsi, en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement, le président du Parlement doit s'abstenir de constater l'arrêt du budget.

En pratique, en l'absence de réaction contraire du Conseil ou de ses représentants lors du vote en séance plénière, le président du Parlement constate tacitement l'accord du Conseil, portant notamment sur le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires résultant de la deuxième lecture du Parlement, et arrête le budget en conséquence.

### 3. Les budgets rectificatifs

#### 3.1. Définition et procédure

«La Commission, en cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues, peut présenter des avant-projets de budget rectificatif» (article 37, paragraphe 1, du règlement financier).

Les budgets rectificatifs ont été introduits en vue d'instaurer une technique adéquate d'adaptation des prévisions budgétaires à la réalité des besoins apparus en cours d'exercice.

Il existe également des budgets rectificatifs en recettes, qui ajustent les prévisions du budget initial aux augmentations ou diminutions de ressources propres réelles constatées en cours d'exercice.

Ces budgets rectificatifs sont soumis aux mêmes règles de procédure que le budget général. S'agissant des délais de présentation, l'article 37, paragraphe 2, du règlement financier dispose: «La Commission saisit le Conseil de tout avant-projet de budget rectificatif au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année, sauf circonstances exceptionnelles.»

### **3.2. Budgets rectificatifs du «solde»**

La clôture, le 1<sup>er</sup> mai de chaque année, des comptes de l'année précédente, permet le calcul du «solde», positif ou négatif, résultant, d'une part, des différences entre les recettes prévues au budget et celles vraiment réalisées, d'autre part, de la sous-exécution des dépenses en crédits de paiement prévues au budget.

Le règlement financier (article 15) prévoit que «le solde de chaque exercice est inscrit dans le budget de l'exercice suivant en recette ou en crédit de paiement, selon qu'il s'agit d'un excédent ou d'un déficit».

L'inscription au budget du solde de l'exercice  $n$  est proposée dans le cadre d'un avant-projet de budget rectificatif et/ou supplémentaire au cours de l'exercice  $n + 1$ . Cet avant-projet est présenté dès que le solde définitif est connu, à la fin du mois d'avril ou au début du mois de mai. Une partie de ce solde peut également être inscrite par anticipation, au cours de l'exercice  $n$ , dans le cadre d'une lettre rectificative.

## **4. Les lettres rectificatives**

### **4.1. Définition et procédure**

La Commission peut, de sa propre initiative (et, le cas échéant, à la demande des autres institutions ayant une section propre dans le budget), déposer, par lettre rectificative, des propositions de modification de l'avant-projet de budget sur la base d'éléments nouveaux qui n'étaient pas connus au moment de son établissement. Indépendamment du stade de la procédure, la lettre rectificative se rapporte toujours à l'avant-projet de budget et est, après deux lectures à la fois du Parlement et du Conseil, incorporée dans la procédure budgétaire en cours.

Les lettres rectificatives visent à ajuster les prévisions aux différents changements significatifs intervenus entre l'établissement de l'avant-projet et la première lecture du projet de budget par le Parlement européen.

Sauf circonstances très exceptionnelles, le Conseil doit néanmoins être saisi par la Commission d'une telle lettre rectificative au moins trente jours avant la première lecture du projet de budget par le Parlement européen;

et ce dernier doit être saisi par le Conseil de cette lettre au moins quinze jours avant sa première lecture (article 34 du règlement financier).

#### **4.2. Les lettres rectificatives ad hoc**

L'accord interinstitutionnel prévoit dans son annexe III que, «si elle l'estime nécessaire, la Commission peut saisir l'autorité budgétaire d'une lettre rectificative ad hoc afin d'actualiser les données sous-jacentes à l'estimation des dépenses agricoles figurant dans l'avant-projet de budget et/ou pour corriger, sur la base des dernières informations disponibles concernant les accords de pêche qui seront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice concerné, la répartition entre les crédits inscrits sur la ligne opérationnelle relative aux accords internationaux en matière de pêche et ceux inscrits en réserve. Cette lettre rectificative devra être transmise à l'autorité budgétaire avant la fin du mois d'octobre.». Vu les contraintes de calendrier, elle doit donc en général être adoptée en une seule lecture et, s'agissant de dépenses obligatoires, elle est intégrée dans le projet de budget dans le cadre de la deuxième lecture du Conseil en novembre.

Du fait de l'importance des dépenses agricoles dans le budget, la lettre rectificative ad hoc a souvent un impact non négligeable sur la croissance des crédits de paiement. Pour cette raison, le Conseil insiste pour que la Commission incorpore dans cette lettre rectificative une estimation du solde prévisionnel, tout excédent venant en déduction du montant total des crédits de paiement.

En comptant la lettre rectificative ad hoc, il y a généralement une à trois lettres rectificatives au cours de chaque procédure budgétaire.

## **5. Le rejet du budget et ses conséquences**

Le Parlement, branche de l'autorité budgétaire, a le pouvoir de rejeter le budget: c'est une de ses prérogatives majeures.

Il a exercé ce pouvoir notamment en décembre 1979 pour le budget 1980 et en décembre 1984 pour le budget 1985<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir supra la partie 1: «La formation du système financier de la Communauté».

## 5.1. Les conditions requises pour rejeter le budget

L'article 272, paragraphe 8, du traité CE dispose que le Parlement, statuant à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés, peut, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis.

L'expression «pour des motifs importants» n'a pas de signification juridique réelle; le rejet du budget est un acte de nature politique.

## 5.2. Les conséquences du rejet

### 1) *La «troisième lecture» du budget*

Le principe de la continuité du service public justifie un prolongement de la procédure jusqu'à l'arrêt définitif du budget. Pour ce faire, l'article 272, paragraphe 8, du traité dispose que le Parlement, au moment du rejet, demande qu'un nouveau projet lui soit soumis.

Un problème d'interprétation se pose, dans ce cas, s'agissant du stade de la procédure budgétaire auquel il convient de reprendre les délibérations de l'autorité budgétaire: la Commission doit-elle reformuler un nouvel avant-projet de budget ou est-il suffisant que le Conseil et le Parlement reprennent leur dialogue au stade ultime atteint par la procédure budgétaire, juste avant le rejet du budget?

L'objectif étant d'achever la procédure aussitôt que possible, la première solution n'a jamais prévalu (sauf dans le cas très particulier du rejet du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 de 1982 où la procédure a été relancée par la Commission, qui a présenté le budget rectificatif et supplémentaire n° 1 de 1983).

De façon générale, à la suite d'un rejet du budget, la Commission présente donc de «nouvelles propositions budgétaires» destinées à modifier le projet de budget issu de la deuxième lecture du Conseil.

Ces nouvelles propositions sont soumises au Conseil et au Parlement européen pour qu'ils parviennent dans les meilleurs délais à un accord, au cours d'une «troisième lecture» qui n'est pas prévue ni organisée formellement par

les traités. Dans la pratique, la troisième lecture se déroule de façon pragmatique, les deux branches de l'autorité budgétaire étant appelées à aboutir, en temps utile, à un accord, afin de doter la Communauté d'un budget.

## **2) Le régime des douzièmes provisoires**

### **a) Les dispositions du traité**

Pour assurer la continuité du service public, l'article 273 du traité CE a établi le régime des douzièmes provisoires.

Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été voté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre ou par autre division dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que cette mesure puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs au douzième de ceux prévus dans le projet de budget en préparation.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut autoriser des dépenses excédant un douzième.

Si sa décision concerne des dépenses non obligatoires, le Conseil la transmet immédiatement au Parlement; dans un délai de trente jours, le Parlement, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, peut prendre une décision différente sur ces dépenses en ce qui concerne la partie excédant le douzième visé ci-dessus. Cette partie de la décision du Conseil est donc suspendue jusqu'à ce que le Parlement ait pris sa décision.

Si, dans le délai de trente jours, le Parlement n'a pas pris une décision différente de la décision du Conseil, cette dernière est réputée définitivement arrêtée.

### **b) Article 13 du règlement financier**

L'article 13 du règlement financier dispose également que «les opérations d'engagement peuvent être effectuées par chapitre, dans la limite du quart de l'ensemble des crédits autorisés au chapitre en question pour l'exercice précédent, augmenté d'un douzième pour chaque mois écoulé.

Les opérations de paiement peuvent être effectuées mensuellement par chapitre dans la limite du douzième des crédits autorisés au chapitre en question pour l'exercice précédent.

La limite des crédits prévus dans le projet de budget en préparation ne peut être dépassée.

À la demande de la Commission, et sans préjudice des règles précédentes, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut autoriser simultanément deux ou plusieurs douzièmes provisoires en fonction des nécessités de la gestion et après avoir consulté le Parlement.

### **c) Les problèmes de mise en œuvre du régime des douzièmes provisoires**

Les différents cas d'application des douzièmes: le régime des douzièmes provisoires est d'application non seulement dans l'hypothèse la plus radicale qui est celle du rejet du budget, mais aussi en cas de carence du Conseil, lorsque celui-ci s'abstient d'adopter un projet de budget dans les délais prescrits (comme ce fut le cas pour l'exercice 1988), ou lorsque le président du Parlement omet de constater l'arrêt du budget (il en fut ainsi pour l'exercice budgétaire 1987).

L'exécution des crédits par chapitre: l'article 273 du traité prévoit l'exécution des crédits par chapitre en régime de douzièmes provisoires. Toutefois, le règlement financier prévoit que le Conseil peut autoriser, à titre exceptionnel, un dépassement du montant des douze douzièmes pour un chapitre déterminé, à condition qu'il y ait compensation avec un autre chapitre. Cette disposition équivaut, en pratique, à un mécanisme de virements dans le cadre du régime des douzièmes provisoires.

La règle de la double limite consiste à déterminer les montants disponibles au titre des douzièmes pour un chapitre budgétaire donné. Le montant disponible doit toujours être le plus bas; normalement, il s'agit du douzième des crédits ouverts au titre du budget de l'exercice précédent, un montant qui ne peut jamais être dépassé. Toutefois, dans le cas où des crédits inférieurs sont prévus dans le projet de budget, la règle de la double limite impose que les crédits mis à la disposition de la Commission ne puissent être supérieurs au douzième de ces derniers crédits.

La règle de la double limite a pour objet de préserver la continuité du service public européen, sans pour autant mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs à ceux prévus pour l'exercice en préparation, qui correspondent, en principe, aux besoins effectifs de la Communauté.

Cette règle pose un problème d'interprétation dans l'hypothèse d'un rejet du budget: en effet, la Commission estime que, une fois la procédure budgétaire entamée, il faut tenir compte des étapes déjà franchies avant le rejet du budget et donc utiliser comme limite le montant proposé dans le projet de budget rejeté ou dans le projet à son dernier stade d'examen. Au contraire, le Conseil et le Parlement estiment que toute la procédure budgétaire doit recommencer *ab initio* et que, par conséquent, il n'existe pas de véritable double limite, jusqu'à la présentation par la Commission de nouvelles propositions budgétaires.

La mise à disposition des recettes: en ce qui concerne le volet «recettes» du budget, lorsque le régime de douzièmes provisoires est appliqué, il n'y a pas de problème de mise à disposition des ressources propres traditionnelles (collectées au nom de la Communauté et mises à disposition de manière automatique).

En ce qui concerne les ressources propres basées sur le RNB et la TVA, la décision sur les ressources propres stipule que si le budget n'a pas été arrêté au début de l'exercice, les taux d'appel existants du RNB et de la TVA resteront applicables jusqu'à ce que les nouveaux taux entrent en vigueur.

En outre, l'alinéa 12 de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 mettant en œuvre le système des ressources propres de la Communauté prévoit le calcul des douzièmes sur la base des montants inscrits au dernier budget définitivement arrêté. La régularisation de ceux-ci intervient au moment de la première échéance suivant l'arrêt définitif du budget, si celui-ci a été arrêté avant le 16 du mois courant. Autrement, la régularisation de ceux-ci doit intervenir au moment de la deuxième échéance suivant l'arrêt définitif du budget.

Ce dispositif permet à la Communauté de disposer de moyens suffisants pour faire face à ses besoins courants.

## 6. Les dispositions de l'accord interinstitutionnel pour l'amélioration de la procédure budgétaire

Les accords interinstitutionnels de 1988, 1993, 1999 et 2006 ont considérablement amélioré le déroulement de la procédure budgétaire, d'une part, en officialisant une procédure de collaboration interinstitutionnelle, qui fournit un cadre de discussion et de résolution des conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire (voir, dans ce chapitre, le point 1.3 «L'incidence de la réforme financière engagée en 1988» et la section 2 «Le déroulement de la procédure budgétaire»), d'autre part, en prévoyant des dispositions particulières dans certains domaines conflictuels, à savoir la classification des dépenses, le taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires en l'absence d'un cadre financier, l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs, les bases légales, les dépenses relatives aux accords de pêche et le financement de la PESC.

Parmi les domaines pour lesquels l'accord interinstitutionnel de 2006 n'a pas prévu de disposition particulière, il faut noter le «troisième pilier» des traités de Maastricht et d'Amsterdam, concernant la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, dont les dépenses peuvent ou non être intégrées dans le budget général<sup>(1)</sup>.

### 6.1. La classification des dépenses

Le point 35 de l'accord interinstitutionnel de 2006 dispose que «pour les lignes budgétaires nouvelles ou celles dont la base juridique a été modifiée, l'avant-projet de budget comporte une proposition de classification».

À défaut d'accepter la classification proposée par la Commission dans le cadre de l'APB, le Parlement européen et le Conseil examineront la classification de la ligne budgétaire concernée, en se fondant sur l'annexe III, qui fait partie intégrante de l'AII, et rechercheront un accord dans le cadre de la procédure de collaboration interinstitutionnelle prévue à l'annexe II.

---

(1) Voir supra le chapitre 10 sur le principe d'unité et infra le chapitre 13, section 3.

L'annexe III de l'AI (voir l'annexe 4) devient donc la référence en matière de classification des lignes budgétaires, circonvenant en partie les difficultés d'interprétation de la définition des dépenses obligatoires dans le traité.

## **6.2. Le taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires en l'absence de cadre financier**

En l'absence de cadre financier, les dispositions du traité CE, article 272, paragraphe 9, relatives au TMA s'appliquent. L'AI apporte des précisions quant aux modalités d'application de ces dispositions:

- la marge de manœuvre du Parlement européen, fixée par ces dispositions à la moitié du TMA, s'applique à partir du projet de budget établi par le Conseil en première lecture. Le respect du TMA s'impose au budget annuel, y compris dans les budgets rectificatifs;
- si nécessaire, un accord sur un nouveau taux, en dépassement du TMA, pour les crédits d'engagement et/ou pour les crédits de paiement relatifs aux dépenses non obligatoires, peut être recherché dans le cadre de la procédure de concertation.

## **6.3. L'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs**

Les actes législatifs concernant des programmes pluriannuels adoptés selon la procédure de codécision prévoient une disposition établissant l'enveloppe financière du programme pour l'ensemble de sa durée. Ce montant constitue une référence privilégiée au cours de la procédure budgétaire annuelle. L'autorité budgétaire s'engage à ne pas s'écarter de ce montant sauf circonstances dûment justifiées.

En revanche, les actes législatifs concernant des programmes pluriannuels non soumis à la procédure de codécision ne sont pas tenus de comporter un «montant estimé nécessaire». Si, néanmoins, une référence financière est introduite par le Conseil, il doit être clairement précisé que celle-ci revêt un caractère illustratif, avec renvoi à la disposition pertinente de l'accord interinstitutionnel (point 38).

Ces dispositions réaffirment le rôle de la fiche financière prévue dans le règlement financier.

Elle traduit en termes financiers les objectifs du programme et définit un calendrier couvrant toute sa durée.

Elle est révisée, le cas échéant, et transmise à l'autorité budgétaire avec l'APB, ainsi qu'après l'adoption du budget.

#### **6.4. Les bases légales**

L'exécution des crédits inscrits au budget requiert l'adoption préalable d'un acte de base (acte législatif de droit dérivé donnant un fondement juridique à l'action communautaire, que ce soit un règlement, une directive ou une décision).

Toutefois, peuvent être exécutés, dans certaines limites, sans acte de base:

- les crédits relatifs à des projets pilotes de nature expérimentale visant à tester la faisabilité d'une action et son utilité. Les crédits d'engagement concernés peuvent être inscrits au budget pour une période de deux exercices successifs au plus et ne peuvent pas dépasser 40 millions d'euros par an pour l'ensemble des projets pilotes;
- les crédits relatifs à des actions préparatoires dans le domaine d'application des traités CE et Euratom et du titre VI du traité UE, visant à préparer des propositions en vue de l'adoption d'actions futures (dans la limite de trois exercices et de 50 millions d'euros par exercice pour le montant total des nouvelles lignes budgétaires concernées, et dans une autre limite de 100 millions d'euros pour le montant total des crédits effectivement engagés);
- les crédits relatifs à des mesures préparatoires dans le domaine du titre V du traité UE (concernant la PESC). Ces mesures doivent être limitées à une courte période et permettre l'établissement de conditions propices à l'action communautaire en faveur des objectifs de la PESC et à l'adoption du dispositif juridique nécessaire;

- les crédits relatifs aux actions de nature ponctuelle, voire à durée indéfinie, menées par la Commission dans le cadre de missions relevant de l'exercice des prérogatives institutionnelles que lui confèrent le traité CE et le traité Euratom autres que son droit d'initiative législative et en vertu de compétences spécifiques qui lui sont directement dévolues par ces traités;
- les crédits destinés au fonctionnement de chaque institution dans le cadre de son autonomie administrative.

Les deux premières exceptions rappelées ci-dessus, pour les projets pilotes et les actions préparatoires, introduisent un élément de souplesse sur le plan institutionnel comme sur le plan législatif: d'une part, le Parlement européen est souvent à l'initiative de telles actions, bien qu'il n'en ait pas l'exclusivité, et il s'affranchit par ce biais du monopole de l'initiative exercé par la Commission, dans les strictes limites prévues dans l'AI. D'autre part, il faut noter que, dans le cadre de ces actions, la décision budgétaire précède et appelle la décision législative, ce qui constitue un renversement de l'ordre habituel.

Par ailleurs, les projets pilotes et les actions préparatoires ne doivent pas concerner des actions déjà couvertes par des bases légales en application, car cela introduirait une redondance et fausserait les décisions budgétaires relatives aux bases légales concernées. Par ailleurs, il est couramment admis qu'un projet pilote puisse devenir action préparatoire lorsque la préparation d'une base légale est envisagée. Enfin, une action préparatoire ne doit être retenue pour trois années consécutives que si la base légale correspondante est déjà proposée, l'action préparatoire assurant alors le relais avant la mise en œuvre de la base légale.

### **6.5. Les dépenses relatives aux accords de pêche et le financement de la politique étrangère et de sécurité commune**

Les montants se rapportant aux accords de pêche en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice concerné sont inscrits sur la ligne budgétaire correspondante.

Les montants se rapportant aux accords appelés à entrer en vigueur postérieurement à cette date sont placés en réserve.

L'autorité budgétaire recherche un accord sur ces montants dans le cadre de la procédure de concertation. En cas d'insuffisance de ces montants, les mesures à prendre font l'objet d'une concertation préalable sur la base des informations et des propositions éventuelles présentées par la Commission.

On notera les incertitudes qui persistent sur la classification de la réserve pour les accords de pêche: si les accords de pêche déjà conclus sont classés par l'AI comme des dépenses obligatoires, les crédits mis en réserve pour les accords non encore conclus sont placés dans un chapitre de réserve considéré généralement comme relevant des dépenses non obligatoires. Les crédits correspondant à la réserve pour les accords de pêche sont dès lors considérés comme des dépenses obligatoires par le Conseil et comme des dépenses non obligatoires par le Parlement.

En ce qui concerne le financement de la PESCE, les institutions doivent s'entendre, dans le cadre de la procédure de collaboration interinstitutionnelle, sur le montant des dépenses opérationnelles à inscrire au budget. À défaut d'accord, le montant retenu est celui inscrit au budget précédent ou, s'il est inférieur, le montant proposé dans l'avant-projet de budget. Fondés sur les besoins prévisibles et permettant une marge raisonnable de sécurité, ces crédits sont inscrits sur les lignes budgétaires prévues à cet effet et ne peuvent être placés en réserve.

En cas d'insuffisance des dotations en cours d'exercice, les deux branches de l'autorité budgétaire se mettent d'accord, sur proposition de la Commission, pour trouver d'urgence une solution.

## *Partie 4*

# LA STRUCTURE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

Chapitre 12 — Les recettes

Chapitre 13 — Les dépenses par rubrique



## Chapitre 12

# Les recettes

## 1. Aperçu général

Les recettes du budget général de l'Union européenne relèvent de deux catégories principales: les ressources propres et les autres recettes. Cette distinction est inscrite à l'article 269 du traité UE: «Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.»

L'essentiel des dépenses budgétaires est financé par le système des ressources propres, instauré en 1970 par la décision 70/243/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 21 avril 1970 (décision du Conseil relative aux ressources propres de 1970 ou DRP 1970). Les autres recettes ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble du financement <sup>(1)</sup>.

Il existe désormais trois catégories de ressources propres: les ressources propres traditionnelles, la ressource TVA et la ressource RNB. Elles sont complétées par différents mécanismes de correction.

Les recettes provenant des ressources propres traditionnelles ne suffisent pas à couvrir les dépenses budgétaires de l'UE. En moyenne, la part des ressources propres traditionnelles (75 % nets, c'est-à-dire après déduc-

---

<sup>(1)</sup> En moyenne, les autres recettes ont représenté 3 % des recettes totales en 2000-2006 (si l'on ne prend pas en compte l'excédent reporté de l'exercice précédent, qui résulte lui-même principalement de la différence entre les versements de ressources propres et les dépenses dudit exercice). Pour les données historiques détaillées des recettes, voir les annexes du Rapport financier sur le budget de l'UE, qui peuvent être consultées à l'adresse: [http://ec.europa.eu/budget/documents/budget\\_current\\_year-1\\_fr.htm#table-3\\_2](http://ec.europa.eu/budget/documents/budget_current_year-1_fr.htm#table-3_2).

tion de 25 % au titre des frais de perception) dans les ressources propres totales atteignait environ 15 % sur 2000-2006).

Dès 1970, une décision sur les ressources propres (DRP 1970) a dû créer une deuxième ressource propre, fondée sur la TVA, pour compléter le financement du budget communautaire. Les recettes provenant de cette ressource ont augmenté à compter de 1979 pour devenir progressivement la principale source de financement. Elles se sont cependant révélées insuffisantes pour couvrir les dépenses communautaires dès le milieu des années 80. C'est pourquoi la décision 88/376/CEE, Euratom du Conseil du 24 juin 1988 (DRP 1989) a créé une nouvelle ressource basée sur la richesse des États membres (le PNB du SEC 79, par la suite remplacé par le RNB du SEC 95).

La ressource RNB (la ressource «résiduelle») est déterminée de manière à équilibrer les recettes et les dépenses totales. Progressivement, la ressource RNB est à son tour devenue la principale source de financement du budget de l'UE et a représenté en moyenne 60 % du total des versements de ressources propres sur 2000-2006.

Des explications plus détaillées concernant les différents types de ressources propres figurent dans la section 2 ci-après, et les autres recettes sont commentées dans la section 3. Enfin, la section 4 expose les modalités du recours séquentiel aux différentes sources de recettes, aux fins du financement des dépenses inscrites au budget. Des chiffres et des tableaux présentant le système des ressources propres sont consultables sur le site internet de la Commission européenne <sup>(1)</sup>.

## 2. Les ressources propres

### 2.1. Les ressources propres traditionnelles

Les ressources propres traditionnelles (dont les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations sur le sucre et l'isoglucose) ont été introduites en 1970 et sont perçues auprès des opérateurs économiques par les États membres pour le compte de l'UE. Les États membres retiennent 25 % des montants perçus au titre des frais de perception.

---

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/documents/annual\\_budgets\\_reports\\_accounts\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/documents/annual_budgets_reports_accounts_en.htm).

En vertu de l'article 2, paragraphe 1, point a), de la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 (DRP 2007), les recettes provenant des ressources propres traditionnelles comprennent «les prélèvements, les primes, les montants supplémentaires ou compensatoires, les montants ou éléments additionnels et autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays tiers dans le cadre de la politique agricole commune ainsi que les cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre». Après la transposition en droit communautaire des accords du cycle de l'Uruguay sur le commerce multilatéral, il n'existera plus aucune différence entre les prélèvements agricoles et les droits de douane. Cette distinction sera donc supprimée au moment de l'entrée en vigueur de la DRP 2007.

L'affectation des droits de douane au financement des dépenses communes est la conséquence logique de la liberté de mouvement des marchandises dans l'UE.

Depuis 2001, les États membres retiennent, au titre des frais de perception, 25 % des montants à verser pour les ressources propres traditionnelles. Égal à 10 % avant 2001, ce pourcentage a été relevé à 25 % par la décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 (DRP 2000).

## **2.2. La ressource propre fondée sur la TVA**

### *1) Définition*

Les versements de la TVA proviennent de l'application aux assiettes TVA des États membres d'un taux d'appel fixé en fonction de règles harmonisées (voir ci-après).

Cependant, les assiettes TVA sont écrêtées à 50 % du RNB. Ce pourcentage s'élevait au départ à 55 % de 1988 à 1994, mais il a progressivement été réduit à 50 % du PNB à compter de 1999 par la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 (DRP 1994).

L'écrêtement de l'assiette TVA traduit la volonté de corriger les éléments régressifs de la ressource TVA, dont on considère qu'ils pénalisent les États membres les moins prospères.

## 2) *Calcul de l'assiette*

L'assiette harmonisée de la TVA est calculée par l'État membre concerné selon la méthode dite «des recettes». Elle consiste à diviser le total des recettes nettes annuelles encaissées par l'État membre en question par le taux moyen pondéré de la TVA, c'est-à-dire une estimation du taux moyen applicable aux différentes catégories de biens et de services imposables, afin d'obtenir l'assiette TVA intermédiaire. Cette assiette intermédiaire est ensuite adaptée au moyen de compensations négatives ou positives, afin d'obtenir une assiette TVA harmonisée au sens de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 et de ses modifications ultérieures.

## 3) *Le taux d'appel de la ressource TVA*

La DRP 2007 a fixé le taux d'appel de la TVA à 0,3 % (avec, pour la période 2007-2013 seulement, un taux réduit de 0,225 % pour l'Autriche, de 0,15 % pour l'Allemagne et de 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède).

Cependant, au sens de la DRP 2000, le taux réel d'appel de la TVA (le taux «uniforme») correspondait à la différence entre le taux d'appel maximal et le taux dit «gelé» (fonction de l'importance de la correction en faveur du Royaume-Uni, voir ci-après).

Le taux d'appel maximal, fixé au départ à 1 % sur la période 1974-1979, a par la suite été relevé à 1,4 % par la DRP 1985 puis progressivement réduit par la DRP 1994 (de 0,08 % par an: 1,32 % en 1995, 1,24 % en 1996, 1,16 % en 1997, 1,08 % en 1998 et 1,0 % à partir de 1999). La DRP 2000 a encore réduit le taux maximal à 0,75 % en 2002 et en 2003 et, à partir de 2004, à 0,50 %.

Le taux gelé est un vestige de la période antérieure à 1988, lorsque l'effort contributif des États membres ne devait pas dépasser le taux d'appel maximal de la ressource TVA, y compris pour leur quote-part dans le financement de la correction britannique (qui s'ajoutait aux versements TVA des États membres). Le taux gelé équivaut au rapport entre le montant de la correction britannique <sup>(1)</sup> et la somme des assiettes TVA de tous les États membres, compte tenu du fait que le Royaume-Uni ne participe pas au financement de la correction dont il bénéficie et que la part de

---

(<sup>1</sup>) La correction britannique en question concerne l'année précédente; voir ci-après.

l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède dans ce financement est réduite de trois quarts. Le taux gelé est défalqué du taux d'appel maximal. Le résultat constitue le taux réel d'appel dont doivent s'acquitter les États membres (le taux uniforme).

La DRP 2007 a introduit des améliorations notables en termes de transparence et de simplicité par rapport à la très grande complexité du système de taux gelé, en fixant le taux d'appel de la TVA à 0,30 % (avec, pour la période 2007-2013 seulement, un taux d'appel réduit égal à 0,225 % pour l'Autriche, à 0,15 % pour l'Allemagne et à 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède).

## 2.3. La ressource RNB

### 1) Définition

Depuis 1988, les versements PNB/RNB constituent également des ressources propres. Ces versements résultent de l'application aux assiettes PNB/RNB des États membres d'un taux d'appel déterminé de manière à équilibrer les recettes et les dépenses totales.

Depuis 1988, cette ressource est la clé de voûte du système de financement du budget de l'UE par les ressources propres, notamment pour les raisons suivantes:

- la ressource RNB est une ressource résiduelle destinée à fournir les recettes nécessaires à la couverture, lors d'un exercice particulier, des dépenses excédant le montant perçu grâce aux ressources propres traditionnelles et aux recettes TVA. De manière implicite, la ressource RNB assure l'équilibre ex ante du budget de l'UE;
- la ressource RNB garantit la stabilité des recettes budgétaires à moyen terme, dans le respect du plafond global fixé pour le total des ressources propres pouvant être affectées au budget de l'UE (soit 1,24 % du RNB de l'UE). Institué par la DRP 1988, qui l'avait alors fixé à 1,15 % du PNB, ce plafond a été relevé à 1,20 % en 1992. Par la suite, la DRP 1994 l'a fait passer de 1,21 % en 1995 à 1,27 % en 1999, puis recalculé et ramené à 1,24 % du RNB en 2001 [voir le document COM(2001) 801 final du 28 décembre 2001];

— la ressource RNB permet d'améliorer l'équité des contributions brutes versées par les États membres, en rendant les versements de chaque État plus proportionnels à sa capacité contributive. Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 et la DRP 2000 adoptée dans son sillage ont confirmé l'évolution dans cette direction, en faisant de la ressource RNB la ressource dominante et en renforçant de la sorte l'équité du système de financement du budget de l'UE.

## *2) Le taux d'appel de la ressource RNB*

Le taux uniforme d'appel de la ressource RNB est déterminé de façon à dégager le supplément de recettes nécessaire pour financer les dépenses budgétaires non couvertes par les autres ressources (versements au titre de la TVA, ressources propres traditionnelles et autres recettes). Comme dans le cas de la TVA, un taux uniforme est appliqué au RNB de chacun des États membres.

En outre, pour la période 2007-2013 seulement, la DRP 2007 a instauré une réduction des versements RNB annuels des Pays-Bas et de la Suède, à hauteur respectivement de 605 et 150 millions d'euros (en prix constants de 2004). Ces sommes forfaitaires sont financées par l'ensemble des États membres, y compris les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, car elles sont octroyées après calcul de la correction britannique et n'ont donc aucune incidence sur le calcul de cette dernière.

## **2.4. La correction britannique**

Le mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni (correction britannique) a été institué par le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 et par la DRP 1985 qui en a résulté. Le but de ce mécanisme était de réduire le déséquilibre budgétaire en défaveur du Royaume-Uni au moyen d'une réduction de ses versements à la Communauté. Le déséquilibre budgétaire était tout d'abord calculé comme la différence entre la quote-part du Royaume-Uni dans l'assiette TVA totale de l'UE (non écrêtée) et la quote-part du Royaume-Uni dans les dépenses totales de l'UE réparties dans les États membres, cette différence étant ensuite multipliée par le montant des dépenses totales de l'UE réparties dans les États membres. La contribution du Royaume-Uni était ensuite réduite à hauteur de 66 % du montant du déséquilibre budgétaire ainsi calculé.

Ce mécanisme a ensuite été modifié par la DRP 1988 pour compenser l'introduction de la ressource PNB/RNB et de l'écrêtement de la ressource TVA. L'idée à la base de cet «avantage consenti au Royaume-Uni» est de neutraliser tous les changements affectant le Royaume-Uni apportés par les décisions sur les ressources propres postérieures à 1985, de sorte que le montant global de la contribution britannique au budget communautaire corresponde toujours au niveau qui serait le sien si le système de financement créé à Fontainebleau était encore en vigueur. La DRP 1994 a pour l'essentiel confirmé les arrangements précédents. La DRP 2000 a établi de nouvelles règles pour le financement de la correction britannique (réduisant à nouveau la participation de l'Allemagne, qui passe de deux tiers de sa contribution normale, comme c'était le cas entre 1985 et 2001, à un quart à compter de 2002, et étendant cette dernière réduction aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède). Elle prévoit en outre la neutralisation de certains types de gains exceptionnels, résultant de modifications sans rapport avec le mécanisme de correction britannique, mais constituant un avantage pour le Royaume-Uni (notamment les gains exceptionnels résultant du passage, à partir de 2001, de 10 à 25 % de la part des ressources propres traditionnelles retenue au titre des frais de perception et les gains exceptionnels en rapport avec les dépenses de préadhésion réalisées dans des pays ayant rejoint l'UE après le 30 avril 2004). La DRP 2000 supprime ces gains exceptionnels à partir de 2014 et introduit progressivement une nouvelle déduction en lien avec l'élargissement à partir de 2009.

### *1) Calcul du montant de la correction*

Les étapes initiales, conformément à la DRP 1985, consistent à :

i) calculer la différence, au cours de l'exercice précédent, entre :

- la part du Royaume-Uni dans l'assiette TVA totale de l'UE (non écrêtée),
- et la part du Royaume-Uni dans les dépenses totales réparties dans les États membres;

ii) multiplier la différence ainsi obtenue par le montant total des dépenses de l'UE réparties dans les États membres;

iii) multiplier le résultat obtenu au point ii) par 0,66.

Le résultat obtenu au point iii) est appelé le «montant initial» de la correction en faveur du Royaume-Uni.

Des étapes supplémentaires ont ensuite été introduites, en soustrayant les éléments suivants:

iv) depuis 1988, sont soustraits du résultat obtenu au point iii) l'effet causé par l'introduction par la DRP 1985 de l'écèlement des assiettes TVA et de la ressource PNB/RNB, ce qui revient à calculer la différence entre:

- ce que le Royaume-Uni aurait dû payer si la ressource PNB/RNB n'avait pas existé et si les assiettes TVA n'avaient pas été écèlées,
- et les versements effectifs du Royaume-Uni au titre des ressources PNB/RNB et TVA.

La différence désignée à l'étape iv) est appelée l'«avantage pour le Royaume-Uni», car elle correspond à l'effet (généralement) positif pour le Royaume-Uni résultant des réformes introduites par la DRP 1988. Cet effet est neutralisé en soustrayant cette différence du montant initial de la correction britannique. Le montant résultant de cette opération est la «correction de base pour le Royaume-Uni»;

v) depuis 2001 est aussi soustrait du résultat obtenu au point iii) l'effet du passage de 10 % à 25 % de la part des ressources propres traditionnelles retenue par les États membres au titre des frais de perception. Cet effet, désigné sous l'appellation «gains exceptionnels de RPT» est le résultat de la multiplication entre:

- 20 % des RPT perçues, le pourcentage de 20 % étant le rapport de la part supplémentaire de RPT (15 %) retenue au titre des frais de perception, divisée par les RPT perçues nettes (75 %),
- et la différence entre la part du Royaume-Uni dans les RPT totales perçues et la part du Royaume-Uni dans l'assiette TVA (non écèlée) de l'UE.

— Introduit par la DRP 2000, le relèvement de la part de RPT retenue par les États membres au titre des frais de perception a entraîné une baisse des recettes de l'UE qui a été compensée par des versements RNB supplémentaires. La part des États membres dans le RNB de l'UE étant différente de leur part dans les ressources propres traditionnelles, cette décision affecte le montant global de leur contribution. Selon une logique similaire à celle de l'«avantage en faveur du Royaume-Uni», l'effet sur le montant global de la contribution du Royaume-Uni a donc été lui aussi neutralisé en soustrayant la différence ci-dessus de la «correction de base pour le Royaume-Uni»;

vi) sur la période 2004-2013, du total des dépenses réparties [voir les points i) et ii) ci-dessus] est soustrait le montant des dépenses de pré-adhésion réalisées dans tout pays ayant rejoint l'UE après le 30 avril 2004 sur la dernière année précédant son adhésion. Ces montants sont reportés aux exercices suivants et sont ajustés annuellement en appliquant le déflateur du PIB de l'UE.

À partir de 2014, la DRP 2007 prévoit la suppression de la déduction ci-dessus [point vi)] introduite par la DRP 2000 et met en place, à partir de 2009, une nouvelle déduction en lien avec l'élargissement [voir le point vii) ci-après].

Le total des dépenses réparties utilisé pour le calcul de la correction britannique exclut les dépenses dans les pays tiers (notamment les dépenses de préadhésion dans les pays candidats) mais inclut, dès qu'un élargissement a lieu, les dépenses UE réparties dans le ou les nouveaux États membres. L'adhésion d'un nouvel État membre induit donc à la fois une diminution de la part du Royaume-Uni dans le total des dépenses réparties et une hausse des dépenses réparties, ces phénomènes entraînant tous deux une augmentation de la correction britannique. Cette déduction pratiquée sur le total des dépenses réparties garantit que les dépenses non compensées avant l'élargissement le demeurent après l'élargissement;

vii) à partir de 2009, du total des dépenses réparties [voir les points i) et ii) ci-dessus] sont soustraites les dépenses de l'UE affectées à tout État membre ayant rejoint l'UE après le 30 avril 2004, sauf en ce qui concerne les

dépenses agricoles <sup>(1)</sup>. 20 % seulement de ces dépenses seront soustraites en 2009, 70 % en 2010 et 100 % par la suite.

La déduction ci-dessus vise à faire participer pleinement le Royaume-Uni au financement du coût des élargissements (sauf en ce qui concerne les dépenses agricoles). Cependant, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni résultant de cette déduction est plafonnée à 10,5 milliards d'euros aux prix de 2004 sur la période 2007-2013. Dans le cas d'un nouvel élargissement entre 2008 et 2013, ce plafond sera ajusté en conséquence.

Au final, le montant de la correction britannique est obtenu en soustrayant du résultat obtenu au point iii) les éléments iv) et v) et en soustrayant du total des dépenses réparties [comme dans les étapes i) et ii)] les éléments vi) et vii).

## *2) Le financement de la correction*

La charge financière que représente la correction britannique est répartie entre les États membres au prorata de leur part dans le RNB de l'UE. Le Royaume-Uni est exclu du financement de sa propre correction. À partir de 1985, la contribution de l'Allemagne au financement de la correction britannique a été limitée aux deux tiers de sa quote-part normale. Depuis 2002, elle est limitée au quart et la limitation a été étendue aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède.

Cette extension a été introduite essentiellement pour faire droit à des demandes formulées par l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, qui estimaient que leur contribution au budget de l'UE était excessive et qu'ils devaient pouvoir bénéficier d'un traitement budgétaire plus favorable. Ce dispositif a inévitablement eu pour effet de déplacer la charge du financement de la correction britannique sur les autres États membres, au nombre desquels figurent les États bénéficiant du Fonds de cohésion.

---

<sup>(1)</sup> Y compris la part estimée des dépenses de développement rural (Feader) en provenance du FEOGA-Garantie. La part en provenance du FEOGA-Orientation est soustraite des dépenses réparties.

### 3. Les autres recettes

Les autres recettes sont inscrites aux titres 4 à 9 de l'état général des recettes du budget de l'UE <sup>(1)</sup>.

Le titre 4 comprend les recettes provenant des personnes travaillant auprès des institutions et autres organismes de l'UE (impôt sur les traitements et les pensions et cotisations du personnel au régime des pensions).

Le titre 5 comprend les recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions, telles que le produit de la vente et de la location de biens meubles et immeubles, de prestations de services et les intérêts bancaires.

Le titre 6 comprend les contributions et les restitutions découlant d'accords et de programmes de l'UE (remboursement de dépenses diverses, recettes provenant de services fournis à titre onéreux, contributions dans le cadre d'accords spécifiques, corrections financières et recettes provenant du Fonds européen agricole de garantie, du Fonds européen agricole pour le développement rural et montants temporaires au titre de la restructuration dans le secteur du sucre de l'UE).

Le titre 7 comprend les intérêts de retard et les amendes (comme les intérêts dus par les États membres en raison du versement tardif de ressources propres ou les amendes infligées à des entreprises ayant enfreint les règles communautaires de concurrence).

Le titre 8 se rapporte aux recettes provenant d'opérations communautaires d'emprunts et de prêts.

Le titre 9 couvre les recettes diverses.

Toutes ces autres recettes sont le résultat des activités normales de l'UE; elles témoignent de son statut de personne juridique et de sa capacité d'action autonome.

---

<sup>(1)</sup> L'excédent de l'exercice précédent est inscrit au titre 3 (article 300). Cet excédent résulte cependant lui-même principalement de la différence entre les versements au titre des ressources propres et les dépenses de l'année précédente.

## 4. La logique budgétaire du financement de l'Union européenne

### 4.1. Équilibre ex ante

Le budget communautaire est un «budget de dépenses», dans le sens où l'évaluation des dépenses est préalable au calcul des recettes qui seront nécessaires à leur financement. Le budget est toujours équilibré ex ante.

Le recours aux différentes sources de recettes s'effectue de manière séquentielle, c'est-à-dire par le calcul d'une série de soldes successifs.

Tout d'abord, le produit attendu des autres recettes ainsi que tout excédent estimé de l'exercice précédent sont soustraits du total des dépenses prévues. Les dépenses restantes sont financées par les ressources propres.

Dans la catégorie des ressources propres, on déduit d'abord le montant estimé des recettes provenant des ressources propres traditionnelles. L'étape suivante consiste à retrancher le montant de la ressource TVA. Le solde de dépenses à financer l'est par la ressource RNB. La ressource RNB constitue donc une ressource «résiduelle» qui fournit les recettes nécessaires pour couvrir les dépenses excédant la somme de toutes les autres sources de recettes.

### 4.2. Le solde de l'exercice

Le solde de l'exercice budgétaire est déterminé par le niveau réel des recettes et des dépenses tel qu'il résulte de l'exécution du budget. Un excédent est reporté à l'exercice suivant, réduisant ainsi le montant de ressources propres nécessaire lors de cet exercice, en raison de la détermination d'un taux d'appel inférieur de la ressource RNB. De même, un déficit est reporté, faisant ainsi augmenter le taux d'appel de la ressource RNB nécessaire à l'équilibre ex ante du budget. Il est toutefois exceptionnel qu'un déficit soit enregistré. Cette situation n'est survenue que trois fois, en 1977, en 1984 et en 1986.

Les règles précises de l'établissement du solde de l'exercice sont fixées dans le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai

2000 <sup>(1)</sup> et dans le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002.

Le solde d'un exercice est constitué par la différence entre:

- l'ensemble des recettes perçues au titre de cet exercice, à savoir les ressources propres traditionnelles constatées et mises à la disposition de la Commission, les ressources TVA et RNB appelées et versées ainsi que le produit des autres recettes,
- et le montant des versements effectués sur les crédits de cet exercice, augmenté du montant des crédits du même exercice reportés sur l'exercice suivant.

Cette différence est augmentée (ou diminuée si la différence ci-dessus est négative) du montant net qui résulte des annulations de crédits reportés des exercices antérieurs ainsi que du solde qui résulte des variations des taux de change.

L'excédent qui en résulte est habituellement inscrit au budget rectificatif de l'exercice suivant. La Commission peut cependant anticiper un excédent en proposant une lettre rectificative à l'avant-projet de budget, afin d'inscrire une partie de l'excédent attendu dans le budget de l'exercice suivant.

### 4.3. Soldes TVA et RNB

Les versements des États membres au titre des ressources TVA et RNB sont calculés à partir des assiettes TVA et RNB pour l'exercice en question, telles que prévues au moment de l'élaboration de l'avant-projet de budget. Cette prévision fait par la suite l'objet d'une révision, au cours de l'exercice concerné, et est inscrite dans un budget rectificatif, les versements des États membres étant adaptés en conséquence.

Les données finales relatives aux assiettes TVA et RNB ne sont cependant pas disponibles avant la fin de l'exercice suivant l'exercice en question.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1).

La différence entre les montants dus par les États membres en fonction des assiettes finales et les sommes qu'ils ont effectivement versées sur la base de la prévision budgétaire (révisée) est par conséquent appelée au cours de l'exercice suivant l'exercice auquel ces assiettes se rapportent. Ces soldes TVA et RNB sont calculés par la Commission, et les États membres sont tenus de les mettre à disposition le premier jour ouvrable de décembre. Lors des exercices suivants, des corrections peuvent encore être apportées aux assiettes finales de la TVA et du RNB. Les soldes calculés antérieurement sont alors adaptés, et la différence est appelée en même temps que les soldes TVA et RNB pour l'exercice précédent.

## Chapitre 13

# Les dépenses par rubrique

## 1. Introduction

### 1.1. Les implications du cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 a été officiellement adopté le 17 mai 2006 au moment de la signature de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière <sup>(1)</sup> par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Trois grandes priorités ont été retenues pour le cadre financier pluriannuel 2007-2013:

- intégrer le marché unique dans un objectif plus large de croissance durable, en mobilisant les politiques économiques, sociales et environnementales à cette fin. Cette priorité regroupe les objectifs de compétitivité, de cohésion et de conservation et gestion des ressources naturelles;
- donner plus de substance au concept de citoyenneté européenne en complétant l'espace de liberté, de sécurité et de justice par la notion d'accès aux biens et aux services publics de base;
- construire un rôle cohérent pour l'Europe en tant qu'acteur mondial, à partir de ses valeurs intrinsèques, au niveau tant de ses responsabilités régionales que de la promotion du développement durable et de sa contribution à la sécurité civile et stratégique.

---

<sup>(1)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/c\\_139/c\\_13920060614fr00010017.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/c_139/c_13920060614fr00010017.pdf).

## **1.2. La structure et les plafonds du cadre financier pluriannuel 2007-2013**

Alors que l'Agenda 2000<sup>(1)</sup> comprenait 8 rubriques (11 en comptant les sous-rubriques), le cadre pour 2007-2013, tel qu'il a été adopté, est organisé en 6 rubriques (8, si l'on inclut les sous-rubriques ou sous-plafonds). Il est donc simplifié et moins rigide. Un nombre plus limité de rubriques permet non seulement de mieux refléter les grands objectifs politiques, mais aussi de disposer d'une marge de manœuvre indispensable pour faire face à des développements qui ne peuvent pas toujours être prévus de façon précise dix ans à l'avance.

### — Rubrique 1 «Croissance durable»

Cette rubrique se divise en deux composantes distinctes mais liées.

La sous-rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» regroupe les dépenses consacrées à la recherche et à l'innovation, à l'éducation et à la formation, aux réseaux transeuropéens, à la politique sociale, au marché intérieur et à ses politiques associées.

La sous-rubrique 1b «Cohésion pour la croissance et l'emploi» vise à favoriser la convergence des États membres et des régions les moins développés, à compléter la stratégie de l'UE de développement durable en dehors des régions les moins prospères et à soutenir la coopération inter-régionale.

### — Rubrique 2 «Conservation et gestion des ressources naturelles»

Elle regroupe les politiques communes agricoles et de la pêche, le développement rural, les mesures environnementales ainsi que les actions vétérinaires et phytosanitaires.

---

(1) [http://ec.europa.eu/budget/faq/faq\\_fin\\_persp\\_en.htm#faq11](http://ec.europa.eu/budget/faq/faq_fin_persp_en.htm#faq11).

— Rubrique 3 «Citoyenneté, liberté, sécurité et justice»

Cette rubrique reflète l'importance croissante de deux nouveaux champs de compétences de l'Union.

La sous-rubrique 3a «Liberté, sécurité et justice» regroupe les dépenses en matière de justice et d'affaires intérieures, de protection des frontières, de politique d'immigration et d'asile;

La sous-rubrique 3b «Citoyenneté» regroupe les dépenses en matière de santé publique et de protection des consommateurs, de culture, de jeunesse, d'information et de dialogue avec les citoyens.

— Rubrique 4 «L'Union européenne en tant qu'acteur mondial»

Elle couvre toutes les actions extérieures, y compris les instruments de préadhésion. La Commission avait même proposé l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'Union, mais elle n'a pas été suivie par le Conseil européen et le Parlement européen.

— Rubrique 5 «Administration»

Cette rubrique comprend les dépenses administratives de toutes les institutions, les pensions et les écoles européennes.

— Rubrique 6 «Compensations»

La rubrique 6 inclut certains montants temporaires postadhésion liés à l'élargissement de l'Union le plus récent (compensation sur 2007-2013 pour la Bulgarie et la Roumanie).

Les tableaux 13.1 et 13.2 présentent les crédits d'engagement pour le cadre financier des années 2007 à 2013 (en prix constants et en prix courants). Ils tiennent également compte de la révision du régime de financement du système européen de radionavigation par satellite Galileo et de l'Institut européen de technologie (voir le chapitre 6).

**TABLEAU 13.1**  
**Cadre financier 2007-2013 (révisé)<sup>(1)</sup>**

*(en millions d'euros, à prix constants de 2004)*

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
<b>1. Croissance durable</b>	50 865	53 262	54 071	54 860	55 400	56 866	58 256	383 580
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 404	9 595	10 209	11 000	11 306	12 122	12 914	75 550
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 461	43 667	43 862	43 860	44 094	44 744	45 342	308 030
<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	51 962	54 685	54 017	53 379	52 528	51 901	51 284	369 756
dont: dépenses liées au marché et paiements directs	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
<b>3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice</b>	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Liberté, sécurité et justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
<b>4. L'UE acteur mondial</b>	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
<b>5. Administration <sup>(2)</sup></b>	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
<b>6. Compensations</b>	419	191	190					800
<b>Total des crédits d'engagement</b>	117 277	122 683	123 370	123 862	124 167	125 643	127 167	864 169
en pourcentage du RNB	1,08	1,09	1,07	1,05	1,03	1,02	1,01	1,048
<b>Total des crédits de paiement</b>	115 142	119 805	112 182	118 549	116 178	119 659	119 161	820 676
en pourcentage du RNB	1,06	1,06	0,97	1,00	0,97	0,97	0,95	1,00
<b>Marge disponible</b>	0,18	0,18	0,27	0,24	0,27	0,27	0,29	0,24
<b>Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB</b>	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

<sup>(1)</sup> Révision conforme à la décision du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2007 (JO L 6 du 10.1.2008, p. 7).

<sup>(2)</sup> Les montants des dépenses de pensions pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

**TABLEAU 13.2**  
**Cadre financier 2007-2013 (révisé)<sup>(1)</sup>**

*(en millions d'euros, à prix courants)*

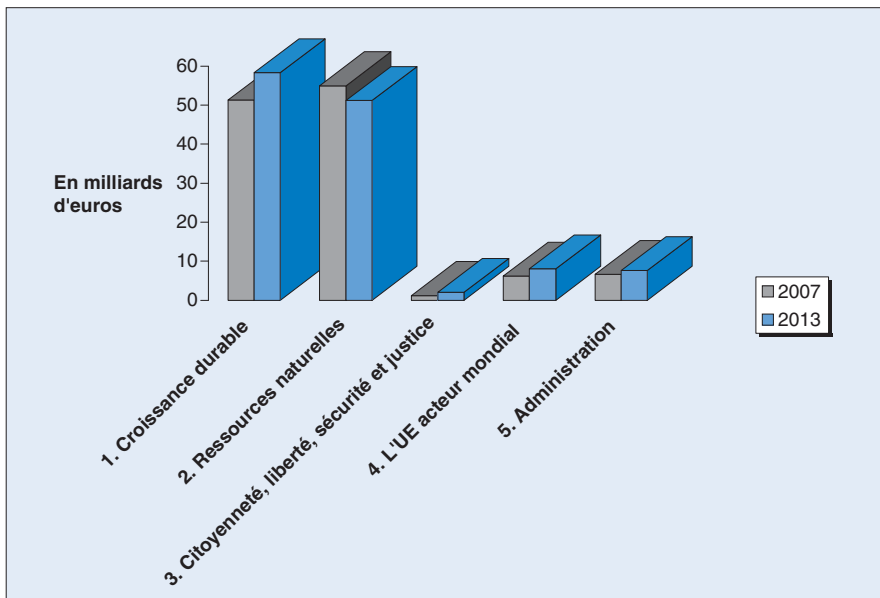
Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
<b>1. Croissance durable</b>	53 979	57 653	59 700	61 782	63 638	66 628	69 621	433 001
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188	347 414
<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	55 143	59 193	59 639	60 113	60 338	60 810	61 289	416 525
dont: dépenses liées au marché et paiements directs	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
<b>3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice</b>	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
3a. Liberté, sécurité et justice	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b. Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
<b>4. L'UE acteur mondial</b>	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
<b>5. Administration<sup>(2)</sup></b>	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
<b>6. Compensations</b>	445	207	210					862
<b>Total des crédits d'engagement</b>	124 457	132 797	136 211	139 489	142 629	147 210	151 976	974 769
en pourcentage du RNB	1,04	1,06	1,04	1,02	1,00	0,99	0,98	1,02
<b>Total des crédits de paiement</b>	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294
en pourcentage du RNB	1,02	1,03	0,94	0,97	0,93	0,94	0,91	0,96
<b>Marge disponible</b>	0,22	0,21	0,30	0,27	0,31	0,30	0,33	0,28
<b>Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB</b>	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

<sup>(1)</sup> Révision conforme à la décision du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2007 (JO L 6 du 10.1.2008, p. 7).

<sup>(2)</sup> Les montants des dépenses de pensions pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

## GRAPHIQUE 13.1

La structure des dépenses 2007-2013



## 2. Les rubriques

### 2.1. Sous-rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»

La promotion de la compétitivité est un objectif stratégique fondamental de l'UE que s'est fixé la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, qui constitue un cadre pour la mise en œuvre d'un processus de réforme ambitieux en partenariat avec les États membres. Le budget communautaire pour la promotion de la compétitivité en faveur de la croissance et de l'emploi pour 2007-2013 s'élève à 85,6 milliards d'euros en prix courants, soit 8,8 % du budget total de l'UE. Près de 65 % de ce montant sont dépensés en recherche et développement (R & D). Les réseaux de transport et énergétiques, l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que le programme pour l'innovation et la compétitivité (PIC) constituent les autres secteurs principaux de dépenses. Les actions allant dans le sens des objectifs de compétitivité, de croissance durable et

d'emploi sont prises dans les domaines suivants: marché intérieur, statistiques, lutte contre la fraude, fiscalité et union douanière.

### 1) *Initiatives essentielles*

- Les 7<sup>es</sup> programmes-cadres (CE et Euratom) de recherche et de développement technologique (7<sup>e</sup> PC) présentent l'ensemble des activités communautaires dans ce domaine et les actions de l'UE en faveur des activités de recherche et de développement dans un grand nombre de disciplines scientifiques. Ces programmes constituent un instrument essentiel du renforcement de l'espace européen de la recherche (EER). Ils jouent un rôle de premier plan en matière d'aide à la recherche européenne et d'encouragement à la coopération dans l'Union. Ils financent les projets de recherche collaborative dans des domaines tels que la santé, les nanotechnologies, l'énergie, l'environnement (y compris le changement climatique) et le transport, en tenant compte de la politique de coopération scientifique et technologique internationale. L'un des autres objectifs importants des 7<sup>es</sup> PC est d'assurer l'utilisation optimale et le développement d'infrastructures de recherche, en soutenant les groupements régionaux axés sur la recherche et la recherche au profit des PME. Grâce à leurs effets combinés, ces programmes permettront l'émergence et le renforcement de pôles d'excellence européens dans différents domaines. Les 7<sup>es</sup> PC encouragent la mobilité des chercheurs européens et financent des projets individuels d'un haut niveau d'excellence scientifique. La mise en place dans leur cadre d'un «instrument de financement avec partage des risques» permet d'accroître le volume des opérations de prêts et de garantie de prêts de la Banque européenne d'investissement, facilitant ainsi l'accès au financement par l'emprunt aux opérateurs privés investissant dans la recherche, le développement technologique et la démonstration. La création d'un Conseil européen de la recherche (CER), un des éléments centraux des 7<sup>es</sup> PC, devrait permettre d'insuffler une nouvelle dynamique à la recherche en privilégiant l'excellence par la concurrence et en attirant des universitaires de renom. Le montant global alloué à la recherche et au développement technologique pour 2007-2013 s'élève à 54,6 milliards d'euros.
  
- Grâce à son programme sur les réseaux transeuropéens (RTE), l'Union encourage la mise en relation des régions et des réseaux nationaux de transport et d'énergie au moyen d'infrastructures modernes et efficaces.

L'accent est mis essentiellement sur l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que sur l'accès à ces réseaux. Sur la période 2007-2013, les réseaux transeuropéens de transport se concentreront sur 30 projets prioritaires, une attention toute particulière étant accordée au financement des sections transfrontalières et aux projets visant à supprimer les goulets d'étranglement. Pour les projets RTE dans le domaine de l'énergie, le total de l'aide communautaire qui leur est allouée ne peut dépasser 10 % du coût total des investissements. Pour les projets dans le domaine des transports, l'aide financière communautaire ne peut en général dépasser 30 % s'il s'agit de projets prioritaires dans les sections transfrontalières ou 20 % dans le cas des autres projets prioritaires. Outre les crédits de la ligne budgétaire des RTE, les réseaux transeuropéens bénéficient aussi de l'appui des Fonds structurels, du Fonds de cohésion et des prêts de la Banque européenne d'investissement. Le programme Marco Polo II soutient pour sa part les modes de transport plus respectueux de l'environnement tels que le transport maritime, le rail et le transport fluvial, en particulier sur les longues distances, dans les zones urbaines et sur les axes saturés. Le montant global alloué aux RTE et au programme Marco Polo 2007-2013 s'élève à 8,6 milliards d'euros.

- Galileo est un projet phare d'importance stratégique pour l'industrie européenne. Il s'appuiera sur 30 satellites qui permettront une couverture maximale de la terre et conféreront au système un avantage concurrentiel pour la mesure des objets dans le temps et l'espace. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 3,4 milliards d'euros dont 400 millions sont financés sous le 7<sup>e</sup> PC (voir le chapitre 6).
- Le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie comprend quatre programmes sectoriels sur l'éducation scolaire (Comenius), l'éducation supérieure (Erasmus), la formation professionnelle (Leonardo da Vinci) et la formation des adultes (Grundtvig). Il contribue à l'avènement d'une société de la connaissance dans l'Union, essentielle pour assurer une croissance économique durable, des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et une plus grande cohésion sociale. Concrètement, le programme offre aux apprenants, aux professeurs et aux formateurs l'opportunité d'étudier ou d'enseigner dans un autre État membre. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 7,0 milliards d'euros.

- 
- Erasmus Mundus et Erasmus Mundus II sont des programmes de coopération et de mobilité dans le domaine de l'enseignement supérieur, dont le but est d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur européen et de promouvoir la compréhension interculturelle à travers la coopération avec les États non membres. Ils contribuent également à augmenter l'attractivité de l'enseignement supérieur européen dans le monde entier. Le montant global alloué à Erasmus Mundus II pour la période 2009-2013 s'élève à 0,5 milliard d'euros.
  - Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) fournit une réponse cohérente et intégrée aux objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi. Le plus important de ses programmes spécifiques, le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE), a pour vocation d'aider les entreprises innovantes en leur facilitant l'accès aux financements grâce au Fonds européen d'investissement. Le PIE facilite également l'accès des PME à l'UE par le biais de réseaux de soutien aux entreprises. Le programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) stimule les nouveaux marchés des réseaux électroniques, du contenu multimédia et des technologies numériques. Le programme «Énergie intelligente-Europe» soutient les actions visant à accroître l'adoption et la demande en faveur d'une énergie plus efficace, à promouvoir les sources d'énergie renouvelables et à stimuler la diversification des combustibles et l'efficacité énergétique dans les transports. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 3,6 milliards d'euros.
  - Le programme d'action communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (Progress) regroupe les actions ciblant la lutte contre la discrimination, la promotion de la diversité et de l'égalité des sexes, les mesures d'incitation à l'emploi, les conditions de travail, la protection sociale et la lutte contre l'exclusion sociale. Il fournit un appui financier à la mise en œuvre de l'agenda pour la politique sociale. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 0,7 milliard d'euros.
  - Le programme de démantèlement des installations nucléaires a pour objectif d'assurer la fermeture de vieilles centrales nucléaires et de veiller au traitement approprié des éléments et des sites contaminés. Les centrales nucléaires V-1 de Jaslovske Bohunic en Slovaquie et d'Ignalia

en Lituanie en sont des exemples. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 1,3 milliard d'euros.

- *Fiscalis 2013* et *Douane 2013*. *Douane 2013* doit promouvoir le développement d'un environnement douanier informatisé paneuropéen, contribuer à la mise en œuvre d'un code des douanes modernisé, veiller au bon fonctionnement des systèmes informatiques transeuropéens actuellement opérationnels et soutenir les actions renforçant la coopération entre administrations douanières des États membres. *Fiscalis* vise pour sa part à établir une coopération plus étroite entre autorités fiscales et à améliorer l'application des règles fiscales existantes. Il s'occupe également des questions relatives à la fraude fiscale. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 0,5 milliard d'euros.

## *2) De nouveaux instruments financiers*

- L'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière a institué de nouveaux mécanismes de cofinancement destinés à renforcer l'effet de levier du budget de l'UE par des incitations accrues au financement. Les trois institutions sont convenues d'encourager la mise au point d'instruments financiers pluriannuels appropriés agissant comme des catalyseurs pour les investisseurs publics et privés, en collaboration avec la Banque européenne d'investissement, le Fonds européen d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. L'objectif est en particulier de soutenir l'investissement dans la recherche et le développement, les réseaux transeuropéens et les petites et moyennes entreprises.
- Le mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR) est un dispositif de prêt innovant, conçu par la BEI et soutenu par le 7<sup>e</sup> programme-cadre, qui vise à encourager l'investissement majoritairement privé dans la recherche, le développement technologique et la démonstration (RDT) et l'innovation. Le MFPR, qui a été conjointement développé par la Commission européenne et la BEI, fournira des prêts et des garanties à des projets de RDT et d'innovation (en visant en particulier le développement des infrastructures de recherche) qui autrement ne recevraient pas suffisamment de financements en raison de leur risque élevé. La Communauté européenne (CE) et la

BEI, en tant que partenaires partageant les risques, contribueront à hauteur de 1 milliard d'euros chacune au mécanisme afin de couvrir les risques spécifiques liés au financement des projets MFPR. Sur la base de ce partage des risques, jusqu'à 10 milliards d'euros au total pourraient être fournis aux projets de RDT et d'innovation dans le cadre du MFPR. Grâce à ce dernier, la BEI sera en mesure de financer davantage de projets de R & D et d'innovation et, ainsi, d'accorder des prêts ou des garanties présentant un profil de risque plus élevé que ceux habituellement financés sur le marché européen. En permettant à la BEI de renforcer sa capacité de financement dans le domaine de la recherche et de l'innovation, le MFPR appuiera les efforts de financement consentis par de nombreux établissements financiers européens en faveur de la RDI et renforcera leur effet de levier, ce qui augmentera le volume total des financements mis à la disposition de ce secteur par les banques et les marchés de capitaux. Le MFPR est un dispositif axé sur la demande. L'UE et la BEI seront remboursées pour les risques pris. Le MFPR cible les organismes privés et publics intervenant dans le domaine de la recherche et de l'innovation, quels que soient leur taille et leur régime de propriété, et plus particulièrement les entreprises de taille moyenne à forte intensité de recherche, les PME, les laboratoires de recherche et autres grandes initiatives dans le domaine de la recherche, comme les «initiatives technologiques conjointes». Le MFPR n'est pas seulement ouvert aux entités juridiques participant à des projets au titre du 7<sup>e</sup> programme-cadre ou du programme Eureka, mais à toute entité juridique ou initiative menant des activités de RDI qui contribue à la réalisation des objectifs du 7<sup>e</sup> programme-cadre.

- Comme l'y ont invitée le Conseil et le Parlement européen, la BEI proposera des facilités de crédit avec partage des risques à son réseau de banques partenaires dans tous les États membres et pays associés en vue du financement de projets et de promoteurs de plus petite taille. Ces facilités de crédit renforceront la capacité de prêt de la BEI pour les projets de RDI. L'accord de coopération entre la Communauté européenne et la BEI sur le MFPR a été signé le 5 juin 2007 par Janez Potonik, membre de la Commission, et Philippe Maystadt, président de la BEI. À l'heure actuelle, il couvre la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2008; à partir de 2009, il sera révisé chaque année, de manière à prendre en compte la décision sur le 7<sup>e</sup> programme-cadre, les décisions pertinentes sur les programmes spécifiques «coopération» et «capacités» ainsi que la demande du marché.

- Le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise, qui fait partie du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, vise à faciliter l'accès des PME aux financements afin d'encourager l'investissement dans les phases de création (amorçage ou démarrage), d'expansion et de transmission. Les instruments financiers de la Communauté ciblant les PME sont en particulier le mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance (MIC) et le mécanisme de garantie pour les PME (GPME); leur gestion est assurée par le Fonds européen d'investissement au nom de la Commission.
- Le MIC contribue à faciliter la création et le financement des PME ainsi qu'à réduire le déficit du marché en fonds propres et en capital-risque qui empêche les PME d'exploiter leur potentiel de croissance; il soutient également les PME innovantes à fort potentiel de croissance, en particulier celles qui s'engagent dans la recherche, le développement et d'autres activités d'innovation. Le MIC investit dans des fonds spécialisés de capital-risque qui, à leur tour, fournissent des capitaux aux PME.
- Le mécanisme GPME fournit des contre-garanties aux régimes de garantie ou des garanties directes en vue de faciliter le financement par le biais de l'emprunt (prêt ou crédit-bail) ou du microcrédit, l'octroi de garanties aux investissements en fonds propres ou en quasi-fonds propres dans des PME et la titrisation de portefeuilles de crédits consentis à des PME afin de mobiliser des moyens supplémentaires de financement par l'emprunt pour les PME.
- Un instrument de garantie de prêts a été créé pour les projets RTE-T (GPTT). Conformément au règlement déterminant les règles générales d'octroi de concours financiers communautaires dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, la contribution du budget général de l'Union européenne à cet instrument de garantie ne peut dépasser 500 millions d'euros pour la période 2007-2013. La BEI contribue pour un montant équivalent. La BEI partage les risques en tant que partenaire et gère la contribution communautaire au GPTT au nom de la Communauté. Le risque auquel la Communauté s'expose dans le cadre de cet instrument de garantie, y compris les commissions de gestion et les autres coûts éligibles, est limité au montant de la contribution communautaire à l'instrument et il n'y a pas d'autre engage-

ment sur le budget général de l'Union européenne. Le risque résiduel inhérent à toutes les opérations est supporté par la BEI.

- L'objectif général du GPTT est de renforcer la capacité de mobilisation de ressources publiques limitées pour stimuler les investissements de capitaux privés dans des projets d'infrastructures de transport de portée européenne dont la viabilité financière est subordonnée, en tout ou en partie, à la perception de recettes, de péages ou d'autres revenus provenant des usagers ou bénéficiaires ou de paiements effectués en leur nom; le GPTT vise à pallier le problème de la faible capacité du secteur privé à assumer les risques afférents au niveau des recettes d'exploitation initiales. Cet objectif est atteint en garantissant une sécurité accrue aux mécanismes de crédit d'appoint destinés à couvrir les risques postérieurs à la construction au début de la phase opérationnelle du projet.

## **2.2. Sous-rubrique 1b «Cohésion pour la croissance et l'emploi»**

La politique de cohésion de l'UE a pour finalité de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne élargie afin de favoriser son développement équilibré et durable. Elle est conçue pour réduire les disparités de niveau de développement entre régions et entre États membres et combler le retard des régions ou îles les moins favorisées, notamment en zone rurale. L'aide en faveur de la cohésion, qui est mise en œuvre par la Commission et les États membres dans le cadre d'une gestion partagée, est destinée à compléter plutôt qu'à se substituer aux dépenses structurelles d'un État membre. La politique de cohésion a subi une évolution profonde au fil du temps. Même si les créations du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional remontent respectivement à 1958 et 1975, c'est l'Acte unique européen de 1986 qui a posé les bases d'une véritable politique de cohésion sociale. L'une des finalités de cette politique était de contrebalancer les effets de la mise en place du marché intérieur sur les États membres les moins développés. Alors que le budget communautaire consacré à la cohésion représentait environ 17 % du premier cadre financier, les crédits affectés à la cohésion sur 2007-2013 s'élèvent à 347,4 milliards d'euros en prix courants (y inclus 0,8 milliard pour l'assistance technique), soit environ 36 % du budget total de l'UE.

### 1) *Initiatives essentielles*

- La convergence, avec un peu plus de 81 % des dépenses de cohésion, constitue l'objectif prioritaire. Elle vise à stimuler le potentiel de croissance des États membres et des régions les moins développés, en améliorant la qualité de l'investissement requis pour promouvoir la compétitivité à long terme, la création d'emplois et le développement durable. 70 % des crédits de convergence sont affectés aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'EU-25 au moment de l'adoption des instruments de cohésion et 24 % sont affectés, par l'intermédiaire du Fonds de cohésion, aux États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'EU-25. Les 5 % restants sont alloués au soutien transitoire des régions ayant perdu leur éligibilité à la suite de l'effet statistique de l'élargissement. La répartition par État membre est fonction de critères objectifs tels que la population éligible, le niveau de prospérité régional et national, la surface territoriale et le taux de chômage. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 282,9 milliards d'euros.
  
- La compétitivité régionale et la capacité d'emploi: 16 % des dépenses de cohésion sont destinées à ce secteur. Elles sont investies dans des régions non couvertes par l'objectif de convergence par le biais d'une gamme d'outils destinés à stimuler l'innovation et l'économie de la connaissance et à réduire l'isolement régional vis-à-vis des réseaux numériques et de transport. 79 % de ces fonds sont répartis entre les États membres sur la base des critères de la population éligible, de la prospérité régionale, de l'emploi et de la densité de population, tandis que les 21 % restants sont consacrés au soutien transitoire et spécifique aux régions dont le PIB par habitant a dépassé le seuil de 75 % du PIB moyen de l'EU-25. 75 % du total des dépenses de l'EU-25 pour la compétitivité et l'emploi sont affectés à des actions relevant directement de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 55,0 milliards d'euros.
  
- La coopération territoriale: 3 % des dépenses de cohésion vont à la coopération territoriale aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional. Outre la contribution européenne au Fonds international pour l'Irlande, le programme PEACE, qui relève de l'objectif de coopération transfrontalière, soutient également les efforts de paix et

de réconciliation en Irlande du Nord. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 8,7 milliards d'euros.

## *2) Les principaux instruments financiers*

La politique de cohésion est mise en œuvre au moyen de trois instruments financiers principaux:

- le Fonds européen de développement régional intervient dans tous les États membres et cofinance des projets d'infrastructure et des investissements productifs ainsi que d'autres mesures de soutien au développement régional et local;
- le Fonds de cohésion cofinance les réseaux transeuropéens dans le secteur des infrastructures de transport et des projets environnementaux (notamment dans les domaines de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et des moyens de transport durables) dans les États membres dont le RNB per capita (PPA) est inférieur à 90 % de la moyenne de l'EU-25;
- le Fonds social européen soutient les mesures destinées à améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs en favorisant leur mobilité et en facilitant leur adaptation aux changements industriels.

Ces Fonds fournissent également une assistance technique, qui peut être utilisée pour aider les régions et les États membres à préparer des projets de financement de première importance (Jaspers), pour mobiliser des ressources financières supplémentaires pour des prêts à des partenariats publics et privés dans les zones urbaines (Jessica) ou pour améliorer l'accès au financement et au capital-risque des PME (Jeremie). Ces initiatives sont mises en œuvre en étroite coopération avec, notamment, le groupe de la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

### **2.3. Rubrique 2 «Conservation et gestion des ressources naturelles»**

L'UE s'est vu confier un mandat fort et des responsabilités étendues dans les domaines de l'agriculture et du développement rural, de la pêche et de l'environnement. Le budget communautaire pour la conservation et la

gestion des ressources naturelles sur 2007-2013 s'élève à 416,5 milliards d'euros, soit près de 43 % du budget total de l'UE. Le financement est essentiellement destiné à l'agriculture, qui bénéficie de plus de 79 % des crédits, au développement rural, à la pêche, aux projets environnementaux et aux actions vétérinaires et phytosanitaires.

En termes de modes de financement, 85 % du budget de la politique agricole commune seront mis en œuvre par l'intermédiaire de versements directs aux agriculteurs sous réserve de la «conditionnalité», les crédits restants étant essentiellement affectés à des interventions visant à stabiliser les marchés agricoles de divers produits.

Le financement en faveur du développement rural privilégie le cofinancement. Même si les priorités globales sont arrêtées au niveau communautaire, les États membres disposent d'une latitude importante pour concevoir leurs programmes, de manière à refléter un équilibre adéquat entre les trois principaux objectifs.

En ce qui concerne la pêche, les activités du Fonds européen pour la pêche (FEP) sont essentiellement mises en œuvre par les États membres dans le cadre d'une gestion partagée.

### *1) Initiatives essentielles*

— Les objectifs de la PAC découlent directement du traité. La PAC doit, en particulier, assurer à la population agricole un niveau de vie décent, stabiliser les marchés et garantir la sécurité des approvisionnements. Au fil du temps, la PAC a connu de profondes mutations, avec plusieurs réformes majeures et des efforts de simplification. La dernière réforme importante a eu lieu en 2003 et a notamment placé l'accent sur:

- le «paiement unique par exploitation» versé aux agriculteurs indépendamment de leur production;
- l'établissement d'un lien entre le paiement et le respect de normes environnementales, alimentaires, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux («conditionnalité»);
- le renforcement de la politique de développement rural;

- la réduction des versements directs aux exploitations de plus grande taille («modulation»);
- un plafonnement des dépenses de la PAC jusqu'en 2013;
- plusieurs réformes sectorielles.

L'objectif fondamental de ces réformes était d'orienter davantage l'économie agricole vers le marché afin de rendre le secteur agricole plus compétitif. Pour mieux refléter la pluralité de fonctions de l'activité agricole, la PAC doit également être pleinement compatible avec le développement durable, notamment en promouvant des méthodes de production respectueuses de l'environnement ainsi que l'utilisation efficace des ressources. Au cours des vingt dernières années, la part de la PAC dans le budget de l'UE est passée de 70 % à moins de 45 %. À la fin de la période 2007-2013, elle devrait s'élever à 39 % du budget de l'UE. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 316,6 milliards d'euros (après transfert au développement rural).

— Le développement rural est considéré comme le second pilier de la PAC. La politique de développement rural pour 2007-2013 s'articulera autour de trois thèmes majeurs:

- l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture;
- la préservation de l'environnement et du patrimoine rural par un soutien de l'aménagement de l'espace;
- l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales, accompagnée d'une diversification de l'économie rurale.

Les ressources consacrées au cofinancement du développement rural seront principalement injectées dans des programmes de développement rural relevant du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Une partie de ces ressources cofinancera la gestion du réseau Natura 2000, un réseau de sites écologiques européens mis en place pour protéger les différents types d'habitat et les espèces végétales et animales d'importance particulière. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 92,0 milliards d'euros.

- 64 % du budget alloué à la pêche et aux affaires maritimes seront investis dans le Fonds européen pour la pêche (FEP). Le FEP contribue à la diversification économique des régions affectées par la réduction de l'activité halieutique, à l'adaptation de la capacité de la flotte et à son renouvellement, dans la mesure où celui-ci n'entraîne pas une intensification de la pêche. Le reste du budget sera utilisé pour financer la pêche et les affaires maritimes par d'autres voies. Les activités financées en dehors du FEP comprennent les dépenses découlant des accords de pêche communautaires avec des pays tiers, le contrôle et le suivi de la politique commune de la pêche (PCP) et le soutien à la gestion de ressources halieutiques par la collecte de données de base et la réalisation d'études et de projets pilotes. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 6,8 milliards d'euros.
- L'objectif du programme environnemental européen LIFE+ est de promouvoir la biodiversité, de développer la politique et la gouvernance environnementale et de soutenir les activités d'information et de communication. 40 % du montant alloué à LIFE+ financeront des projets de promotion de la biodiversité, par exemple la conservation des habitats ou la protection des oiseaux sauvages. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 2,1 milliards d'euros.

#### **2.4. Sous-rubrique 3a «Liberté, sécurité et justice»**

La protection de la vie, de la liberté et de la propriété des citoyens est un objectif essentiel de l'Union européenne. Dans un contexte d'interdépendance croissante des aspects de sécurité, les responsabilités dans ce secteur s'étendent à la gestion des frontières extérieures de l'Union, au développement d'une zone d'asile commune, à la coopération entre les organismes chargés de l'application de la loi et les autorités judiciaires dans la prévention et la lutte contre le terrorisme et la criminalité, la sauvegarde des droits fondamentaux et la définition d'une approche globale des questions relatives aux stupéfiants.

En 2013, les dépenses allouées à la sous-rubrique «Liberté, sécurité et justice» auront augmenté en termes réels de 163 % par rapport à la dernière année du précédent cadre financier. Le cadre financier actuel prévoit l'affectation d'environ 0,77 % du budget général de l'UE aux programmes de solidarité, de gestion des flux migratoires, de sécurité, de sauvegarde

des libertés, des droits fondamentaux et de la justice. Le montant global pour 2007-2013 s'élève à 7,6 milliards d'euros.

### 1) *Initiatives essentielles*

#### Solidarité et gestion des flux migratoires

- Le Fonds européen pour les frontières extérieures soutient la mise en œuvre par les services consulaires d'un système européen commun de gestion intégrée des frontières et de coopération. Parmi les mesures financées par ce Fonds figurent le développement et la mise en œuvre de systèmes de surveillance ainsi que la mise en place d'une coordination stratégique et opérationnelle entre les autorités. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 1,82 milliard d'euros.
- Le Fonds européen pour les réfugiés aide les États membres à accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et à supporter les conséquences de cet accueil, dans le respect de leurs obligations internationales de protection. Il cofinance les actions liées aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile, telles que les infrastructures de logement, l'assistance médicale et juridique et les mesures d'intégration. Le montant global alloué pour la période 2008-2013 s'élève à 628 millions d'euros.
- Un soutien à l'intégration et aux politiques d'aide au retour est apporté par le biais du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour le retour. Grâce au Fonds d'intégration, les États membres peuvent donner aux ressortissants de pays tiers la possibilité de s'établir et de prendre part activement aux sociétés européennes. Il comprend des mesures destinées à dispenser une connaissance de base de la langue du pays hôte et de ses institutions et valeurs fondamentales. Le Fonds pour le retour assiste les États membres en vue d'une gestion améliorée des règles communes de retour. Les montants globaux alloués s'élèvent à 825 millions d'euros pour le Fonds d'intégration (2007-2013) et à 676 millions d'euros pour le Fonds pour le retour (2008-2013).
- En outre, des instruments spécifiques sont consacrés au développement et au déploiement de systèmes informatiques à grande échelle, comme le système d'information Schengen de deuxième génération, le

système d'information sur les visas ou le système Eurodac qui permet de comparer les empreintes digitales des demandeurs d'asile afin de déterminer l'État membre habilité à instruire leur demande.

### Sécurité et sauvegarde des libertés

- Un programme conçu pour prévenir le terrorisme et se préparer à l'affronter et à gérer ses conséquences permet de protéger les citoyens contre des actes qui pourraient menacer les libertés individuelles, la société démocratique et l'État de droit. Les mesures de soutien comportent des actions visant à une meilleure évaluation des risques et des menaces ainsi qu'à une meilleure coopération entre les services de sécurité. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 139 millions d'euros.
- Un deuxième programme de sécurité vise à promouvoir la coordination, la coopération et les pratiques d'excellence dans les domaines de la répression, de la prévention de la criminalité et de la criminologie ainsi que de la protection des témoins et des victimes. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 606 millions d'euros.

### Droits fondamentaux et justice

- Un programme-cadre sur les droits fondamentaux et la justice finance des actions contre la violence, des campagnes d'information et de prévention sur l'usage des stupéfiants et des actions de promotion active des droits fondamentaux. Le même instrument soutient également la coopération judiciaire dans les affaires pénales et civiles et vise à promouvoir la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, en évitant ainsi les conflits juridictionnels et en garantissant les droits des accusés. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 117 millions d'euros pour les actions contre la violence, à 21 millions d'euros pour la prévention et l'information sur la drogue, à 97 millions pour les droits fondamentaux et à 308 millions d'euros pour la coopération judiciaire.
- Le budget de l'UE finance également l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à Vienne, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) à Varsovie, l'Observatoire européen des drogues et des toxi-

comanies à Lisbonne, le Collège européen de police à Bramshill, le réseau de coopération juridique Eurojust à La Haye et, une fois qu'il aura été transformé en organisme de l'UE, l'Office européen de police Europol.

## **2.5. Sous-rubrique 3b «Citoyenneté»**

Actuellement, l'Union européenne consacre environ 0,5 % de son budget à des actions de promotion de la citoyenneté active, à la santé et à la protection des consommateurs, à des programmes favorisant la culture et la diversité européennes ainsi qu'à un instrument pour les urgences majeures visant à accroître l'efficacité et l'efficacité de la protection civile. Dans le dernier cas, l'Union européenne apporte son soutien et s'occupe de la coordination ou d'actions complémentaires auprès des États membres, qui conservent la responsabilité première. La hausse la plus remarquable dans la rubrique sur la citoyenneté concerne les politiques de la santé et des consommateurs (notamment le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies à Stockholm et l'Autorité européenne de sécurité des aliments à Parme): en fin de période, leur dotation sera de 33 % supérieure (en prix de 2004) à ce qu'elle était en 2006.

L'assistance financière au titre de la citoyenneté prend généralement la forme de subventions, accordées après appels à propositions ou passation de marchés publics, en fonction des besoins spécifiques. En règle générale, les programmes sont gérés de manière centralisée par la Commission mais celle-ci peut également déléguer la gestion à des organismes externes. Le montant global pour 2007-2013 s'élève à 4,7 milliards d'euros.

### ***1) Initiatives essentielles prévues pour la période 2007-2013 (en prix courants)***

— Des actions dans le domaine de la santé publique sont financées pour promouvoir des modes de vie plus sains et produire et diffuser des connaissances en matière de santé. Les actions concrètes dans ce secteur comprennent notamment des mesures propres à identifier les menaces sanitaires posées par les maladies ou les agents physiques et chimiques, le développement de campagnes de vaccination, la surveillance européenne des maladies transmissibles ou le développement de plans généraux et spécifiques d'urgence sanitaire. Le montant global alloué pour la période 2008-2013 s'élève à 322 millions d'euros.

- Les actions dans le domaine de la politique des consommateurs comprennent le suivi des évolutions du marché, la fourniture d'avis scientifiques et l'évaluation des risques ainsi que la promotion des initiatives de corégulation et d'autorégulation. Le budget de l'UE contribue également au financement du fonctionnement des organisations de consommateurs européennes, à la mise au point de normes communautaires pour les produits et les services et aux mesures en faveur de l'éducation des consommateurs. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 157 millions d'euros.
- Le programme «Jeunesse en action» finance des actions telles que des échanges de jeunes, des mesures pour encourager la participation active des jeunes à la vie démocratique locale, les frais de séjour afférents à la participation volontaire des jeunes à des activités à but non lucratif d'intérêt général ou le soutien à des organismes de jeunesse dans toute l'Europe. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 885 millions d'euros.
- Le programme MEDIA 2007 contribue à la promotion des valeurs culturelles européennes et à la création d'emplois hautement spécialisés dans le secteur de l'audiovisuel. Il vise à mettre en avant la diversité culturelle et linguistique, à augmenter la circulation des œuvres audiovisuelles européennes et à rendre le secteur audiovisuel plus compétitif. Les exemples de cofinancement comprennent la formation de professionnels de l'audiovisuel, le développement de projets européens, des plans de financement, le doublage et le sous-titrage. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 755 millions d'euros.
- L'objectif du programme «Culture 2007» est de promouvoir l'échange et la coopération culturelle, notamment la mobilité des acteurs culturels et la circulation transnationale des produits culturels et artistiques d'intérêt européen. Il soutient les organismes culturels et les projets de coopération sous la forme de festivals, de master classes, d'expositions internationales, d'ateliers, de traductions et de conférences. Un financement important est également fourni aux capitales européennes de la culture pour leur permettre de mettre en œuvre des activités mettant l'accent sur la visibilité européenne et la coopération culturelle transeuropéenne. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 400 millions d'euros.

- Le programme «L'Europe pour les citoyens» encourage la citoyenneté européenne active, en donnant aux citoyens la possibilité d'interagir, de développer un sens de l'identité européenne et en promouvant la tolérance et la compréhension mutuelle entre les Européens. Au nombre de ces activités figurent le jumelage de villes, des projets citoyens locaux à caractère transfrontalier et le soutien d'organisations de la société civile européenne. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 215 millions d'euros.
- L'instrument financier de l'Union pour la protection civile soutient et complète les efforts des États membres pour protéger la population, l'environnement et la propriété en cas de désastres d'origine naturelle ou humaine et pour faciliter la coopération dans le domaine de la protection civile. Il finance des études, des scénarios, des exercices, des échanges de personnel, la communication d'informations et contribue également au développement de systèmes de détection et d'alerte rapide. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 134 millions d'euros.
- Les autres actions et initiatives comprennent le programme des visiteurs de l'UE, l'Année européenne du dialogue interculturel en 2008 et des réseaux d'information pilotes.

## **2.6. Rubrique 4 «L'Union européenne en tant qu'acteur mondial»**

L'UE est fondée sur les valeurs de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que sur l'État de droit. L'Union européenne a alloué 5,8 % du plafond du cadre financier pluriannuel à la projection externe de ses politiques, ce qui représente un montant global de 55,9 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (NB: tous les chiffres sont exprimés en prix courants avec un déflateur standard de 2 % par an). Ce montant est notamment utilisé pour:

- accompagner sur la voie de l'adhésion les pays candidats et de la région des Balkans occidentaux;
- assurer la stabilité, la sécurité et la prospérité dans notre voisinage;
- soutenir la démocratie et les droits de l'homme à travers le monde;

- fournir une assistance économique et une aide au développement;
- répondre aux défis mondiaux (la lutte contre le VIH/sida ou le changement climatique);
- répondre à l'instabilité et aux crises;
- fournir une aide humanitaire et une assistance macrofinancière.

La politique européenne d'aide au développement est, pour l'essentiel, assurée par le Fonds européen de développement (voir le chapitre 18), qui représente une part importante de l'action extérieure mais qui est financé en tant qu'instrument distinct et en dehors du budget général.

À la suite de l'élargissement, l'UE s'est vu confier des responsabilités encore plus importantes dans le domaine des actions extérieures. Ces responsabilités sont orientées vers trois grands objectifs: assurer la stabilité, la sécurité et la prospérité dans son voisinage («L'Union européenne et sa politique de voisinage»); œuvrer activement au développement durable au niveau international («L'Union européenne en tant que partenaire de développement durable»); promouvoir la gouvernance politique globale et contribuer à la sécurité stratégique et civile («L'Union européenne en tant qu'acteur mondial»). Pour assumer ces responsabilités, la communication «Construire notre avenir commun — Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie — 2007-2013» qui a été adoptée le 10 février 2004 fixe un objectif ambitieux: l'Europe doit mieux faire entendre sa voix, grâce à des instruments plus efficaces. Une autre communication relative aux instruments d'aide extérieure dans le futur cadre financier 2007-2013, adoptée le 29 septembre 2004, a précisé plus en détail l'approche à adopter pour atteindre ces objectifs politiques et a proposé des instruments soutenant leur réalisation. Dans un effort de rationalisation de la multitude de bases juridiques des activités externes, il fallait trouver un équilibre entre, d'une part, les instruments géographiques et thématiques et, d'autre part, les instruments à finalité politique et de réaction aux crises.

### *1) Les instruments à finalité politique*

La principale action envisagée est l'intensification, après le lancement en 2007 des nouveaux programmes pour 2007-2013, de l'assistance fondée sur l'instrument d'aide à la préadhésion (IAP), l'instrument européen

de voisinage et de partenariat (IEVP), l'instrument de coopération au développement (ICD), l'instrument de coopération avec les pays industrialisés et d'autres pays à revenu élevé (IPI) et l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

- L'instrument d'aide à la préadhésion. Parmi les avancées et les réalisations récemment intervenues dans le domaine de l'élargissement figure notamment l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie au 1<sup>er</sup> janvier 2007, qui a conclu le cinquième cycle de négociations d'adhésion. L'Union a préparé le terrain pour de futurs élargissements, en ouvrant des négociations d'adhésion avec la Croatie et la Turquie, tandis que l'ancienne République yougoslave de Macédoine s'est vu octroyer le statut de pays candidat. Les objectifs fondamentaux sont la poursuite des négociations d'adhésion avec la Croatie et la Turquie, la préparation de l'ancienne République yougoslave de Macédoine en tant que pays candidat et le renforcement des relations de l'UE avec le reste des Balkans occidentaux dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. Une autre tâche centrale concernera les responsabilités que doit assumer l'UE dans la mise en œuvre du règlement du statut du Kosovo. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, une aide de préadhésion est accordée au titre du nouvel instrument d'aide à la préadhésion, qui a remplacé la série d'instruments existants (Phare, ISPA, Sapard, CARDS et l'aide à la Turquie). Au titre de l'IAP, l'aide à la préadhésion est octroyée aux pays candidats et aux pays candidats potentiels. Cet instrument apporte la souplesse nécessaire à une prise en compte rapide des nouvelles priorités. Il couvre le renforcement des institutions, la coopération régionale et transfrontalière, le développement régional, le développement rural et la valorisation des ressources humaines. Les trois derniers volets ne sont accessibles qu'aux pays candidats retenus et préparent l'entrée en action des Fonds structurels, du Fonds européen agricole de garantie et du Fonds pour le développement rural. Ils sont budgétisés dans leurs domaines politiques respectifs: élargissement, politique régionale, agriculture et développement rural, emploi et affaires sociales. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 11,5 milliards d'euros.
- L'instrument européen de voisinage et de partenariat. La Commission entend poursuivre ses efforts en vue de créer un espace de paix, de stabilité et de prospérité réunissant l'UE et ses voisins grâce au développement de partenariats dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). Les relations entre l'UE et la Fédération de Russie ne

sont pas régies par la PEV et relèvent d'un large partenariat stratégique concrétisé par la définition d'espaces communs <sup>(1)</sup>. Pour la mise en place de ces derniers, des feuilles de route ont été adoptées. L'aide financière est assurée par le nouvel instrument baptisé I EVP, qui s'adresse aux pays ciblés par la politique européenne de voisinage, c'est-à-dire les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, y compris la Palestine, ainsi que les pays d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud. Il soutiendra aussi le partenariat stratégique avec la Russie.

L'IEVP poursuit deux objectifs principaux:

- favoriser une intégration économique progressive et une coopération politique approfondie entre l'UE et les pays partenaires;
- saisir les opportunités et relever les défis résultant de la proximité géographique de l'Union et de ses voisins.

L'IEVP est un instrument «à finalité politique» qui remplace MEDA, Tacis et d'autres anciens instruments hétéroclites. Il se charge en particulier de la mise en œuvre des plans d'action de la PEV. Il se caractérise par un volet relatif à la coopération transfrontalière, qui se concrétisera par des programmes conjoints rassemblant des régions d'États membres et de pays partenaires partageant une frontière commune. Les pays couverts par l'IEVP bénéficieront également des programmes thématiques relevant de l'instrument de coopération au développement, une partie des enveloppes de ces programmes leur étant réservée, notamment au niveau du programme consacré aux migrations et à l'asile. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 11,2 milliards d'euros.

— Le nouvel instrument de coopération au développement a été adopté le 18 décembre 2006 <sup>(2)</sup> avec pour objectif fondamental d'aider les pays en développement, les territoires et les régions éligibles à réduire la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment

---

<sup>(1)</sup> Il existe quatre «espaces communs» de coopération entre l'UE et la Russie: l'espace économique commun, l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, l'espace commun de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure et l'espace commun de recherche, d'éducation et de culture.

<sup>(2)</sup> Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41).

par la poursuite des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), ainsi que par la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme et de l'État de droit. On notera cependant qu'il n'englobe pas le dixième FED, qui couvre les pays ACP, car la proposition d'intégration dans le budget du FED n'a pas été adoptée <sup>(1)</sup>. Néanmoins, les programmes thématiques peuvent comprendre des activités ciblant différentes régions ou groupes de pays partenaires, ou une opération internationale non spécifique à une aire géographique. L'aide sera distribuée conformément aux documents de stratégie concernés, adoptés et examinés avec le Conseil selon la procédure de comitologie et avec le Parlement dans le contexte du dialogue mis en place en vertu du mécanisme de contrôle démocratique. L'une des priorités principales sera de consolider le rôle politique de l'UE en Asie, notamment en renforçant les partenariats avec la Chine et l'Inde, et en concluant des accords globaux avec les principaux pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. La coopération avec l'Amérique latine se poursuivra dans le cadre des orientations stratégiques prévues dans la communication de décembre 2005 <sup>(2)</sup>. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 16,9 milliards d'euros.

- L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme. Cet instrument a vocation à compléter les divers autres outils de mise en œuvre des politiques de l'UE en matière de démocratie et de droits de l'homme, qui vont du dialogue politique et des efforts diplomatiques aux différents instruments de coopération financière et technique, y compris les programmes géographiques et thématiques, sans oublier l'instrument de stabilité mobilisable en cas de crise. La spécificité de l'aide au titre de l'IEDDH tient au rôle complémentaire qu'il joue en raison de son caractère international et de son indépendance d'action par rapport aux gouvernements et aux autres autorités publiques des pays tiers. L'instrument permet une coopération avec la société civile et des interventions au niveau international qui ne sont liées ni à une zone géographique ni à une crise particulière et qui nécessitent éventuellement une approche transnationale. Il fournit le cadre nécessaire à des interventions telles que le soutien aux missions indépendantes

<sup>(1)</sup> Voir le chapitre 18.

<sup>(2)</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée «Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine», COM(2005) 636 final.

d'observation électorale conduites par l'UE, qui contribuent de manière importante et probante à l'instauration de processus démocratiques dans les pays tiers. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 1,1 milliard d'euros.

- L'instrument de coopération avec les pays industrialisés et d'autres pays à revenu élevé. La coopération avec ces pays constitue un élément important pour renforcer le rôle et la place de l'Union européenne dans le monde, pour consolider les institutions multilatérales et pour contribuer à un développement équilibré de l'économie mondiale. Ses objectifs fondamentaux sont la gestion et l'approfondissement des cadres régissant les relations bilatérales avec les principaux partenaires industrialisés de l'UE et les pays à revenu élevé, la valorisation des intérêts économiques de l'UE par la coopération économique et les activités de promotion des entreprises ainsi que la facilitation des échanges entre les peuples par des contacts dans les milieux éducatifs, scientifiques et académiques. Le montant global pour 2007-2013 s'élève à 0,2 milliard d'euros.

## *2) Instruments spécifiques de réaction en cas de crise*

- L'instrument de stabilité est un nouvel instrument conçu pour fournir une réponse adéquate face à des situations d'instabilité et de crise ou à des difficultés plus durables ayant des implications sur la stabilité ou la sécurité. Il apparaît comme complémentaire par rapport aux instruments de préadhésion, de voisinage et de partenariat et de coopération au développement. Il fournit une assistance pour la mise en place des conditions essentielles à la bonne mise en œuvre des politiques soutenues par l'IAP, l'IEVP et l'IDC. L'instrument de stabilité permet notamment à la Communauté:

- de réagir de manière efficace, immédiate et intégrée aux situations de crise et d'instabilité dans les pays tiers dans le cadre d'un seul et unique instrument juridique, le temps que la coopération normale dans le cadre des instruments généraux de coopération et d'assistance puisse reprendre; à ce niveau, l'instrument s'appuiera sur la valeur ajoutée déjà démontrée par le mécanisme de réaction rapide et sur les dispositions prévues en cas d'urgence par certains autres instruments financiers existants dans le domaine des relations extérieures;

- d'intervenir dans les problèmes transfrontaliers de dimension mondiale et régionale ayant des implications sur la sécurité ou la stabilité qui se posent dans des pays tiers, y compris en matière de non-prolifération et de sûreté nucléaire et de lutte contre les trafics, la criminalité organisée et le terrorisme, ou encore en cas de menaces graves et imprévues pour la santé publique;
- de réagir rapidement aux défis politiques urgents auxquels l'Union se trouve confrontée, en pilotant des mesures non prévues par les trois instruments à finalité politique jusqu'à ce qu'elles puissent être intégrées de manière adéquate dans le cadre de ces instruments.

L'instrument de stabilité relève exclusivement du premier pilier. Toutefois, sa conception tient compte de la nécessité d'assurer une coordination opérationnelle efficace entre les actions communautaires et les mesures adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Le montant global alloué à l'instrument de stabilité pour la période 2007-2013 s'élève à 2,1 milliards d'euros.

- La nouvelle activité «Gestion de crises et menaces pour la sécurité mondiale» est dotée du financement nécessaire pour couvrir les dépenses afférentes aux opérations de préparation et de réaction aux crises et aux actions dans les domaines de la non-prolifération des armes de destruction massive, de la lutte contre la criminalité organisée et les trafics, de la protection des infrastructures essentielles, des menaces pour la santé publique et de la lutte contre le terrorisme. L'assistance dans le secteur nucléaire, bien que régie par une réglementation distincte et spécifique, est également budgétisée sous ce poste, de même que les crédits affectés aux interventions en matière de protection civile dans les pays tiers.
- L'instrument d'aide humanitaire. Les actions d'aide humanitaire continueront à relever de l'actuel règlement concernant l'aide humanitaire comme unique base juridique. L'instrument d'aide humanitaire est considéré comme déjà suffisamment défini en ce qui concerne ses objectifs et il fonctionne bien en termes de résultats et d'efficacité. On se souviendra de l'année 2005 en raison des deux énormes catastrophes naturelles qui l'ont marquée: le tsunami en Asie du Sud-Est du 26 décembre 2004 et le tremblement de terre au Pakistan en octobre 2005. Mais la Commission a aussi continué à prêter assistance à des régions en proie à des crises

oubliées et complexes. Les principaux bénéficiaires de ces aides ont été le Darfour, le Soudan et le Moyen-Orient, où elle a fourni des aides à la population libanaise après le conflit et à la population palestinienne, pour laquelle des ressources supplémentaires devaient être mobilisées. Depuis 2007, les actions relevant de l'aide alimentaire et une partie de l'aide aux personnes déracinées, auparavant financées par les domaines politiques «Développement» et «Relations extérieures», sont intégrées dans l'instrument d'aide humanitaire. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 5,6 milliards d'euros.

### *3) Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*

Les actions relevant de la PESC se poursuivront sur la base du budget accru inscrit dans le cadre financier 2007-2013. La majeure partie des ressources sera certainement consacrée au financement des opérations relevant de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) au Kosovo, où l'Union devra jouer un rôle fondamental dans la mise en œuvre d'un règlement. L'UE devrait également renforcer sa présence en Afghanistan et il lui faudra aussi assumer ses responsabilités internationales au niveau de la résolution des conflits et des activités de stabilisation au Moyen-Orient, en Afrique et dans d'autres régions sensibles du globe. La PESC étant un instrument «intergouvernemental» qui ne relève pas des procédures de décision du premier pilier, l'ensemble de ses dépenses doit être basé sur une action conjointe au sens du titre V du traité UE. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 2,0 milliards d'euros.

### *4) Assistance macrofinancière et garantie des prêts*

Depuis sa création en 1990, l'assistance macrofinancière s'est révélée un instrument efficace de stabilisation économique et un moteur pour les réformes structurelles dans les pays tiers bénéficiaires. L'accélération des réformes dans les pays voisins, conformément à la politique de voisinage, et les efforts d'ajustement et de réforme déployés par les pays candidats et candidats potentiels durant la phase de préadhésion pourraient accroître les besoins de financement externe. Les ressources servant au provisionnement du fonds de garantie relatif aux actions extérieures sont budgétisées directement dans la rubrique 4 dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle habituelle. Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 0,8 milliard d'euros.

### 5) Réserve pour aides d'urgence

La réserve pour aides d'urgence est financée en dehors du budget (la partie 3 du présent chapitre fournira de plus amples explications sur ce point). Pour les actions extérieures, l'UE dispose désormais de plusieurs nouveaux instruments. Ils sont conçus pour autoriser à la fois une réaction rapide et un investissement à long terme dans différents contextes politiques et géographiques, tout en conservant la souplesse requise par un environnement mondial en évolution constante. Ces instruments verront par conséquent leurs ressources croître: d'ici à 2013, les dépenses globales du cadre financier au titre des relations extérieures auront augmenté de 29 % en termes réels par rapport à 2006. Sur la même période, le taux de croissance des dépenses engagées pour la politique étrangère et de sécurité commune sera de 245 %, pour l'aide à la préadhésion de 52 %, pour la politique de voisinage et la Russie de 35 %, et pour la politique de coopération au développement, de coopération économique et des droits de l'homme de 25 %. Compte tenu des objectifs ambitieux fixés dans le domaine des relations extérieures de l'UE, le caractère approprié du niveau de financement envisagé fait cependant encore l'objet de désaccords.

### 2.7. Rubrique 5 «Administration»

Les dépenses administratives pour l'ensemble des institutions représentent 5,8 % du budget général de l'UE et couvrent les dépenses afférentes au personnel actif et retraité, aux bâtiments, bureaux, équipements et mobilier, aux écoles européennes et aux frais de missions, de conférences et de réunions. 47 % de ces crédits sont affectés à la Commission, 37 % aux autres institutions et organismes (par exemple, le Parlement européen, le Conseil, etc.) et le reste aux pensions et aux écoles européennes. Le plafond des dépenses administratives a été relevé de 17 % en termes réels entre la dernière année du précédent cadre financier (2006) et 2013.

L'élargissement de 15 à 27 États membres, et notamment le passage de 11 langues officielles en 2003 à 23 en 2007, l'évolution globale des responsabilités de la Commission et la gestion d'un volume de dépenses plus élevé sur la période 2007-2013 constituent autant de facteurs importants qui ont influé sur la charge de travail et les besoins en personnel des institutions.

Dans la foulée de ses propositions de 2000 sur la modernisation de l'administration, la Commission a fait des efforts considérables pour se concentrer sur ses activités et priorités centrales et pour rationaliser ses méthodes de travail. Depuis 2002, l'ensemble des besoins, à l'exception de ceux relatifs à l'élargissement, est couvert par les redéploiements de postes libérés par les gains d'efficience. Entre 2003 et 2007, compte non tenu de l'élargissement, le nombre réel de postes a baissé. Dans son dernier rapport intitulé «Planifier et optimiser les ressources humaines de la Commission pour servir les priorités de l'Union européenne» <sup>(1)</sup>, la Commission s'est engagée à pourvoir aux priorités identifiées jusqu'en 2013 à ressources humaines constantes et à consacrer davantage de ressources aux activités opérationnelles dans les domaines de politiques prioritaires.

Dans le budget annuel, les ressources administratives de la Commission sont en grande partie intégrées dans les crédits affectés à chaque domaine politique. Cela permet d'avoir une vue d'ensemble des coûts résultant des différentes politiques de l'UE et correspond à l'objectif de modulation des ressources en fonction des priorités politiques.

## **2.8. Rubrique 6 «Compensations»**

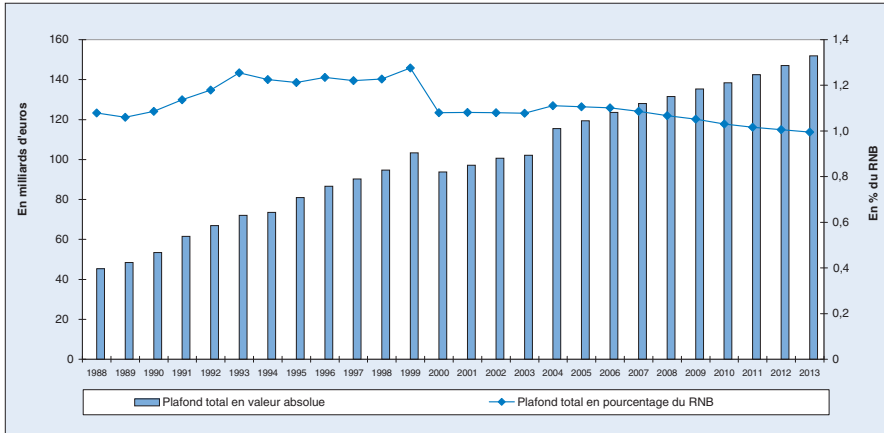
La rubrique 6 («Compensations») est provisoire et inclut des montants compensatoires versés en relation avec l'élargissement de l'Union. Les compensations, prévues par les traités d'adhésion, garantissent que le solde budgétaire des nouveaux États membres demeure positif durant les trois premières années suivant leur adhésion. Pour la Bulgarie (respectivement la Roumanie), elles ont été fixées à 130 millions d'euros (respectivement 315 millions d'euros) en 2007, à 64 millions d'euros (respectivement 143 millions d'euros) en 2008 et à 65 millions d'euros (respectivement 145 millions d'euros) en 2009. Le total s'élève à 862 millions d'euros sur 2007-2009. La Bulgarie et la Roumanie ne recevront plus de compensations à partir de 2010. Les pays de l'EU-10 qui ont bénéficié de compensations en 2004-2006 n'en reçoivent plus depuis 2007.

---

<sup>(1)</sup> «Planifier et optimiser les ressources humaines de la Commission pour servir les priorités de l'Union européenne», SEC(2007) 530 du 24 avril 2007.

## GRAPHIQUE 13.2

Évaluation à long terme du cadre financier  
(en % du RNB et en milliards d'euros)



### 3. Les autres instruments ne relevant pas du cadre financier

La flexibilité du cadre financier est améliorée par un certain nombre d'instruments, même si ces derniers se situent globalement en dehors de son orbite. Les mécanismes concernés sont la réserve pour aides d'urgence, le Fonds de solidarité de l'UE, l'instrument de flexibilité et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. L'AII définit cependant les règles de gestion et la procédure de mobilisation de ces instruments.

La réserve pour aides d'urgence a pour objet de faire face à des besoins ponctuels d'aide à des pays tiers, à la suite d'événements qui n'étaient pas prévisibles au moment de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire et, le cas échéant, pour la gestion d'une crise civile et la protection civile. Son montant est fixé à 221 millions d'euros par an.

Le Fonds de solidarité de l'UE a pour objet de permettre l'octroi d'une aide financière urgente lorsqu'une catastrophe majeure se produit sur le

territoire d'un État membre ou d'un pays candidat. Les versements de ce Fonds sont utilisés sous la responsabilité de l'État bénéficiaire afin de rétablir les infrastructures de base, de financer les services d'urgence, les logements provisoires et les opérations de déblaiement ou pour protéger la population contre des menaces sanitaires imminentes. Le montant disponible chaque année pour les catastrophes naturelles régionales correspond à 7,5 % du budget annuel du FSUE (soit 75 millions d'euros). Le montant global alloué pour la période 2007-2013 s'élève à 7 milliards d'euros.

S'agissant de l'instrument de flexibilité, les ressources disponibles pour l'action extérieure se sont avérées dans le passé insuffisantes pour réagir de manière appropriée dans un environnement politique volatil et en évolution rapide. Cette situation a maintes fois conduit à la mobilisation de l'instrument de flexibilité. Il autorise, pour un exercice budgétaire donné et jusqu'à concurrence de 200 millions d'euros, le financement de dépenses clairement identifiées qui ne pourraient être financées dans la limite des plafonds disponibles sous une ou plusieurs rubriques.

Les fonds prévus au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ont pour objet de fournir une aide complémentaire aux travailleurs subissant les conséquences des modifications majeures de la structure du commerce mondial, afin de faciliter leur réinsertion professionnelle. Le montant annuel maximal prévu pour ce Fonds s'élève à 500 millions d'euros.

## **4. Les organismes créés par la Commission et dotés de la personnalité juridique**

Les organismes créés par les Communautés sont également appelés «organismes décentralisés», «agences traditionnelles» ou «agences de régulation».

Il s'agit d'organismes indépendants, jouissant de la personnalité juridique et dotés de leur propre base juridique. Ils ont donc tous été créés sur la base d'une proposition de la Commission, adoptée par le Conseil ou par le Conseil et le Parlement. Leur base juridique définit leur mandat et leur structure ainsi que le rôle de la Commission dans leur fonctionnement. L'agence travaille cependant toujours en toute autonomie par rapport à la Commission.

Ces organismes sont de différents types, car ils ont été créés pour répondre à des besoins précis, au cas par cas, sur une période de plus de trente ans de l'histoire de la CE/de l'UE (la création du plus ancien remonte à 1975, celle du plus récent à 2007; ils ont, pour la plupart, été institués en deux vagues, à la suite des Conseils de Bruxelles d'octobre 1993 et d'octobre 2003).

Les premières agences de régulation, le Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) et l'Eurofound (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail), remontent à 1975. Au cours des années 90, l'approfondissement du marché intérieur a conduit à l'établissement d'une série de nouvelles agences dont la mission était davantage d'ordre technique et/ou scientifique, telles que l'autorisation de variétés végétales et de médicaments. L'émergence de tâches supplémentaires et peut-être aussi la volonté de voir des agences s'implanter ailleurs dans l'UE ont débouché sur d'autres vagues de créations d'agences.

Les agences décentralisées exercent des fonctions très variées: rédaction d'études stratégiques ou appliquées, suivi des développements, mise en réseau et regroupement des pratiques d'excellence, autorégulation et corégulation, recommandations politiques et réglementaires, et saisine des autorités scientifiques. Dans la plupart des cas, au lieu de se charger de missions relevant antérieurement des services de la Commission, elles centralisent au niveau de l'UE des compétences exercées auparavant par les services des États membres dans des secteurs à compétence partagée, et ce dans un souci de plus grande efficacité. Les dotations aux agences décentralisées sont financées par des crédits inscrits dans les rubriques de dépenses pertinentes du (des) domaine(s) politique(s) concerné(s).

Le budget de l'UE contribue au financement des agences décentralisées en accordant des subventions à leurs budgets individuels. Le degré de dépendance de leurs budgets vis-à-vis des subventions de l'UE est très variable: deux d'entre elles sont financièrement indépendantes des subventions de l'UE, alors que d'autres en dépendent entièrement.

Le budget 2007 prévoyait des dotations pour 25 agences de régulation <sup>(1)</sup>. Deux d'entre elles sont des agences dont les missions relèvent du «troisième pilier» (liberté, sécurité et justice).

D'après les tableaux des effectifs, ces agences de régulation emploient 3 495 salariés, pour un budget annuel d'environ 852,7 millions d'euros, avec une contribution communautaire représentant 441,8 millions d'euros <sup>(2)</sup>. La taille de ces agences varie considérablement et peut aller de 20 personnes dans le cas de l'Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes à 647 dans le cas de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) (OHMI). Ces agences sont pour la plupart entièrement financées par le budget de l'UE mais quatre sont en majeure partie ou entièrement autofinancées <sup>(3)</sup>.

La sous-rubrique 1a couvre douze agences percevant un total de recettes estimées à 575,0 millions d'euros. La contribution communautaire représente 217,8 millions d'euros de ce montant. La rubrique 2 couvre trois agences dont les recettes totales sont estimées à 51,8 millions. La contribution communautaire représente 34,0 millions d'euros de ce montant. La sous-rubrique 3a couvre cinq agences dont les recettes sont estimées à 87,8 millions d'euros. La contribution communautaire représente 86,8 millions d'euros de ce montant. La sous-rubrique 3b couvre deux agences dont l'intégralité des ressources, estimées à 83,5 millions d'euros, provient du budget communautaire. La rubrique 4 couvre deux agences dont l'intégralité des ressources, estimées à 19,7 millions d'euros, provient du budget communautaire <sup>(4)</sup>. La rubrique 5 couvre

---

<sup>(1)</sup> Il existe un autre groupe d'agences qui ne sont pas financées par le budget de l'UE et qui relèvent du deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune) et du troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale) du traité UE. Les agences relevant du deuxième pilier sont l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, à Paris (France), le Centre satellitaire de l'Union européenne, à Torrejón de Ardoz (Espagne), et l'Agence européenne de défense, à Bruxelles (Belgique). L'Office de police européen (Europol) à La Haye (Pays-Bas), en tant qu'agence relevant du troisième pilier, n'est pas inscrit ou financé par le budget communautaire.

<sup>(2)</sup> Chiffres pour les agences relevant des premier et deuxième piliers seulement.

<sup>(3)</sup> L'Agence européenne des médicaments, l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) et l'Office communautaire des variétés végétales sont toutes habilitées à facturer, et le Centre de traduction des organes de l'Union européenne reçoit des contributions financières de ses clients (les autres agences notamment).

<sup>(4)</sup> Le montant de la rubrique 4 ne comprend pas le budget de l'Agence européenne pour la reconstruction. En 2007, cette agence était déjà en phase de suppression et aucune contribution n'avait été prévue dans le budget de l'UE.

une agence dont les ressources, estimées à 34,7 millions d'euros, ne proviennent pas de contributions du budget de l'UE.

En tant qu'organismes décentralisés, les agences publient leurs budgets séparément dans le *Journal officiel de l'Union européenne*, sous leur propre responsabilité. Toutefois, le budget de l'UE comprend des informations détaillées sur leurs données budgétaires: subventions accordées par l'UE à leurs budgets respectifs, estimation du budget de chaque organisme et tableaux officiels de leurs effectifs.



## *Partie 5*

# EXÉCUTION ET CONTRÔLE EXTERNE

Chapitre 14 — L'exécution du budget

Chapitre 15 — Les comptes annuels consolidés de l'Union européenne

Chapitre 16 — Le contrôle interne et le contrôle externe du budget



## Chapitre 14

# L'exécution du budget

## 1. L'attribution des compétences d'exécution

### 1.1. Le rôle de la Commission

#### *1) Le principe: la responsabilité de la Commission*

En vertu de l'article 274 du traité CE: «La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 279, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément au principe de bonne gestion financière.»

#### *2) Mise en œuvre du principe*

Les conditions de mise en œuvre de ce principe sont précisées par les dispositions des articles 48 à 52, 56, 57 et 59 du règlement financier de 2003<sup>(1)</sup>, lesquelles sont plus détaillées et explicites que dans le précédent règlement financier de 1977.

---

(1) Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1) portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 (JO L 390 du 30.12.2006, p. 1), dont la majorité des dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007.

### a) L'adoption préalable d'un acte de base

Le règlement financier doit nécessairement avoir une base juridique distincte du budget pour l'exécution des crédits relatifs à toute action, sauf dans certains cas énumérés dans le règlement financier (projets pilotes, actions préparatoires, etc.). Le concept d'«acte de base» est défini à l'article 49 du règlement financier.

### b) La délégation des pouvoirs d'exécution

Le règlement financier autorise les institutions à déléguer leurs compétences d'exécution budgétaire selon les modalités prévues par leurs règles internes et dans les limites de l'acte de délégation.

Le règlement financier précise dans quelles conditions la Commission est autorisée à déléguer ses pouvoirs<sup>(1)</sup>: celle-ci ne saurait déléguer à des tiers les pouvoirs d'exécution qu'elle détient en vertu des traités dans la mesure où ils impliquent une large marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques. Dans ces limites, la Commission peut déléguer à certaines entités des tâches de puissance publique, notamment des tâches d'exécution du budget (voir le point 2.1 ci-après); dans tous les cas, les compétences d'exécution ainsi déléguées doivent être définies, et leur usage doit être entièrement supervisé.

En règle générale, la Commission ne peut confier des actes d'exécution sur des fonds provenant du budget, y compris le paiement et le recouvrement, à des entités extérieures de droit privé, sauf lorsque ces dernières sont investies d'une mission de service public. Ne sont susceptibles de leur être confiées, par voie contractuelle, que des tâches administratives, préparatoires ou accessoires qui n'impliquent ni mission de puissance publique ni exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

## 1.2. Les limites du pouvoir d'exécution de la Commission

### 1) Le principe d'autonomie de chaque institution

L'article 50 du règlement financier soustrait à la compétence de la Commission l'exécution des sections du budget afférentes aux autres institutions,

---

(<sup>1</sup>) Voir la section 2.

et ce en vertu du principe d'autonomie institutionnelle qui prévaut en matière budgétaire: chaque institution exerce les pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre de ces sections, conformément au règlement financier.

## *2) La comitologie*

L'existence des comités de gestion créés dans le cadre d'actes réglementaires apporte une autre limite de nature plus politique.

### **a) Les premiers comités**

L'activité de ces comités, composés d'experts nationaux désignés par les États membres, est censée aider la Commission dans son activité d'exécution; en pratique, elle a eu souvent pour effet d'amenuiser les pouvoirs d'exécution de la Commission.

Ces comités ont été institués dès les débuts du fonctionnement de la Communauté. Ainsi l'article 124 du traité de Rome stipule-t-il que «l'administration du Fonds [social européen] incombe à la Commission» mais «qu'elle est assistée dans cette tâche par un comité». Ce comité est purement consultatif et si la Commission ne souhaite pas suivre ses avis, elle doit seulement l'en informer dans les six semaines.

Dans le cas des comités associés à la politique agricole commune, la Commission, pour aller à l'encontre de l'avis d'un comité, doit en informer préalablement le Conseil, qui dispose d'un mois pour prendre une décision.

En revanche, le comité du Fonds européen de développement, mis en place pour la mise en œuvre de l'accord de Cotonou révisé, est beaucoup plus limitatif quant aux compétences de la Commission: la Commission est tenue de demander l'avis du comité du FED pour adopter des décisions relatives à la programmation et à la mise en œuvre de stratégies régionales ou intra-ACP, ainsi que pour les modifier, dans les cas où les montants concernés sont supérieurs à 20 % du montant initial ou dépassent 10 millions d'euros. Si l'avis du comité est différent de la proposition de la Commission, l'affaire est portée devant le Conseil, qui pourra adopter une décision différente.

## b) La volonté de contrôle du Conseil

Le traité CE prévoit:

- que le Conseil «confère à la Commission dans les actes qu'il adopte les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis» (article 202);
- que, par ailleurs, «la Commission [...] exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit» (article 211).

Invoquant ces dispositions, le Conseil a voulu contrôler la façon dont la Commission exécute le budget à travers la création de ces comités de gestion qui participent à la procédure d'exécution. L'existence et le fonctionnement de ces comités ont été à l'origine de nombreuses controverses entre le Conseil, le Parlement et la Commission, ces derniers cherchant à limiter ces comités à un rôle consultatif.

À la suite de l'Acte unique et du renforcement concomitant des pouvoirs d'exécution de la Commission, la décision 87/373/CEE du Conseil du 13 juillet 1987 (la décision de comitologie originale) a défini les principaux types de comités. Cette décision a été remplacée par la décision 1999/468/CE du 28 juin 1999<sup>(1)</sup>. La mise en œuvre de cette décision suscite encore régulièrement des prises de position contradictoires, notamment du Parlement européen, qui voit dans l'existence des comités autres que consultatifs un obstacle à la bonne gestion du budget communautaire. Cette décision a été modifiée par la décision 2006/512/CE du 17 juillet 2006<sup>(2)</sup> afin de créer une nouvelle procédure de réglementation avec contrôle et pour assurer une meilleure information du Parlement européen sur le travail des comités.

---

(1) JO L 269 du 29.10.1999, p. 45.

(2) JO L 200 du 22.7.2006, p. 11.

### c) Les comités prévus par la décision de comitologie

Cette décision prévoit les quatre procédures suivantes:

- la *procédure consultative*, au terme de laquelle la Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité (mais n'y est pas liée) et rend compte au comité de la façon dont elle a tenu compte de son avis;
- la *procédure de gestion*, au terme de laquelle la Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées au Conseil qui peut prendre une décision différente dans un délai prévu dans l'acte de base mais qui ne peut excéder trois mois. La Commission peut éventuellement différer l'application des mesures décidées;
- la *procédure de réglementation*, au terme de laquelle la Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité ou soumet au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre, si les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité ou en l'absence d'avis. Le Conseil statue à la majorité qualifiée sur cette proposition, dans un délai prévu dans l'acte de base mais qui ne peut excéder trois mois. Lorsque l'acte de base a été adopté selon la procédure de codécision, le Parlement européen a la possibilité d'informer le Conseil de sa position, s'il considère que les mesures proposées excèdent les compétences d'exécution de la Commission prévues dans l'acte de base. Le Conseil peut ou non tenir compte de la position du Parlement. Si le Conseil s'oppose à la proposition de la Commission, celle-ci peut présenter une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou présenter une proposition législative sur la base du traité. En l'absence de position du Conseil à l'expiration du délai, la Commission arrête les mesures d'application;
- la *procédure de réglementation avec contrôle*, au terme de laquelle la Commission n'arrête les mesures proposées que si elles sont conformes à l'avis du comité et si l'autorité législative ne s'y oppose pas. Quelle que soit la position du comité concernant les mesures proposées par la Commission, l'autorité législative est pleinement impliquée et a l'obligation de réagir.

De plus, la décision de 1999 prévoit que le choix de la procédure, dans l'acte de base, s'inspire des critères suivants:

- la *procédure de gestion* s'applique pour la mise en œuvre de la politique agricole commune, de la politique commune de la pêche et de programmes ayant des incidences budgétaires notables;
- la *procédure de réglementation* s'applique pour la mise en œuvre des éléments essentiels d'un acte de base (y compris les mesures concernant la protection de la santé des personnes, des animaux et des plantes) ou pour adapter ou mettre à jour des éléments non essentiels de l'acte de base, lorsque celui-ci prévoit la possibilité d'une telle adaptation ou mise à jour;
- la *procédure consultative* est appliquée «chaque fois qu'elle est considérée comme la plus appropriée»;
- la *procédure de réglementation avec contrôle* s'applique pour l'adoption des mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base adopté selon la procédure visée à l'article 251 du traité, y compris en supprimant certains de ces éléments ou en complétant ledit acte par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels.

Depuis 1999, les actes de base portant création d'un comité ont été renouvelés et sont désormais conformes à ces critères. Il faut noter qu'un même comité peut suivre plusieurs des procédures prévues dans la décision, selon la nature des mesures présentées par la Commission.

Il faut également noter que, pour la première fois en 1999, le Parlement a obtenu un «droit de regard» sur le fonctionnement de ces comités, du moins pour les comités suivant la procédure de réglementation et lorsque l'acte de base a été adopté selon la procédure de codécision (dans laquelle le Parlement a le même «poids» que le Conseil). Toutefois, ce droit de regard du Parlement s'exprime sur le respect de cet acte de base et non sur le fond des mesures proposées. La décision de 2006 a renforcé les pouvoirs de l'autorité législative, en particulier du Parlement.

### **3) L'exécution non centralisée du budget**

L'étendue des pouvoirs de la Commission en matière d'exécution budgétaire est également limitée du fait que la Commission ne gère directement

qu'une partie très réduite du budget. Le règlement financier de 2003 a pleinement pris ce fait en considération en énumérant les différents modes de gestion du budget communautaire pour ensuite définir leurs caractéristiques et établir les critères et les conditions de leur utilisation.

#### **a) Au niveau des dépenses**

La majeure partie des dépenses est exécutée soit dans le cadre d'une délégation ou d'une habilitation donnée à des États membres, par le truchement d'organismes économiques, d'agences ou d'autorités nationales (politique agricole commune, Fonds structurels), soit conjointement avec des pays tiers (action extérieure). Toutefois, certaines tâches d'exécution du budget sont directement déléguées à des entités nationales ou internationales, selon des modes de gestion différents.

#### **b) Au niveau des recettes**

En ce qui concerne les ressources propres, dont la perception est déléguée aux administrations nationales et qui représentent l'essentiel des recettes, les règles d'exécution sont fixées dans la décision sur les ressources propres et dans le règlement d'application (voir la section 3 de ce chapitre).

En vertu de l'article 256 du traité CE, les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les États, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire.

L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale désignée à cet effet par le gouvernement de l'État membre concerné et notifiée à la Commission et à la Cour de justice.

Après l'accomplissement de ces formalités à la demande de l'intéressé, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'autorité compétente, suivant la législation nationale.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de justice. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

## 2. L'exécution des dépenses

### 2.1. Les principes gouvernant les divers modes de gestion

Ces principes ont été révisés par la réforme financière de la Commission en 2000. Le but était de parvenir à une définition plus claire des différents modes de gestion mettant en jeu des partenaires extérieurs à la Commission.

#### 1) *Trois différents types de gestion*

L'élargissement de l'Union européenne, l'importance croissante des crédits à gérer et, surtout, l'extension progressive des missions de la Commission au fil du développement des politiques communautaires ont conduit celle-ci à adopter des modes de gestion différenciés. Le règlement financier prévoit trois types de gestion différents:

- la gestion partagée ou décentralisée;
- la gestion conjointe;
- la gestion centralisée.

#### a) **La gestion partagée ou décentralisée**

La gestion partagée n'est reconnue qu'imparfaitement par le traité, qui prévoit que «la Commission exécute le budget sous sa propre responsabilité», même s'il ajoute que «les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière» (article 274 du traité CE). La décharge est en effet accordée à la seule Commission (article 276 du traité CE).

La gestion partagée, bien qu'il s'agisse d'une pratique établie de longue date, n'était encadrée que par les dispositions du droit dérivé qui définissaient, dans chaque domaine, les rôles respectifs de la Commission et des autorités

nationales<sup>(1)</sup>. Il en allait de même de la gestion décentralisée à des États tiers<sup>(2)</sup>, où les rôles respectifs de la Commission et des États bénéficiaires ainsi que les différents types de contrôle applicables dépendaient des accords signés entre la Commission et ces États tiers.

Le mode de gestion partagée avec les États membres s'applique maintenant à une part prépondérante du budget: le FEOGA-Garantie et les Fonds structurels. Il s'entend comme «la gestion des programmes communautaires pour laquelle la Commission et les États membres ont des tâches administratives distinctes mais interdépendantes et fixées par la voie législative, tâches dont ils doivent s'acquitter pour assurer la bonne mise en œuvre des politiques de la Communauté»<sup>(3)</sup>. Il s'agit pour les États membres d'engager les dépenses, financées en totalité ou en partie par le budget de l'Union, conformément à la réglementation communautaire, par le biais de leurs structures nationales. Un contrôle est réalisé pour vérifier l'éligibilité de ces dépenses, la Cour des comptes procédant également à un audit. La gestion de certaines dépenses a été confiée sur un modèle similaire à des pays tiers, notamment dans le cadre de programmes de préadhésion. On parle alors de gestion décentralisée.

Les dispositions concernées du règlement financier (articles 53 bis et 53 ter) énoncent, sans préjudice des dispositions complémentaires incluses dans la réglementation sectorielle pertinente, les principaux principes applicables à la gestion partagée et décentralisée:

— les responsabilités assumées par les États membres et les pays tiers, qui sont tenus de prendre toute mesure législative, réglementaire, admi-

(1) L'obligation d'information des États membres vis-à-vis de la Commission, les pouvoirs de contrôle de la Commission et la procédure d'apurement des comptes dans le domaine de la politique agricole commune sont réglementés par le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1). En ce qui concerne les Fonds structurels, les dispositions concernées sont celles du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 qui prévoit les dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

(2) Voir notamment les dispositions du règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (JO L 210 du 31.7.2006, p. 82) et celles du règlement (CE) n° 718/2007 de la Commission du 12 juin 2007 portant application du règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (JO L 170 du 29.6.2007, p. 1).

(3) Selon la définition donnée par le comité des experts indépendants dans son deuxième rapport.

nistrative ou autre nécessaire à la protection des intérêts financiers des Communautés;

- la mise en place par les États membres et les pays tiers d'un système de contrôle interne efficace et performant, et la présentation par les États membres d'une synthèse annuelle des audits et déclarations disponibles;
- l'apurement des comptes et les éventuelles corrections financières, à fournir par les États membres et les pays tiers.

Ces dispositions sont conformes au traité CE qui, depuis le traité d'Amsterdam, impose aux États membres des obligations en matière d'exécution du budget: coopérer avec la Commission en vue d'assurer la bonne gestion financière (article 274) et combattre la fraude (article 280).

#### **b) La gestion conjointe**

La gestion conjointe correspond à l'exécution du budget par une organisation internationale dans les cas suivants:

- chaque fois que la Commission et l'organisation internationale sont liées par une convention-cadre de longue durée fixant les modalités administratives et financières de leur coopération;
- chaque fois que la Commission et l'organisation internationale ont élaboré un projet ou un programme conjoint;
- lorsque les financements apportés par plusieurs bailleurs de fonds sont mis en commun et ne sont pas affectés à des postes ou à des catégories de dépenses spécifiques, c'est-à-dire dans le cas d'actions menées conjointement par plusieurs bailleurs.

#### **c) La gestion centralisée**

Enfin, la Commission a la possibilité d'exécuter le budget de manière centralisée, ce qui signifie que l'exécution est menée:

- soit directement par ses services (les tâches d'exécution réalisées par le personnel habilité sont décrites infra au point 2.2); dans ce cas, la Commission et ses services procèdent aux opérations nécessaires à l'exécution des actions concernées sans intervention des États mem-

bres ou des pays tiers dans lesquels résident les destinataires de la dépense. Ce mode de gestion concerne les crédits administratifs et une partie des crédits opérationnels (principalement les politiques internes de la rubrique 3 du cadre financier pluriannuel 2007-2013 et certaines actions extérieures);

- soit indirectement par les différentes entités auxquelles ces tâches ont été confiées.

Cette dernière modalité, qui a fait l'objet de développements et de précisions supplémentaires dans le cadre de la réforme de la Commission, mérite des explications plus détaillées.

## *2) La gestion centralisée indirecte et l'externalisation*

### **a) Le concept d'externalisation**

La multiplication et la diversification des tâches de gestion de la Commission, ainsi que l'impossibilité d'augmenter indéfiniment le nombre de fonctionnaires, ont justifié le recours à une politique d'externalisation.

L'externalisation a notamment pris la forme, jusqu'à la fin des années 90, du recours à des bureaux d'assistance technique (BAT) c'est-à-dire à des organismes de droit privé auxquels étaient confiés soit des tâches techniques, soit des actes de gestion de masse, y compris des paiements à des bénéficiaires. Cette forme d'externalisation a été critiquée, tant au motif que des tâches relevant de missions de service public étaient confiées à des opérateurs privés, alors qu'elles comportaient des actes d'exécution budgétaire, qu'en raison de l'insuffisance des mécanismes de contrôle par la Commission.

La réforme de la Commission a permis d'enrichir et de préciser ce concept d'externalisation, comprise comme la délégation, en tout ou partie, de tâches à des entités extérieures à la Commission.

Tout d'abord, le règlement financier pose des limites strictes à l'externalisation en sous-traitance, en stipulant que l'exécution de fonds provenant du budget, y compris le paiement et le recouvrement, ne peut être confiée à des entités ou à des organismes extérieurs du secteur privé.

Ensuite, le règlement financier définit les différentes catégories d'entités auxquelles les tâches d'exécution, notamment d'ordre budgétaire, peuvent être confiées.

Le premier critère à remplir pour la délégation des tâches d'exécution du budget est de respecter le principe de bonne gestion financière. Cette obligation suppose l'existence d'un contrôle interne efficace et effectif et le respect des principes de non-discrimination et de transparence de l'action communautaire. Aucune tâche d'exécution ainsi déléguée ne doit donner lieu à des conflits d'intérêts.

Cette gestion externalisée couvre aujourd'hui, sous des formes diverses, un grand nombre de programmes.

#### **b) Les entités auxquelles l'exécution du budget peut être confiée**

— Tout d'abord, une nouvelle catégorie d'entités agissant pour le compte de la Commission et destinées à remplacer les BAT a été créée. Ces agences exécutives sont des personnes morales relevant du droit communautaire, instituées par décision de la Commission, auxquelles peut être déléguée, en totalité ou en partie, la mise en œuvre, pour le compte de la Commission et sous sa responsabilité, d'un programme ou projet communautaire, conformément à un statut adopté par le Conseil<sup>(1)</sup><sup>(2)</sup>. L'originalité du concept d'agence exécutive réside dans la combinaison de l'autonomie de l'agence (dotée de la personnalité juridique), qui permet une gestion plus souple, et du contrôle exercé par la Commission (sur le comité de direction et la réalisation des tâches), qui garantit la protection des intérêts communautaires.

La particularité de ces agences exécutives est qu'elles ont un statut d'ordonnateur du budget communautaire: le directeur de chaque agence exécute directement les crédits opérationnels du budget communautaire pour les programmes ou projets dont la gestion a été confiée à l'agence, conformément au règlement financier.

<sup>(1)</sup> Règlement (CE) n° 58/2003 du 19 décembre 2002.

<sup>(2)</sup> JO L 11 du 16.1.2003, p. 1.

- 
- En second lieu, les organismes déjà créés par les Communautés<sup>(1)</sup>, de même que les autres organes communautaires comme la Banque européenne d'investissement ou le Fonds européen d'investissement, peuvent se voir confier la gestion de fonds communautaires, sous réserve de compatibilité avec les missions de l'organisme concerné telles que définies dans l'acte de base pertinent. Contrairement aux agences exécutives, les fonds sont transférés intégralement à ces organismes pour l'exécution de leurs tâches.
  - En troisième lieu, des «agences nationales», c'est-à-dire des organismes de droit public national ou des entités nationales de droit privé investies d'une mission de service public, présentant les garanties financières suffisantes et remplissant les conditions prévues dans les modalités d'exécution, pourront être désignées:
    - par l'État membre ou le pays concerné, selon les dispositions de l'acte de base, dans le cas d'une gestion en réseau nécessitant la désignation d'au moins un organisme ou entité par l'État membre ou le pays concerné;
    - par la Commission dans tous les autres cas, en accord avec les États membres ou les pays concernés.

Ce mode de gestion a déjà été utilisé dans certains secteurs (éducation et culture) et s'est maintenant généralisé depuis son inclusion dans le règlement financier.

- En quatrième lieu, une nouvelle possibilité de délégation a été ajoutée dans la révision triennale du règlement financier en décembre 2006: elle permet de déléguer des tâches à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques en vertu du titre V du traité UE, identifiées dans l'acte de base pertinent au sens de l'article 49 du règlement. Ces personnes sont désignées par le Conseil.

---

<sup>(1)</sup> Près de trente agences communautaires gérant un grand nombre d'activités sont potentiellement concernées. Ces agences sont engagées dans une activité communautaire pour le compte de l'Union européenne, mais dans le cadre d'arrangements spécifiques adaptés aux caractéristiques de cette activité: elles sont dotées de la personnalité juridique et leur propre budget est distinct du budget général des Communautés, même si, dans de nombreux cas, tout ou partie des recettes proviennent d'une subvention du budget général.

## 2.2. Les rôles des différents acteurs

L'exécution des dépenses est définie par un ensemble de règles techniques destinées à assurer l'exécution des crédits et réunies dans le règlement financier et ses modalités d'exécution<sup>(1)</sup>. La réforme de la gestion mise en place depuis 2003 tend à affirmer la responsabilité des ordonnateurs, sous la supervision du service d'audit interne, et à supprimer les contrôles ex ante centralisés.

### 1) *La séparation des fonctions*

L'exécution du budget est effectuée par les deux acteurs mentionnés à l'article 279 du traité: l'ordonnateur et le comptable. Leurs tâches et responsabilités sont définies dans le règlement financier.

Le contrôleur financier mentionné à l'article 279 du traité a été supprimé et remplacé par l'auditeur interne. L'auditeur interne n'est pas un acteur intervenant dans les opérations financières et n'exerce pas de contrôle sur ces opérations, qui se trouvent sous l'entière responsabilité des ordonnateurs, lesquels assument désormais la pleine responsabilité de ces décisions. L'auditeur interne exerce ses fonctions selon les normes internationales d'audit. Sa mission consiste à vérifier le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les ordonnateurs.

Le principe de la séparation des fonctions est clairement mentionné à l'article 58 du règlement financier, en tant que règle de base de l'exécution du budget.

#### a) **Le rôle des ordonnateurs**

L'institution exerce les fonctions d'ordonnateur mais peut les déléguer à son personnel. Ses règles administratives internes prévoient l'étendue des pouvoirs délégués et la possibilité pour les personnes auxquelles ces pouvoirs sont délégués de les déléguer à leur tour.

---

(<sup>1</sup>) Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1) établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 478/2007 de la Commission du 23 avril 2007 (JO L 111 du 28.4.2007, p. 13).

Les ordonnateurs sont désormais responsables du processus de gestion tout entier, depuis la détermination des mesures jugées nécessaires pour remplir les objectifs fixés par l'institution jusqu'à la production de résultats, en passant par leur évaluation.

Dans ce cadre, ils doivent internaliser, plus et mieux qu'auparavant, un ensemble de fonctions de contrôle au sein de leurs services. Ils doivent ensuite mettre en place les structures organisationnelles appropriées (systèmes de gestion et de contrôle interne) et doter leurs services d'instruments et d'outils pratiques respectant des normes minimales en matière de régularité et d'efficacité, de listes de contrôle, etc. Par ailleurs, ils peuvent bénéficier en permanence des conseils prodigués par les services horizontaux. À cet effet, un service financier central a été créé au sein de la direction générale du budget.

Les tâches des ordonnateurs délégués consistent à exécuter les recettes et les dépenses, conformément aux principes de bonne gestion financière et d'en garantir la légalité et la régularité. À cet effet, ils:

- procèdent à des engagements budgétaires et à des engagements juridiques qui lient l'institution à l'égard de tiers;
- valident les dépenses et autorisent les paiements;
- passent les actes préalables nécessaires à l'exécution des crédits;
- constatent les droits à recouvrer et émettent les ordres de recouvrement.

Les ordonnateurs délégués rendent compte à leur institution de l'exercice de leurs tâches sous la forme d'un rapport annuel d'activités, accompagné de données financières et de gestion, confirmant que les informations contenues dans le rapport présentent une image fidèle, sauf réserves émises concernant certains secteurs de recettes ou de dépenses. Ce rapport présente les résultats des opérations exécutées à la lumière des objectifs fixés, décrit les risques associés à ces opérations, l'utilisation qui a été faite des ressources mises à disposition ainsi que l'efficacité et l'efficacé du système de contrôle interne. L'auditeur interne prend connaissance du rapport annuel et des autres éléments d'information fournis. Au plus tard

le 15 juin de chaque année, la Commission transmet à l'autorité budgétaire un résumé des rapports annuels d'activités de l'année précédente.

Dans l'exécution de leurs tâches, les ordonnateurs sont tenus d'appliquer les principes de légalité, de régularité et de bonne gestion financière, d'établir et de maintenir des systèmes locaux de gestion permettant d'assurer le respect de ces principes et la qualité des informations financières liées à ces actions.

Dans le respect des normes minimales arrêtées par chaque institution et en tenant compte des risques inhérents à l'environnement de gestion et à la nature des actions financées, les ordonnateurs doivent mettre en place la structure organisationnelle et les systèmes et procédures de gestion et de contrôle internes adaptés à l'exécution de leurs tâches, y compris, le cas échéant, des vérifications ex post. Avant qu'une opération ne soit autorisée, ses aspects opérationnels et financiers sont vérifiés par des agents distincts de l'agent ayant lancé l'opération. La vérification ex ante et ex post et l'initiation d'une opération sont des fonctions séparées. Les responsabilités de l'ordonnateur ont été renforcées puisque la référence au contrôleur financier a été supprimée depuis le règlement financier de 2003.

### **b) Le rôle du comptable**

Dans chaque institution, le comptable est responsable:

- de la bonne exécution des paiements, de l'encaissement des recettes et du recouvrement des créances constatées;
- de la tenue de la comptabilité, de la préparation et de la reddition des comptes;
- de la définition des règles et des méthodes comptables ainsi que du plan comptable;
- de la définition et de la validation des systèmes comptables ainsi que, le cas échéant, de la validation des systèmes définis par l'ordonnateur et destinés à fournir ou à justifier des informations comptables, dans la mesure où le comptable est habilité à vérifier la conformité aux critères de validation;
- de la gestion de la trésorerie.

Le règlement financier de 2003 a renforcé les pouvoirs du comptable par rapport à l'ordonnateur au niveau de l'encadrement comptable et de la fourniture des informations comptables. Ainsi, les ordonnateurs peuvent formellement être obligés de fournir toute information requise au cas par cas par le comptable dans l'exercice de ses fonctions.

Dans un souci d'harmonisation, le comptable de la Commission est tenu d'édicter les normes comptables (méthodes comptables et de consolidation) applicables à la comptabilité de toutes les institutions. C'est aussi au comptable de la Commission qu'incombe, dans le processus de reddition des comptes, le devoir de consolider les états financiers préparés par chaque institution.

Enfin, à la suite de la révision triennale du règlement financier, le rôle du comptable a été encore étendu: il doit signer les comptes définitifs avant leur adoption par l'institution. Ce faisant, il certifie que les comptes donnent une image fidèle de la situation financière de l'institution.

À cet effet, le comptable s'assure que les comptes ont été élaborés conformément aux règles, méthodes et systèmes comptables établis sous sa responsabilité en application du règlement financier pour les comptes de son institution et que toutes les recettes et dépenses ont été comptabilisées. À cette fin, le comptable est habilité à vérifier les informations reçues et à procéder à toutes les vérifications qu'il jugera nécessaires afin de signer les documents définitifs.

### **c) Le rôle de l'auditeur interne**

Au niveau central, un auditeur interne est chargé de fournir, conformément aux normes internationales, une assurance à l'institution en ce qui concerne le bon fonctionnement des systèmes et des procédures d'exécution du budget. Il est ainsi chargé d'évaluer l'efficacité et l'efficience des systèmes de gestion et de contrôle interne mis en place par les ordonnateurs. Afin de pouvoir exercer sa mission d'une manière efficace, l'auditeur interne doit jouir d'une position forte et indépendante au sein de l'institution, conformément au principe de la séparation des fonctions. Son indépendance est garantie par le règlement financier.

Contrairement au contrôleur financier, l'auditeur interne n'intervient pas dans l'exécution du budget et n'est donc pas un acteur financier.

Un comité de suivi des audits est chargé de s'assurer que les services de la Commission prennent les mesures appropriées pour améliorer les systèmes de contrôle interne à la suite des recommandations du service d'audit interne. Ce comité est présidé par le commissaire responsable du budget, le responsable du service d'audit interne assurant la vice-présidence. Le comité comprend trois autres membres: deux commissaires désignés par leur institution et une personnalité extérieure disposant de l'expérience et des qualifications requises en matière d'audit interne et de gestion d'entreprise.

## *2) La responsabilité*

### **a) Principes généraux**

Les responsabilités des ordonnateurs ou du comptable peuvent être suspendues à tout moment, temporairement ou indéfiniment, par l'autorité qui les a nommés.

À la suite de la réforme, il n'existe plus de régime de responsabilité de nature particulière dans le domaine financier. Le régime statutaire, lui-même révisé, s'appliquera selon la règle générale qui veut que la responsabilité disciplinaire des agents peut être engagée pour négligence, et leur responsabilité pécuniaire pour faute personnelle grave.

Pour la première fois, le règlement financier de 2003 prohibe tout conflit d'intérêts et définit cette notion. Cette interdiction s'applique non seulement aux acteurs financiers mais à toute personne impliquée dans l'exécution du budget.

Enfin, le règlement financier énumère les cas dans lesquels la responsabilité des acteurs financiers peut être engagée.

### **b) L'ordonnateur**

La responsabilité pécuniaire de l'ordonnateur est engagée, notamment:

- s'il constate des droits à recouvrer, émet des ordres de recouvrement, engage une dépense ou signe un ordre de paiement sans se conformer au règlement financier et à ses modalités d'exécution;
- s'il omet d'établir un acte constatant une créance, omet d'émettre ou retarde l'émission d'ordres de recouvrement, omet d'émettre ou retarde

l'émission d'un ordre de paiement pouvant entraîner une responsabilité civile de l'institution à l'égard de tiers.

Chaque institution doit mettre en place une instance spécialisée en matière d'irrégularités financières ou participer à une instance commune établie par plusieurs institutions. Son rôle consiste à déterminer si une irrégularité financière a été commise et quelles en sont les conséquences éventuelles. En se basant sur l'avis de cette instance, l'institution décide s'il y a lieu d'entamer une procédure pouvant conduire à l'adoption de mesures disciplinaires ou à l'imposition de sanctions pécuniaires. En outre, si l'instance détecte des problèmes systémiques, elle doit adresser un rapport contenant des recommandations.

### c) Le comptable

Les fautes suivantes engagent la responsabilité disciplinaire ou pécuniaire du comptable:

- perdre ou détériorer des fonds, des valeurs et des documents dont il a la garde;
- modifier indûment des comptes bancaires ou des comptes courants postaux;
- effectuer des recouvrements ou des paiements non conformes aux ordres de recouvrement ou de paiement correspondants;
- omettre d'encaisser des recettes dues.

## 3) L'Office européen de lutte antifraude

### a) Le rôle de l'Office européen de lutte antifraude

Afin d'intensifier la lutte contre la fraude, la Commission a remplacé la task-force «Coordination de la lutte antifraude» (UCLAF) du secrétariat général, créée en 1988, par un nouveau service, l'OLAF (Office européen de lutte antifraude)<sup>(1)</sup>. L'OLAF est entré en fonction le 1<sup>er</sup> juin 1999, et les ins-

(<sup>1</sup>) Décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999, p. 20).

titutions lui ont garanti son indépendance dans ses fonctions d'enquête<sup>(1)</sup>. L'OLAF reste néanmoins un service de la Commission, placé sous l'autorité du commissaire en charge du budget. Bien que jouissant d'un statut particulier d'indépendance dans l'exercice de sa fonction d'enquête, il est néanmoins soumis dans ce cadre au contrôle d'un comité de surveillance composé de cinq personnalités extérieures aux institutions communautaires, indépendantes et qualifiées dans le domaine de la lutte antifraude.

Afin de coordonner l'action des États membres dans leur lutte contre la fraude lésant les intérêts des Communautés, l'OLAF organise une collaboration étroite et régulière entre les autorités nationales compétentes.

À l'extérieur des institutions communautaires, l'OLAF exerce la compétence d'enquête que lui confère le règlement relatif aux contrôles et vérifications effectués dans les États membres pour la protection des intérêts financiers des Communautés contre les fraudes et autres irrégularités<sup>(2)</sup> et réalise les contrôles et vérifications prévus par le règlement relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés<sup>(3)</sup>. Lorsque des accords de coopération existent en la matière, l'OLAF peut également exercer cette compétence dans des pays tiers et auprès d'opérateurs économiques<sup>(4)</sup>.

À l'intérieur des institutions, l'OLAF peut mener des enquêtes administratives sur tout agissement au sein des services des institutions et organes

---

(1) Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 et règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil du 25 mai 1999 relatifs aux enquêtes effectuées par l'OLAF.

(2) Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

(3) Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1).

(4) Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

communautaires susceptible d'être préjudiciable aux intérêts financiers des Communautés<sup>(1)</sup>.

## **b) Nouveaux développements**

La réforme de la Commission a mis l'accent sur la prévention de la fraude le plus en amont possible.

L'action proposée dans le livre blanc sur la réforme concernant l'imperméabilité à la fraude de la législation et de la gestion des contrats exige des services de la Commission qu'avant de proposer une législation nouvelle susceptible d'avoir une incidence sur le budget communautaire, ils présentent des propositions à l'OLAF en vue d'une évaluation des risques. De même, l'OLAF doit conseiller les services des institutions sur la prévention de la fraude tout au long du processus législatif et, par ailleurs, assister la direction générale du budget dans la mise en place de sa base centrale de données sur les contrats et les contractants.

Ainsi, tout service à l'origine d'une proposition législative est tenu de soumettre ses projets de textes réglementaires à l'OLAF si ces derniers relèvent de secteurs identifiés comme présentant des risques sur la base de critères définis par l'OLAF ou les rapports de la Cour des comptes. En outre, il est prévu que l'OLAF collabore à l'élaboration d'une série de contrats-types harmonisés par la direction générale du budget. Enfin, il doit aussi alimenter la base centrale de données des contrats et des contractants avec les informations dont il a pris connaissance.

Enfin, d'autres actions prévues dans le livre blanc visent à améliorer la coordination entre l'OLAF et les autres services.

---

<sup>(1)</sup> Décision 1999/394/CE, Euratom du Conseil du 25 mai 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés (JO L 149 du 16.6.1999, p. 36); décision 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Commission du 2 juin 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés (JO L 149 du 16.6.1999, p. 57).

## 2.3. Les étapes de la procédure d'exécution des dépenses

### 1) *Le déroulement de la procédure d'exécution des dépenses*

Le déroulement d'une opération d'exécution des dépenses comprend quatre étapes: chaque poste de dépense doit être engagé, liquidé, ordonné puis payé.

- *L'engagement des dépenses par l'ordonnateur*: l'engagement budgétaire est l'opération de réservation des crédits nécessaires à l'exécution de paiements ultérieurs en exécution d'un engagement juridique<sup>(1)</sup>. L'engagement peut être individuel (lorsque le bénéficiaire et le montant sont connus à l'avance), global (si l'un de ces éléments n'est toujours pas connu) ou provisoire (pour les dépenses administratives et agricoles). La définition des différentes formes d'engagements marque une nette amélioration par rapport au règlement financier précédent.
- *La liquidation des dépenses*: c'est l'acte par lequel l'ordonnateur vérifie l'existence des droits du créancier et détermine ou vérifie la réalité, le montant et les conditions d'exigibilité de la créance. La liquidation est fondée sur la présentation des pièces justificatives, au sens de l'article 104 des modalités d'exécution du règlement financier, attestant le droit du créancier, et elle est confirmée par la signature d'un «bon à payer» par l'ordonnateur.
- *L'ordonnancement*: c'est l'acte par lequel l'ordonnateur donne au comptable, par l'émission d'un ordre de paiement, l'ordre de payer une dépense dont il a effectué la liquidation, après avoir vérifié que les crédits sont disponibles.
- *Le paiement*: c'est l'acte qui libère l'institution de ses obligations envers ses créanciers; le paiement est réalisé par le comptable dans la limite des fonds disponibles. Il est aussi possible, en vue du paiement de certaines catégories de dépenses, de créer des «régies d'avance». On distingue quatre types de paiements: le paiement de la totalité du montant dû; le paiement partiel du montant dû, qui peut être effectué des manières suivantes: préfinancement, qui peut être fractionné en un

---

<sup>(1)</sup> Il convient d'éviter toute confusion avec le concept d'engagement juridique, qui est l'acte par lequel l'ordonnateur conclut ou crée une obligation produisant une dépense.

certain nombre de versements, un ou plusieurs paiements intermédiaires, et paiement du solde du montant dû.

## *2) Les conditions d'engagement des dépenses*

La réalisation de ces différentes étapes est subordonnée à certaines conditions. Les principales conditions sont les suivantes:

- l'engagement budgétaire doit précéder l'engagement juridique. Toutefois, afin d'assurer la coordination avec les dispositions sectorielles qui autorisent la pratique des tranches annuelles, le règlement financier prévoit explicitement la possibilité de fractionner les engagements budgétaires lorsque ceux-ci se rapportent à des actions dont la réalisation s'étend sur plus d'un exercice et dans la mesure où l'acte de base l'autorise;
- chaque paiement doit être fondé sur des pièces justificatives;
- les phases de la procédure de dépenses doivent être achevées dans certains délais, sinon les créiteurs auront le droit de recevoir des intérêts moratoires déduits du budget communautaire à titre de paiement tardif.

## **3. Le système de perception des ressources propres**

Aux termes de l'article 8 de la décision relative au système des ressources propres, les États membres perçoivent les ressources propres conformément à leurs dispositions nationales, qui doivent être adaptées aux exigences communautaires.

Les diverses catégories de ressources propres (les ressources propres traditionnelles, la ressource provenant de la TVA, la ressource RNB) sont attribuées aux Communautés en vue d'assurer le financement du budget de l'Union européenne.

Toute carence de la part des États membres dans la gestion du système de perception qui se traduirait par une moindre disponibilité de ces ressources déclenche leur responsabilité financière.

Les modalités de la mise à disposition des ressources propres sont précisées de façon détaillée dans le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000<sup>(1)</sup> portant application de la décision de base relative au système des ressources propres.

### **3.1. La procédure de mise à disposition des ressources propres**

#### *1) Perception*

Les ressources propres sont perçues par les autorités administratives des États membres qui agissent pour le compte de la Communauté, cette dernière ne disposant pas d'une administration douanière et fiscale propre pouvant effectuer ces tâches.

#### *2) Constatation et inscription/comptabilisation*

##### **a) Constatation des ressources propres par les États membres**

- *Les ressources propres traditionnelles*: conformément à l'article 2 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000, ces ressources sont constatées dès que sont remplies les conditions prévues par le code des douanes communautaire en ce qui concerne la prise en compte du montant du droit et sa communication par les services compétents au redevable (pour les cotisations «sucre», la date à retenir est celle de la communication prévue par la réglementation communautaire du secteur «sucre»).
- *La ressource propre TVA*: les États membres communiquent à la Commission les calculs réalisés en application du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du 29 mai 1989<sup>(2)</sup>.
- *La ressource propre fondée sur le RNB*: les États membres communiquent à la Commission les calculs réalisés en application de la directive

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 2000/597/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1), modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004 du Conseil (JO L 352 du 27.11.2004, p. 1).

<sup>(2)</sup> Règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 155 du 7.6.1989, p. 9).

89/130/CEE, Euratom du Conseil du 13 février 1989<sup>(1)</sup> et du règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil du 15 juillet 2003<sup>(2)</sup>.

## b) La comptabilisation des ressources propres

— *Les ressources propres traditionnelles*: tout montant de ressources propres traditionnelles constaté doit être repris dans l'un ou l'autre des livres comptables tenus par les autorités compétentes:

- dans la comptabilité «normale» prévue à l'article 6, paragraphe 3, point a), du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000: tout montant recouvré ou garanti et non contesté;
- dans la comptabilité séparée prévue à l'article 6, paragraphe 3, point b), du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000: les droits constatés et non recouverts pour lesquels aucune garantie n'a été fournie; peuvent également être inscrits dans cette comptabilité les droits pour lesquels une garantie a été fournie, sujets à contestation et qui, une fois le litige réglé, peuvent faire l'objet de modifications.

La comptabilisation des ressources propres traditionnelles doit être effectuée dans les délais impartis, à savoir au plus tard le premier jour ouvrable après le 19 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté.

— *La ressource TVA et la ressource fondée sur le RNB*: elles doivent être comptabilisées le premier jour ouvrable de chaque mois, en principe à raison du douzième du montant total des recettes figurant dans le budget communautaire. Une régularisation annuelle des soldes des ressources TVA et RNB est effectuée le premier jour ouvrable du mois de décembre.

(<sup>1</sup>) Directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil du 13 février 1989 relative à l'harmonisation de l'établissement du produit national brut aux prix du marché (JO L 49 du 21.2.1989, p. 26).

(<sup>2</sup>) Règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil du 15 juillet 2003 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché (JO L 181 du 19.7.2003, p. 1).

### c) La mise à la disposition de la Commission

Les États membres mettent les ressources propres à la disposition de la Commission en créditant les montants des ressources traditionnelles et des ressources propres TVA et RNB sur un compte ouvert au nom de la Commission auprès de chaque Trésor national ou de l'organisme désigné par l'État membre. Toutefois, pour les ressources propres traditionnelles, les États membres procèdent à une déduction de 25 % afin de couvrir leurs frais de perception.

Les États membres de l'Union économique et monétaire versent leurs ressources propres en euros et les autres États membres dans leur monnaie nationale. Tout retard dans la mise à disposition des ressources propres donne lieu au paiement d'intérêts par l'État membre concerné.

## 3.2. Le système de contrôle

La perception des ressources étant effectuée au niveau national, il appartient en premier lieu aux administrations des États membres de mettre en place une infrastructure adéquate de contrôle (interne). Bien sûr, en tant qu'ordonnateur des recettes et, à ce titre, responsable devant l'autorité budgétaire, la Commission doit pouvoir s'assurer que les États membres perçoivent les ressources propres conformément aux règles communautaires. C'est ainsi qu'elle peut demander à être associée aux contrôles nationaux; elle peut également inviter les États membres à réaliser des contrôles supplémentaires. De plus, en matière de ressources propres traditionnelles, la Commission peut procéder, elle-même et de sa propre initiative, à des vérifications sur place. S'agissant des ressources propres TVA, la Commission vérifie auprès des administrations nationales la conformité des calculs effectués en vue de déterminer leur montant.

Ces contrôles ou vérifications sont assurés au nom de la Commission par des agents mandatés par elle, conformément aux dispositions du règlement (CE, Euratom) n° 1026/99 du 10 mai 1999<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1026/1999 du Conseil du 10 mai 1999 portant détermination des pouvoirs et obligations des agents mandatés par la Commission pour l'exercice des contrôles des ressources propres des Communautés (JO L 116 du 20.5.1999, p. 1).

Les résultats des contrôles font l'objet d'un rapport qui est envoyé à l'État membre concerné. Ce rapport, assorti des commentaires de cet État membre, est par la suite examiné par le comité consultatif des ressources propres (CCRP), composé de représentants des États membres et de la Commission (qui en assure la présidence et le secrétariat). De cette façon, la transparence est assurée, car tout État membre est informé des résultats des contrôles effectués dans les autres États membres. Après le débat au sein du CCRP, la Commission fixe sa position et assure le suivi des observations émises jusqu'à leur apurement.

Par ailleurs, le CCRP peut examiner toutes les questions relatives à la perception des ressources propres.

En ce qui concerne le contrôle des ressources TVA, la Commission établit tous les trois ans un rapport sur les procédures appliquées dans les États membres ainsi que sur les éventuelles améliorations envisagées. Un rapport analogue sur le système de perception des ressources propres traditionnelles est également établi une fois tous les trois ans et adressé à l'autorité budgétaire.

## 4. La gestion de la trésorerie

La Commission conserve ses fonds dans différents types de comptes à partir desquels ses opérations de trésorerie sont exécutées.

### **4.1. Les comptes ouverts auprès des Trésors des États membres ou des banques centrales nationales [conformément à l'article 9 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil sur les ressources propres] <sup>(1)</sup>**

En vertu de l'article 9 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, chaque État membre est tenu de créditer les ressources propres sur un compte ouvert au nom de la Commission auprès de son Trésor national ou de l'organisme qu'il a désigné.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 94/728/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1), modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 2028/2004 du Conseil (JO L 352 du 27.11.2004, p. 1).

Un certain nombre d'États membres ont ouvert ces comptes auprès de leurs Trésors nationaux tandis que d'autres les ont ouverts auprès de leurs banques centrales nationales.

Les Trésors nationaux ne fonctionnent généralement pas comme des banques. Dès lors, lorsque des comptes de type «article 9» sont ouverts auprès d'eux, la plupart des transferts de fonds effectués à partir de ces comptes passent par les banques centrales nationales, où la Commission dispose également de comptes.

Les comptes de type «article 9» sont tenus en euros pour les États membres dont la monnaie est l'euro et en devise nationale dans les autres États membres. Ces comptes servent à percevoir les ressources propres et, dans plusieurs cas, à effectuer des paiements au profit des gouvernements des États membres (en particulier pour le FEOGA et les Fonds structurels).

Les comptes de type «article 9» ne donnent pas lieu à versement d'intérêts mais sont tenus sans frais [article 9, paragraphe 1, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil]. L'article 12, paragraphe 1, dudit règlement indique que les fonds de la Commission doivent être conservés sur ces comptes et que cette dernière ne peut en disposer que dans la mesure nécessaire pour couvrir ses besoins budgétaires.

Cela signifie que seuls les fonds effectivement nécessaires pour des paiements immédiats sont placés sur des comptes ouverts auprès de banques commerciales (voir ci-après). Le reste est conservé sur les comptes ouverts auprès des Trésors et/ou des banques centrales nationales des États membres.

Selon l'article 12, paragraphe 4, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, les fonds sont répartis entre les comptes tenus dans les différents États membres proportionnellement au montant estimé des recettes du budget en provenance de chacun d'eux.

Si les ressources propres les plus importantes, à savoir celles basées sur la TVA et le RNB, sont généralement créditées sur les comptes de la Commission à des taux mensuels constants, les versements de la Commission ne se répartissent pas de manière égale sur l'année. Actuellement, la moitié environ des versements au titre du FEOGA s'effectue en janvier et en février. Par conséquent, des droits supplémentaires peuvent être appelés auprès des États membres au cours des premiers mois de chaque année,

ce qu'autorise l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000. En fonction de la situation de la trésorerie de la Commission, les États membres peuvent être invités à anticiper d'un ou de deux mois au cours du premier trimestre d'un exercice budgétaire l'inscription de ressources TVA ou RNB au crédit du compte ouvert au nom de la Commission. Au-delà du premier trimestre, l'inscription mensuelle demandée ne peut pas dépasser un douzième des ressources provenant de la TVA et du RNB. Ces anticipations sont calculées chaque mois sur la base des flux réels de trésorerie et sont créditées en même temps que les ressources TVA et RNB courantes. La proportion des paiements autres que les versements FEOGA versée en décembre est généralement supérieure à la moyenne.

#### **4.2. Les comptes ouverts auprès des banques commerciales**

À quelques exceptions près, il existe actuellement au moins un compte de ce type, choisi à la suite d'un appel d'offres ouvert, dans chaque État membre.

Ces comptes sont utilisés pour les versements au profit de bénéficiaires possédant des comptes dans l'État membre concerné.

Ils sont tenus en euros et, lorsque cela est encore nécessaire, en devise nationale, et sont porteurs d'intérêts.

Malgré l'introduction de l'euro, la Commission conserve pour l'instant ses comptes dans chaque État membre. La raison réside principalement dans le fait que les paiements transfrontaliers donnent généralement lieu à des frais plus élevés que les paiements intérieurs. Les besoins en liquidités des comptes ouverts auprès des banques commerciales sont couverts par les fonds transférés depuis les comptes de type «article 9» des États membres concernés.

L'adoption du SEPA (espace unique de paiements en euros) devrait, au cours des prochaines années, déboucher sur une réduction du nombre de comptes ouverts par la Commission auprès des banques commerciales nationales pour l'exécution de ses paiements dans l'UE.

Les comptes de la Commission ne peuvent en aucun cas se trouver en position débitrice.

Les paiements de la Commission étant (à de très rares exceptions près) effectués en euros, la plupart des opérations de change concernent la conversion en euros de ressources propres payées en devise nationale par les États membres n'appartenant pas à la zone euro. Ces conversions de devises sont à l'heure actuelle réalisées par les banques centrales nationales en suivant les instructions de la Commission.

Tous les paiements ordonnés par la trésorerie de la Commission sont transmis aux banques par voie électronique.

La Commission européenne est membre de la SWIFT (Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication), dispose de son propre code SWIFT et recourt au réseau SWIFT pour communiquer avec les banques.

Pour les opérations avec les Trésors nationaux qui ne sont pas reliés au réseau SWIFT, des messages en format SWIFT sont produits et envoyés par messagerie électronique sécurisée.

Près de 1,5 million de paiements ont été effectués par la Commission en 2006.

## *Chapitre 15*

# Les comptes annuels consolidés de l'Union européenne

Les comptes annuels des Communautés européennes sont établis en application des articles 121 à 129 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002. Ils sont présentés en deux volumes:

- volume I — États financiers consolidés et rapports consolidés sur l'exécution du budget;
- volume II — Commission: états financiers et rapports sur l'exécution du budget.

Chaque volume des comptes annuels contient deux parties distinctes: les états financiers (selon les règles de la comptabilité d'exercice) et les rapports sur l'exécution du budget (établis selon le principe de la comptabilité de caisse modifiée). Le volume I contient les comptes annuels consolidés des Communautés européennes ainsi que des notes explicatives, tandis que le volume II fournit les mêmes informations concernant la Commission uniquement, avec plus de précisions sur l'exécution du budget.

Un double système comptable est donc en place aux Communautés européennes afin de produire deux jeux de comptes: un système de comptabilité générale (selon les règles de la comptabilité d'exercice) et un système de comptabilité budgétaire (selon les règles de la comptabilité de caisse).

Le système de comptabilité générale, l'ensemble des règles ainsi que les états financiers ont été modernisés en 2005, dans le contexte de la transition vers des états financiers basés sur le seul principe de la comptabi-

lité d'exercice. D'autres précisions sont fournies ci-après. Le système de comptabilité budgétaire n'a subi aucune modification et il est toujours établi selon les règles de la comptabilité de caisse modifiée.

## 1. Le contenu des états financiers

Les états financiers des Communautés européennes se composent des éléments suivants:

### 1.1. Le bilan

Le bilan décrit la situation financière des Communautés européennes à la fin de chaque exercice, en distinguant l'actif et le passif. À l'actif comme au passif, le bilan établit une nouvelle distinction entre les actifs et les passifs courants et non courants. La différence entre l'actif total et le passif total est définie comme l'«actif net» des Communautés européennes.

### 1.2. Le compte de résultat économique

Le compte de résultat économique présente les produits et les charges des Communautés européennes pour un exercice donné, selon le principe de la comptabilité d'exercice. Les produits sont enregistrés au moment où ils sont acquis et les charges au moment où elles sont constatées, plutôt que lors de l'encaissement ou du décaissement.

Dans le même compte, les produits sont répartis entre ressources propres et contributions reçues (comme la TVA et autres contributions des États membres) et produits d'exploitation, ces derniers incluant notamment les produits issus des amendes, des prélèvements agricoles et de la récupération de dépenses.

Dans le compte de résultat économique, les dépenses sont présentées sous la rubrique «Dépenses administratives» (comme les dépenses de personnel liées aux immobilisations) et sous la rubrique plus significative des «Dépenses opérationnelles». Ces dernières sont notamment ventilées en fonction des différents types de gestion.

Enfin, un rapport sectoriel fournit aussi des informations sur la répartition des charges et produits d'exploitation par domaine politique.

### **1.3. Le tableau des flux de trésorerie**

Le tableau des flux de trésorerie présente un aperçu synthétique des mouvements de trésorerie sur l'exercice. Ces données sur les flux de trésorerie servent à évaluer la capacité des Communautés à générer des espèces et autres valeurs disponibles, et ses besoins d'utilisation de ces flux de trésorerie.

### **1.4. L'état des variations de l'actif net**

L'état des variations de l'actif net présente les mouvements des réserves et des actifs nets sur l'année.

### **1.5. Les notes annexes aux états financiers**

Les notes annexes aux états financiers fournissent d'autres précisions et explications sur les états présentés ci-dessus, notamment sur les méthodes comptables et les autres informations communiquées. Les notes annexes comprennent également les opérations hors bilan, qui fournissent plus de précisions sur les actifs et passifs éventuels des Communautés européennes.

## **2. Les principes comptables**

Les états financiers ont pour objectif de fournir des informations sur la situation financière, le résultat et les flux de trésorerie d'une entité, utiles à tout un éventail d'utilisateurs. Pour une entité du secteur public comme les Communautés européennes, les objectifs sont plus précisément de procurer des informations utiles à la prise de décision et de lui permettre de rendre des comptes sur l'emploi des ressources qui sont placées sous sa responsabilité.

Pour fournir une image sincère et fidèle, les états financiers doivent non seulement procurer des informations pertinentes qui décrivent la nature et l'éventail des activités d'une entité, expliquent leurs modalités de financement et apportent des informations définitives sur les interventions réalisées, mais aussi satisfaire aux exigences de clarté et de compréhension permettant les comparaisons d'un exercice à l'autre. C'est dans ce cadre que sont établis les états financiers des Communautés européennes.

La comptabilité générale permet de préparer les états financiers, car elle indique l'ensemble des charges et produits afférents à l'exercice (indiqués dans le compte de résultat économique) et l'ensemble des actifs et passifs enregistrés (utilisés pour dresser l'état de la situation financière sous la forme d'un bilan au 31 décembre). Elle fournit également les informations comptables nécessaires à la préparation du tableau des flux de trésorerie et de l'état des variations de l'actif net.

L'article 124 du règlement financier énonce les principes comptables à appliquer pour établir les états financiers, à savoir:

- la continuité des activités;
- la prudence;
- la permanence des méthodes comptables;
- la comparabilité des informations;
- l'importance relative;
- la non-compensation;
- la prééminence du fond sur la forme;
- la comptabilité d'exercice.

## 3. Le règlement financier et les règles comptables

### 3.1. Le règlement financier

La comptabilité est tenue conformément aux dispositions du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 [JO L 248 du 16.9.2002, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006, JO L 390 du 30.12.2006] portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes et du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution dudit règlement financier, modifié en dernier lieu le 28 mars 2007.

### **3.2. Les règles comptables des Communautés européennes**

L'article 133 du règlement financier dispose que le comptable de la Commission arrête les règles et méthodes comptables à appliquer par toutes les institutions reprises dans les comptes annuels consolidés des Communautés européennes. Ces méthodes s'inspirent des normes comptables internationalement admises pour le secteur public (IPSAS) ou, à défaut, des normes comptables internationales (IAS)/des normes internationales d'information financière (IFRS). Elles ont été adoptées par le comptable de la Commission sur la base de l'avis professionnel indépendant rendu par un groupe consultatif d'experts sur les normes comptables.

## **4. Les méthodes comptables**

Les paragraphes suivants proposent une synthèse des grandes méthodes comptables des Communautés européennes.

### **4.1. La consolidation**

Le périmètre de consolidation des Communautés européennes comprend les entités contrôlées, les entités associées et les coentreprises. La liste exhaustive des entités consolidées figure dans les états financiers. Les entités contrôlées sont toutes les entités dont les Communautés européennes peuvent diriger les politiques financières et opérationnelles en vue de tirer des avantages de leurs activités. Ce pouvoir doit être actuellement exercable. Dans la pratique, il s'agit des institutions, organismes et agences exécutives des Communautés européennes. Les entités contrôlées sont consolidées selon la méthode de l'intégration globale.

### **4.2. Les monnaies et la base de conversion**

Les états financiers consolidés sont présentés en euros, monnaie de fonctionnement et de présentation des Communautés européennes. Les transactions en monnaies étrangères sont converties en euros sur la base des taux de change en vigueur aux dates des transactions. Les soldes de fin d'exercice des actifs et passifs monétaires libellés en monnaies étrangères sont convertis en euros sur la base des taux de change en vigueur au 31 décembre de cet exercice.

### **4.3. Le bilan**

#### *1) Immobilisations corporelles et incorporelles*

Les immobilisations corporelles sont comptabilisées au coût historique diminué des amortissements (exception faite des terrains) et des pertes de valeur. Les contrats de location d'immobilisations corporelles dans le cadre desquels la quasi-totalité des risques et avantages inhérents à la propriété incombe aux Communautés européennes sont classés comme contrats de location-financement.

#### *2) Investissements et prêts*

Les investissements dans des entités associées (Fonds européen d'investissement, par exemple) et dans des coentreprises sont comptabilisés par la méthode de mise en équivalence. Les autres investissements tels que les actifs financiers tenus à leur juste valeur et les actifs disponibles à la vente sont comptabilisés à leur juste valeur. Les prêts et créances et les placements détenus jusqu'à leur échéance sont comptabilisés au coût amorti.

#### *3) Stocks*

Les stocks sont évalués au plus faible du coût et de la valeur nette de réalisation. Le coût est déterminé selon la méthode PEPS (premier entré, premier sorti). La valeur nette de réalisation correspond au prix de vente estimé dans le cours normal de l'activité, diminué des coûts estimés pour l'achèvement et la réalisation de la vente.

#### *4) Préfinancements*

Un préfinancement est un paiement destiné à fournir une avance au bénéficiaire, par exemple un fonds de trésorerie. En fin d'exercice, l'encours des préfinancements est évalué sur la base des montants initiaux versés, déduction faite des éléments suivants: montants remboursés, montants éligibles versés, montants estimés éligibles pas encore versés en fin d'exercice et réductions de valeur.

#### *5) Créances*

Les créances sont comptabilisées à la valeur initiale diminuée des dépréciations pour perte de valeur. Une dépréciation pour perte de valeur sur

créances est constatée en présence d'éléments objectifs indiquant que les Communautés européennes ne seront pas en mesure de recouvrer tous les montants dus aux échéances initialement prévues. Cela ne signifie pas que les Communautés européennes ne poursuivront pas leurs efforts en vue de recouvrer ces sommes.

### **6) Valeurs disponibles**

Les valeurs disponibles sont définies comme des actifs courants. Elles sont valorisées à leur valeur nominale convertie en euros au cours de clôture d'exercice.

### **7) Obligations au titre des avantages du personnel**

Les Communautés européennes comptabilisent au passif du bilan les obligations au titre des avantages du personnel, notamment du régime de pensions. Le passif est évalué à la fin de chaque exercice par des techniques actuarielles, conformément aux règles comptables internationales.

### **8) Provisions pour risques et charges**

Les provisions pour risques et charges sont comptabilisées lorsque les Communautés européennes supportent une obligation actuelle (juridique ou implicite) résultant d'événements passés, lorsqu'il est plus probable qu'improbable qu'une sortie de ressources sera nécessaire pour éteindre cette obligation, et lorsque le montant de celle-ci peut être estimé de façon fiable.

### **9) Dettes financières**

Les dettes financières comprennent les emprunts et les passifs détenus à des fins de transaction. Les emprunts sont initialement comptabilisés à leur juste valeur, soit le produit de leur émission (la juste valeur de la contrepartie reçue) déduction faite des coûts de transaction supportés. Ils sont ensuite comptabilisés au coût amorti selon la méthode du taux d'intérêt effectif. Les passifs détenus à des fins de transactions comprennent les instruments dérivés qui ne relèvent pas de la comptabilité de couverture lorsque leur juste valeur est négative.

### *10) Crédateurs*

Une partie importante des dettes des Communautés européennes n'est pas liée à l'acquisition de biens ou de services — il s'agit en fait de déclarations de dépenses soumises par les bénéficiaires de subventions ou d'autres financements des Communautés et non acquittées par ces dernières. Elles sont évaluées au montant accepté et éligible.

### *11) Charges à payer/produits à recevoir et charges et produits à reporter*

Dans le cadre de l'application de la comptabilité d'exercice, il est nécessaire de veiller à ce que les charges et produits soient enregistrés dans les comptes de l'exercice auquel ils se rapportent, indépendamment de la date à laquelle les sommes sont encaissées ou décaissées. Il importe donc, à la fin de chaque exercice, d'identifier ces montants. Il convient, en particulier, d'évaluer les dépenses éligibles qui ont été encourues par les bénéficiaires des fonds communautaires mais qui n'ont pas encore été déclarées aux Communautés (charges à payer). Différentes méthodes sont utilisées, selon le type d'activité et les informations disponibles, afin d'estimer au mieux ces montants. Inversement, certaines charges sont comptabilisées pendant l'exercice en cours, alors qu'elles se rapportent à des exercices futurs (charges à reporter). Elles doivent donc être identifiées et reportées sur l'exercice futur auquel elles se rattachent.

Les produits doivent également être comptabilisés dans la période à laquelle ils se rapportent. En fin d'exercice, lorsqu'une facture n'a pas été envoyée alors que le service a été rendu ou les biens livrés, ou qu'il existe un accord contractuel (par référence à un contrat), le montant doit être évalué et enregistré dans les états financiers en tant que produit à recevoir. Inversement, lorsqu'une facture a été émise alors qu'elle ne se rapporte pas à la période comptable clôturée, son montant doit être reporté à une période postérieure.

## **4.4. Les produits**

Le produit des opérations avec contrepartie directe: le produit de la vente de biens est comptabilisé lorsque l'acheteur s'est vu transférer les risques et avantages significatifs inhérents à la propriété des biens. La comptabilisation du produit d'une transaction impliquant la fourniture de services se fait en fonction du degré d'avancement de la transaction à la date de clôture.

Le produit des opérations sans contrepartie directe: il constitue la grande majorité des revenus des Communautés et comprend essentiellement les impôts directs et indirects ainsi que les ressources propres. Outre les impôts, les Communautés européennes peuvent aussi recevoir des paiements d'autres parties, comme des droits, amendes et dons.

#### **4.5. Les charges**

Les charges liées à des opérations avec contrepartie directe telles que des achats de biens sont comptabilisées lorsque les fournitures sont livrées et acceptées par les Communautés européennes et elles sont évaluées à leur coût de facturation d'origine.

Les charges liées à des opérations sans contrepartie directe, propres aux Communautés européennes, représentent la majeure partie des charges de celles-ci. Elles concernent les transferts à des bénéficiaires et peuvent relever de trois catégories: les créances sur les Communautés, les transferts dans le cadre de contrats et les subventions, apports et dons discrétionnaires.

Les transferts sont comptabilisés en tant que charges de l'exercice au cours duquel les événements donnant lieu au transfert se sont produits, pour autant que la nature du transfert considéré soit autorisée par la réglementation (règlement financier, statut ou autre) ou qu'un contrat signé autorise le transfert, que le bénéficiaire réponde aux critères d'éligibilité et que le montant puisse être raisonnablement estimé.

Lorsqu'une demande de paiement ou une déclaration de dépenses satisfaisant aux critères de comptabilisation est reçue, elle est comptabilisée en tant que charge à concurrence du montant éligible. En fin d'exercice, les dépenses éligibles encourues dues aux bénéficiaires mais non encore déclarées sont estimées et comptabilisées en tant que charges à payer.

#### **4.6. Les activités hors bilan**

##### *1) Actifs éventuels*

Un actif éventuel est un actif potentiel résultant d'événements passés et dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance (ou non) d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le

contrôle des Communautés européennes. Une information sur un actif éventuel est fournie lorsqu'une entrée d'avantages économiques ou un potentiel de services est probable.

## *2) Passif éventuel*

Un passif éventuel est une obligation potentielle résultant d'événements passés et dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance (ou non) d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle des Communautés européennes. Par ailleurs, un passif éventuel peut être une obligation présente résultant d'événements passés et dont l'existence n'est pas confirmée, soit parce qu'il est peu probable qu'une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques ou un potentiel de services soit nécessaire pour régler l'obligation, soit dans les cas extrêmement rares où aucune estimation fiable ne peut être faite pour le montant de l'obligation. Un passif éventuel donne lieu à une information en annexe, à moins que la probabilité d'une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques ou d'un potentiel de services soit faible.

## *3) Engagements de financement futur*

Un engagement de financement futur constitue un engagement, juridique ou implicite, généralement de nature contractuelle, souscrit par les Communautés européennes ou pouvant requérir une future sortie de ressources.

## *4) Garanties*

Une garantie est un actif ou un passif potentiel résultant d'événements passés et dont l'existence sera confirmée par la survenance (ou non) de l'événement objet de la garantie. Les garanties constituent donc des actifs éventuels ou des passifs éventuels.

## **4.7. L'utilisation d'estimations**

Conformément aux principes comptables généralement admis, les états financiers des Communautés européennes incluent nécessairement des montants basés sur des estimations et des hypothèses formulées par l'encadrement sur la base des informations les plus fiables dont il dispose.

Les principales estimations comprennent les montants des pensions, les provisions pour charges futures, l'évaluation des stocks de publication, les risques financiers liés aux stocks et créances, les charges à payer et produits à recevoir, les actifs et passifs éventuels et le degré de dépréciation des immobilisations. La méthodologie appliquée doit être cohérente. Les résultats effectifs peuvent diverger de ces estimations. Les changements d'estimations sont pris en compte sur l'exercice au cours duquel ils sont connus.

## 5. La comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire permet de suivre de manière détaillée l'exécution du budget. Elle est conçue pour l'établissement des états consolidés sur l'exécution du budget prévus par l'article 121 du règlement financier. La comptabilité budgétaire est basée sur le principe de la comptabilité de caisse modifiée<sup>(1)</sup>. Les états sur l'exécution du budget comprennent le compte de résultat de l'exécution du budget et ses annexes, qui fournit plus de précisions et de commentaires sur les informations présentées.

### 5.1. Les principes budgétaires

Les principes budgétaires sont expliqués en détail dans le chapitre 10 mais ils peuvent se résumer comme suit: l'unité et la vérité budgétaire, l'annualité, l'équilibre, l'unité de compte, l'universalité, la spécialité, la bonne gestion financière et la transparence.

### 5.2. Le résultat de l'exécution budgétaire

Selon l'article 127 du règlement financier, le compte de résultat de l'exécution budgétaire récapitule la totalité des opérations budgétaires de l'exercice en recettes et en dépenses. Sa structure est identique à celle du budget lui-même.

Le résultat de l'exécution budgétaire inclut le résultat des Communautés européennes et le résultat de la participation des pays de l'AELE. Il représente la différence entre le total des recettes budgétaires perçues au titre

---

<sup>(1)</sup> Quelques éléments, comme les crédits reportés, la distinguent d'une exécution sur la base du seul principe de caisse.

de l'exercice et le total des paiements effectués sur les crédits de l'exercice, augmenté du total des crédits de l'exercice reportés à l'exercice suivant.

Cette différence est augmentée ou diminuée:

- du montant net qui résulte des annulations de crédits de paiement reportés des exercices antérieurs, et des éventuels dépassements en paiements dus à la variation des cours de l'euro, sur des crédits non dissociés reportés de l'exercice précédent,
- et du solde qui résulte des gains et des pertes de change enregistrés sur l'exercice.

Le solde positif du résultat de l'exécution budgétaire est restitué aux États membres lors de l'exercice suivant en le portant en déduction des montants dont ils sont redevables sur cet exercice.

### **5.3. Les recettes**

Les ressources propres sont comptabilisées sur la base des montants dont sont crédités, au cours de l'exercice, les comptes ouverts au nom de la Commission par les administrations des États membres. La différence entre, d'une part, le montant des ressources propres TVA et RNB prévues au budget et, d'autre part, le montant effectivement exigible, est calculée par la Commission et le montant en découlant doit être soldé au 1<sup>er</sup> décembre de l'exercice suivant. Ce montant peut être inscrit dans un budget rectificatif dudit exercice. Les autres recettes sont comptabilisées sur la base des montants effectivement perçus en cours d'exercice.

### **5.4. Les dépenses**

Aux fins du calcul du résultat budgétaire de l'exercice, les dépenses comprennent les paiements sur crédits pour paiements de l'exercice auxquels s'ajoutent les crédits pour paiements du même exercice reportés à l'exercice suivant. Les paiements effectués sur crédits pour paiements de l'exercice sont ceux qui ont été validés par l'ordonnateur au plus tard le 31 décembre. Pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), les paiements pris en compte sont ceux effectués par les États membres entre le 16 octobre de l'année  $n$  et le 15 octobre de l'année  $n + 1$ .

## 6. La modernisation des méthodes comptables des Communautés européennes

### 6.1. Pourquoi changer?

La comptabilité publique, comme système d'information, a élargi sensiblement ses objectifs: de simple enregistrement de l'exécution du budget, elle a évolué vers une gestion plus dynamique et plus globale, présentant les implications économiques, financières et patrimoniales qui en découlent. Les Communautés européennes se sont donc engagées à rejoindre le mouvement de modernisation des comptes suivi par un grand nombre d'États et encouragé par des instances internationales telles que la Fédération internationale des comptables (IFAC) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cela a supposé d'assurer la transition vers une comptabilité d'exercice d'un système comptable jusque-là centré sur une comptabilité de caisse des opérations de recettes et de dépenses budgétaires.

L'objectif était d'améliorer l'information fournie aux instances de direction en vue des prises de décision ainsi que la transparence et la qualité des données comptables présentées annuellement. Le nouveau système a été conçu de manière à garantir que les utilisateurs du système, tant internes qu'externes, disposeront d'informations plus fiables et plus pertinentes.

### 6.2. Le travail accompli

Le travail a véritablement commencé en 2003 avec le lancement du projet de «modernisation de la comptabilité», qui ambitionnait de placer les Communautés européennes à la pointe du mouvement international de modernisation de la comptabilité publique. Comme prévu, le nouveau système comptable est entré en vigueur en janvier 2005, de même qu'un nouvel ensemble de règles comptables et un nouveau plan comptable. Depuis 2005, les états financiers des Communautés européennes sont donc établis selon les règles de la comptabilité d'exercice comme expliqué supra au point 3.2. Il convient de noter que la comptabilité budgétaire est encore basée sur les mouvements de caisse, de telle sorte qu'un système double est en place afin de répondre à toutes les exigences de reddition des comptes.

L'architecture informatique a également été mise à jour afin de garantir que chaque événement comptable, et pas seulement les mouvements de trésorerie, est intégralement enregistré au moment où il se produit. Les systèmes informatiques font l'objet d'améliorations constantes afin de renforcer l'intégration des systèmes, d'améliorer la qualité des données comptables et de fournir de meilleurs rapports de gestion.

Tous les services ont procédé à un inventaire de leur actif et de leur passif au 31 décembre 2004. Cela a abouti à la refonte complète du bilan des Communautés européennes au 31 décembre 2004, dorénavant présenté selon les règles de la comptabilité d'exercice.

### **6.3. Principales conséquences pour les états financiers**

L'application des principes de la comptabilité d'exercice a pour effet fondamental que les produits et les charges sont comptabilisés lorsqu'ils sont gagnés/encourus et non pas au moment des entrées/sorties de trésorerie correspondantes. Ce changement de règles comptables a eu cinq grandes conséquences sur les états financiers.

#### *1) Préfinancements figurant à l'actif du bilan*

Un élément d'actif appelé «préfinancements» est inscrit au bilan des Communautés européennes et correspond aux avances versées aux bénéficiaires, afin de leur fournir un fonds de trésorerie. Le montant inscrit au bilan équivaut aux fonds que le bénéficiaire n'a pas encore utilisés, ou pour lesquels il n'a pas encore présenté de déclaration ou de demande précisant l'affectation de ces fonds. Ces montants sont relativement importants car ils concernent le cœur des activités des Communautés.

#### *2) Crédateurs courants*

En vertu des règles de la comptabilité d'exercice, les montants sont comptabilisés en charges et dettes dans le système comptable dès qu'ils sont jugés encourus et éligibles par les services ordonnateurs. Le montant des dettes inscrit au bilan des Communautés européennes est donc beaucoup plus élevé qu'avant l'application des méthodes de la comptabilité d'exercice.

### *3) Coupure de l'exercice en fin d'année*

Dans la comptabilité d'exercice, il est indispensable de veiller à rattacher les produits et charges à la période comptable à laquelle ils se rapportent. Les Communautés européennes doivent fournir un effort considérable pour évaluer les écritures comptables à effectuer en fin d'exercice, de façon à affecter les produits et les charges aux périodes comptables pertinentes. Cette procédure se traduit par l'imputation d'un volume très significatif de charges à payer au bilan des Communautés.

### *4) Montants à appeler auprès des États membres*

En application de leurs règles comptables, les Communautés européennes doivent évaluer et comptabiliser dans leurs états financiers les dépenses devant être financées sur le budget général mais qui n'ont pas encore été déclarées en fin d'exercice. De ce fait, bon nombre de dépenses sont comptabilisées en comptabilité d'exercice au cours de l'année  $n$  alors qu'elles seront effectivement payées sur l'année  $n + 1$ , en les imputant sur le budget de l'année  $n + 1$ . Or, les Communautés ne peuvent appeler de ressources auprès des États membres que lorsqu'elles ont besoin de fonds pour s'acquitter de montants dus. L'inclusion de ce poste au passif des Communautés européennes, ajoutée au fait que les montants correspondants nécessaires à son financement ne seront inscrits que dans les budgets ultérieurs, se traduit par un passif largement supérieur à l'actif en fin d'exercice (c'est-à-dire par un actif net négatif).

Pour rendre sa compréhension plus aisée, les Communautés ont opté pour un schéma vertical de bilan, décrivant d'abord l'actif et ensuite le passif. La différence entre actif et passif correspond principalement aux montants à appeler auprès des États membres. L'existence d'un actif net négatif témoigne simplement de la différence entre une comptabilité de caisse et une comptabilité d'exercice dans le cas d'une entité qui se finance par le budget général en fonction de ses besoins de trésorerie. Il n'est pas tenu compte de l'obligation faite aux États membres de mettre à disposition les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses encourues, à la date future à laquelle celles-ci arriveront à échéance. Il convient de rappeler que les Communautés ne peuvent exécuter un paiement que s'il est prévu au budget et que toutes les dépenses inscrites au budget sont couvertes par des ressources à fournir par les États membres, elles-mêmes inscrites au budget.

### ***5) Informations à fournir et explications***

Les états financiers des Communautés européennes mettent désormais à disposition des explications et des notes plus complètes et plus claires, qui devraient permettre de mieux appréhender la situation financière et les résultats des Communautés pour un exercice donné.

## Chapitre 16

# Le contrôle interne et le contrôle externe du budget

## 1. Principes

### 1.1. Le contrôle interne

L'article 274 du traité CE <sup>(1)</sup> stipule:

«La Commission exécute le budget:

- conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 279,
- sous sa propre responsabilité et,
- dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de bonne gestion financière.

Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément au principe de bonne gestion financière.»

---

<sup>(1)</sup> Voir «Union européenne — Version consolidée du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne» (2002) (JO C 325 du 24.12.2002, p. 1).

Le principe de bonne gestion financière est fixé par le règlement financier <sup>(1)</sup>, qui impose que les crédits soient utilisés conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

Un large éventail de tâches de gestion et d'ordre financier incombent à la Commission. Dans le respect des règles financières en vigueur, les procédures internes mises en place par la Commission la dotent d'une structure de contrôle et d'outils de gestion solides qui lui permettent d'assumer la responsabilité politique de la gestion de ses directeurs généraux et chefs de service. La responsabilité globale de la mise en œuvre du budget incombe à la Commission européenne.

Si certaines parties du budget opérationnel sont directement exécutées par les services de la Commission («gestion directe centralisée»), une part importante du budget est cogérée avec les États membres, notamment les Fonds structurels et l'agriculture («gestion partagée») <sup>(2)</sup>. Certaines tâches sont également déléguées aux agences («gestion indirecte centralisée»), exécutées par les délégations de la Commission au sein des pays tiers («gestion décentralisée») ou effectuées conjointement avec les organisations internationales («gestion conjointe»). Dans chacun de ces cas, il faut définir des mécanismes de contrôle permettant d'assurer la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes et la fiabilité des comptes.

Afin de s'assurer que les fonds sont utilisés conformément à la réglementation applicable, la Commission met en œuvre des procédures d'apurement des comptes ou des mécanismes de correction financière lui permettant d'assumer sa responsabilité finale pour l'exécution du budget. Ces procédures revêtent pour la plupart un caractère pluriannuel, à l'instar des procédures de contrôle des programmes et des actions.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 (JO L 390 du 30.12.2006), articles 27 à 28 bis «Principe de bonne gestion financière».

<sup>(2)</sup> Idem, articles 53 à 57 «Modes d'exécution».

## 1.2. Contrôle externe et responsabilité

Le contrôle démocratique de l'exécutif suppose notamment que celui-ci rende compte publiquement au Parlement de l'utilisation des fonds publics que ce dernier a votés pour financer ses activités. Cette étape est cruciale pour l'exécutif, car l'organe élu démocratiquement va estimer si l'exécutif a utilisé à bon escient les fonds qu'il a votés aux fins politiques dont il est convenu. Pour ce faire, le Parlement fait appel à un contrôleur ou auditeur indépendant qui vérifie l'action de l'exécutif, s'assure que celui-ci s'est conformé aux instructions données et fait rapport au Parlement. S'il est estimé que l'exécutif n'a pas agi conformément aux instructions, le Parlement peut, dans des cas extrêmes, le censurer.

Ces principes sont également inscrits dans les traités. L'article 274 du traité CE prévoit que la Commission exécute le budget annuel voté par le Parlement et le Conseil dans les conditions définies à l'article 272 du traité CE. L'article 275 stipule que la Commission soumet chaque année au Conseil et au Parlement européen les comptes ainsi qu'un bilan financier décrivant l'actif et le passif de la Communauté. Les articles 246, 247 et 248 instituent une Cour des comptes indépendante chargée d'assurer le contrôle des comptes, qui fait rapport au Parlement chaque année. L'article 276 confère au Parlement européen le pouvoir de donner décharge à la Commission sur l'exécution annuelle du budget, sur recommandation du Conseil et après prise en compte des travaux de la Cour des comptes. Enfin, l'article 201 habilite le Parlement européen à censurer la Commission. Si la motion de censure est adoptée, les membres de la Commission sont tenus de démissionner de manière collective.

Cependant, la réalité est plus complexe que ce qui vient d'être décrit. Le Conseil fait également partie de l'autorité budgétaire qui vote le budget pour l'exercice suivant. Et bien que la responsabilité finale de l'exécution du budget incombe à la Commission, environ 80 % des crédits, soit l'agriculture et les actions structurelles, sont en réalité gérés par les États membres eux-mêmes. Autrement dit, le Conseil est aussi le représentant de responsables de l'exécution budgétaire. De plus, il formule des recommandations sur la manière dont doit être exécuté le budget dans le cadre de la procédure de décharge. Le Parlement et le Conseil arrêtent de concert la législation qui régit les activités de l'UE, même si le Conseil a le dernier mot pour sa réglementation financière (voir le chapitre 11), du moins tant qu'un nouveau traité n'a pas été adopté.

Au cours de la procédure de décharge, le Parlement bénéficie de l'appui de la Cour des comptes européenne, qui « assure le contrôle des comptes » (article 246 du traité CE). La Cour est une institution indépendante de l'Union (article 247). Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle de l'exécution du budget (article 248).

## 2. Le contrôle interne au sein de la Commission

La structure de gouvernance de la Commission européenne est définie par les traités. Elle a suivi l'évolution du rôle de la Commission et reflète les avancées en matière de gouvernance européenne. Dans sa réforme lancée en 2000, la Commission a mis en place un nouveau cadre de gouvernance, habilitant pleinement les ordonnateurs délégués et définissant les structures de contrôle interne et de responsabilisation à créer pour faciliter la bonne gestion. Au fil des années, ce cadre a été adapté pour tenir compte de l'expérience acquise.

### 2.1. Dispositions en matière de responsabilité décentralisée

Le traité CE (articles 211 à 219) fixe en détail les obligations juridiques des commissaires, en tant que collègue mais aussi en tant qu'individu. Le collège des membres de la Commission, qui est au faite de l'architecture de l'institution, définit ses politiques et arrête les décisions: il est politiquement responsable des actions de la Commission.

La mise en œuvre opérationnelle du budget est formellement déléguée aux différents directeurs généraux ou chefs de service. Le règlement financier constitue la base juridique de ces dispositions financières et de responsabilité décentralisées et il définit les responsabilités de chaque acteur financier. Cette délégation est renouvelée chaque année selon les règles internes de la Commission et sur la base de la structure de budget approuvée pour l'exercice. Les ordonnateurs délégués sont responsables de la gestion saine et efficace des ressources qui leur sont confiées et de la mise en place de systèmes de contrôle adéquats et efficaces donnant une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des dépenses des services de leur ressort. Moyennant une subdélégation, les ordonnateurs délégués peuvent formellement habilitier des agents de niveau approprié à autoriser des recettes et des dépenses en leur nom.

Dans le cadre de l'exécution budgétaire, les ordonnateurs délégués sont tenus de respecter les dispositions du règlement financier et de ses modalités d'exécution et de mettre en place des systèmes de contrôle interne appropriés, conformes aux standards de contrôle interne de la Commission. Ces standards regroupent les pratiques et principes essentiels de contrôle interne appliqués à l'ensemble de la Commission. Ils précisent les prérequis, les actions et les objectifs nécessaires pour construire un système de contrôle interne efficace.

Le système de contrôle vise à fournir une assurance raisonnable en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience des activités opérationnelles, la légalité et la régularité des opérations, la fiabilité des systèmes d'information financière et de gestion, la prévention ou la détection de la fraude et des irrégularités et, enfin, la sauvegarde des avoirs et des informations.

Les systèmes de contrôle interne sont régulièrement revus afin de garantir un contrôle efficace à un coût raisonnable. Chaque ordonnateur délégué est assisté d'un directeur des ressources et/ou d'un coordinateur du contrôle interne qui est (sont) chargé(s) de superviser et de contrôler la mise en œuvre des systèmes de contrôle interne au sein du service de la Commission concerné. Le commissaire compétent supervise l'exécution du budget par l'intermédiaire du directeur général ou du chef de service.

À la fin de chaque exercice, les directeurs généraux et chefs de service remettent à la Commission un rapport d'activité annuel sur la réalisation des objectifs politiques clés et fournissent un rapport de gestion ainsi qu'une déclaration d'assurance sur l'exercice de leurs responsabilités en tant qu'ordonnateurs délégués. Le directeur général définit les mécanismes de contrôle nécessaires et décrit dans les rapports d'activité annuels l'environnement de contrôle ainsi que les différentes tâches et responsabilités incombant aux différents acteurs impliqués. Il doit également attester, d'une part, que les informations présentées dans le rapport rendent une image fidèle et confirmer que les ressources ont été utilisées conformément à leur destination et aux principes de bonne gestion financière et, d'autre part, que les procédures de contrôle interne en place donnent une assurance raisonnable sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Dans sa déclaration, des réserves peuvent être émises en ce qui concerne l'assurance obtenue lorsque des problèmes particuliers affectant le contrôle interne se manifestent. Dans tous

les cas, des plans d'action doivent être établis pour remédier à toute insuffisance relevée.

Par la suite, la Commission adopte une «synthèse annuelle de ses réalisations en matière de gestion» par laquelle elle assume, comme le prévoit l'article 274 du traité CE, la responsabilité politique de la gestion de ses directeurs généraux et chefs de service, sur la base de leurs rapports d'activité annuels. Lorsque les directeurs généraux ou les chefs de service assortissent de réserves leur déclaration d'assurance, la synthèse annuelle doit présenter une première analyse des mesures à prendre pour traiter les insuffisances relevées. Elle examine également les principales questions transversales soulevées par d'autres organes, y compris l'auditeur interne, la Cour des comptes européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres.

La synthèse est transmise chaque année à l'autorité de décharge et à la Cour des comptes européenne au plus tard le 15 juin de l'exercice budgétaire suivant.

Le comptable de la Commission exécute les ordres de paiement et de recouvrement établis par les ordonnateurs et assume la responsabilité de la gestion de la trésorerie, de la définition des règles et des méthodes comptables, de la validation des systèmes comptables, de la tenue de la comptabilité, de l'établissement des états financiers de l'institution et de la consolidation de ses comptes avec ceux des autres institutions. Le comptable vise également les comptes afin de certifier qu'il a procédé aux vérifications jugées nécessaires et qu'il s'est assuré que ces comptes ont été établis conformément aux règles, méthodes et systèmes comptables élaborés sous sa responsabilité, qu'il a procédé aux corrections nécessaires à une présentation fidèle et sincère des comptes conformément aux dispositions du règlement financier et que ceux-ci sont donc fiables.

Le service financier central de la Commission est le service directeur en ce qui concerne le règlement financier et la définition du cadre de contrôle interne. Il assiste et conseille également les autres services de la Commission sur les questions liées à la gestion financière, y compris l'interprétation de la législation, le contrôle interne et la gestion des risques. Ce service élabore des standards et des lignes directrices et encourage l'échange des bonnes pratiques dans ce domaine, afin d'aider les ordonnateurs dans l'exercice de leurs responsabilités de gestion financière.

## 2.2. L'organisation de l'audit interne

À la suite de la réforme administrative de 2000, l'architecture de l'audit interne a été réorganisée afin d'y intégrer une fonction d'audit interne centralisé (service d'audit interne), une fonction d'audit décentralisé au sein des services (capacités d'audit interne) et un comité de suivi des audits (CSA).

Le service d'audit interne est un service de la Commission dirigé par son auditeur interne. Sa mission consiste à émettre des avis indépendants sur la qualité des systèmes de gestion et de contrôle de la Commission et à formuler des recommandations visant à garantir une réalisation efficiente et efficace des objectifs de celle-ci.

Des capacités d'audit interne ont été mises en place dans tous les services de la Commission. Elles ont pour fonction d'aider le directeur général et les gestionnaires de la direction générale à maîtriser les risques et à veiller au respect des normes de contrôle interne. Elles émettent des avis indépendants et objectifs sur la qualité des systèmes de gestion et de contrôle interne et formulent des recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacités des opérations ainsi qu'à garantir une utilisation économique des ressources des directions générales.

Le comité de suivi des audits est composé de membres de la Commission, dont certains sont responsables de la gestion de grandes parties du budget de l'UE, ainsi que d'experts externes dans le domaine de l'audit. Conformément à sa charte, le comité de suivi des audits fait rapport annuellement au collège sur la qualité des travaux d'audit interne et sur les suites données par les services de la Commission aux recommandations provenant de diverses sources, en particulier de l'auditeur interne, des structures d'audit interne et de la Cour des comptes européenne <sup>(1)</sup>, ainsi que sur les questions d'audit abordées dans les résolutions sur la décharge adoptée par l'autorité de décharge <sup>(2)</sup>. Outre ces obligations d'information formelles, le CSA joue un rôle de prévention, attirant l'attention sur des situations qui, à défaut

---

(1) La Cour des comptes fournit notamment au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

(2) L'autorité de décharge se compose du Conseil européen et du Parlement. Le Parlement européen prend une décision de décharge annuelle, sur recommandation du Conseil. La Commission applique les recommandations consignées dans la décision de décharge.

d'être prises en compte par les services de la Commission, pourraient sérieusement ternir la réputation de l'institution. En ce sens, le comité s'attache à renforcer l'efficacité du suivi donné par les services de la Commission aux recommandations résultant des audits, quelle qu'en soit la source.

### **2.3. Actions visant à améliorer la structure du contrôle interne**

En janvier 2006, la Commission a adopté un plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré<sup>(1)</sup> visant à renforcer son architecture de contrôle interne. Ce plan, qui s'inspire des recommandations de la Cour des comptes européenne<sup>(2)</sup> et de travaux réalisés par des experts des États membres, témoigne de la détermination avec laquelle la Commission entend continuer d'améliorer la gestion financière et assurer un cadre de contrôle efficace et efficient. Le plan d'action vise à combler les lacunes observées au niveau de la simplification des cadres juridique et de contrôle, de la recherche d'une meilleure assurance de la part de l'ensemble des acteurs de la chaîne de gestion, de la diffusion des résultats des audits et du traitement de certains problèmes spécifiques pouvant mener à une déclaration d'assurance négative de la Cour des comptes européenne. La mise en œuvre des différentes actions prévues par le plan devait s'achever à la fin de l'année 2007. Leurs résultats devraient être progressivement visibles et se traduire par un niveau d'assurance plus élevé. Il devrait en résulter une réduction sensible du taux d'erreurs du fait de l'amélioration obtenue en termes de prévention, de détection et de correction.

## **3. Le contrôle externe exercé par la Cour des comptes européenne**

### **3.1. Historique et missions attribuées par le traité**

La Cour des comptes a été instituée par le traité de Bruxelles de 1975. Mise en place le 1<sup>er</sup> juillet 1977, elle s'est réunie pour la première fois le 18 octobre de la même année.

---

(1) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne intitulée «Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré» [document COM(2006) 9 du 17 janvier 2006].

(2) Avis n° 2/2004 sur le modèle de contrôle unique (et la proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire), JO C 107 du 30.4.2004.

En 1993, le traité de Maastricht a élevé la Cour des comptes au rang d'institution de la Communauté européenne (article 7 du traité CE) et a introduit l'obligation pour la Cour de publier chaque année une déclaration d'assurance (dénommée «DAS») sur la fiabilité des comptes des Communautés ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes.

Le traité d'Amsterdam confère à la Cour son statut d'institution de l'Union européenne, étendant ainsi sa procédure d'audit aux deuxième et troisième piliers de l'Union (la politique étrangère et de sécurité, et la justice et les affaires intérieures).

Le traité de Nice prévoit que la déclaration d'assurance «peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité communautaire».

Contrairement à certaines institutions nationales de contrôle des comptes, la Cour est dépourvue de pouvoirs judiciaires et ne dispose d'ailleurs d'aucun pouvoir de décision, ni de la possibilité de prendre des sanctions ou des injonctions. En vertu de l'article 248 du traité CE, la Cour des comptes européenne doit examiner les comptes et contrôler l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Union européenne. Son objectif est de contribuer à l'amélioration de la gestion financière des fonds de l'Union européenne afin d'assurer une rentabilité maximale profitant à l'ensemble des citoyens de l'Union. Tous les organes institués par la Communauté relèvent de son contrôle, sauf disposition contraire dans leurs actes de fondation.

Dans la définition des missions de vérification de la Cour, les dispositions du traité semblent attacher une importance plus grande aux contrôles de conformité — déterminer si la Commission a bien respecté la réglementation — qu'aux contrôles appréciant la performance — savoir si les crédits utilisés ont bien rempli les objectifs recherchés.

Depuis le traité de Maastricht, la Cour doit remettre au Parlement européen et au Conseil des déclarations d'assurance publiques sur la fiabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Cette déclaration est incluse dans le rapport annuel. Le traité d'Amsterdam a élargi le mandat de la Cour, en lui imposant de procéder à une évaluation aux fins de l'assurance pour chaque secteur clé du budget. La déclaration

d'assurance constitue une véritable certification des comptes, une tâche très différente en substance des missions traditionnelles de la Cour qui consistaient à formuler et à publier des observations ou des avis sur des propositions d'ordre législatif ou autre entraînant des conséquences financières importantes. La Cour produit également une déclaration d'assurance séparée sur les comptes du Fonds européen de développement et leurs opérations sous-jacentes.

Elle peut également préparer des rapports spéciaux et émettre un avis sur les projets de législation. Cette possibilité se transforme en obligation notamment pour les questions liées aux dispositions financières et de contrôle.

### **3.2. La mission de la Cour des comptes**

La Cour des comptes européenne a pour mission de contrôler en toute indépendance la collecte et l'utilisation des fonds de l'Union européenne et, par ce biais, d'évaluer la manière dont les institutions européennes s'acquittent de ces tâches. Elle examine si les opérations financières ont été enregistrées correctement, exécutées légalement et régulièrement et gérées dans le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité. La Cour fait connaître le résultat de ses travaux par la publication en temps opportun de rapports appropriés et objectifs. Dans son travail, la Cour doit faire en sorte de contribuer à l'amélioration de la gestion financière des fonds de l'Union européenne à tous les niveaux, afin d'assurer une rentabilité optimale profitant à l'ensemble des citoyens de l'Union.

#### *1) La couverture du contrôle annuel*

Les comptes de la Communauté européenne soumis au contrôle de la Cour des comptes sont les suivants: les états et rapports financiers relatifs à l'exécution du budget des institutions visés à l'article 126 du règlement financier, ceux des organismes créés par la Communauté<sup>(1)</sup>, sauf lorsque

---

(1) Article 185 du règlement financier.

leurs actes de fondation excluent un tel examen (article 248, paragraphe 1, du traité CE) <sup>(1)</sup>, ainsi que ceux d'autres organismes dont les comptes doivent être consolidés conformément à l'article 121 du règlement financier et aux règles comptables de la Communauté. Le contenu de ces comptes annuels est décrit au chapitre 15.

Le contrôle annuel couvre les comptes précités se rapportant au budget général, mais aussi les comptes du FED (déclaration n° 1, jointe au traité de Bruxelles du 22 juillet 1975), qui ne sont pas budgétisés.

La Commission doit également faire rapport sur sa gestion financière et budgétaire pour l'exercice concerné moyennant la présentation de comptes provisoires, qui sont transmis à la Cour pour le 31 mars de l'année suivante.

Le contrôle couvre, de plus, les opérations d'emprunts et de prêts effectuées en dehors du budget général.

Il ne concerne les opérations relatives aux deuxième et troisième piliers (politique étrangère et de sécurité commune, coopération en matière de justice et d'affaires intérieures) que dans la mesure où celles-ci émanent du budget général.

Il porte sur les opérations déjà réalisées en recettes et en dépenses. Pour les recettes, les critères retenus à cet effet sont ceux des droits établis et des versements à la Communauté, tandis que, pour les dépenses, sont pris en considération les engagements et les paiements. Il s'agit donc d'un contrôle a posteriori qui n'implique cependant pas que l'exercice budgétaire au titre duquel les contrôles sont effectués soit clos.

---

<sup>(1)</sup> À titre d'exemple, le statut de la Banque européenne d'investissement exclut le contrôle de la Cour des comptes sur les comptes et les opérations engagées sur les ressources propres de cet organe (la Cour n'est compétente que pour le contrôle des fonds communautaires dont la gestion est déléguée à la BEI; conformément à l'article 248, paragraphe 3, troisième sous-paragraphe, du traité CE, les modalités régissant ces contrôles font l'objet d'un accord tripartite entre la Cour des comptes, la BEI et la Commission). Comme autre exemple, on note que les statuts de la Banque centrale européenne circonscrivent fortement les prérogatives de la Cour des comptes.

## 2) *Documentation et informations requises*

Les pouvoirs d'investigation de la Cour sont très étendus<sup>(1)</sup>. Ils comportent notamment l'obligation pour les institutions, les États membres, les organismes communautaires, les bénéficiaires et les organismes nationaux d'audit de lui communiquer les documents et informations qu'elle juge nécessaires pour pouvoir accomplir les missions qui lui sont dévolues par les traités.

Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des institutions communautaires et des États membres, ainsi que dans les locaux de tout organisme gérant des recettes et des dépenses au nom de la Communauté ou de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget communautaire.

Tout au long de l'année, la Cour est régulièrement tenue informée de l'exécution du budget. Le comptable de la Commission transmet une fois par mois, dans les dix jours ouvrables suivant la fin de chaque mois, au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des données chiffrées sur l'exécution du budget agrégées au minimum au niveau des chapitres, tant pour ce qui concerne les recettes que pour les dépenses relatives à l'ensemble des crédits.

Trois fois par an, dans les trente jours ouvrables qui suivent le 31 mai, le 31 août et le 31 décembre, le comptable de la Commission adresse au Parlement européen, au Conseil et à la Cour un rapport sur l'exécution budgétaire, couvrant à la fois les recettes et les dépenses, détaillées par chapitres, articles et postes (article 131 du règlement financier).

La Commission fait aussi rapport deux fois par an au Parlement européen, au Conseil et à la Cour sur la situation des garanties budgétaires et des risques correspondants (article 130 du règlement financier).

La Commission fournit également à la Cour les rapports d'activité annuels des directeurs généraux et des chefs de service, le rapport de synthèse ainsi que les résumés annuels des audits réalisés par le service d'audit interne,

---

(<sup>1</sup>) Exposés à l'article 248, paragraphe 3, du traité CE et détaillés aux articles 139 à 144 du règlement financier.

ce qui tient la Cour pleinement informée des travaux qu'elle entreprend en interne.

### 3) *Les rapports de la Cour des comptes*

Le résultat des contrôles de la Cour des comptes est consigné dans un rapport annuel<sup>(1)</sup> dont le projet est transmis aux institutions au plus tard le 30 juin qui suit la clôture de l'exercice examiné.

Ce résultat est basé sur les relevés des constatations préliminaires ou des «lettres de secteur» qui ont été adressés aux commissaires et aux directeurs généraux de la Commission ou aux administrations nationales via leurs institutions supérieures de contrôle, documents dans lesquels la Cour consigne les observations qui découlent des constatations établies à l'issue des contrôles. Les constatations sont transmises aux entités contrôlées en vue d'obtenir leurs réponses et peuvent faire partie du rapport spécial ou annuel. La Cour y demande que l'exactitude de ses constatations soit confirmée, que des éléments de preuve soient produits en cas de contestation, et que des précisions soient fournies, voire que des mesures soient prises.

Le rapport annuel, accompagné des réponses des institutions, est publié au *Journal officiel de l'Union européenne* pour le 15 novembre de la même année<sup>(2)</sup> (31 octobre pour le rapport sur les activités financées par le FED).

Outre ce rapport annuel, la Cour des comptes peut présenter, à tout moment, ses observations sur des questions particulières, notamment sous forme de rapports spéciaux, et rendre des avis à la demande d'une des institutions de la Communauté<sup>(3)</sup>. En principe, celles-ci sont également publiées.

La Cour adopte ses rapports et ses avis à la majorité des 27 membres qui la compose<sup>(4)</sup>.

---

(1) Article 248, paragraphe 3, du traité CE.

(2) Article 248, paragraphe 4, premier alinéa, du traité CE et article 143, paragraphe 5, du règlement financier.

(3) Article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE.

(4) Article 248, paragraphe 4, troisième alinéa, du traité CE.

#### *4) Les travaux de la Cour des comptes présentent plusieurs facettes*

Ces travaux reflètent parfaitement les conceptions complémentaires sur lesquelles repose en général le contrôle externe des finances publiques.

a) Le contrôle des comptes annuels correspond à l'approche la plus traditionnelle, commune à toutes les institutions de contrôle externe. Il s'agit d'apprécier, à partir de l'examen des comptes et des pièces justificatives les accompagnant, si les comptes annuels présentent une image fidèle des activités financières de la Communauté au cours de l'année et de sa situation financière en fin d'année.

b) Le contrôle des opérations sous-jacentes vise à s'assurer que les opérations comptables et financières ont bien été exécutées dans le respect des normes juridiques de référence (traités, droit dérivé, conventions, contrats, etc.). Il s'agit de l'«audit financier», au sens strict du terme. Il débouche sur des déclarations de conformité.

c) Le contrôle de la bonne gestion financière se situe à un échelon supérieur, essentiellement qualitatif. Il a pour objet de s'assurer que les systèmes de décision et de contrôle interne, ainsi que les décisions elles-mêmes prises par l'exécutif communautaire, permettent d'atteindre un équilibre optimal entre la réalisation d'un objectif donné et les moyens mis en œuvre, en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacités:

- le contrôle de l'économie consiste à vérifier si les ressources utilisées sont acquises au moment opportun et au meilleur coût;
- la vérification de l'efficacité vise à déterminer le degré de réalisation des objectifs assignés à l'entité contrôlée;
- la mesure de l'efficacité consiste à mettre en rapport résultats obtenus et moyens mis en œuvre, c'est-à-dire à s'assurer que les ressources ont été utilisées de manière optimale.

d) La déclaration d'assurance sur la fiabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui englobe deux tâches conceptuelles indépendantes.

Le manuel d'audit de la DAS de la Cour <sup>(1)</sup> définit la méthode comme suit:

### *Un audit des comptes*

L'opinion sur la fiabilité des comptes indique dans quelle mesure les comptes annuels définitifs des Communautés européennes pour un exercice donné présentent, de manière exacte et complète, les flux de trésorerie et les résultats financiers de l'exercice, et dans quelle mesure les éléments d'actif et de passif en fin d'exercice ont été dûment enregistrés et reflètent fidèlement la situation financière.

S'agissant de ce volet de son audit, la Cour vise à établir si la Commission européenne a veillé à l'application effective des règles comptables pertinentes et si les comptes définitifs consolidés donnent une image fidèle de la situation financière de l'UE, dans le respect des méthodes et principes comptables généralement admis.

L'approche suivie par la Cour pour contrôler les comptes des Communautés européennes est conforme à la méthodologie de l'audit financier standard et s'articule principalement autour des éléments suivants:

- l'évaluation du système comptable central;
- la vérification du bon fonctionnement des procédures comptables clés;
- le contrôle analytique (cohérence et vraisemblance) des principales données comptables;
- l'analyse et le rapprochement des comptes et/ou des soldes;
- les tests de validation concernant les engagements, les paiements et certains éléments du bilan.

---

(1) <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/348495.PDF>.

### *Un audit de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes <sup>(1)</sup>*

La deuxième mission concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. L'audit vérifie que les fonds communautaires ont bien été perçus et dépensés conformément aux conditions contractuelles et législatives et qu'ils ont été calculés de manière correcte et exacte. Les paiements font l'objet d'un contrôle jusqu'au niveau du bénéficiaire final, car un pourcentage important des paiements de dépenses s'effectue sur la base de demandes présentées par les bénéficiaires eux-mêmes.

L'avis d'audit qui en découle se présente sous la forme d'une conclusion générale, portant sur l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses, et est le résultat des contrôles effectués dans les principaux domaines de recettes et de dépenses de l'UE (dénommés «appréciations spécifiques»).

Cette mission présente d'importants défis à relever, par exemple:

- quelque 80 % du budget font l'objet d'une gestion partagée des dépenses entre la Commission et les États membres;
- une large part des dépenses concerne des paiements effectués sur la base de demandes présentées par un très grand nombre de bénéficiaires finals différents dans les États membres et dans des pays tiers;
- les règles régissant la mise en œuvre d'un nombre aussi élevé de programmes de dépenses différents dans les 27 États membres présentent une très grande complexité.

La méthodologie de DAS de la Cour a évolué depuis la première présentation d'une DAS, le 15 novembre 1995, sur l'exécution du budget 1994. Elle était alors accompagnée d'un rapport spécial, publié en même temps que le rapport annuel.

S'agissant des exercices financiers les plus récents, la Cour des comptes a fourni une DAS relative au budget général dont les conclusions peuvent être synthétisées comme suit. Tout en assortissant son opinion de cer-

---

<sup>(1)</sup> Ce texte est extrait du manuel méthodologique de DAS de la Cour des comptes européenne (avril 2007, © Cour des comptes européenne).

taines réserves ou observations, la Cour y déclarait, d'une part, que les comptes des Communautés reflétaient fidèlement leurs recettes et dépenses ainsi que la situation financière et, d'autre part, que les opérations sous-jacentes aux recettes et aux engagements de dépenses étaient légales et régulières. Il en est allé de même en ce qui concerne le nouveau système de comptabilité d'exercice lors de ses premières années d'existence en 2005 et 2006.

En revanche, la Cour a estimé ne pas pouvoir formuler une déclaration positive pour ce qui concernait les opérations de paiement. Depuis le traité d'Amsterdam, sa déclaration est davantage nuancée. En effet, la Cour a été en mesure de rendre des déclarations positives en ce qui concerne les ressources propres, les engagements, les dépenses administratives et même, tout récemment, pour une partie des paiements (les dépenses agricoles couvertes par le système intégré de gestion et de contrôle lorsqu'il est appliqué correctement, les actions externes au niveau des délégations de la Commission et les aides de préadhésion, à l'exception ces dernières années du Sapard).

### *5) Légalité*

Dans son évaluation de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes, la Cour des comptes européenne ne peut toutefois se prononcer sur la légalité ou l'illégalité des actes des institutions. Cette compétence relève exclusivement des instances juridictionnelles communautaires, à savoir la Cour de justice, le Tribunal de première instance et le Tribunal de la fonction publique.

Dans le cadre de l'établissement de ses rapports, la Cour des comptes est souvent appelée à formuler des critiques au sujet des dispositions normatives à portée financière arrêtées par le Conseil. De surcroît, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, elle est tenue de dénoncer en particulier toute irrégularité qu'elle met au jour lors de ses contrôles (article 248, paragraphe 2, alinéa 1, du traité CE). Dans les récents audits DAS, seuls 4 des 800 échantillons examinés ont présenté des irrégularités nécessitant de saisir l'Office européen de lutte antifraude, lequel n'a engagé une enquête que dans deux cas.

## *6) Coopération avec les cours des comptes nationales*

La Cour des comptes européenne, en tant qu'institution de contrôle externe de l'UE, aspire à entretenir de bons contacts et d'excellentes relations de travail avec des organismes semblables à travers le monde. Elle accorde une attention particulière aux institutions supérieures de contrôle (ISC) d'Europe, car la coopération avec les ISC des États membres [requis au titre de l'article 248, paragraphe 3, du traité CE <sup>(1)</sup>] et des pays candidats ou candidats potentiels est amplement justifiée par le fait que les États membres collectent et versent la majeure partie des recettes et des dépenses de la Communauté et que les pays en voie d'adhésion ont également des responsabilités en matière de contrôle sur le financement de préadhésion.

L'objectif de cette coopération est étroitement lié à la responsabilité de la Cour en matière de contrôle des fonds européens. Étant donné que ces fonds transitent généralement par les administrations nationales des pays concernés, lesquelles sont contrôlées par leurs ISC nationales, une coopération étroite entre la Cour et les ISC nationales est indispensable à l'exécution efficace et efficiente des missions de la Cour.

La Cour applique les normes d'audit internationalement reconnues pour le secteur public, et la coopération internationale offre de précieuses occasions d'échange de points de vue et d'expériences sur leur mise en œuvre.

## **4. Le contrôle politique exercé par le Parlement européen**

Bien que le pouvoir budgétaire soit partagé entre le Conseil et le Parlement européen, c'est ce dernier qui exerce l'essentiel du contrôle politique sur l'exécution budgétaire, en application de l'article 276 du traité CE et de l'article 180 ter du traité Euratom, ainsi que conformément aux articles 145 à 147 du règlement financier.

---

<sup>(1)</sup> Depuis le traité d'Amsterdam, l'article 248, paragraphe 3, du traité CE invite la Cour et les institutions de contrôle nationales à pratiquer «une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance».

## **4.1. Le contrôle continu de l'exécution budgétaire en cours d'exercice**

### *1) Le développement de la procédure*

Historiquement et institutionnellement, le Parlement a d'abord été associé au contrôle a posteriori par le biais de la préparation de la décision donnant décharge. Il a constitué à cet effet une commission spécialisée, la commission du contrôle budgétaire (qui ne constituait dans les premières années qu'une sous-commission de la commission des budgets). Celle-ci a progressivement imposé un système de contrôle continu de l'exécution budgétaire.

Le traité de Maastricht a inscrit ce système dans le traité moyennant des modifications à son article 276, paragraphe 2, qui introduisent un mécanisme d'audit de la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier dans le cadre de la préparation de la décharge. Cet article habilite également le Parlement à exiger la communication de documents relatifs à «toute autre fin se situant dans le cadre de l'exercice des attributions [de la Commission] en matière d'exécution du budget».

Dans la pratique, en accord avec la Commission, la commission du contrôle budgétaire s'était déjà vu reconnaître le droit d'obtenir des informations et documents pertinents dont disposent les services de la Commission et qui relèvent du contrôle budgétaire, sous réserve d'une demande spécifique et d'un traitement confidentiel au sein d'une archive sécurisée une fois que le Parlement ou son organisme compétent et la Commission ont donné leur aval. De la même manière, la Commission avait reconnu à la commission parlementaire le droit de procéder à l'audit de fonctionnaires communautaires.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'accord-cadre du 5 juillet 2000 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission a formalisé les modalités de communication des informations au Parlement, notamment pour ce qui concerne la procédure de décharge annuelle (voir l'article 17 ainsi que l'annexe III). Ces dispositions ont été reprises dans le nouvel accord-cadre du 26 mai 2005 et son annexe I.

La commission du contrôle budgétaire (Cocobu) a également affiné ses compétences et responsabilités lors de révisions successives du règlement

intérieur du Parlement (voir l'annexe VI pour une liste complète). Un contrôle aux multiples facettes est donc possible, même si la procédure de décharge en est le volet principal. La Cocobu procède à l'examen des comptes, états financiers et analyses précités avant de soumettre ses conclusions en séance plénière du Parlement, lequel adopte la décision relative à la décharge (voir le point 4.2 ci-après).

## *2) Les pouvoirs d'enquête*

Le Parlement européen dispose depuis l'entrée en vigueur du traité UE des pouvoirs d'investigation étendus conférés par l'article 193 du traité CE, qui est libellé comme suit:

«Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart de ses membres, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée.

L'existence de la commission temporaire d'enquête prend fin par le dépôt de son rapport.

Les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminées d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.»

Bien que cet article n'ait pas exclusivement vocation à porter sur les questions financières, il est susceptible de permettre, le cas échéant, au Parlement européen d'examiner le bien-fondé d'allégations d'infraction ou de mauvaise administration relatives à l'exécution budgétaire.

## *3) La traditionnelle «procédure Notenboom» et le virement global*

L'examen des rapports d'exécution réguliers transmis par la Commission et du projet de résolution élaboré par la Cocobu donne lieu, chaque année en septembre ou au début d'octobre, à un grand débat parlementaire sur l'exécution du budget de l'exercice en cours.

Le «virement global» relève désormais de la responsabilité de la commission des budgets du Parlement, et son importance est reconnue dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Cette procédure se conclut habituellement par le vote d'une série de virements de crédits destinés à ajuster les crédits budgétaires en fonction de leurs taux d'exécution dans les derniers mois de l'exercice.

#### *4) L'exécution budgétaire et son contrôle depuis les réformes intervenues depuis 1988*

L'accord interinstitutionnel de 1988, y compris le cadre financier 1988-1992, visait à améliorer la discipline budgétaire et la bonne gestion financière. Les dispositions des accords successifs conclus ultérieurement entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont encore renforcé le contrôle de l'exécution budgétaire:

- le cadre financier fixe désormais les plafonds des crédits d'engagement concernant des politiques spécifiques ou de grandes catégories de dépenses;
- dans le domaine de l'agriculture, les prévisions en matière de dépenses sont réalisées de manière plus systématique (le système d'alerte précoce);
- un contrôle renforcé est exercé sur l'exécution en cours d'exercice;
- il est procédé à une vérification rigoureuse de l'existence d'une base juridique adéquate à l'appui des dépenses.

Conformément aux points 10, 28 et 29 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la Commission s'est trouvée dans l'obligation d'assurer la correspondance entre les avant-projets de budget et les besoins effectifs de financement de la Communauté. Pour ce faire, en observant le cadre financier 2000-2006 avec une rigueur qui n'exclut pas la souplesse, elle devait prendre en considération:

- la capacité d'exécution des crédits en assurant une relation stricte entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement;

- les possibilités d'engager de nouvelles politiques ou actions préparatoires ou de poursuivre des actions pluriannuelles venant à échéance;
- la nécessité d'assurer que toute évolution des dépenses par rapport à l'exercice précédent reste conforme aux impératifs de discipline budgétaire;
- la nécessité d'éviter l'inscription de lignes budgétaires présentant des montants non significatifs de dépenses opérationnelles.

Selon les termes de l'annexe III de l'AII du 6 mai 1999, pour ce qui concerne les dépenses obligatoires, la Commission était tenue d'évaluer et, le cas échéant, d'adapter les propositions de crédits en fonction des implications financières découlant de la législation en vigueur ou en voie d'adoption. Le Conseil et le Parlement devaient, conformément au point 29 de l'AII, tenir compte de l'évaluation des possibilités d'exécution du budget, présentée par la Commission dans son avant-projet.

Ces dispositions mettaient l'accent sur l'amélioration des prévisions, un retour d'information rapide sur les problèmes d'exécution relevés au cours du processus d'établissement du budget, une programmation financière plus rigoureuse et un lien plus étroit entre les processus financiers et budgétaires et le processus législatif. Elles ont été considérablement renforcées dans le cadre des parties II et III et de l'annexe II du nouvel accord interinstitutionnel de mai 2006<sup>(1)</sup>. Les articles 33, 44 et 46 en sont peut-être les exemples les plus éloquents. Bien que la commission des budgets du Parlement soit la principale instance concernée par ces questions, la commission du contrôle budgétaire peut également s'en saisir, en particulier au cours de la procédure de décharge.

Plus spécifiquement, les trois institutions ont pour la première fois accepté d'incorporer à l'AII certains aspects du cadre de contrôle interne intégré en cours d'élaboration sous forme de mesures de *soft law* (point 44):

«Les institutions conviennent de l'importance d'un renforcement du contrôle interne sans alourdir la charge administrative, ce qui a pour condition préalable la simplification de la législation de base. Dans ce cadre, priorité sera accordée à une bonne gestion financière visant

---

(<sup>1</sup>) Accord interinstitutionnel 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).

l'obtention d'une déclaration d'assurance positive pour les fonds en gestion partagée. Des dispositions en ce sens pourraient être instaurées, le cas échéant, dans les actes législatifs de base concernés. Dans le cadre de leurs responsabilités accrues en matière de Fonds structurels, et conformément aux dispositions constitutionnelles nationales, les autorités chargées du contrôle des comptes dans les États membres évalueront dans quelle mesure les systèmes de gestion et de contrôle sont conformes à la réglementation communautaire. Les États membres s'engagent dès lors à établir chaque année, au niveau national approprié, un récapitulatif des contrôles des comptes et des déclarations disponibles.»

Ces dispositions de *soft law* ont été incluses dans le règlement financier avec l'accord unanime des États membres, ainsi que dans ses modalités d'exécution.

Conformément à l'article 53 bis, paragraphe 3, du règlement financier entré en vigueur en mai 2007, les États membres doivent, en case de gestion partagée, présenter un résumé annuel, établi au niveau national approprié, des audits et des déclarations disponibles.

Les modalités d'exécution (article 42 bis) précisent que ce résumé doit être fourni par l'autorité compétente ou l'organisme compétent désigné par l'État membre pour le secteur de dépenses en question conformément à la réglementation sectorielle. Le même article stipule aussi:

«2. La partie relative aux audits:

- comprend, en ce qui concerne l'agriculture, les certificats établis par les organismes de certification et, en ce qui concerne les mesures structurelles et autres mesures similaires, les avis d'audit émis par les autorités d'audit;
- est fournie avant le 15 février de l'année qui suit celle de l'activité d'audit pour les dépenses agricoles et pour les mesures structurelles et autres mesures similaires.

3. La partie relative aux déclarations:

- comprend, en ce qui concerne l'agriculture, les déclarations d'assurance fournies par les organismes payeurs et, en ce qui concerne les mesures structurelles et autres mesures similaires, les certifications des autorités de certification;

— est fournie avant le 15 février de l'exercice suivant pour les dépenses agricoles et pour les mesures structurelles et autres mesures similaires.»

Ces innovations devraient avoir un effet sur les contrôles exercés par les États membres dans ces domaines ainsi que sur l'assurance fournie par les États membres à la Commission pour les informations qu'elle communiquera à l'autorité de décharge.

## **4.2. La décharge budgétaire**

### *1) Définition et signification*

La décharge est une décision prise par l'autorité habilitée en la matière (le Parlement), à laquelle le Conseil a préalablement adressé une recommandation, qui libère l'exécutif (la Commission) de toute responsabilité relative à sa gestion budgétaire, clôturant ainsi définitivement le budget concerné. Il s'agit d'un moment déterminant. Au pire, elle peut conduire à un vote refusant la confiance à la Commission ou à des actions similaires.

La procédure de décharge est prévue à l'article 276 du traité CE et définie en détail dans les articles 145 à 147 du règlement financier et dans l'annexe V du règlement intérieur du Parlement, auquel renvoie l'article 93 dudit règlement.

La décision de décharge est l'aboutissement d'une procédure qui débute lors de l'exercice  $n + 1$  ( $n$  étant l'année d'exécution du budget concerné) et prend normalement fin le 30 avril de l'exercice  $n + 2$ .

Après l'élaboration de la recommandation du Conseil, le Parlement examine les comptes et le bilan financier visés à l'article 275 du traité CE, le rapport annuel et tout autre rapport spécial pertinent de la Cour des comptes, accompagnés des réponses des institutions aux observations qui y figurent, ainsi que la déclaration d'assurance mentionnée à l'article 248 du traité CE. La Cour des comptes examine à cet effet la légalité et la régularité des recettes et des dépenses, s'assure de la bonne gestion et signale en particulier toute irrégularité. La déclaration d'assurance concerne spécifiquement la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Avant le 30 avril de l'exercice  $n + 2$ , le Parlement se prononce par un vote sur les projets de décision et de résolution relatifs à la décharge préparés par sa commission du contrôle budgétaire. Conformément à l'article 198 du traité CE, il vote la décharge à la majorité absolue des suffrages exprimés.

La Commission doit tout mettre en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant la décision de décharge et aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil. Si le Parlement européen et le Conseil en font la demande, la Commission fait rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et notamment sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes.

Au cours de la préparation du débat sur la décharge, le Parlement (ou le Conseil au moment de la rédaction de ses recommandations) peut solliciter d'autres informations. Dans ce cas, il ajourne la décision de décharge et informe la Commission des motifs de ce report, de sorte que celle-ci puisse prendre dans les meilleurs délais les mesures propres à lever les obstacles empêchant le Parlement de se prononcer.

La décision de décharge revêt une double signification. Elle exprime, d'une part, le jugement politique que l'autorité budgétaire porte sur la façon dont la Commission, institution chargée de l'exécution du budget, s'est acquittée de sa responsabilité. Elle permet, d'autre part, sur un plan purement comptable et technique, d'arrêter définitivement les comptes.

En règle générale, la décharge repose sur l'examen:

- des comptes, du bilan financier et de l'analyse de la gestion financière transmis par la Commission;
- du rapport annuel de la Cour des comptes ainsi que des rapports spéciaux pertinents de celle-ci;
- de la déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes visée à l'article 248, paragraphe 1, du traité CE;
- de la recommandation du Conseil précédant la décharge;

- des informations et rapports sur l'exécution du budget fournis par la Commission.

## *2) Le déroulement de la procédure annuelle de décharge*

En application de l'article 276 du traité CE, le règlement financier (divers articles allant du 128 au 147) définit les étapes et le calendrier suivants:

- les comptables des autres institutions et organismes communiquent au comptable de la Commission et à la Cour des comptes, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars suivant l'exercice clos, leurs comptes provisoires accompagnés du rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'exercice;
- le comptable de la Commission consolide ces comptes provisoires et les comptes provisoires de la Commission et transmet à la Cour des comptes, au plus tard le 31 mars suivant l'exercice clos, les comptes provisoires de la Commission, accompagnés de son rapport sur la gestion budgétaire et financière de l'exercice, ainsi que les comptes consolidés provisoires;
- le comptable de chaque institution et organisme transmet également au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la gestion budgétaire et financière, au plus tard le 31 mars suivant l'exercice clos;
- le 15 juin au plus tard, la Cour des comptes formule ses observations à l'égard des comptes provisoires de chaque institution et organisme;
- les institutions autres que la Commission et chaque organisme communautaire établissent leurs comptes définitifs conformément à l'article 61 du règlement financier et les transmettent au comptable de la Commission et à la Cour des comptes, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet suivant l'exercice clos, en vue de l'établissement des comptes consolidés définitifs;
- le comptable de la Commission établit les comptes consolidés définitifs à partir des informations présentées par les autres institutions. Les comptes consolidés définitifs sont accompagnés d'une note rédigée par le comptable de la Commission dans laquelle il déclare qu'ils ont été établis conformément au titre VII et aux principes, règles et méthodes comptables décrits dans l'annexe aux états financiers;

- après approbation des comptes consolidés définitifs et de ses propres comptes définitifs, la Commission les transmet au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes avant le 31 juillet suivant l'exercice clos;
- les comptes consolidés définitifs sont publiés avant le 15 novembre suivant l'exercice clos au *Journal officiel de l'Union européenne*, accompagnés de la déclaration d'assurance fournie par la Cour des comptes en application de l'article 248 du traité CE et de l'article 160 C du traité Euratom;
- la Cour des comptes porte à la connaissance de la Commission et des institutions intéressées, le 30 juin au plus tard, les observations qui lui paraissent de nature à devoir figurer dans le rapport annuel. Ces observations doivent rester confidentielles. Toutes les institutions adressent leurs réponses à la Cour des comptes, le 15 octobre au plus tard. Les institutions autres que la Commission adressent leur réponse simultanément à cette dernière;
- la Cour des comptes transmet aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions, le 15 novembre au plus tard, son rapport annuel assorti des réponses des institutions et en assure la publication au *Journal officiel de l'Union européenne*;
- dès la transmission par la Cour des comptes du rapport annuel, la Commission communique immédiatement aux États membres concernés les éléments du rapport relatifs à la gestion des fonds pour lesquels ils exercent une compétence en vertu de la réglementation applicable. Après réception de cette communication, les États membres adressent leurs réponses à la Commission dans les soixante jours. Celle-ci transmet une synthèse à la Cour des comptes, au Conseil et au Parlement européen avant le 28 février;
- le Parlement européen peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. Après avoir entendu la Commission et évalué les informations transmises, et sur recommandation du Conseil statuant à la majorité qualifiée, le Parlement donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget de l'exercice  $n$ , avant le 15 mai de l'année  $n + 2$ ;

- si la date ne peut être respectée, le Parlement européen ou le Conseil informe la Commission des motifs pour lesquels la décision a dû être différée (article 145 du règlement financier). Au cas où le Parlement européen ajourne la décision octroyant la décharge, la Commission doit s'efforcer de prendre, dans les meilleurs délais, les mesures de nature à permettre et à faciliter la levée des obstacles à cette décision;
- le Parlement se prononce sur la décharge en votant sur les projets de décision et de résolution préparés par la commission du contrôle budgétaire par une majorité des suffrages exprimés (conformément aux règles générales de l'article 198 du traité CE). Le Parlement donne décharge non seulement pour l'exécution du budget général par la Commission et par chaque institution et organisme consultatif, mais également pour les budgets des agences ou des organismes satellites et pour les opérations au titre des divers Fonds européens de développement (accords de financement internes annexés aux conventions de Lomé).

### *3) Le rôle du Conseil*

Formellement limitée à la formulation d'une recommandation adressée au Parlement au début de la procédure de décharge, la portée de l'intervention de l'autre branche de l'autorité budgétaire n'est cependant pas négligeable, malgré son caractère juridiquement non contraignant. Sur le plan pratique, c'est le comité budgétaire du Conseil qui procède à l'analyse du rapport annuel de la Cour des comptes et questionne la Commission et la Cour avant de soumettre un projet de recommandation au Conseil «Ecofin». Le président du Conseil présente la recommandation à la commission du contrôle budgétaire du Parlement avant que la commission ne vote son rapport sur la décharge.

Le Parlement tient le plus grand compte de l'analyse technique sur laquelle la recommandation repose, et la Commission est tenue de suivre la recommandation.

### *4) Le rôle des États membres*

Comme la gestion d'une large partie des fonds communautaires est confiée aux États membres, il est logique que ceux-ci soient impliqués, ne fût-ce que de manière modeste, dans le processus qui conduit à la décharge.

C'est pourquoi la Commission les y associe en leur envoyant un questionnaire afin de recueillir leur avis sur les observations émises par la Cour des comptes qui les concernent directement. Les réponses que les États membres apportent doivent permettre à la Commission de disposer de toute l'information nécessaire afin de pouvoir apprécier en toute connaissance de cause où se situent les sources des défaillances relevées par la Cour.

### *5) Les ajournements et les refus de décharge*

Le Parlement européen a progressivement et substantiellement renforcé la dimension politique de la décharge en l'utilisant comme levier pour accroître significativement son influence sur la manière dont la Commission exerce ses prérogatives et gère les affaires qui lui sont confiées. C'est la raison pour laquelle les incidents qui peuvent entraver l'adoption de la décision de décharge dans les délais prévus ne constituent désormais plus des cas d'école.

#### **a) Les ajournements de la décharge**

Au cours de la phase de préparation précédant le débat sur la décharge, le Parlement (éventuellement éclairé par le Conseil dans le cadre des travaux prévus pour l'établissement de sa recommandation) peut constater que certains aspects de l'exécution ne sont pas suffisamment clairs. Dans ce cas, la décision de décharge est différée, et la Commission est informée des motifs de ce report (article 145 du règlement financier).

C'est ainsi que le Parlement peut différer la décision de décharge:

- soit dans le but d'en subordonner l'octroi à l'imposition à la Commission de certaines conditions préalables (décharge 1996)<sup>(1)</sup>;
- soit afin de disposer d'un délai supplémentaire pour examiner tous les documents (ce fut le cas, à la veille des élections de juin 1979, pour la décharge au titre de l'exercice 1977);
- soit en raison de la demande faite à la Commission de modifier certains des documents destinés à servir de base à l'octroi de la décharge (ce fut

---

<sup>(1)</sup> Résolution du 31 mars 1998 (JO C 138 du 4.5.1998, p. 29).

le cas pour les décharges 1980 et 1985) ou d'apporter des précisions complémentaires (décharge 1990). La procédure de dialogue entre la Commission et le Parlement introduite au sein de l'article 276 du traité CE par le traité de Maastricht vise à éviter le recours à un refus de la décharge dans les cas où la réticence du Parlement européen à la voter peut être levée grâce à l'obtention d'informations complémentaires.

Dans l'hypothèse où un tel ajournement est effectivement décidé, l'article 145 du règlement financier invite à la levée rapide des obstacles.

### **b) Les refus de décharge**

Le principe et a fortiori la procédure du refus de la décharge ne sont prévus ni par l'article 276 du traité CE, ni par le règlement financier. Ils font l'objet des articles 3 et 5 de l'annexe V du règlement intérieur du Parlement.

Une décision du Parlement refusant de donner la décharge à la Commission pour des motifs importants de désaccord doit être considérée comme exceptionnelle. Une telle décision de refus n'est d'ailleurs intervenue qu'à deux reprises, en 1984 au titre de l'exercice budgétaire 1982 et, plus récemment, en 1998 au titre de l'exercice 1996.

Lors de l'entrée en vigueur de l'article 276 du traité CE en 1977, l'opinion a été soutenue que le refus constituait l'expression d'une défiance grave envers la Commission et que, partant, elle avait la même portée qu'une motion de censure et devait entraîner la démission de la Commission.

L'expérience a confirmé que ce raisonnement politique était dépourvu de pertinence juridique. D'une part, à la suite du refus d'octroi de la décharge au titre de l'exercice 1982 en novembre 1984, la Commission (présidée par Gaston Thorn qui était à quelques semaines de la fin de son mandat) n'a pas démissionné, et le Parlement, confirmant pour la circonstance le caractère inéluctable de la clôture comptable du cycle budgétaire, a finalement octroyé le 15 mars 1985 la décharge pour l'exercice 1982.

D'autre part, dans le cas du refus de la décharge au titre de l'exercice 1996 intervenu en 1998, la Commission, présidée par Jacques Santer, n'a démissionné qu'en mars 1999, après la publication d'un rapport établi par un comité d'experts indépendants, dont le contenu laissait présager l'adoption possible d'une motion de censure par le Parlement.

Une procédure particulière régit l'adoption de la motion de censure qui requiert la réunion d'une majorité des membres qui composent le Parlement et des deux tiers des suffrages exprimés.

### **6) *Le suivi***

L'article 276 du traité CE stipule:

«La Commission met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen concernant l'exécution des dépenses ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil.»

L'article 147 du règlement financier dispose que les institutions mettent tout en œuvre pour donner suite aux observations sur l'exécution des dépenses figurant dans les décisions de décharge et aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil. À la demande du Parlement ou du Conseil, elles font rapport sur les mesures prises à la suite de ces observations et notamment sur les instructions qu'elles ont données à leurs services. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes.



## *Partie 6*

### OPÉRATIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL

Chapitre 17 — Les opérations d'emprunts et de prêts de la Communauté

Chapitre 18 — Le Fonds européen de développement



## *Chapitre 17*

# Les opérations d'emprunts et de prêts de la Communauté

## 1. Présentation générale et évolution de l'activité de prêt

En vertu du principe d'équilibre budgétaire, la Communauté n'est pas habilitée à procéder au financement de ses activités par l'emprunt. Le recours à l'emprunt ne peut donc pas servir à financer un déficit budgétaire. Toutefois, un certain nombre de dispositions expresses des traités constitutifs des Communautés d'une part, la nécessité de réalisation des objectifs du traité d'autre part, ont conduit à la création progressive de différents instruments qui autorisent la Commission, au nom de la Communauté, à emprunter sur les marchés financiers pour effectuer des prêts afin de permettre à leurs bénéficiaires finaux de profiter des conditions avantageuses que l'excellent crédit de la Communauté sur les marchés lui permet d'obtenir.

La Communauté a développé plusieurs instruments lui permettant d'accéder aux marchés des capitaux pour financer diverses catégories de prêts.

Il est possible de distinguer plusieurs périodes dans l'évolution des instruments financiers de la Communauté qui sont à la charge du budget général:

- la première période est caractérisée par l'absence totale d'opérations de ce type au niveau du traité CEE, celles-ci n'étant effectuées que par la CECA, l'Euratom ou la BEI;

- vers la fin des années 60, la nécessité de développer la solidarité communautaire dans le cadre de la récente union douanière va entraîner l'émergence d'opérations destinées à soutenir des États membres confrontés à des problèmes de balance des paiements. Les opérations Euratom ont par ailleurs été intégrées dans le budget général. Le renforcement de cette solidarité communautaire sera rendu encore plus indispensable par la crise économique de 1973, à la suite du premier choc pétrolier;
- dans les années 70 sont apparus deux instruments: d'une part, le nouvel instrument communautaire (NIC) visant notamment à soutenir l'effort d'investissement des petites et moyennes entreprises; d'autre part, la garantie globalisée donnée par le budget général aux prêts de la BEI à finalité microéconomique consentis dans les pays du bassin méditerranéen;
- les événements survenus en Europe de l'Est à partir de 1989 vont conduire à une extension de la garantie donnée à la BEI qui lui permettra d'octroyer des prêts en Europe centrale et orientale (en Pologne et en Hongrie d'abord, puis en Tchécoslovaquie, en Bulgarie et en Roumanie) et aussi de monter des opérations d'emprunts et de prêts au profit de pays tiers, dont la première a bénéficié à la Hongrie au début de 1990;
- en application du point 49 du nouvel accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière du 17 mai 2006, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus de favoriser le développement de nouveaux instruments financiers agissant comme des catalyseurs de l'investissement public et privé. Trois nouveaux instruments ont été créés dans le cadre de trois programmes communautaires («Recherche», «Compétitivité et innovation» et «Réseaux transeuropéens de transport»). Ces nouveaux instruments et leurs objectifs sont détaillés au chapitre 13, section 2.

D'autres opérations d'emprunts et de prêts à finalité macroéconomique ont par ailleurs été lancées en faveur des pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi en faveur de pays du bassin méditerranéen comme Israël ou l'Algérie.

## 2. Les caractéristiques des instruments d'emprunts et de prêts

### 2.1. Les instruments sectoriels

#### 1) *La CECA*

L'article 49 du traité CECA habilitait la Haute Autorité à contracter des emprunts, à condition que ceux-ci ne soient utilisés que pour consentir des prêts.

Ces prêts avaient trois destinations principales:

- le financement des investissements dans le secteur du charbon et de l'acier;
- le financement des programmes de reconversion pour la restructuration de l'industrie charbonnière et sidérurgique;
- le financement de la construction de logements sociaux au bénéfice du personnel des industries charbonnières et sidérurgiques (article 54, paragraphe 2).

En 1990 et 1991, la couverture des prêts a été étendue à certains pays d'Europe orientale en vue principalement de financer des projets favorisant l'écoulement de l'acier communautaire et de produits industriels dans le cadre d'entreprises communes.

Sur la base de l'article 54, paragraphe 2, la CECA a financé dans les années 1990 à 1994 de grands projets d'infrastructures présentant un intérêt communautaire.

La CECA a décidé d'aménager sa politique «emprunts/prêts» en 1994 en prévision de l'expiration du traité (le 23 juillet 2002). Sur la base de cette décision, les derniers prêts ont été consentis en 1997 sauf pour les prêts au logement social, qui se sont arrêtés en 1998 avec la fin du douzième programme.

Au cours de son existence, la CECA a versé 24,7 milliards d'euros sous forme de prêts, dont 24,08 milliards d'euros sur fonds empruntés et

644 millions d'euros sur fonds propres (réserve spéciale et ancien fonds de pension). Au 31 décembre 2006 étaient encore dus des encours de prêts sur fonds empruntés et de prêts sur fonds propres s'élevant respectivement à 281,8 et 55,5 millions d'euros.

## **2) L'Euratom**

Les opérations d'emprunts et de prêts sont autorisées par l'article 172 du traité Euratom du 25 mars 1957.

La décision 77/270/Euratom du Conseil du 29 mars 1977 habilite la Commission à octroyer des prêts Euratom pour financer dans les États membres des projets d'investissements concernant des installations industrielles intervenant dans le cycle du combustible nucléaire (notamment pour la production d'électricité).

Avec la décision 94/179/Euratom du Conseil du 21 mars 1994, une possibilité similaire a été instaurée pour certains pays tiers pour financer des projets renforçant la sécurité et l'efficacité des installations en service ou en construction ainsi que le démantèlement des installations qui, pour des raisons économiques ou techniques, ne peuvent pas être conservées.

Les pays tiers éligibles à ces prêts étaient l'Arménie, la Bulgarie, la Fédération de Russie, la Hongrie, la Lituanie, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Ukraine, dont certains sont ultérieurement devenus des États membres.

Les opérations d'emprunts nécessaires au financement de prêts Euratom sont plafonnées par la décision 77/271/Euratom du Conseil du 29 mars 1977, dernièrement révisée en 1990. Le plafond global est fixé à 4 milliards d'euros. Depuis 1977, le montant cumulé des prêts approuvés atteint la somme de 3,414 milliards d'euros.

## **2.2. Les instruments à caractère macroéconomique**

### **1) *Emprunts et prêts destinés au soutien des balances des paiements***

Après le premier choc pétrolier, un mécanisme d'emprunts communautaires a été créé pour aider les États membres connaissant des déséquilibres.

bres de leur balance des paiements en raison de l'enchérissement du pétrole. Les premiers prêts ont été octroyés en 1976. Le volume des emprunts communautaires autorisés dans le cadre de ce mécanisme a été porté par le Conseil à 8 milliards d'euros en 1984, puis à 16 milliards d'euros en 1988. Au 31 décembre 2000, la totalité des emprunts a été remboursée. Au titre du règlement (CE) n° 332/2002, l'Union européenne peut octroyer des prêts aux États membres qui éprouvent ou risquent sérieusement d'éprouver des difficultés au niveau de leur balance des paiements courante ou de celle des mouvements de capitaux. Seuls les États membres qui n'ont pas adopté l'euro peuvent bénéficier de cette facilité communautaire. L'encours des prêts est limité à 12 milliards d'euros en principal. Au 31 décembre 2006, il n'existait pas d'encours pour cet instrument.

## *2) Emprunts et prêts dans le cadre de la coopération avec des pays tiers*

La Communauté européenne accorde des prêts d'aide financière à moyen terme à un certain nombre de pays hors UE rencontrant de sérieuses difficultés budgétaires et de balances des paiements, généralement à court terme. Cette aide permet de soutenir la mise en œuvre d'importantes mesures d'ajustement et de réforme structurelle visant à remédier à ces difficultés. Elle doit néanmoins être interrompue dès que la situation financière extérieure du pays a été ramenée durablement sur la bonne voie. Les prêts sont financés par des opérations d'emprunts communautaires, le cas échéant complétés ou associés à un volet «dons».

Inaugurée au début des années 90, cette forme de coopération qui vise à aider les pays de l'Europe centrale et orientale à mettre en œuvre des réformes économiques (la Bulgarie, les États baltes, la Hongrie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie) a été par la suite étendue à certains pays du bassin méditerranéen (l'Algérie, Israël). Dans la deuxième moitié des années 90, cette aide a principalement bénéficié aux nouveaux États indépendants (l'Arménie, le Belarus, la Géorgie, la Moldavie, le Tadjikistan et l'Ukraine). Entre 2000 et 2006, les pays des Balkans ont été les principaux destinataires de l'aide macrofinancière (AMF), à des fins de reconstruction et de stabilisation de la région.

En ce qui concerne les pays bénéficiaires d'Europe centrale et d'Europe de l'Est entrés depuis dans l'UE, le montant total des prêts versés, qui

s'est élevé à 2,780 milliards d'euros, a presque été remboursé dans son intégralité. Au 31 décembre 2006, l'encours des prêts accordés à ces pays ne représentait plus que 365 millions d'euros.

En ce qui concerne les nouveaux États indépendants, le montant total des prêts versés a atteint 631 millions d'euros et a aussi été presque remboursé dans son intégralité. Au 31 décembre 2006, l'encours des prêts accordés à ces pays ne représentait plus que 185 millions d'euros.

Pour les pays des Balkans, le montant total des prêts versés s'est élevé à 419 millions d'euros. Au 31 décembre 2006, l'encours des prêts accordés à ces pays représentait toujours 419 millions d'euros.

### **2.3. Les prêts de la Banque européenne d'investissement à l'extérieur de la Communauté**

Ces prêts sur les ressources propres de la BEI prennent la forme pour la Communauté d'une prise en garantie par le budget général des défaillances éventuelles des pays bénéficiaires. Un contrat de cautionnement signé entre la Communauté et la Banque européenne d'investissement précise les conditions de cette garantie communautaire. Le recours à ces prêts garantis remonte aux années 90 dans le cadre de divers mandats destinés à soutenir les politiques extérieures de la Communauté. La décision 2000/24/CE du Conseil du 22 décembre 1999 a instauré, pour les prêts de la BEI à l'extérieur de la Communauté, une garantie communautaire plus structurée pour la période 2000-2007. Après les modifications destinées à prendre en compte l'élargissement de l'UE et la politique européenne de voisinage, on constate que le total des plafonds attribués à chaque zone, au titre de ce mandat général, a représenté 19,46 milliards d'euros, réparti entre les pays voisins du Sud-Est et la Turquie (9,635 milliards d'euros), les pays du bassin méditerranéen (6,52 milliards), l'Amérique latine et l'Asie (2,480 milliards) et la République d'Afrique du Sud (825 milliards). Ce mandat général a été complété par la décision 2001/777/CE du Conseil sur le littoral russe de la mer Baltique au titre de la dimension septentrionale (100 millions d'euros) et par la décision 2005/48/CE du Conseil relative à des actions de prêts spécifiques en Russie, en Ukraine, en Moldavie et au Belarus (500 millions d'euros).

À la fin de 2006, la BEI avait signé des accords de prêts dont le montant total correspondait à 96 % des plafonds au titre du deuxième mandat général.

Le troisième mandat général couvrant la période 2007-2013 a été adopté avec la décision 2006/1016/CE du Conseil du 19 décembre 2006. Le plafond maximal des opérations financières de la BEI réalisées au titre de ce mandat s'élève à 27,8 milliards d'euros: il est composé d'un plafond de base d'un montant de 25,8 milliards d'euros et d'un mandat optionnel de 2 milliards d'euros, dont l'activation éventuelle sera décidée par le Conseil en fonction du résultat de l'examen à mi-parcours de 2010.

Les différents plafonds régionaux (avec les sous-plafonds indicatifs) sont les suivants (en milliards d'euros):

- pays en phase de préadhésion: 8,7 milliards d'euros;
- pays partenaires et voisins: 12,4 milliards d'euros (dont 8,7 milliards d'euros pour les pays du bassin méditerranéen et 3,7 milliards d'euros pour l'Europe orientale, le sud du Caucase et la Russie);
- Asie et Amérique latine: 3,8 milliards d'euros (dont 2,8 milliards d'euros pour l'Amérique latine et 1 milliard d'euros pour l'Asie);
- République d'Afrique du Sud: 900 millions d'euros;
- mandat optionnel: 2 milliards d'euros.

La décision du Conseil appelle à un renforcement de la cohérence entre les opérations de prêts à l'extérieur de la BEI et les objectifs de la politique extérieure de l'UE en vue de développer au maximum les synergies possibles entre les financements de la BEI et les ressources budgétaires européennes disponibles au titre des divers instruments (IAP, IEVP, instrument de stabilité, ICD pour l'Afrique du Sud). Pour ce faire, la programmation stratégique doit faire l'objet de consultations et d'un dialogue régulier entre la Banque et la Commission. Les prêts de la BEI visent à soutenir les investissements dans des secteurs tels que l'environnement, les transports, les télécommunications et les infrastructures énergétiques, en fonction des caractéristiques et des priorités spécifiques de chaque région.

Pour les pays en phase de préadhésion, l'objectif est de faciliter leur intégration au sein de l'UE et de les préparer à l'adhésion, objectif qui passe notamment par le financement d'investissements permettant d'intégrer leurs infrastructures à celles de l'UE et par l'aide aux PME.

Dans la région méditerranéenne, la BEI doit poursuivre et amplifier son effort de soutien du secteur privé et de création d'un environnement propice aux investissements, principalement par le financement d'infrastructures favorisant le développement économique.

En Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Russie, la BEI doit financer des projets présentant un intérêt significatif pour l'Union européenne dans les secteurs des transports, de l'énergie, des télécommunications et de l'infrastructure environnementale, priorité étant donnée aux projets situés sur les principaux axes du réseau transeuropéen. En ce qui concerne l'Asie centrale, l'accent doit porter sur les grands projets d'approvisionnement et de transport d'énergie ayant des incidences transfrontalières.

Pour ce qui est de l'Asie et de l'Amérique latine, la Banque doit financer des projets présentant un intérêt à la fois pour l'UE et pour les pays concernés: cofinancement avec des promoteurs européens, transferts de technologies et de savoir-faire, et coopération dans les domaines de l'énergie et de la protection de l'environnement.

En République d'Afrique du Sud, la Banque doit concentrer son action sur des projets d'infrastructures d'intérêt public et sur le soutien du secteur privé, y compris des PME. Les opérations de la Banque doivent également être complémentaires des politiques, programmes et instruments d'aide communautaires en Afrique du Sud, l'objectif prioritaire étant la réduction de la pauvreté et des inégalités.

### **3. L'octroi de la garantie du budget général de la Communauté à des opérations d'emprunts**

#### **3.1. Les opérations d'emprunts et de prêts**

En ce qui concerne les emprunts contractés par la Commission au nom de la Communauté, dont le produit est ensuite reversé sous forme de prêts à

des tiers aux mêmes conditions de montant, de durée, de taux et de dates de paiement des intérêts, le risque encouru par le budget provient donc de la nécessité d'assurer le remboursement de l'emprunt contracté par la Communauté en cas de défaillance du bénéficiaire du prêt à la date de paiement prévue.

Ce type de garantie envers les bailleurs de fonds concerne les prêts «balance des paiements» et «assistance financière à moyen terme», qui sont à finalité macroéconomique, ainsi que les prêts à finalité microéconomique (Euratom).

### **3.2. Les garanties de prêts**

Dans les autres cas, la garantie consiste dans la caution accordée par la Communauté pour les prêts consentis par la Banque européenne d'investissement au titre du financement de projets à l'extérieur de la Communauté. La garantie porte sur tout ou partie du montant des prêts accordés. Selon les protocoles, cette garantie couvre entre 100 et 65 % du montant. Il est à noter que l'essentiel de l'encours actuel est garanti à hauteur de 65 %.

Dans ces cas, l'engagement de la Communauté est concrétisé par la signature d'un acte de cautionnement entre la Communauté et l'établissement ainsi garanti.

## **4. L'articulation entre le budget général et les opérations d'emprunts, de prêts et de garantie de prêts**

### **4.1. Le budget et les opérations de prêts**

#### *1) La non-budgétisation des opérations d'emprunts et de prêts*

À la différence des premiers emprunts souscrits dans le cadre de l'Euratom, les actuelles opérations d'emprunts et de prêts ne figurent pas au budget en recettes et en dépenses. En 1978, à l'initiative du Parlement européen, la Commission avait proposé la budgétisation complète de ces opérations, assimilant les emprunts aux recettes et les prêts aux dépenses, dans le

cadre d'une «partie II» du budget général. Le rejet par le Conseil de cette proposition a été l'un des «motifs importants» qui avaient incité le Parlement à rejeter le projet de budget 1979. La position du Conseil procédait du souhait de maintenir un contrôle exclusif sur les décisions relatives aux emprunts et aux prêts.

## *2) Des incidences budgétaires limitées*

La structure du budget résultant de la dernière version du règlement financier [règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006] comporte toutefois en annexe, dans la section de la Commission, un document retraçant l'ensemble des opérations d'emprunts et de prêts. Ce document a valeur indicative.

Par ailleurs, si la décision de base autorisant une opération est arrêtée par le Conseil, après avis du Parlement, c'est l'autorité budgétaire qui en autorise la prise en garantie. Cette «garantie de bonne fin» est accordée par l'inscription au budget en tant que dépenses d'une ligne budgétaire dotée d'un «p.m.». Lorsque la garantie est appelée, ces lignes sont dotées de crédits par virement ou dans le cadre d'un budget rectificatif et supplémentaire.

## **4.2. La recherche d'une plus grande transparence dans le traitement budgétaire de ces opérations et dans la prise en compte des risques de défaillance**

Une déclaration annexée au règlement financier issu de la refonte de 1990 précisait que «la Commission s'engage à étudier les possibilités d'améliorer le traitement des opérations d'emprunts et de prêts dans le cadre des documents budgétaires de la Communauté. Elle présentera les conclusions de son étude avant la fin de 1991». Même si les résultats de cet exercice ont alors été intégrés dans la procédure d'établissement du budget, c'est seulement avec le règlement financier de 2002 que les principes de transparence et de bonne gestion financière ont été introduits avec la fixation de règles claires en la matière. Par ailleurs, avec le développement des actions extérieures de la Communauté et l'utilisation croissante de l'instrument de garantie du budget, il était devenu nécessaire d'appliquer à ces opérations les règles de la discipline budgétaire. En effet, l'instabilité économique, sociale et politique de certains pays bénéficiaires de la garantie communautaire pour leurs emprunts a aug-

menté les probabilités de mise en œuvre effective de cette garantie. C'est ainsi que la Communauté a été amenée à verser des sommes importantes à la BEI au titre de cette garantie à la suite des défaillances entre 1988 et 1993 du Liban, de la Syrie et des républiques de l'ex-Yougoslavie, ainsi qu'entre 1992 et 2000 au titre des prêts accordés à la République fédérale de Yougoslavie et à la Bosnie-et-Herzégovine. Ce dernier pays a, avec retard, finalement payé ses échéances. En 2003 et 2004, la garantie a encore été sollicitée pour couvrir les prêts de la BEI en Argentine.

### *1) Une structure nouvelle pour les documents budgétaires*

Les articles 30 et 46 du règlement financier permettent d'assurer une plus grande transparence dans la présentation des documents budgétaires en prévoyant que les informations relatives aux opérations d'emprunts et de prêts contractés par les Communautés pour des tiers apparaissent dans une annexe du budget. Outre les informations figurant dans cette annexe, le règlement financier requiert que soient indiquées dans le budget, pour les opérations d'emprunts et de prêts:

- dans l'état général des recettes, les lignes budgétaires correspondant aux opérations en question destinées à recevoir les remboursements provenant de bénéficiaires dont la défaillance initiale avait nécessité la mise en œuvre de la garantie de bonne fin. Ces lignes sont dotées de la mention «p.m.» et assorties des commentaires appropriés;
- dans la section de la Commission, les lignes budgétaires reflétant les garanties de bonne fin des Communautés en rapport avec les opérations en question. Ces lignes sont dotées de la mention «p.m.», tant qu'aucune charge effective devant être couverte par des ressources réelles n'est apparue à ce titre, et sont assorties de commentaires indiquant la référence à l'acte de base et le volume des opérations envisagées, la durée, ainsi que la garantie financière accordée par les Communautés pour ces opérations.

### *2) Une meilleure couverture des risques potentiels liés aux garanties sur les prêts en faveur de pays tiers*

#### **a) Fonds de garantie relatif aux actions extérieures**

Le fonds de garantie, institué par le règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil du 31 octobre 1994, est destiné à couvrir les éventuels appels

aux garanties du budget général en faveur des pays tiers en cas de défaillance, afin d'éviter les éventuelles perturbations sur l'exécution budgétaire. Son rôle est d'amortir les chocs extérieurs susceptibles d'affecter directement le budget. Il intervient en cas de défaillance et d'appel à la garantie communautaire dans le cadre des trois types de prêts garantis par le budget (décrits dans les sections qui précèdent), à savoir:

- les prêts Euratom à certains pays tiers pour des projets de renforcement de la sécurité et de l'efficacité des installations en service ou en construction ainsi que pour le démantèlement d'installations qui, pour des raisons économiques ou techniques, ne peuvent être conservées;
- les prêts d'aide macrofinancière aux pays tiers visant à résoudre les difficultés budgétaires ou de balance des paiements de court terme;
- les prêts de la BEI aux pays tiers couverts par une garantie communautaire.

Les prêts de la BEI représentent la plus grosse part de ces prêts, avec environ 90 % de leur encours.

## **b) Provisionnement budgétaire du fonds de garantie**

Le règlement instituant le fonds de garantie a été modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 du Conseil du 30 janvier 2007 pour adapter les règles de provisionnement du fonds de garantie à la suppression de la réserve pour les garanties de prêts aux pays tiers. Au titre du nouveau cadre financier 2007-2013, il a été décidé que les ressources financières nécessaires au provisionnement du fonds de garantie seraient budgétisées directement sous la rubrique relative aux actions extérieures intitulée «L'UE en tant qu'acteur mondial», puisque ces dépenses soutiennent directement les politiques extérieures de la Communauté. Le principe de base du fonds de garantie n'est pas affecté par le nouveau mécanisme de provisionnement. Le rapport entre le montant des encours de prêts et celui du fonds de garantie est maintenu à un niveau cible de 9 %, le «montant objectif». Il reflète la meilleure évaluation du profil de risque du fonds de garantie. En vertu des nouvelles règles de provisionnement, le montant requis pour maintenir le fonds à son montant objectif est désormais directement budgétisé sur la base des avoirs du fonds et du montant des encours de prêts au 31 décembre de l'exercice  $n - 1$ . Ce traitement

budgétaire est complètement transparent, respecte la procédure budgétaire classique comme n'importe quelle autre dépense et remplace le provisionnement du fonds de manière continue tout au long de l'année. Un examen à mi-parcours du fonctionnement du nouveau mécanisme de provisionnement ainsi que du montant objectif a été prévu. L'enveloppe financière indicative relative à la rubrique «L'UE en tant qu'acteur mondial» s'élève à 200 millions d'euros par an pour la période 2007-2013.

TABLEAU 17.1

Risque total annuel (en millions d'euros) couvert par le budget sur la base des montants dus (en capital et intérêts) pour toutes les opérations (AMF, Euratom et BEI) déboursées au 31 décembre 2006

Rang	Pays	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014-2035	Total
1	Roumanie*	263,4	252,0	238,7	228,9	239,7	185,6	185,4	1 191,5	2 785,2
2	Turquie	151,0	189,0	195,0	217,7	221,2	213,2	196,5	1 070,8	2 454,6
3	Égypte	152,9	183,8	184,2	164,0	144,7	136,7	121,7	743,9	1 831,8
4	Maroc	117,4	120,7	121,9	121,9	124,3	121,6	118,9	833,9	1 680,6
5	Tunisie	112,2	115,6	117,2	121,4	116,2	114,0	110,2	604,3	1 411,0
6	Serbie et Monténégro	43,5	50,3	53,7	55,4	61,9	99,4	96,3	587,4	1 047,9
7	Bulgarie*	155,7	149,5	85,2	75,2	58,8	71,4	56,9	319,5	972,1
8	République tchèque	102,2	97,8	151,5	90,8	81,6	79,7	74,5	232,1	910,3
9	Pologne	98,4	89,0	81,8	77,9	75,4	73,0	67,3	237,7	800,5
10	Afrique du Sud	93,6	74,2	122,2	76,9	58,2	70,5	41,2	250,0	786,9
11	Slovaquie	72,8	73,2	67,9	66,8	66,3	51,4	37,7	115,1	551,1
12	Croatie	33,3	35,2	27,8	27,8	36,2	37,9	37,2	314,9	550,5
13	B Brésil	130,3	105,2	77,8	61,6	45,5	39,3	29,3	51,5	540,5
14	Liban	56,4	56,7	62,2	51,5	50,0	38,4	33,6	52,2	401,0
15	Jordanie	44,8	44,2	45,2	41,0	39,3	36,0	29,4	78,8	358,8
16	Syrie	16,1	19,5	20,2	23,6	23,6	23,6	21,6	167,0	315,2
17	Bosnie-et-Herzégovine	23,3	23,7	23,5	25,2	24,6	23,6	20,6	119,4	283,9
18	Ancienne République yougoslave de Macédoine	17,1	23,1	24,5	23,2	22,0	23,7	20,4	106,6	260,6
19	Hongrie	35,6	31,0	29,0	26,2	25,3	22,8	13,9	24,2	208,0
20	Slovenie	39,2	38,2	25,9	20,8	14,3	11,4	9,4	13,9	173,2
21	Indonésie	12,7	12,3	16,1	19,9	12,3	9,6	9,6	43,0	135,4
22	Lituanie	14,8	14,3	13,5	12,4	11,9	11,4	10,9	39,9	129,0
23	Albanie	8,1	8,8	9,8	10,0	10,0	9,8	7,3	59,0	122,8
24	Argentine	19,5	21,0	18,1	11,5	11,3	10,9	11,1	7,7	111,0
25	Mexique	4,2	24,5	24,5	24,9	3,5	3,5	3,5	21,0	109,6
26	Chine	10,0	9,6	9,7	9,9	8,6	7,4	7,5	38,7	101,3
27	Pakistan	3,7	8,8	10,7	12,6	12,6	12,6	9,6	27,1	97,9
28	Chypre	15,7	15,7	15,8	15,9	15,5	9,0	5,0	3,4	96,0
29	Géorgie	30,5	2,3	24,3	23,4	14,0	0,0	0,0	0,0	94,6
30	Pérou	8,4	7,4	7,2	10,3	10,1	9,9	9,7	21,6	84,5
31	Viêt Nam	6,9	6,6	9,6	10,1	10,0	9,9	9,8	16,0	79,0
32	Philippines	10,8	10,8	10,8	10,9	10,9	11,0	3,3	4,3	72,9
33	Lettonie	8,5	8,1	7,3	7,1	6,9	5,3	5,2	24,4	72,8
34	Ukraine	36,8	15,7	15,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,5
35	Russie	2,7	2,0	4,4	4,4	4,4	5,9	5,9	34,8	64,6
36	Sri Lanka	1,4	1,3	2,8	3,4	5,0	6,6	6,6	37,4	64,6
37	Algérie	8,0	7,8	7,5	7,3	7,1	6,3	5,6	2,4	51,9
38	Gaza (ouest)	3,6	3,6	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	19,6	48,8
39	Thaïlande	6,0	5,7	6,3	5,3	4,9	6,6	9,1	2,2	46,1
40	Tadjikistan	9,2	1,1	1,1	1,1	1,1	12,9	12,4	4,1	43,1
41	Panama	0,5	0,0	1,7	2,6	2,6	2,6	2,6	25,9	38,5
42	Laos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,4	34,1	35,1
43	Bangladesh	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	0,0	31,1
44	Costa Rica	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	0,0	27,1
45	Israël	4,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	4,5	26,8
46	Régional — Amérique centrale	6,6	5,1	3,3	2,6	2,6	1,4	1,4	2,7	25,7
47	Inde	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	0,0	22,5
48	Estonie	4,7	4,2	3,4	2,5	2,4	1,9	1,3	0,6	21,1
49	Régional — Pacte andin	3,4	3,2	3,2	3,2	1,9	1,9	1,0	0,0	17,9
50	Maldives	0,4	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	5,3	15,6
51	Malte	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,3	0,0	4,7
52	Uruguay	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7
	<b>Total</b>	<b>2 015,2</b>	<b>1 988,4</b>	<b>2 003,4</b>	<b>1 830,5</b>	<b>1 720,2</b>	<b>1 651,3</b>	<b>1 481,6</b>	<b>7 594,5</b>	<b>20 285,1</b>
	Sous-total	812,1	773,8	720,7	625,1	598,7	523,5	467,8	2 202,3	6 724,1

\* État membre.

\* État membre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## *Chapitre 18*

# Le Fonds européen de développement

## 1. Le Fonds européen de développement et les accords avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)

Depuis 1958, le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument géographique de la coopération financière et technique que la Communauté européenne mène avec des pays et territoires en voie de développement qui, pour des raisons historiques, entretenaient des liens particuliers avec certains États membres. Contrairement aux autres actions politiques extérieures (voir le chapitre 13), le FED n'est pas financé par le budget général de la Communauté européenne.

Le FED s'inscrit dans le cadre plus large des accords de coopération globale signés entre la Communauté et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les États membres étant, indépendamment de la Communauté, parties aux conventions. Aujourd'hui, 78 pays ACP sont parties à l'accord de partenariat ACP-CE <sup>(1)</sup>, et 21 pays et territoires d'outre-mer (PTOM) relèvent de la décision du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer.

---

<sup>(1)</sup> La coopération géographique avec l'Afrique du Sud, bien que signataire de l'accord, est financée par le budget communautaire et non par le Fonds européen de développement.

Outre le FED, relèvent de l'accord de partenariat ACP:

- sur le plan financier, les prêts consentis sur ressources propres par la Banque européenne d'investissement pour le financement des programmes de développement régionaux et nationaux;
- sur le plan commercial, un régime préférentiel reposant sur l'accès en franchise et hors contingent au marché de la CE pour presque toutes les exportations des États ACP, accompagné de protocoles spécifiques pour le sucre, le bœuf, le veau et les bananes. Ce régime a pris fin le 31 décembre 2007 et est remplacé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 par des accords de partenariat économiques compatibles avec les règles de l'OMC ou par le système de préférences généralisées.

1<sup>er</sup> FED: 1959-1964 — convention PTOM annexée au traité

2<sup>e</sup> FED: 1964-1970 — convention de Yaoundé I

3<sup>e</sup> FED: 1970-1975 — convention de Yaoundé II

4<sup>e</sup> FED: 1975-1980 — convention de Lomé I

5<sup>e</sup> FED: 1980-1985 — convention de Lomé II

6<sup>e</sup> FED: 1985-1990 — convention de Lomé III

7<sup>e</sup> FED: 1990-1995 — convention de Lomé IV

8<sup>e</sup> FED: 1995-2000 — convention de Lomé IV (révisée)

9<sup>e</sup> FED: 2000-2007 — accord de Cotonou

10<sup>e</sup> FED: 2008-2013 — accord de Cotonou révisé

L'accord de partenariat dit «accord de Cotonou», signé le 23 juin 2000 et révisé le 25 juin 2005, a remplacé toutes les conventions précédentes et se caractérise par sa longue durée de vingt ans. Il contient tous les principes, objectifs et règles régissant la coopération entre la CE et les États ACP. Ses aspects financiers sont précisés dans un protocole financier annexé à l'accord de partenariat (9<sup>e</sup> FED), ainsi que, pour la période 2008-2013, par un cadre financier pluriannuel fixé par une décision dis-

tincte du Conseil des ministres ACP-CE et financé par le 10<sup>e</sup> FED. Ce protocole ou cadre financier détermine la clé de contribution et le volume des ressources que les États membres s'engagent à mettre à disposition du FED et de la BEI.

## 2. Les moyens du FED

Dans le cadre du 10<sup>e</sup> FED, les moyens mis à la disposition des pays ACP par les États membres s'élèvent à 22 milliards d'euros (hors dépenses d'appui), dont 1,5 milliard d'euros correspond à des contributions au capital-risque, à des prêts à conditions privilégiées et à du quasi-capital géré par la BEI à travers la facilité d'investissement. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003, le 9<sup>e</sup> FED avait une dotation initiale de 13,5 milliards d'euros, plus 4 milliards d'euros de fonds non engagés ou dégagés, issus des précédents FED. En ce qui concerne les pays et territoires d'outre-mer, ils disposent de 286 millions d'euros au titre du 10<sup>e</sup> FED, portés à un total de 325 millions une fois les transferts des précédents FED pris en compte, contre seulement 175 millions au titre du 9<sup>e</sup> FED.

## 3. Le régime financier du FED

### 3.1. La non-budgétisation

Comme le reste des dépenses communautaires, le FED a été financé à l'origine par des contributions financières des États membres, mais la répartition de la charge entre les différents États membres obéissait à des clés de répartition ou à des formules de contribution différentes de celles utilisées pour la détermination des dépenses du budget général. En effet, cette clé de répartition du FED prenait en compte les relations privilégiées que certains États membres entretenaient avec les pays ACP.

Avec la mise en place du système des ressources propres, destiné à se substituer aux contributions des États membres, la Commission avait proposé dès le 12 juin 1973 de remplacer également par des ressources propres les contributions pour le financement du FED, de manière à pouvoir assurer son intégration dans le budget général de la Communauté. Mais le Conseil s'y est opposé.

Par la suite, la Commission avait de la même manière proposé la budgétisation du 5<sup>e</sup> FED. Le Conseil ne l'avait pas non plus suivie et, par un nouvel accord interne signé le 20 novembre 1979, il avait maintenu le régime des contributions selon une clé politique. Ce refus de budgétisation du FED a été l'un des «motifs importants» invoqués par le Parlement pour rejeter, le 13 décembre 1979, le budget pour l'exercice 1980. Dans sa recherche d'un compromis sur le budget 1980, la Commission avait joint à sa nouvelle proposition budgétaire du 29 février 1980 un document fournissant les prévisions annuelles pour le FED ainsi que d'autres informations budgétaires. Depuis lors, la Commission fournit chaque année aux deux branches de l'autorité budgétaire, avec son avant-projet de budget, un document intitulé «Informations financières» sur le FED. Par ailleurs, le Parlement, usant de son pouvoir de créer des lignes budgétaires nouvelles pour les dépenses non obligatoires, ajoute depuis le budget de 1977 des lignes budgétaires dotées de la mention «p.m.» («pour mémoire») susceptibles de servir de structure d'accueil à une éventuelle budgétisation du FED.

La non-inclusion du FED dans le budget a été confirmée depuis à plusieurs reprises: les 11-13 février 1988 à Bruxelles, le Conseil européen a déclaré que «le FED restera financé hors budget». Par ailleurs, l'acte final de la Conférence intergouvernementale dont est issu le traité de Maastricht (7 février 1992) convient que «le Fonds européen de développement continuera à être financé par des contributions nationales, conformément aux dispositions actuelles».

À la suite de sa communication de 2003 évaluant les avantages et les inconvénients de la budgétisation du FED, la Commission a suggéré d'intégrer le FED dans le budget général en même temps qu'elle présentait ses propositions concernant le nouveau cadre financier 2007-2013. Le Conseil européen de décembre 2005 a encore confirmé sa position selon laquelle le FED devait être financé hors budget mais il a néanmoins adopté des clés de contribution plus similaires à celles utilisées pour le budget, ce qui pourrait faciliter une éventuelle budgétisation future du FED.

Les lignes budgétaires concernant le FED demeurent néanmoins inscrites dans les documents budgétaires (avec, selon les années, un «p.m.» ou un simple tiret), assorties de commentaires fournissant des informations détaillées sur les activités financières relevant du Fonds.

### 3.2. La clé de répartition des contributions nationales des États membres au financement du 10<sup>e</sup> FED

La clé de répartition applicable au 10<sup>e</sup> FED à la suite du récent élargissement de l'Union européenne est la suivante:

Code	Pays	%
BE	Belgique	3,53
BG	Bulgarie	0,14
CZ	République tchèque	0,51
DK	Danemark	2,00
DE	Allemagne	20,50
EE	Estonie	0,05
IE	Irlande	0,91
EL	Grèce	1,47
ES	Espagne	7,85
FR	France	19,55
IT	Italie	12,86
CY	Chypre	0,09
LV	Lettonie	0,07
LT	Lituanie	0,12
LU	Luxembourg	0,27
HU	Hongrie	0,55
MT	Malte	0,03
NL	Pays-Bas	4,85
AT	Autriche	2,41
PL	Pologne	1,30
PT	Portugal	1,15
RO	Roumanie	0,37
SI	Slovénie	0,18
SK	Slovaquie	0,21
FI	Finlande	1,47
SE	Suède	2,74
UK	Royaume-Uni	14,82

### 3.3. Un régime financier caractéristique

#### 1) *Le contrôle par les États membres*

Les États membres conservent une influence directe sur les interventions financières du FED par le truchement du Conseil de ministres et du Comité des ambassadeurs, instances issues de l'accord de Cotonou lui-même, et du Comité du FED, qui rend un avis avant toute décision de la Commission relative aux documents de stratégie régionaux ou nationaux ou aux programmes d'action annuels préparés conjointement avec les partenaires ACP.

#### 2) *L'exécution financière*

Même si le Fonds européen de développement est, à la différence des autres fonds européens (FEOGA, FSE, FEDER, Fonds de cohésion, etc.), un véritable instrument financier indépendant du budget général, il ne dispose ni de la personnalité juridique, ni d'une véritable autonomie de gestion puisque les agents gestionnaires sont ceux de la Commission et proviennent de la direction générale du développement, responsable de la programmation, et de l'Office de coopération EuropeAid, responsable de l'exécution.

Compte tenu des spécificités de fonctionnement du FED, les comptes de celui-ci ne sont pas consolidés avec ceux du budget général. Ses états financiers se conforment néanmoins aux principes de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire à des règles et méthodes comptables élaborées pour le FED sur la base des normes comptables internationales (IPSAS/IAS) et des principes comptables généralement reconnus. Les règles d'évaluation et les méthodes comptables adoptées par le comptable du Fonds européen de développement ont été validées par le comité des normes comptables en juillet 2006.

Le FED dispose aussi d'un comptable, en application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, chargé de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses. Afin de donner davantage de cohérence au principe de séparation, le service comptable du FED a été intégré dans la direction générale du budget, et c'est le comptable de la Commission qui assure la fonction de comptable du FED.

On signalera toutefois qu'une grande partie des dépenses est exécutée au niveau local, dans le cadre de la gestion décentralisée, par un ordonnateur national désigné par chaque pays ACP, sous le contrôle d'une délégation de la Commission.

Les règles d'exécution des dépenses et des recettes liées à chaque FED font l'objet d'un règlement financier spécifique dont les dispositions sont alignées, autant que possible, sur celles du règlement financier de la Communauté.

Les dépenses et les recettes du FED sont soumises, au même titre que les opérations du budget général, au contrôle financier interne et au contrôle externe de la Cour des comptes, cette dernière consacrant régulièrement un chapitre particulier de son rapport annuel à la gestion du FED.

### **3.4. Une gestion à caractère pluriannuel**

La gestion du FED n'obéit pas au principe d'annualité applicable au budget général. Après engagement, les dépenses peuvent être exécutées sur plusieurs années civiles: d'où une distinction entre les «engagements globaux» (qui permettent de réserver des enveloppes financières globales pour les projets et programmes sur la base d'un accord financier) et les «engagements spécifiques» (qui sont les véritables actes générateurs de dépenses).

Le Fonds européen de développement représente donc une part importante des dépenses de l'UE même s'il reste à l'extérieur du budget général. La pression politique exercée par le Parlement européen en faveur de la budgétisation du FED est forte, mais les différentes priorités des États membres rendent une telle décision difficile. De plus, l'exécution en simultané de plusieurs FED est source de confusion et suscite des critiques. Le FED disposant cependant d'un régime financier original qui a démontré son utilité, sa réforme est une question extrêmement sensible.



## ANNEXES

1. Dispositions budgétaires des traités
2. Décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes
3. Décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes
4. Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière



## **Comparaison des dispositions budgétaires actuelles des traités avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne)**

Note au lecteur: Cette annexe contient des extraits de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne tel qu'il résulte des amendements introduits par le traité signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne. Le traité de Lisbonne fait l'objet d'une procédure de ratification par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Comme cela est prévu à l'article 6, le traité entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 si tous les instruments de ratification ont été déposés avant cette date ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification. Cette publication a un caractère provisoire. D'ici à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, un certain nombre de rectifications pourraient encore intervenir dans l'une ou l'autre version linguistique du texte, afin de corriger d'éventuelles erreurs qui viendraient à être découvertes dans le traité de Lisbonne ou dans les traités existants. Ce texte constitue un outil de documentation n'engageant pas la responsabilité des institutions de l'Union européenne.

Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Article 268	<i>Article 310</i> (ex-article 268 du traité CE)
<p>Toutes les recettes et les dépenses de la Communauté, y compris celles qui se rapportent au Fonds social européen, doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.</p> <p>Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures sont à la charge du budget. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre desdites dispositions</p>	<p>1. Toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.</p> <p>Le budget annuel de l'Union est établi par le Parlement européen et le Conseil conformément à l'article 314.</p> <p>Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.</p> <p>2. Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel en conformité avec le règlement visé à l'article 322.</p>

<p>peuvent, selon les conditions visées par celles-ci, être mises à la charge du budget.</p> <p>Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.</p>	<p>3. L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante en conformité avec le règlement visé à l'article 322, sauf exceptions prévues par celui-ci.</p> <p>4. En vue d'assurer la discipline budgétaire, l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 312.</p> <p>5. Le budget est exécuté conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres et l'Union coopèrent pour que les crédits inscrits au budget soient utilisés conformément à ce principe.</p> <p>6. L'Union et les États membres, conformément à l'article 325, combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Article 269</i></p> <p>Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.</p> <p>Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE 1 LES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 311</i> (ex-article 269 du traité CE)</p> <p>L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.</p> <p>Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.</p>

<p>propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.</p>	<p>Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.</p> <p>Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen.</p>
<p style="text-align: center;">Article 270</p> <p>En vue d'assurer la discipline budgétaire, la Commission ne fait pas de proposition d'acte communautaire, ne modifie pas ses propositions et n'adopte pas de mesures d'exécution susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que cette proposition ou cette mesure peut être financée dans la limite des ressources propres de la Communauté découlant des dispositions fixées par le Conseil en vertu de l'article 269.</p>	<p style="text-align: center;">Abrogé</p> <p style="text-align: center;"><i>Contenu inclus dans l'article 310, paragraphe 4</i></p>

CHAPITRE 2

LE CADRE FINANCIER  
PLURIANNUEL

*Article 312*

1. Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres.

Il est établi pour une période d'au moins cinq années.

Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel.

2. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption du règlement visé au premier alinéa.

3. Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

4. Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et

	<p>autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte.</p> <p>5. Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption.</p>
<p style="text-align: center;">Article 271</p> <p>Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée d'un exercice budgétaire, sauf dispositions contraires du règlement pris en exécution de l'article 279.</p> <p>Dans les conditions qui seront déterminées en application de l'article 279, les crédits, autres que ceux relatifs aux dépenses de personnel, qui seront inutilisés à la fin de l'exercice budgétaire pourront faire l'objet d'un report qui sera limité au seul exercice suivant.</p> <p>Les crédits sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination, et subdivisés, pour autant que de besoin, conformément au règlement pris en exécution de l'article 279.</p> <p>Les dépenses du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice font l'objet de parties séparées du budget sans préjudice d'un régime spécial pour certaines dépenses communes.</p>	<p style="text-align: center;">Devient l'article 316</p>

<p style="text-align: center;">Article 272</p> <p>1. L'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et s'achève le 31 décembre.</p> <p>2. Chacune des institutions de la Communauté dresse, avant le 1<sup>er</sup> juillet, un état prévisionnel de ses dépenses. La Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget. Elle y joint un avis qui peut comporter des prévisions divergentes.</p> <p>Cet avant-projet comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses.</p> <p>3. Le Conseil doit être saisi par la Commission de l'avant-projet de budget au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.</p> <p>Il consulte la Commission et, le cas échéant, les autres institutions intéressées toutes les fois qu'il entend s'écarter de cet avant-projet.</p> <p>Statuant à la majorité qualifiée, il établit le projet de budget et le transmet au Parlement européen.</p> <p>4. Le Parlement européen doit être saisi du projet de budget au plus tard le 5 octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.</p> <p>Il a le droit d'amender, à la majorité des membres qui le composent, le projet de budget et de proposer au Conseil, à la majorité absolue des suffrages exprimés, des modifications au projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement du</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE 3</p> <p style="text-align: center;">LE BUDGET ANNUEL DE L'UNION</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 313</i> (ex-article 272, paragraphe 1, du traité CE)</p> <p>L'exercice budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et s'achève le 31 décembre.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 314</i> (ex-article 272, paragraphes 2 à 10, du traité CE)</p> <p>Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établissent le budget annuel de l'Union conformément aux dispositions ci-après.</p> <p>1. Chaque institution, à l'exception de la Banque centrale européenne, dresse, avant le 1<sup>er</sup> juillet, un état prévisionnel de ses dépenses pour l'exercice budgétaire suivant. La Commission groupe ces états dans un projet de budget qui peut comporter des prévisions divergentes.</p> <p>Ce projet comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses.</p> <p>2. La Commission présente une proposition contenant le projet de budget au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.</p> <p>La Commission peut modifier le projet de budget au cours de la procédure jusqu'à la convocation du comité de conciliation visé au paragraphe 5.</p> <p>3. Le Conseil adopte sa position sur le projet de budget et la transmet au</p>
---	---

<p>traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci.</p> <p>Si, dans un délai de quarante-cinq jours après communication du projet de budget, le Parlement européen a donné son approbation, le budget est définitivement arrêté. Si, dans ce délai, le Parlement européen n'a pas amendé le projet de budget ni proposé de modification à celui-ci, le budget est réputé définitivement arrêté.</p> <p>Si, dans ce délai, le Parlement européen a adopté des amendements ou proposé des modifications, le projet de budget ainsi amendé ou assorti de propositions de modification est transmis au Conseil.</p> <p>5. Après avoir délibéré du projet de budget avec la Commission et, le cas échéant, avec les autres institutions intéressées, le Conseil statue dans les conditions suivantes:</p> <p>a) le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, modifier chacun des amendements adoptés par le Parlement européen;</p> <p>b) en ce qui concerne les propositions de modification:</p> <p>— si une modification proposée par le Parlement européen n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, notamment du fait que l'augmentation des dépenses qu'elle entraînerait serait expressément compensée par une ou plusieurs modifications proposées comportant une diminution correspondante des dépenses, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, rejeter cette proposition de modification. À défaut d'une décision de rejet, la</p>	<p>Parlement européen au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position.</p> <p>4. Si, dans un délai de quarante-deux jours après cette transmission, le Parlement européen:</p> <p>a) approuve la position du Conseil, le budget est adopté;</p> <p>b) n'a pas statué, le budget est réputé adopté;</p> <p>c) adopte, à la majorité des membres qui le composent, des amendements, le projet ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission. Le président du Parlement européen, en accord avec le président du Conseil, convoque sans délai le comité de conciliation. Toutefois, le comité de conciliation ne se réunit pas si, dans un délai de dix jours après cette transmission, le Conseil informe le Parlement européen qu'il approuve tous ses amendements.</p> <p>5. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen, dans un délai de vingt et un jours à partir de sa convocation.</p> <p>La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des</p>
---	---

<p>proposition de modification est acceptée,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— si une modification proposée par le Parlement européen a pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, accepter cette proposition de modification. À défaut d'une décision d'acceptation, la proposition de modification est rejetée,</li> <li>— si, en application des dispositions de l'un des deux alinéas précédents, le Conseil a rejeté une proposition de modification, il peut, statuant à la majorité qualifiée, soit maintenir le montant figurant dans le projet de budget, soit fixer un autre montant.</li> </ul> <p>Le projet de budget est modifié en fonction des propositions de modification acceptées par le Conseil.</p> <p>Si, dans un délai de quinze jours après communication du projet de budget, le Conseil n'a modifié aucun des amendements adoptés par le Parlement européen et si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été acceptées, le budget est réputé définitivement arrêté. Le Conseil informe le Parlement européen du fait qu'il n'a modifié aucun des amendements et que les propositions de modification ont été acceptées.</p> <p>Si, dans ce délai, le Conseil a modifié un ou plusieurs des amendements adoptés par le Parlement européen ou si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été rejetées ou modifiées, le projet de budget modifié est transmis de nouveau</p>	<p>positions du Parlement européen et du Conseil.</p> <p>6. Si, dans le délai de vingt et un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de quatorze jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun.</p> <p>7. Si, dans le délai de quatorze jours visé au paragraphe 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) le Parlement européen et le Conseil approuvent tous deux le projet commun ou ne parviennent pas à statuer, ou si l'une de ces institutions approuve le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, le budget est réputé définitivement adopté conformément au projet commun, ou</li> <li>b) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, et le Conseil rejettent tous deux le projet commun, ou si l'une de ces institutions rejette le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou</li> <li>c) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, rejette le projet commun tandis que le Conseil l'approuve, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou</li> <li>d) le Parlement européen approuve le projet commun tandis que le Conseil le rejette, le Parlement européen peut, dans un délai de quatorze jours à compter de la date du rejet par le Conseil et statuant à la majorité des membres qui le</li> </ul>
--	--

au Parlement européen. Le Conseil expose à celui-ci le résultat de ses délibérations.

6. Dans un délai de quinze jours après communication du projet de budget, le Parlement européen, informé de la suite donnée à ses propositions de modification, peut, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrête en conséquence le budget. Si, dans ce délai, le Parlement européen n'a pas statué, le budget est réputé définitivement arrêté.

7. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement arrêté.

8. Toutefois, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent et des deux tiers des suffrages exprimés, peut, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis.

9. Pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, un taux maximal d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours est fixé chaque année.

La Commission, après avoir consulté le comité de politique économique, constate ce taux maximal, qui résulte:

— de l'évolution du produit national brut en volume dans la Communauté,

composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, décider de confirmer l'ensemble ou une partie des amendements visés au paragraphe 4, point c). Si l'un des amendements du Parlement européen n'est pas confirmé, la position agréée au sein du comité de conciliation concernant la ligne budgétaire qui fait l'objet de cet amendement est retenue. Le budget est réputé définitivement adopté sur cette base.

8. Si, dans le délai de vingt et un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation ne parvient pas à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission.

9. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement adopté.

10. Chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des traités et des actes adoptés en vertu de ceux-ci, notamment en matière de ressources propres de l'Union et d'équilibre des recettes et des dépenses.

— de la variation moyenne des budgets des États membres,

et

— de l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice.

Le taux maximal est communiqué, avant le 1<sup>er</sup> mai, à toutes les institutions de la Communauté.

Celles-ci sont tenues de le respecter au cours de la procédure budgétaire, sous réserve des dispositions des quatrième et cinquième alinéas du présent paragraphe.

Si, pour les dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le taux d'augmentation qui résulte du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximal, le Parlement européen, dans l'exercice de son droit d'amendement, peut encore augmenter le montant total desdites dépenses dans la limite de la moitié du taux maximal.

Lorsque le Parlement européen, le Conseil ou la Commission estime que les activités des Communautés exigent un dépassement du taux établi selon la procédure définie au présent paragraphe, un nouveau taux peut être fixé par accord entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

10. Chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des dispositions du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci, notamment en matière de ressources propres

<p>aux Communautés et d'équilibre des recettes et des dépenses.</p>	
<p style="text-align: center;"><i>Article 273</i></p> <p>Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été voté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre ou par autre division, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 279, dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que cette mesure puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs au douzième de ceux prévus dans le projet de budget en préparation.</p> <p>Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième.</p> <p>Si cette décision concerne des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le Conseil la transmet immédiatement au Parlement européen; dans un délai de trente jours, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, peut prendre une décision différente sur ces dépenses en ce qui concerne la partie excédant le douzième visé au premier alinéa. Cette partie de la décision du Conseil est suspendue jusqu'à ce que le Parlement européen ait pris sa décision. Si, dans le délai précité, le Parlement européen n'a pas pris une décision différente de la décision du Conseil, cette dernière est réputée définitivement arrêtée.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 315</i> (ex-article 273 du traité CE)</p> <p>Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été définitivement adopté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 322, dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent, sans pouvoir dépasser le douzième des crédits prévus au même chapitre dans le projet de budget.</p> <p>Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième, conformément au règlement pris en exécution de l'article 322. Il transmet immédiatement sa décision au Parlement européen.</p> <p>La décision visée au deuxième alinéa prévoit les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article, dans le respect des actes visés à l'article 311.</p> <p>Elle entre en vigueur trente jours après son adoption si, dans ce délai, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, ne décide pas de réduire ces dépenses.</p>

<p>Les décisions visées aux deuxième et troisième alinéas prévoient les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article.</p>	
	<p style="text-align: center;"><i>Article 316</i> (ex-article 271 du traité CE)</p> <p>Dans les conditions qui seront déterminées en application de l'article 322, les crédits, autres que ceux relatifs aux dépenses de personnel, qui seront inutilisés à la fin de l'exercice budgétaire pourront faire l'objet d'un report qui sera limité au seul exercice suivant.</p> <p>Les crédits sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination, et subdivisés conformément au règlement pris en exécution de l'article 322.</p> <p>Les dépenses du Parlement européen, du Conseil européen et du Conseil, de la Commission, ainsi que de la Cour de justice de l'Union européenne font l'objet de parties séparées du budget sans préjudice d'un régime spécial pour certaines dépenses communes.</p>
<p style="text-align: center;">Article 274</p> <p>La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 279, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE 4</p> <p style="text-align: center;">L'EXÉCUTION DU BUDGET ET LA DÉCHARGE</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 317</i> (ex-article 274 du traité CE)</p> <p>La Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 322, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient</p>

<p>aux principes de la bonne gestion financière.</p> <p>Le règlement prévoit les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres.</p> <p>À l'intérieur du budget, la Commission peut procéder, dans les limites et conditions fixées par le règlement pris en exécution de l'article 279, à des virements de crédits, soit de chapitre à chapitre, soit de subdivision à subdivision.</p>	<p>utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.</p> <p>Le règlement prévoit les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent. Il prévoit aussi les responsabilités et les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres.</p> <p>À l'intérieur du budget, la Commission peut procéder, dans les limites et conditions fixées par le règlement pris en exécution de l'article 322, à des virements de crédits, soit de chapitre à chapitre, soit de subdivision à subdivision.</p>
<p style="text-align: center;">Article 275</p> <p>La Commission soumet chaque année au Conseil et au Parlement européen les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de la Communauté.</p>	<p style="text-align: center;">Article 318 (ex-article 275 du traité CE)</p> <p>La Commission soumet chaque année au Parlement européen et au Conseil les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de l'Union.</p> <p>La Commission présente également au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus notamment par rapport aux indications données par le Parlement européen et le Conseil en vertu de l'article 319.</p>
<p style="text-align: center;">Article 276</p> <p>1. Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, il examine, à la suite du Conseil, les comptes et le bilan financier visés à</p>	<p style="text-align: center;">Article 319 (ex-article 276 du traité CE)</p> <p>1. Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, il examine, à la suite du Conseil, les comptes, le bilan financier et le rapport d'évaluation visés à l'article</p>

<p>l'article 275, le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de la Cour des comptes, la déclaration d'assurance visée à l'article 248, paragraphe 1, second alinéa, ainsi que les rapports spéciaux pertinents de la Cour des comptes.</p> <p>2. Avant de donner décharge à la Commission, ou à toute autre fin se situant dans le cadre de l'exercice des attributions de celle-ci en matière d'exécution du budget, le Parlement européen peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La Commission soumet au Parlement européen, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire.</p> <p>3. La Commission met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen concernant l'exécution des dépenses ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil.</p> <p>À la demande du Parlement européen ou du Conseil, la Commission fait rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et commentaires, et notamment sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes.</p>	<p>318, le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de la Cour des comptes, la déclaration d'assurance visée à l'article 287, paragraphe 1, second alinéa, ainsi que les rapports spéciaux pertinents de la Cour des comptes.</p> <p>2. Avant de donner décharge à la Commission, ou à toute autre fin se situant dans le cadre de l'exercice des attributions de celle-ci en matière d'exécution du budget, le Parlement européen peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La Commission soumet au Parlement européen, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire.</p> <p>3. La Commission met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen concernant l'exécution des dépenses ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil.</p> <p>À la demande du Parlement européen ou du Conseil, la Commission fait rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et commentaires, et notamment sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes.</p>
---	---

<p style="text-align: center;">Article 277</p> <p>Le budget est établi dans l'unité de compte fixée conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 279.</p> <p style="text-align: center;">Article 278</p> <p>La Commission peut, sous réserve d'en informer les autorités compétentes des États intéressés, transférer dans la monnaie de l'un des États membres les avoirs qu'elle détient dans la monnaie d'un autre État membre, dans la mesure nécessaire à leur utilisation pour les objets auxquels ils sont destinés par le présent traité. La Commission évite, dans la mesure du possible, de procéder à de tels transferts, si elle détient des avoirs disponibles ou mobilisables dans les monnaies dont elle a besoin.</p> <p>La Commission communique avec chacun des États membres par l'intermédiaire de l'autorité qu'il désigne. Dans l'exécution des opérations financières, elle a recours à la banque d'émission de l'État membre intéressé ou à une autre institution financière agréée par celui-ci.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE 5</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS COMMUNES</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 320</i> (ex-article 277 du traité CE)</p> <p>Le cadre financier pluriannuel et le budget annuel sont établis en euros.</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 321</i> (ex-article 278 du traité CE)</p> <p>La Commission peut, sous réserve d'en informer les autorités compétentes des États intéressés, transférer dans la monnaie de l'un des États membres les avoirs qu'elle détient dans la monnaie d'un autre État membre, dans la mesure nécessaire à leur utilisation pour les objets auxquels ils sont destinés par les traités. La Commission évite, dans la mesure du possible, de procéder à de tels transferts, si elle détient des avoirs disponibles ou mobilisables dans les monnaies dont elle a besoin.</p> <p>La Commission communique avec chacun des États membres par l'intermédiaire de l'autorité qu'il désigne. Dans l'exécution des opérations financières, elle a recours à la banque d'émission de l'État membre intéressé ou à une autre institution financière agréée par celui-ci.</p>
<p style="text-align: center;">Article 279</p> <p>1. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 322</i> (ex-article 279 du traité CE)</p> <p>1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure</p>

<p>et après consultation du Parlement européen et avis de la Cour des comptes:</p> <p>a) arrête les règlements financiers spécifiant notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes;</p> <p>b) détermine les règles et organise le contrôle de la responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables.</p> <p>À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et avis de la Cour des comptes.</p> <p>2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et avis de la Cour des comptes, fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de la Communauté sont mises à la disposition de la Commission et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie.</p>	<p>législative ordinaire, et après consultation de la Cour des comptes, adoptent par voie de règlements:</p> <p>a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes;</p> <p>b) les règles qui organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers, et notamment des ordonnateurs et des comptables.</p> <p>2. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour des comptes, fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de l'Union sont mises à la disposition de la Commission et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie.</p>
	<p style="text-align: center;"><i>Article 323</i></p> <p>Le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers.</p>
	<p style="text-align: center;"><i>Article 324</i></p> <p>Des rencontres régulières des présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sont convoquées, à l'initiative de la Commission, dans le cadre des</p>

	<p>procédures budgétaires visées au présent titre. Les présidents prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir la concertation et le rapprochement des positions des institutions qu'ils président, afin de faciliter la mise en œuvre du présent titre.</p>
<p style="text-align: center;">Article 280</p> <p>1. La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.</p> <p>2. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.</p> <p>3. Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE 6</p> <p style="text-align: center;">LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE</p> <p style="text-align: center;"><i>Article 325</i> (ex-article 280 du traité CE)</p> <p>1. L'Union et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.</p> <p>2. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.</p> <p>3. Sans préjudice d'autres dispositions des traités, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.</p>

<p>4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.</p> <p>5. La Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.</p>	<p>4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.</p> <p>5. La Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.</p>
---	---

## II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

## CONSEIL

## DÉCISION DU CONSEIL

du 29 septembre 2000

relative au système des ressources propres des Communautés européennes

(2000/597/CE, Euratom)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 269,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 173,

vu la proposition de la Commission <sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Parlement européen <sup>(2)</sup>,

vu l'avis de la Cour des comptes <sup>(3)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social <sup>(4)</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Conseil européen réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999 a conclu, entre autres, que le système des ressources propres des Communautés devrait être équitable, transparent, d'un rapport coût-efficacité satisfaisant, simple et fondé sur des critères qui traduisent au mieux la capacité contributive de chaque État membre.
- (2) Le système des ressources propres des Communautés doit assurer des ressources suffisantes pour le développement ordonné des politiques des Communautés, sous réserve de la nécessité d'une discipline budgétaire stricte.
- (3) Il est approprié d'utiliser les meilleures données aux fins du budget de l'Union européenne et des ressources propres des Communautés. L'application du système européen de comptes économiques intégrés (ci-après dénommé «SEC 95») conformément au règlement (CE) n°

2223/96 du Conseil <sup>(5)</sup> améliorera la qualité de mesure des données relatives aux comptes nationaux.

- (4) Il est opportun d'employer les notions statistiques les plus récentes aux fins des ressources propres et, partant, de définir le produit national brut (PNB) comme étant équivalent, à ces fins, au revenu national brut (RNB) tel qu'il est déterminé par la Commission en application du SEC 95, conformément au règlement (CE) n° 2223/96.
- (5) En outre, si les modifications apportées au SEC 95 entraînent des changements substantiels dans le RNB tel qu'il est déterminé par la Commission conformément au règlement (CE) n° 2223/96, il est opportun que le Conseil décide si ces modifications s'appliquent aux fins des ressources propres.
- (6) Conformément à la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994, relative au système des ressources propres des Communautés européennes <sup>(6)</sup>, le plafond maximal des ressources propres pour 1999 a été fixé à 1,27 % du PNB des Communautés aux prix du marché, et le plafond global a été fixé à 1,335 % du PNB des Communautés pour les crédits pour engagements.
- (7) Il est approprié d'adapter ces plafonds exprimés en pourcentage du PNB de manière à maintenir inchangé le montant des ressources financières mises à la disposition des Communautés en établissant une formule pour déterminer les nouveaux plafonds, par rapport au PNB tel que défini aux fins de la présente décision, à appliquer à partir de l'entrée en vigueur de la présente décision.

<sup>(1)</sup> JO C 274 E du 28.9.1999, p. 39.

<sup>(2)</sup> Avis rendu le 17 novembre 1999 (JO C 189 du 7.7.2000, p. 79).

<sup>(3)</sup> JO C 310 du 28.10.1999, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO C 368 du 20.12.1999, p. 16.

<sup>(5)</sup> JO L 310 du 30.11.1996, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 448/98 (JO L 58 du 27.2.1998, p. 1).

<sup>(6)</sup> JO L 293 du 12.11.1994, p. 9.

- (8) Il est approprié d'utiliser la même méthode à l'avenir à l'occasion des modifications du SEC 95 qui pourraient avoir des effets sur le niveau du PNB.
- (9) En vue de maintenir le processus de prise en compte de la capacité contributive de chaque État membre au système des ressources propres et de corriger, pour les États membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel, le Conseil européen, réuni à Berlin les 24 et 25 mars 1999, a conclu que les règles de financement de l'Union devraient être modifiées comme suit:
- le taux d'appel maximal de la ressource TVA serait ramené de 1 à 0,75 % en 2002 et 2003, et à 0,50 % à partir de 2004,
  - l'assiette TVA des États membres resterait réduite à 50 % de leur PNB.
- (10) Le Conseil européen, réuni les 24 et 25 mars 1999, a conclu qu'il était utile d'adapter le montant retenu par les États membres pour couvrir les frais liés à la perception en relation avec les ressources propres dites «traditionnelles» versées au budget de l'Union européenne.
- (11) Les déséquilibres budgétaires devraient être corrigés de façon à ne pas affecter les ressources propres mises à la disposition des politiques communautaires et résolu, dans la mesure du possible, par une politique de dépenses.
- (12) Le Conseil européen des 24 et 25 mars 1999 a conclu que la méthode de calcul de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni définie dans la décision 88/376/CEE, Euratom <sup>(1)</sup> et confirmée par la décision 94/728/CE, Euratom ne devrait pas inclure les gains exceptionnels résultant des modifications des systèmes de financement et de l'élargissement futur. Par voie de conséquence, lors de l'élargissement, un ajustement réduira le «total des dépenses réparties» d'un montant équivalant à celui des dépenses annuelles de préadhésion dans les pays candidats, ce qui garantira que les dépenses ne faisant pas l'objet d'une compensation demeurent ainsi.
- (13) Pour des raisons de clarté, la description du calcul de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni a été simplifiée. Cette simplification n'a pas d'incidence sur la détermination du montant de la correction accordée au Royaume-Uni.
- (14) Le Conseil européen des 24 et 25 mars 1999 a conclu que le financement de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni devait être modifié pour permettre à l'Allemagne, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède de ramener leur contribution financière à 25 % de la contribution normale.
- (15) La réserve monétaire (ci-après dénommée «la réserve monétaire FEOGA»), la réserve pour le financement du Fonds de garantie de prêts et la réserve pour aides

d'urgence dans les pays tiers sont couvertes par des dispositions spécifiques.

- (16) Il convient que la Commission entreprenne, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, un examen général du fonctionnement du système des ressources propres et formule à cet égard, le cas échéant, des propositions pertinentes, compte tenu de l'ensemble des facteurs utiles, y compris les effets de l'élargissement sur le financement du budget de l'Union européenne, la possibilité de modifier la structure des ressources propres en créant de nouvelles ressources propres autonomes et la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni ainsi que de la réduction accordée à l'Allemagne, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède dans le financement des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni.
- (17) Des dispositions doivent être arrêtées pour préciser le passage du système introduit par la décision 94/728/CE, Euratom au système découlant de la présente décision.
- (18) Le Conseil européen des 24 et 25 mars 1999 a conclu que la présente décision devrait prendre effet le 1<sup>er</sup> janvier 2002,

A ARRÊTÉ LES PRÉSENTES DISPOSITIONS, DONT IL RECOMMANDE L'ADOPTION AUX ÉTATS MEMBRES:

#### Article premier

Les ressources propres sont attribuées aux Communautés en vue d'assurer le financement du budget de l'Union européenne selon les modalités fixées dans les articles qui suivent, conformément à l'article 269 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après dénommé «traité CE») et à l'article 173 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après dénommé «traité Euratom»).

Le budget de l'Union européenne est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par les ressources propres des Communautés.

#### Article 2

1. Constituent des ressources propres inscrites au budget de l'Union européenne, les recettes provenant:
  - a) des prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels et des autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres dans le cadre de la politique agricole commune ainsi que des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre;
  - b) des droits du tarif douanier commun et des autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres et des droits de douane sur les produits relevant du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

<sup>(1)</sup> JO L 185 du 15.7.1988, p. 24.

c) de l'application d'un taux uniforme valable pour tous les États membres à l'assiette harmonisée de la TVA, déterminée selon les règles de la Communauté. L'assiette à prendre en compte à cet effet n'excède pas 50 % du PNB de chaque État membre, tel qu'il est défini au paragraphe 7;

d) de l'application d'un taux — à fixer dans le cadre de la procédure budgétaire compte tenu de toutes les autres recettes — à la somme des PNB de tous les États membres.

2. Constituent, en outre, des ressources propres inscrites au budget de l'Union européenne les recettes provenant de toutes nouvelles taxes qui seraient instituées, dans le cadre d'une politique commune, conformément au traité CE ou au traité Euratom, pour autant que la procédure de l'article 269 du traité CE ou de l'article 173 du traité Euratom ait été menée à son terme.

3. Les États membres retiennent, à titre de frais de perception, 25 % des montants visés au paragraphe 1, points a) et b), qui sont constatés après le 31 décembre 2000.

4. Le taux uniforme visé au paragraphe 1, point c), correspond au taux résultant de la différence entre:

a) le taux d'appel maximal de la ressource TVA, qui est fixé à:

0,75 % en 2002 et 2003,

0,50 % à partir de 2004,

et

b) un taux («taux gelé») équivalant au ratio entre le montant de la compensation visée à l'article 4 et la somme des assiettes TVA [établies conformément au paragraphe 1, point c)] de tous les États membres, en tenant compte du fait que le Royaume-Uni est exclu du financement de la correction dont il bénéficie et que la part de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède dans le financement de la correction accordée au Royaume-Uni est ramenée à un quart par rapport à sa valeur normale.

5. Le taux fixé au paragraphe 1, point d), est applicable au PNB de chaque État membre.

6. Si, au début de l'exercice, le budget n'a pas été adopté, le taux uniforme de la TVA et le taux applicable aux PNB des États membres précédemment fixés, sans préjudice des dispositions arrêtées conformément à l'article 8, paragraphe 2, en ce qui concerne la réserve monétaire FEOGA, la réserve pour le financement du Fonds de garantie des prêts et la réserve pour aides d'urgence dans les pays tiers, restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux taux.

7. Pour l'application de la présente décision, le PNB est défini comme le RNB pour l'année aux prix du marché, tel qu'il est déterminé par la Commission en application du SEC 95, conformément au règlement (CE) n° 2223/96.

En cas de modifications du SEC 95 entraînant des changements du RNB tel qu'il est déterminé par la Commission, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et

après consultation du Parlement européen, décide si ces modifications s'appliquent aux fins de la présente décision.

#### Article 3

1. Le montant total des ressources propres attribué aux Communautés pour couvrir les crédits pour paiements ne peut pas dépasser un certain pourcentage du montant total des PNB des États membres. Ce pourcentage, exprimé avec deux décimales, sera calculé par la Commission en décembre 2001 sur la base de la formule suivante:

Plafond des ressources propres =

$$1,27 \% \times \frac{\text{PNB SEC seconde édition 1998 + 1999 + 2000}}{\text{PNB SEC 95 1998 + 1999 + 2000}}$$

2. Les crédits pour engagements inscrits au budget général de l'Union européenne doivent avoir une évolution ordonnée aboutissant à une enveloppe globale qui n'est pas supérieure à un certain pourcentage du total des PNB des États membres. Ce pourcentage, exprimé avec deux décimales, sera calculé par la Commission en décembre 2001 sur la base de la formule suivante:

Plafond des crédits pour engagements =

$$1,335 \% \times \frac{\text{PNB SEC seconde édition 1998 + 1999 + 2000}}{\text{PNB SEC 95 1998 + 1999 + 2000}}$$

Une relation ordonnée sera maintenue entre crédits pour engagements et crédits pour paiements afin de garantir leur compatibilité et de permettre le respect des plafonds mentionnés au paragraphe 1 pour les années suivantes.

3. La Commission communique à l'autorité budgétaire les nouveaux plafonds des ressources propres avant le 31 décembre 2001.

4. La méthode décrite aux paragraphes 1 et 2 s'applique en cas de modification du SEC 95 entraînant des changements dans le niveau du PNB.

#### Article 4

Une correction des déséquilibres budgétaires est accordée au Royaume-Uni.

Cette correction est établie:

a) en calculant la différence, au cours de l'exercice précédent, entre:

— la part en pourcentage du Royaume-Uni dans la somme des assiettes TVA non écartées et

— la part en pourcentage du Royaume-Uni dans le total des dépenses réparties;

b) en multipliant la différence ainsi obtenue par le total des dépenses réparties;

c) en multipliant le résultat obtenu au point b) par 0,66;

d) en soustrayant du résultat obtenu au point c) l'effet qui résulte pour le Royaume-Uni du passage à la TVA écartée et aux versements visés à l'article 2, paragraphe 1, point d), c'est-à-dire la différence entre:

— ce que le Royaume-Uni aurait dû payer pour les montants financés par les ressources visées à l'article 2, paragraphe 1, points c) et d), si le taux uniforme de TVA avait été appliqué à des assiettes non écartées

et

— les versements du Royaume-Uni conformément à l'article 2, paragraphe 1, points c) et d);

e) à partir de 2001, en soustrayant du résultat obtenu au point d) les gains nets du Royaume-Uni résultant de l'augmentation du pourcentage des ressources visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), retenu par les États membres pour couvrir les frais de perception et connexes;

f) à chaque élargissement de l'Union européenne, en calculant un ajustement à opérer sur le résultat visé au point e) afin de réduire la compensation, garantissant ainsi que les dépenses non compensées avant l'élargissement le demeurent après l'élargissement. Cet ajustement est effectué en réduisant le montant total des dépenses réparties d'un montant équivalent aux dépenses annuelles de préadhésion dans les pays candidats. Tous les montants ainsi calculés sont reportés aux exercices suivants et sont ajustés annuellement en appliquant le déflateur du PNB euro utilisé pour l'adaptation des perspectives financières.

#### Article 5

1. La charge financière de la correction est assumée par les autres États membres selon les modalités suivantes:

La répartition de la charge est d'abord calculée en fonction de la part respective des États membres dans les versements visés à l'article 2, paragraphe 1, point d), le Royaume-Uni étant exclu; elle est ensuite ajustée de façon à limiter la contribution financière de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède à un quart de leur contribution normale résultant de ce calcul.

2. La correction est accordée au Royaume-Uni par réduction de ses versements résultant de l'application de l'article 2, paragraphe 1, points c) et d). La charge financière assumée par les autres États membres est ajoutée aux versements résultant de l'application, pour chaque État membre, de l'article 2, paragraphe 1, points c) et d).

3. La Commission effectue les calculs nécessaires pour l'application de l'article 4 et du présent article.

4. Si, au début de l'exercice, le budget n'a pas été adopté, la correction accordée au Royaume-Uni et la charge financière assumée par les autres États membres, inscrites dans le dernier budget définitivement arrêté, restent d'application.

#### Article 6

Les recettes visées à l'article 2 sont utilisées indistinctement pour financer toutes les dépenses inscrites au budget. Les recettes nécessaires à la couverture totale ou partielle de la réserve monétaire FEOGA, de la réserve pour le financement du Fonds de garantie des prêts et de la réserve pour aides d'urgence dans les pays tiers, inscrites au budget, ne sont appelées auprès des États membres qu'au moment de la mise en œuvre des réserves. Les dispositions relatives au fonctionnement de ces réserves sont arrêtées, en tant que de besoin, conformément à l'article 8, paragraphe 2.

#### Article 7

L'excédent éventuel des recettes des Communautés sur l'ensemble des dépenses effectives au cours d'un exercice est reporté à l'exercice suivant.

Les excédents éventuels résultant d'un virement de chapitres FEOGA, section «Garantie», ou les excédents du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures versés à l'état des recettes du budget sont considérés comme constituant des ressources propres.

#### Article 8

1. Les ressources propres des Communautés visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), sont perçues par les États membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, qui sont, le cas échéant, adaptées aux exigences de la réglementation communautaire.

La Commission procède, à intervalles réguliers, à un examen des dispositions nationales qui lui sont communiquées par les États membres, notifie aux États membres les adaptations qu'elle juge nécessaires pour assurer leur conformité avec la réglementation communautaire et fait rapport à l'autorité budgétaire.

Les États membres mettent les ressources visées à l'article 2, paragraphe 1, points a) à d), à la disposition de la Commission.

2. Sans préjudice de la vérification des comptes et des contrôles de conformité et de régularité prévus à l'article 248 du traité CE et à l'article 160 C du traité Euratom, cette vérification et ces contrôles portant essentiellement sur la fiabilité et l'efficacité des procédures et systèmes nationaux de détermination de la base pour les ressources propres provenant de la TVA et du PNB, et sans préjudice des contrôles organisés en vertu de l'article 279, point c), du traité CE et de l'article 183, point c), du traité Euratom, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la présente décision ainsi que celles relatives au contrôle du recouvrement, à la mise à disposition de la Commission et au versement des recettes visées aux articles 2 et 5.

*Article 9*

La Commission entend, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, un réexamen général du système des ressources propres, accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées, en tenant compte de tous les facteurs pertinents, y compris, les effets de l'élargissement sur le financement du budget, la possibilité de modifier la structure des ressources propres en créant de nouvelles ressources propres autonomes et la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni ainsi que la réduction accordée à l'Allemagne, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède, visée à l'article 5, paragraphe 1.

*Article 10*

1. La présente décision est notifiée aux États membres par le secrétaire général du Conseil et publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Les États membres notifient sans délai au secrétaire général du Conseil l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption de la présente décision.

La présente décision entre en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications visées au deuxième alinéa. Elle prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 2002, à l'exception de l'article 2, paragraphe 3, et de l'article 4, qui prennent effet le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

2. a) Sous réserve du point b), la décision 94/728/CE, Euratom est abrogée au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Toute référence à la décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres

par des ressources propres aux Communautés <sup>(1)</sup>, à la décision 85/257/CEE, Euratom du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés <sup>(2)</sup>, à la décision 88/376/CEE, Euratom du Conseil ou à la décision 94/728/CE, Euratom doit s'entendre comme faite à la présente décision.

- b) Les articles 2, 4 et 5 des décisions 88/376/CEE, Euratom et 94/728/CE, Euratom restent applicables aux calculs et ajustements des recettes provenant de l'application d'un taux uniforme valable pour tous les États membres à l'assiette de la TVA déterminée de manière uniforme et limitée à 50 ou 55 % du PNB de chaque État membre, selon l'exercice considéré, et au calcul de la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni pour les années 1988 à 2000.
- c) Pour les montants visés à l'article 2, paragraphe 1, points a) et b), qui auraient dû être libérés avant le 28 février 2001 par les États membres, conformément aux règles communautaires applicables, les États membres continuent à retenir 10 % de ces montants à titre de frais de perception.

Fait à Bruxelles, le 29 septembre 2000.

Par le Conseil

Le président

L. FABIUS

<sup>(1)</sup> JO L 94 du 28.4.1970, p. 19.

<sup>(2)</sup> JO L 128 du 14.5.1985, p. 15. Décision abrogée par la décision 88/376/CEE, Euratom.



## II

(Actes pris en application des traités CE/Euratom dont la publication n'est pas obligatoire)

## DÉCISIONS

## CONSEIL

## DÉCISION DU CONSEIL

du 7 juin 2007

## relative au système des ressources propres des Communautés européennes

(2007/436/CE, Euratom)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 269,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 173,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen <sup>(1)</sup>,

vu l'avis de la Cour des comptes <sup>(2)</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social européen <sup>(3)</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Conseil européen réuni à Bruxelles les 15 et 16 décembre 2005 a conclu, entre autres, que les arrangements relatifs aux ressources propres devraient être guidés par l'objectif général d'équité. Par conséquent, ces arrangements devraient garantir, conformément aux conclusions concernées du Conseil européen de Fontainebleau de 1984, qu'aucun État membre ne doit supporter une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative. Il convient, dès lors, d'introduire des dispositions concernant certains États membres en particulier.

- (2) Le système des ressources propres des Communautés doit assurer des ressources suffisantes pour le développement ordonné des politiques des Communautés, sous réserve de la nécessité d'une discipline budgétaire stricte.

- (3) Aux fins de la présente décision, le revenu national brut (RNB) devrait être défini comme le RNB annuel aux prix du marché tel qu'il est déterminé par la Commission en application du système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (ci-après dénommé «SEC 95»), conformément au règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil <sup>(4)</sup>.

- (4) Compte tenu du passage du SEC 79 au SEC 95 aux fins du budget et des ressources propres et afin de maintenir inchangé le montant des ressources financières mises à la disposition des Communautés, la Commission a recalculé, conformément à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes <sup>(5)</sup>, le plafond des ressources propres et le plafond des crédits pour engagements, en pourcentage exprimé avec deux décimales, sur la base de la formule figurant audit article. La Commission a communiqué les nouveaux plafonds au Conseil et au Parlement européen du 28 décembre 2001. Le plafond des ressources propres a été fixé à 1,24 % du RNB total des États membres aux prix du marché et un plafond de 1,31 % du RNB total des États membres a été fixé pour les crédits pour engagements. Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a conclu que ces plafonds devraient être maintenus aux niveaux actuels.

<sup>(1)</sup> Avis rendu le 4 juillet 2006 (non encore paru au Journal officiel).

<sup>(2)</sup> JO C 203 du 25.8.2006, p. 50.

<sup>(3)</sup> JO C 309 du 16.12.2006, p. 103.

<sup>(4)</sup> JO L 310 du 30.11.1996, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1267/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 180 du 18.7.2003, p. 1).

<sup>(5)</sup> JO L 253 du 7.10.2000, p. 42.

- (5) Afin de maintenir inchangé le montant des ressources financières mises à la disposition des Communautés, il convient d'adapter ces plafonds exprimés en pourcentages du RNB en cas de modifications du SEC 95 entraînant des changements substantiels dans le niveau du RNB.
- (6) À la suite de la transposition dans le droit de l'Union européenne des accords issus des négociations commerciales multilatérales du cycle de l'Uruguay, il n'existe plus de différence sensible entre les droits agricoles et les droits de douane. Il y a par conséquent lieu de supprimer cette distinction dans le domaine du budget de l'Union européenne.
- (7) Dans un souci de transparence et de simplicité, le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a conclu que le taux d'appel uniforme de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) doit être gelé à 0,30 %.
- (8) Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a conclu que l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède doivent bénéficier de taux d'appel réduits pour la TVA au cours de la période 2007–2013 et que les Pays-Bas et la Suède doivent bénéficier de réductions brutes de leurs contributions annuelles calculées en fonction du RNB au cours de la même période.
- (9) Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a conclu que le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni doit être maintenu, de même que la réduction du financement de cette correction dont bénéficie l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas. Cependant, après une période de mise en place progressive entre 2009 et 2011, le Royaume-Uni doit participer pleinement au financement des coûts liés à l'élargissement, sauf pour les paiements agricoles directs et les dépenses liées au marché ainsi que la partie des dépenses de développement rural provenant de la section «Garantie» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni doit donc être ajusté par l'exclusion progressive des dépenses réparties dans les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf en ce qui concerne les dépenses susmentionnées pour l'agriculture et le développement rural. La contribution supplémentaire du Royaume-Uni résultant de la réduction des dépenses réparties ne doit pas dépasser 10,5 milliards EUR aux prix de 2004 au cours de la période 2007–2013. Au cas où il y aurait un nouvel élargissement avant 2013, exception faite de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le montant doit être ajusté en conséquence.
- (10) Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a conclu que les dispositions de l'article 4, point f),

second alinéa, de la décision 2000/597/CE, Euratom, qui prévoient d'exclure les dépenses annuelles de pré-adhésion dans les pays candidats du calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni, doivent cesser de s'appliquer à la fin de l'année 2013.

- (11) Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a invité la Commission à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la politique agricole commune (PAC), ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008–2009.
- (12) Des dispositions devraient être arrêtées pour préciser le passage du système introduit par la décision 2000/597/CE, Euratom au système découlant de la présente décision.
- (13) Le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 a conclu que la présente décision doit prendre effet le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

A ARRÊTÉ LES PRÉSENTES DISPOSITIONS, DONT IL RECOMMANDE L'ADOPTION AUX ÉTATS MEMBRES:

#### Article premier

Les ressources propres sont attribuées aux Communautés en vue d'assurer le financement du budget de l'Union européenne selon les modalités fixées dans les articles qui suivent, conformément à l'article 269 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après dénommé «traité CE») et à l'article 173 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après dénommé «traité Euratom»).

Le budget général de l'Union européenne est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par les ressources propres des Communautés.

#### Article 2

1. Constituent des ressources propres inscrites au budget général de l'Union européenne, les recettes provenant:

- a) des prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels, des droits du tarif douanier commun et autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres, des droits de douane sur les produits relevant du traité, arrivé à expiration, instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ainsi que des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre;

b) sans préjudice du paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'application d'un taux uniforme valable pour tous les États membres à l'assiette harmonisée de la TVA, déterminée selon les règles de la Communauté. L'assiette à prendre en compte à cet effet n'excède pas 50 % du RNB de chaque État membre, tel qu'il est défini au paragraphe 7;

c) sans préjudice du paragraphe 5, deuxième alinéa, de l'application d'un taux uniforme — à fixer dans le cadre de la procédure budgétaire compte tenu de toutes les autres recettes — à la somme des RNB de tous les États membres.

2. Constituent, en outre, des ressources propres inscrites au budget général de l'Union européenne les recettes provenant de toutes nouvelles taxes qui seraient instituées, dans le cadre d'une politique commune, conformément au traité CE ou au traité Euratom, pour autant que la procédure de l'article 269 du traité CE ou de l'article 173 du traité Euratom ait été menée à son terme.

3. Les États membres retiennent, à titre de frais de perception, 25 % des montants visés au paragraphe 1, point a).

4. Le taux uniforme visé au paragraphe 1, point b), est fixé à 0,30 %.

Pour la période 2007-2013 uniquement, le taux d'appel de la ressource TVA est fixé à 0,225 % pour l'Autriche, à 0,15 % pour l'Allemagne et à 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède.

5. Le taux uniforme visé au paragraphe 1, point c), est applicable au RNB de chaque État membre.

Pour la période 2007-2013 uniquement, les Pays-Bas bénéficient d'une réduction brute de 605 millions EUR de leur contribution annuelle calculée en fonction du RNB, et la Suède bénéficie d'une réduction brute de 150 millions EUR de sa contribution annuelle calculée en fonction du RNB, aux prix de 2004. Ces montants sont ajustés aux prix courants par l'application du déflateur du PIB pour l'Union européenne le plus récent exprimé en euros, tel qu'il est déterminé par la Commission, qui est disponible au moment de l'élaboration de l'avant-projet de budget. Ces réductions brutes sont accordées après le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni et de son financement visés aux articles 4 et 5 et n'ont aucune incidence à cet égard.

6. Si, au début de l'exercice, le budget n'a pas été adopté, les taux d'appel existants de la TVA et du RNB restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux taux.

7. Aux fins de la présente décision, on entend par «RNB», le RNB pour l'année aux prix du marché, tel qu'il est déterminé par la Commission en application du SEC 95, conformément au règlement (CE) n° 2223/96.

En cas de modifications du SEC 95 entraînant des changements substantiels du RNB tel qu'il est déterminé par la Commission, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, décide si ces modifications s'appliquent aux fins de la présente décision.

#### Article 3

1. Le montant total des ressources propres attribué aux Communautés pour couvrir les crédits annuels pour paiements ne doit pas dépasser 1,24 % du montant total des RNB des États membres.

2. Le montant total des crédits annuels pour engagements inscrit au budget général de l'Union européenne ne doit pas dépasser 1,31 % du montant total des RNB des États membres.

Une relation ordonnée est maintenue entre crédits pour engagements et crédits pour paiements afin de garantir leur compatibilité et de permettre le respect du plafond mentionné au paragraphe 1 pour les années suivantes.

3. En cas de modifications du SEC 95 entraînant des changements substantiels dans le niveau du RNB applicable aux fins de la présente décision, la Commission recalcule les plafonds des crédits pour paiements et pour engagements déterminés aux paragraphes 1 et 2 sur la base de la formule suivante:

$$1,24\%(1,31\%) \times \frac{\text{RNB}_{t-2} + \text{RNB}_{t-1} + \text{RNB}_t \text{ SEC actuel}}{\text{RNB}_{t-2} + \text{RNB}_{t-1} + \text{RNB}_t \text{ SEC modifié}}$$

$t$  étant la dernière année complète pour laquelle des données conformément au règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil du 15 juillet 2003 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché («règlement RNB») (1) sont disponibles.

#### Article 4

1. Une correction des déséquilibres budgétaires est accordée au Royaume-Uni.

Cette correction est établie:

a) en calculant la différence, au cours de l'exercice précédent, entre:

— la part en pourcentage du Royaume-Uni dans la somme des assiettes TVA non écartées, et

(1) JO L 181 du 19.7.2003, p. 1.

- la part en pourcentage du Royaume-Uni dans le total des dépenses réparties,
- b) en multipliant la différence ainsi obtenue par le total des dépenses réparties;
- c) en multipliant le résultat obtenu au point b) par 0,66;
- d) en soustrayant du résultat obtenu au point c) l'effet qui résulte pour le Royaume-Uni du passage à la TVA écartée et aux versements visés à l'article 2, paragraphe 1, point c), c'est-à-dire la différence entre:
- ce que le Royaume-Uni aurait dû payer pour les montants financés par les ressources visées à l'article 2, paragraphe 1, points b) et c), si le taux uniforme de TVA avait été appliqué à des assiettes non écartées, et
- les versements du Royaume-Uni conformément à l'article 2, paragraphe 1, points b) et c),

- e) en soustrayant du résultat obtenu au point d) les gains nets du Royaume-Uni résultant de l'augmentation du pourcentage des ressources visées à l'article 2, paragraphe 1, point a), retenu par les États membres pour couvrir les frais de perception et connexes;
- f) à chaque élargissement de l'Union européenne, en calculant un ajustement à opérer sur le résultat visé au point e) afin de réduire la compensation, garantissant ainsi que les dépenses non compensées avant l'élargissement le demeurent après l'élargissement. Cet ajustement est effectué en réduisant le montant total des dépenses réparties d'un montant équivalent aux dépenses annuelles de préadhésion dans les pays candidats. Tous les montants ainsi calculés sont reportés aux exercices suivants et sont ajustés annuellement en appliquant le déflateur du PIB pour l'Union européenne le plus récent disponible exprimé en euros tel qu'il est déterminé par la Commission. Le présent point cesse de s'appliquer à partir de la correction à budgétiser pour la première fois en 2014;
- g) en ajustant le calcul, en réduisant le montant total des dépenses réparties du montant total des dépenses réparties dans les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf pour les paiements agricoles directs et les dépenses liées au marché ainsi que la partie des dépenses de développement rural provenant de la section «Garantie» du FEOGA.

Cette réduction est progressivement mise en place selon le calendrier ci-dessous:

Correction en faveur du Royaume-Uni à budgétiser pour la première fois pendant l'année:	Pourcentage des dépenses relatives à l'élargissement (telles que définies ci-dessus) à exclure du calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni
2009	20
2010	70
2011	100

2. Au cours de la période 2007-2013, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni résultant de la réduction des dépenses réparties visée au paragraphe 1, point g), ne dépasse pas 10,5 milliards EUR, aux prix de 2004. Chaque année, les services de la Commission vérifient si l'ajustement cumulé de la correction dépasse ce montant. Aux fins de ce calcul, les montants aux prix courants sont convertis en prix de 2004 par l'application du déflateur du PIB pour l'Union européenne le plus récent disponible exprimé en euros tel qu'il est déterminé par la Commission. Si le plafond de 10,5 milliards EUR est dépassé, la contribution du Royaume-Uni est réduite en conséquence.

Au cas où il y aurait un nouvel élargissement avant 2013, ce plafond de 10,5 milliards EUR est ajusté à la hausse en conséquence.

#### Article 5

1. La charge financière de la correction est assumée par les autres États membres selon les modalités suivantes:

- a) la répartition de la charge est d'abord calculée en fonction de la part respective des États membres dans les versements visés à l'article 2, paragraphe 1, point c), le Royaume-Uni étant exclu et sans qu'il soit tenu compte des réductions brutes des contributions fondées sur le RNB accordées aux Pays-Bas et à la Suède visées à l'article 2, paragraphe 5;
- b) elle est ensuite ajustée de façon à limiter la contribution financière de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède à un quart de leur contribution normale résultant de ce calcul.

2. La correction est accordée au Royaume-Uni par réduction de ses versements résultant de l'application de l'article 2, paragraphe 1, point c). La charge financière assumée par les autres États membres est ajoutée aux versements résultant de l'application, pour chaque État membre, de l'article 2, paragraphe 1, points c).

3. La Commission effectue les calculs nécessaires pour l'application de l'article 2, paragraphe 5, de l'article 4 et du présent article.

4. Si, au début de l'exercice, le budget n'a pas été adopté, la correction accordée au Royaume-Uni et la charge financière assumée par les autres États membres, inscrites dans le dernier budget définitivement arrêté, restent d'application.

*Article 6*

Les recettes visées à l'article 2 sont utilisées indistinctement pour financer toutes les dépenses inscrites au budget général de l'Union européenne.

*Article 7*

L'excédent éventuel des recettes des Communautés sur l'ensemble des dépenses effectives au cours d'un exercice est reporté à l'exercice suivant.

*Article 8*

1. Les ressources propres des Communautés visées à l'article 2, paragraphe 1, point a), sont perçues par les États membres conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, qui sont, le cas échéant, adaptées aux exigences de la réglementation communautaire.

La Commission procède, à intervalles réguliers, à un examen des dispositions nationales qui lui sont communiquées par les États membres, notifie aux États membres les adaptations qu'elle juge nécessaires pour assurer la conformité desdites dispositions avec la réglementation communautaire et fait rapport à l'autorité budgétaire.

Les États membres mettent les ressources prévues à l'article 2, paragraphe 1, points a), b) et c), à la disposition de la Commission.

2. Conformément à la procédure prévue à l'article 279, paragraphe 2, du traité CE et à l'article 183 du traité Euratom, le Conseil arrête les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la présente décision ainsi que celles relatives au contrôle du recouvrement, à la mise à disposition de la Commission et au versement des recettes visées aux articles 2 et 5.

*Article 9*

Dans le cadre du réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, sur lequel elle devra faire rapport en 2008-2009, la Commission entreprend un réexamen général du système des ressources propres.

*Article 10*

1. Sous réserve du paragraphe 2, la décision 2000/597/CE, Euratom est abrogée au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Toute référence à la décision 70/243/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (<sup>1</sup>), à la décision 85/257/CEE, Euratom du Conseil du 7 mai 1985

relative au système des ressources propres des Communautés (<sup>2</sup>), à la décision 88/376/CEE, Euratom du Conseil du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des Communautés (<sup>3</sup>), à la décision 94/728/CE, Euratom du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (<sup>4</sup>) ou à la décision 2000/597/CE, Euratom s'entend comme faite à la présente décision.

2. Les articles 2, 4 et 5 des décisions 88/376/CEE, Euratom, 94/728/CE, Euratom et 2000/597/CE, Euratom restent applicables aux calculs et ajustements des recettes provenant de l'application d'un taux uniforme valable pour tous les États membres à l'assiette de la TVA déterminée de manière uniforme et limitée à un taux compris entre 50 et 55 % du PNB ou du RNB de chaque État membre, selon l'exercice considéré, et au calcul de la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni pour les années 1988 à 2006.

3. Les États membres continuent à retenir 10 % des montants visés à l'article 2, paragraphe 1, point a), qui auraient dû être libérés avant le 28 février 2001 par les États membres, conformément aux règles communautaires applicables.

*Article 11*

La présente décision est notifiée aux États membres par le secrétaire général du Conseil et publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Les États membres notifient sans délai au secrétaire général du Conseil l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption de la présente décision.

La présente décision entre en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications visées au deuxième alinéa.

Elle prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

*Article 12*

La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Luxembourg, le 7 juin 2007.

Par le Conseil

Le président

M. GLOS

(<sup>1</sup>) JO L 94 du 28.4.1970, p. 19.

(<sup>2</sup>) JO L 128 du 14.5.1985, p. 15.

(<sup>3</sup>) JO L 185 du 15.7.1988, p. 24.

(<sup>4</sup>) JO L 293 du 12.11.1994, p. 9.



## I

(Communications)

**PARLEMENT EUROPÉEN**  
**CONSEIL**  
**COMMISSION**

**ACCORD INTERINSTITUTIONNEL**

**entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière**

(2006/C 139/01)

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE  
ET LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

ci-après dénommés «institutions»,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

1. Le présent accord a pour objet de mettre en œuvre la discipline budgétaire et d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle et la coopération interinstitutionnelle dans le domaine budgétaire ainsi que d'assurer une bonne gestion financière.
2. La discipline budgétaire, dans le cadre du présent accord, est globale. Elle s'applique à toutes les dépenses et engage toutes les institutions, pour toute la durée du présent accord.
3. Le présent accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des institutions, telles qu'elles sont définies dans les traités. Lorsqu'il est fait référence au présent point, le Conseil statuera à la majorité qualifiée et le Parlement européen statuera à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, selon les règles de vote prévues à l'article 272, paragraphe 9, cinquième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne (ci-après dénommé «traité CE»).
4. En cas d'une révision de traité pendant la période couverte par le cadre financier pluriannuel 2007-2013 (ci-après dénommé «le cadre financier»), les conséquences budgétaires éventuelles de cette révision donneront lieu aux ajustements qui conviennent.
5. Toute modification des dispositions du présent accord nécessite le consentement de toutes les institutions. Les modifications apportées au cadre financier doivent suivre les procédures prévues à cet effet dans le présent accord.
6. Le présent accord se compose de trois parties:
  - la partie I concerne la définition et les modalités d'application du cadre financier et s'applique pour la durée dudit cadre financier;
  - la partie II concerne l'amélioration de la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire;
  - la partie III contient des dispositions relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'UE.
7. La Commission présentera, chaque fois qu'elle l'estimera nécessaire et en tout cas simultanément à toute proposition pour un nouveau cadre financier pluriannuel présentée en application du point 30, un rapport sur la mise en œuvre du présent accord, accompagné, le cas échéant, de propositions de modifications.
8. Le présent accord entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et remplace:
  - l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire <sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> JO C 172 du 18.6.1999, p. 1.

— l'accord interinstitutionnel du 7 novembre 2002 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur le financement du Fonds de solidarité de l'Union européenne complétant l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (1).

## PARTIE I — CADRE FINANCIER

### DÉFINITION ET MODALITÉS D'APPLICATION

#### A. Contenu et portée du cadre financier

9. Le tableau du cadre financier figure à l'annexe I. Il constitue le cadre de référence de la discipline budgétaire interinstitutionnelle.
10. Le cadre financier vise à assurer, sur une période à moyen terme, une évolution ordonnée, par grandes catégories, des dépenses de l'Union européenne, dans les limites des ressources propres.
11. Le cadre financier établit, pour chacune des années 2007 à 2013 et pour chaque rubrique ou sous rubrique, des montants de dépenses en crédits pour engagements. Des montants globaux annuels de dépenses sont également établis en crédits pour engagements et en crédits pour paiements.

Tous ces montants sont exprimés aux prix de 2004.

Le cadre financier ne tient pas compte des lignes du budget qui sont financées par des recettes affectées au sens de l'article 18 du règlement financier du 25 juin 2002 applicable au budget général des Communautés européennes (2), ci-après dénommé «règlement financier».

Les informations relatives aux opérations non reprises dans le budget général de l'Union européenne, ainsi que l'évolution prévisible des différentes catégories de ressources propres de la Communauté, sont présentées à titre indicatif dans des tableaux séparés. Ces informations seront mises à jour annuellement lors de l'ajustement technique du cadre financier.

12. Les institutions reconnaissent que chacun des montants établis en valeur absolue par le cadre financier représente un plafond annuel des dépenses à charge du budget général de l'Union européenne. Sans préjudice de modifications éventuelles de ces plafonds conformément aux dispositions du présent accord, les institutions s'engagent à exercer leurs compétences respectives de façon à respecter les différents plafonds annuels de dépenses au cours de chaque procédure budgétaire correspondante et au cours de l'exécution du budget de l'exercice concerné.
13. Par la conclusion du présent accord, les deux branches de l'autorité budgétaire conviennent d'accepter les taux d'aug-

mentation des dépenses non obligatoires qui procéderont des budgets établis dans la limite des plafonds fixés par le cadre financier pour toute la durée de ce cadre.

Sauf dans le cas de la sous rubrique 1B «Cohésion pour la croissance et l'emploi» du cadre financier, les institutions, par souci d'une bonne gestion financière, veilleront à laisser, dans la mesure du possible, lors de la procédure budgétaire et de l'adoption du budget, des marges suffisantes disponibles sous les plafonds des différentes rubriques.

14. La mise en œuvre financière de tout acte arrêté selon la procédure de codécision par le Parlement européen et le Conseil, et de tout acte adopté par le Conseil dépassant les crédits disponibles au budget ou les dotations du cadre financier tels que prévus conformément au point 12 ne peut avoir lieu que lorsque le budget a été modifié et, le cas échéant, le cadre financier révisé de manière adéquate, selon la procédure prévue pour chacun de ces cas.
15. Pour chacune des années couvertes par le cadre financier, le total des crédits pour paiements nécessaires, après ajustement annuel et compte tenu des adaptations et révisions intervenues, ne peut conduire à un taux d'appel des ressources propres supérieur au plafond des ressources propres.

Si besoin est, les deux branches de l'autorité budgétaire décideront, conformément au point 3, des réductions nécessaires des plafonds du cadre financier pour assurer le respect du plafond des ressources propres.

#### B. Ajustement et adaptation annuels du cadre financier

##### Ajustement technique

16. Chaque année, la Commission, en amont de la procédure budgétaire de l'exercice n+1, procédera à l'ajustement technique suivant 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.

La Commission procédera à cet ajustement technique sur la base d'un déflateur fixe de 2 % par an.

Les résultats de cet ajustement technique ainsi que les prévisions économiques de base seront communiquées aux deux branches de l'autorité budgétaire.

Il ne sera pas 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.

(1) JO C 283 du 20.11.2002, p. 1.

(2) JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

17. Lors de l'ajustement technique pour l'année 2011, s'il est établi que le PIB cumulé d'un État membre pour la période 2007-2009 s'est écarté de plus de  $\pm 5\%$  du PIB cumulé estimé lors de l'élaboration du présent accord, la Commission ajustera les montants alloués au titre des Fonds soutenant la politique de cohésion à l'État membre concerné pour ladite période. L'effet total net de cet ajustement, positif ou négatif, ne peut dépasser trois milliards d'EUR. Si l'effet net est positif, les ressources supplémentaires totales seront limitées au niveau de sous-utilisation par rapport aux plafonds de la sous rubrique 1B pour la période 2007-2010. Les ajustements nécessaires seront étalés en parts égales au cours de la période 2011-2013 et les plafonds correspondants seront modifiés en conséquence.

#### *Adaptation liée aux conditions d'exécution*

18. Conjointement à la communication de l'ajustement technique du cadre financier, la Commission soumettra aux deux branches de l'autorité budgétaire 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. Le Parlement européen et le Conseil statueront, avant le 1<sup>er</sup> mai de l'année n, sur ces propositions conformément au point 3.

#### *Mise à jour des prévisions relatives aux crédits de paiement après 2013*

19. En 2010, la Commission mettra à jour les prévisions relatives aux crédits de paiement pour la période postérieure à 2013. Cette mise à jour prendra en considération l'exécution effective des crédits budgétaires pour engagements et des crédits budgétaires pour paiements, ainsi que les prévisions d'exécution. Elle tiendra aussi compte des règles définies pour assurer que les crédits de paiement évoluent de manière ordonnée par rapport aux crédits d'engagement et aux prévisions de croissance du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne.

#### *Adaptation liée aux déficits publics excessifs*

20. 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 statuera, sur proposition de la Commission 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.

### **C. Révision du cadre financier**

21. Indépendamment des exercices réguliers d'ajustement technique et d'adaptation aux conditions d'exécution, le cadre financier peut être révisé, sur proposition de la Commission, pour faire face à des situations non prévues à l'origine, dans le respect du plafond des ressources propres.

22. En règle générale, une proposition de révision au titre du point 21 doit être présentée et adoptée avant le début de la procédure budgétaire pour l'exercice ou le premier des exercices concernés par cette révision.

Toute révision du cadre financier jusqu'à 0,03 % du RNB de l'Union européenne dans la marge pour imprévus sera adoptée par décision commune des deux branches de l'autorité budgétaire statuant conformément au point 3.

Toute révision du cadre financier au-delà de 0,03 % du RNB de l'Union européenne dans la marge pour imprévus sera adoptée par décision commune des deux branches de l'autorité budgétaire, le Conseil statuant à l'unanimité.

23. Sans préjudice du point 40, les institutions examineront les possibilités d'une réaffectation des dépenses entre les programmes inclus dans la rubrique concernée par la révision, sur la base, notamment, de toute sous-utilisation attendue des crédits. L'objectif visé devrait être de dégager, sous le plafond de la rubrique concernée, un montant significatif, en valeur absolue et en pourcentage de la dépense nouvelle envisagée.

Les institutions examineront les possibilités de compenser tout relèvement du plafond d'une rubrique par la réduction du plafond d'une autre rubrique.

Une révision du cadre financier au titre des dépenses obligatoires ne peut entraîner une réduction du montant disponible pour les dépenses non obligatoires.

Toute révision doit assurer le maintien d'une relation ordonnée entre engagements et paiements.

### **D. Conséquences de l'absence de décision commune sur l'adaptation ou la révision du cadre financier**

24. En l'absence d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil sur toute adaptation ou révision du cadre financier proposée par la Commission, les montants déterminés précédemment après ajustement technique annuel demeureront d'application, en tant que plafonds de dépenses, pour l'exercice en cause.

### **E. Réserve pour aides d'urgence**

25. La réserve pour aides d'urgence est destinée à permettre de répondre rapidement à des besoins spécifiques d'aide à des pays tiers, à la suite d'événements qui n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire, mais aussi, le cas échéant, pour la gestion civile d'une crise et la protection civile. La dotation annuelle de la réserve est fixée, à prix constants, à 221 millions sous rubrique pour la durée du cadre financier.

La réserve est inscrite au budget général de l'Union européenne à titre de provision. Les crédits d'engagement correspondants seront inscrits dans le budget, si nécessaire au-dessus des plafonds indiqués à l'annexe I.

Lorsque la Commission considérera qu'il convient d'appeler les ressources de la réserve, elle présentera aux deux branches de l'autorité budgétaire une proposition de virement de crédits mis en réserve vers les lignes budgétaires correspondantes.

Toute proposition de la Commission visant un virement de ressources de la réserve doit, toutefois, être précédée d'un examen des possibilités de réaffectation des crédits.

En même temps que sa proposition de virement, la Commission engagera une procédure de trilogue, éventuellement sous forme simplifiée, afin d'obtenir l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire sur la nécessité du recours à la réserve et sur le montant requis. Les virements s'effectueront conformément à l'article 26 du règlement financier.

#### F. Fonds de solidarité de l'Union européenne

26. Le Fonds de solidarité de l'Union européenne est destiné à permettre l'octroi rapide d'une aide financière en cas de catastrophe majeure survenant sur le territoire d'un État membre ou d'un pays candidat, selon la définition de l'acte de base pertinent. Le plafond annuel des crédits mis à disposition du Fonds s'établira à un milliard sous rubrique (prix courants). Le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, un quart au moins du montant annuel restera disponible pour couvrir les besoins qui se manifestent jusqu'à la fin de l'année. La partie non budgétisée du montant annuel ne peut pas être reportée les années suivantes.

Dans des cas exceptionnels et si les ressources financières dont dispose encore le Fonds pendant l'année de la survenance de la catastrophe, telle que définie dans l'acte de base pertinent, ne sont pas suffisantes pour couvrir le montant de l'intervention jugé nécessaire par l'autorité budgétaire, la Commission peut proposer que la différence soit financée au moyen des crédits annuels mis à disposition du Fonds pour l'année suivante. Le montant annuel du Fonds qui doit être budgétisé pour chaque exercice ne peut en aucun cas dépasser un milliard d'EUR.

Lorsque les conditions de mobilisation des ressources du Fonds, telles que définies dans l'acte de base pertinent, sont réunies, la Commission présentera une proposition de mobilisation. Lorsqu'il existe des possibilités de réaffectation des crédits sous la rubrique nécessitant des dépenses supplémentaires, la Commission les prend en compte en faisant la proposition nécessaire, conformément au règlement financier, au moyen de l'instrument budgétaire approprié. La décision de mobiliser le Fonds sera prise conjointement par les deux branches de l'autorité budgétaire, conformément au point 3.

Les crédits d'engagement correspondants seront inscrits dans le budget, si nécessaire au-dessus des plafonds des rubriques concernées, tels qu'indiqués à l'annexe I.

En même temps qu'elle présentera sa proposition de mobilisation du Fonds, la Commission engagera une procédure de trilogue, éventuellement sous forme simplifiée, afin

d'obtenir l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire sur la nécessité du recours au Fonds et sur le montant requis.

#### G. Instrument de flexibilité

27. L'instrument de flexibilité, dont le plafond annuel s'élève à 200 millions sous rubrique (prix courants), est destiné à permettre le financement, pour un exercice budgétaire donné et dans la limite des montants indiqués, de dépenses précisément identifiées qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles de l'une ou de plusieurs des autres rubriques.

La part du montant annuel qui n'est pas utilisée peut être reportée jusqu'à l'exercice n+2. En cas de mobilisation de l'instrument de flexibilité, les montants reportés seront d'abord utilisés, dans l'ordre de leur ancienneté. La part du montant annuel de l'année n qui n'est pas utilisée au cours de l'année n + 2 sera annulée.

Le recours à l'instrument de flexibilité sera proposé par la Commission après examen de toutes les possibilités de réaffectation des crédits sous la rubrique concernée par les besoins de dépenses supplémentaires.

La proposition portera sur le principe d'un recours à l'instrument de flexibilité et elle déterminera les besoins à couvrir et le montant. Elle peut être présentée, pour chaque exercice budgétaire, au cours de la procédure budgétaire annuelle. La proposition de la Commission sera incluse dans l'avant-projet de budget ou accompagnée, conformément au règlement financier, de l'instrument budgétaire pertinent.

La décision de recourir à l'instrument de flexibilité sera prise conjointement par les deux branches de l'autorité budgétaire, conformément au point 3. Cet accord interviendra dans le cadre de la procédure de concertation prévue à la partie C de l'annexe II.

#### H. Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

28. Le Fonds d'ajustement à la mondialisation est destiné à fournir un appui complémentaire aux travailleurs affectés par les conséquences de changements structurels majeurs de la configuration du commerce mondial, afin de les aider à réintégrer le marché du travail.

Le montant annuel maximum alloué au Fonds ne peut pas excéder 500 millions sous rubrique (prix courants), ce montant pouvant provenir de la marge existant sous le plafond global de dépenses de l'année précédente et/ou de crédits d'engagement annulés lors des deux exercices précédents, à l'exception de ceux liés à la rubrique 1B du cadre financier.

Les crédits seront inscrits au budget général de l'Union européenne à titre de provision par le biais de la procédure budgétaire normale, dès que la Commission aura déterminé les marges et/ou engagements annulés suffisants, conformément au deuxième alinéa.

Lorsque les conditions de mobilisation des ressources du Fonds, telles que définies dans l'acte de base pertinent, sont réunies, la Commission présentera une proposition à cet effet. La décision de mobiliser le Fonds sera prise conjointement par les deux branches de l'autorité budgétaire, conformément au point 3.

En même temps qu'elle présentera sa proposition de décision de mobilisation du Fonds, la Commission engagera une procédure de trilogue, éventuellement sous forme simplifiée, afin d'obtenir l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire sur la nécessité du recours au Fonds et sur le montant requis, et soumettra à celles-ci une proposition de virement aux lignes budgétaires concernées.

Les virements afférents au Fonds seront effectués conformément à l'article 24, paragraphe 4, du règlement financier.

Les crédits d'engagement correspondants seront inscrits au budget dans les rubriques appropriées, si nécessaire au-delà des plafonds indiqués à l'annexe I.

#### I. Adaptation du cadre financier en fonction de l'élargissement

29. En cas d'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne au cours de la période couverte par le cadre financier, le Parlement européen et le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et conformément au point 3, adapteront conjointement le cadre financier pour tenir compte des besoins de dépenses découlant du résultat des négociations d'adhésion.

#### J. Durée du cadre financier et conséquences de l'absence de cadre financier

30. La Commission présentera, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2011, des propositions pour un nouveau cadre financier à moyen terme.

À défaut de la conclusion, par les deux branches de l'autorité budgétaire, d'un accord sur un nouveau cadre financier, et sauf dénonciation expresse du cadre financier existant par l'une des institutions, les plafonds pour la dernière année couverte par le cadre financier existant seront ajustés, conformément au point 16, de façon à ce que les plafonds pour 2013 soient maintenus à prix constants. En cas d'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne après 2013, et si nécessaire, le cadre financier étendu sera ajusté afin de prendre en considération les résultats des négociations d'adhésion.

### PARTIE II

#### AMÉLIORATION DE LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE AU COURS DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

##### A. Procédure de collaboration interinstitutionnelle

31. Les institutions conviennent d'instaurer une procédure de collaboration interinstitutionnelle en matière budgétaire. Les modalités de cette collaboration figurent à l'annexe II.

##### B. Établissement du budget

32. La Commission présentera, chaque année, un avant-projet de budget correspondant aux besoins effectifs de financement de la Communauté.

Elle prendra en considération:

- les prévisions relatives aux Fonds structurels fournies par les États membres;
- la capacité d'exécution des crédits, en s'attachant à assurer une relation stricte entre crédits pour engagements et crédits pour paiements;
- les possibilités d'engager des politiques nouvelles à travers des projets pilotes et/ou des actions préparatoires nouvelles ou de poursuivre des actions pluriannuelles venant à échéance, après avoir évalué les conditions d'obtention d'un acte de base au sens de l'article 49 du règlement financier (définition d'un acte de base, nécessité d'un acte de base pour l'exécution et exceptions);
- la nécessité d'assurer une évolution des dépenses par rapport à l'exercice précédent conforme aux impératifs de discipline budgétaire.

L'avant-projet de budget sera accompagné de fiches d'activité comprenant les informations visées à l'article 27, paragraphe 3, et à l'article 33, paragraphe 2, point d), du règlement financier (objectifs, indicateurs et informations en matière d'évaluation).

33. Les institutions veilleront à éviter, dans la mesure du possible, l'inscription au budget de lignes de dépenses opérationnelles de montants non significatifs.

Les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent également à tenir compte de l'évaluation des possibilités d'exécution du budget, faite par la Commission dans ses avant-projets ainsi que dans le cadre de l'exécution du budget en cours.

Avant la deuxième lecture du Conseil, la Commission enverra un courrier au président de la commission des budgets du Parlement européen, avec copie à l'autre branche de l'autorité budgétaire, contenant ses commentaires sur le caractère exécutable des amendements au projet de budget adoptés par le Parlement européen en première lecture.

Les deux branches de l'autorité budgétaire prendront en considération ces commentaires lors de la procédure de concertation prévue à la partie C de l'annexe II.

Dans l'intérêt d'une bonne gestion financière et en raison des conséquences qu'entraînent, sur les responsabilités des services de la Commission en matière de compte rendu sur la gestion, les modifications importantes apportées, dans la nomenclature budgétaire, aux titres et aux chapitres, les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à examiner avec la Commission, lors de la procédure de concertation, tout changement majeur de cette nature.

**C. Classification des dépenses**

34. Les institutions estiment que constituent des dépenses obligatoires les dépenses découlant obligatoirement des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci.
35. Pour les lignes budgétaires nouvelles ou celles dont la base juridique a été modifiée, l'avant-projet de budget comporte une proposition de classification.

À défaut d'accepter la classification proposée dans l'avant-projet de budget, le Parlement européen et le Conseil examineront la classification de la ligne budgétaire concernée en se fondant sur l'annexe III. Un accord sera recherché dans le cadre de la procédure de concertation prévue à la partie C de l'annexe II.

**D. Taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires en l'absence de cadre financier**

36. Sans préjudice du point 13, premier alinéa, les institutions conviennent des dispositions suivantes:
- a) la marge de manœuvre autonome du Parlement européen, aux fins de l'article 272, paragraphe 9, quatrième alinéa, du traité CE, dont le montant correspond à la moitié du taux maximal, s'applique à partir de l'établissement du projet de budget par le Conseil en première lecture, en tenant compte d'éventuelles lettres rectificatives audit projet.

Le respect du taux maximal s'impose au budget annuel, y compris les budgets rectificatifs. Sans préjudice de la fixation d'un nouveau taux, la partie éventuellement demeurée inutilisée du taux maximal demeurera disponible pour une utilisation éventuelle dans le cadre de l'examen d'un projet de budget rectificatif;

- b) sans préjudice du point a), lorsqu'il apparaît, au cours de la procédure budgétaire, que son achèvement pourrait nécessiter la fixation, d'un commun accord, pour l'augmentation des dépenses non obligatoires, d'un nouveau taux applicable aux crédits pour paiements et/ou d'un nouveau taux applicable aux crédits pour engagements — ce second taux pouvant être fixé à un niveau différent du premier — les institutions s'efforceront de dégager un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure de concertation prévue à la partie C de l'annexe II.

**E. Inscription de dispositions financières dans les actes législatifs**

37. Tout acte législatif concernant un programme pluriannuel adopté selon la procédure de codécision comprendra une disposition dans laquelle le législateur établit l'enveloppe financière du programme.

Ce montant constituera, pour l'autorité budgétaire, la référence privilégiée au cours de la procédure budgétaire annuelle.

L'autorité budgétaire et la Commission, lorsqu'elle présente l'avant-projet de budget, s'engagent à ne pas s'écarter de plus de 5 % de ce montant pour la durée totale du programme concerné, sauf nouvelles circonstances objectives et durables faisant l'objet d'une justification explicite et précise, en tenant compte des résultats atteints dans la mise en œuvre du programme, notamment sur la base des évaluations. Toute augmentation résultant d'une telle variation doit demeurer dans les limites du plafond existant pour la rubrique concernée, sans préjudice de l'utilisation des instruments mentionnés dans le présent accord.

Le présent point ne s'applique pas aux crédits de cohésion, arrêtés selon la procédure de codécision et préalloués par État membre, qui contiennent une enveloppe financière pour toute la durée du programme.

38. Les actes législatifs concernant des programmes pluriannuels non soumis à la procédure de codécision ne comporteront pas de «montant estimé nécessaire».

Au cas où le Conseil entendrait introduire une référence financière, celle-ci revêtira un caractère illustratif de la volonté du législateur et n'affectera pas les compétences de l'autorité budgétaire définies par le traité CE. Il sera fait mention de la présente disposition dans chacun des actes législatifs comportant une telle référence financière.

Si le montant concerné a fait l'objet d'un accord dans le cadre de la procédure de concertation prévue par la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975<sup>(1)</sup>, il sera considéré comme un montant de référence au sens du point 37 du présent accord.

39. La fiche financière prévue à l'article 28 du règlement financier traduira en termes financiers les objectifs du programme proposé et comprendra un échéancier pour la durée du programme. Elle sera révisée, le cas échéant, lors de l'élaboration de l'avant-projet de budget en tenant compte de l'état d'exécution du programme. Cette fiche révisée sera communiquée à l'autorité budgétaire lors de la présentation de l'avant-projet de budget, ainsi qu'après l'adoption du budget.
40. Dans les limites des taux maximaux d'augmentation des dépenses non obligatoires visés au point 13, premier alinéa, les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à respecter les dotations en crédits d'engagement prévues dans les actes de base pertinents portant sur les actions structurelles, le développement rural et le Fonds européen pour la pêche.

**F. Dépenses relatives aux accords de pêche**

41. Les institutions conviennent de financer les dépenses relatives aux accords de pêche conformément aux dispositions figurant à l'annexe IV.

<sup>(1)</sup> JO C 89 du 22.4.1975, p. 1.

## G. Financement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

42. Pour les dépenses de la PESC à la charge du budget général des Communautés européennes conformément à l'article 28 du traité sur l'Union européenne, les institutions s'efforceront de parvenir chaque année, dans le cadre de la procédure de concertation prévue à la partie C de l'annexe II et sur la base de l'avant-projet de budget établi par la Commission, à un accord sur le montant des dépenses opérationnelles à imputer au budget des Communautés et sur la répartition de ce montant entre les articles du chapitre «PESC» du budget suggérés au quatrième alinéa du présent point. À défaut d'accord, il est entendu que le Parlement européen et le Conseil inscriront au budget le montant inscrit au budget précédent ou celui qui est proposé dans l'avant-projet de budget s'il est inférieur.

Le montant total des dépenses opérationnelles de la PESC sera inscrit intégralement au même chapitre du budget («PESC») et réparti entre les articles de ce chapitre suggérés au quatrième alinéa du présent point. Ce montant correspond aux besoins réels prévisibles, évalués dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet de budget sur la base des prévisions établies chaque année par le Conseil, avec une marge raisonnable pour tenir compte des actions non prévues. Aucun montant ne sera affecté à une réserve. Chaque article englobera les instruments déjà adoptés, les instruments prévus mais non encore adoptés, ainsi que tous les instruments futurs, c'est-à-dire non prévus, qui seront adoptés par le Conseil au cours de l'exercice concerné.

Puisque, en vertu du règlement financier, la Commission est compétente pour effectuer, de manière autonome, des virements de crédits entre articles à l'intérieur du chapitre «PESC» du budget, la flexibilité considérée comme nécessaire pour une exécution rapide des actions de la PESC sera assurée. Si, au cours de l'exercice financier, le montant du chapitre «PESC» du budget est insuffisant pour faire face aux dépenses nécessaires, le Parlement européen et le Conseil se mettront d'accord pour trouver d'urgence une solution, sur proposition de la Commission, en tenant compte du point 25.

À l'intérieur du chapitre «PESC» du budget, les articles auxquels doivent être inscrites les actions PESC pourraient être libellés comme suit:

- opérations de gestion des crises, prévention et résolution des conflits ainsi que stabilisation, suivi et mise en œuvre des processus de paix et de sécurité;
- non-prolifération et désarmement;
- interventions d'urgence;
- actions préparatoires et de suivi;
- représentants spéciaux de l'Union européenne.

Les institutions conviennent qu'un montant de 1 740 millions sous rubrique au moins sera disponible au titre de la PESC durant la période 2007-2013, et que le montant affecté aux mesures inscrites à l'article visé au

troisième tiret ne pourra pas dépasser 20 % du montant global du chapitre «PESC» du budget.

43. Une fois par an, la Présidence du Conseil consultera le Parlement européen sur un document prévisionnel du Conseil, transmis au plus tard le 15 juin de l'année en question, qui présente les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général de l'Union européenne, ainsi qu'une évaluation des mesures lancées au cours de l'année n-1. En outre, la Présidence du Conseil tiendra le Parlement européen informé en organisant des consultations communes au moins cinq fois par an dans le cadre du dialogue politique régulier sur la PESC, à convenir au plus tard lors de la réunion de concertation qui doit se tenir avant la deuxième lecture du Conseil. La participation à ces réunions s'établira comme suit:

- pour le Parlement européen: les bureaux des deux commissions concernées;
- pour le Conseil: un ambassadeur (le président du Comité politique et de sécurité);
- la Commission sera associée et participera à ces réunions.

Chaque fois qu'il adopte, dans le domaine de la PESC, une décision entraînant des dépenses, le Conseil communiquera immédiatement au Parlement européen, et en tout cas au plus tard cinq jours ouvrables après la décision finale, une estimation des coûts envisagés (fiche financière), notamment ceux qui concernent le calendrier, le personnel, l'utilisation de locaux et d'autres infrastructures, les équipements de transport, les besoins de formation et les dispositions en matière de sécurité.

Une fois par trimestre, la Commission informera l'autorité budgétaire de l'exécution des actions PESC et des prévisions financières pour le reste de l'exercice.

## PARTIE III

### BONNE GESTION FINANCIÈRE DES FONDS DE L'UE

#### A. Assurer un contrôle interne intégré et efficace des fonds communautaires

44. Les institutions conviennent de l'importance d'un renforcement du contrôle interne sans alourdir la charge administrative, ce qui a pour condition préalable la simplification de la législation de base. Dans ce cadre, priorité sera accordée à une bonne gestion financière visant l'obtention d'une déclaration d'assurance positive pour les fonds en gestion partagée. Des dispositions en ce sens pourraient être instaurées, le cas échéant, dans les actes législatifs de base concernés. Dans le cadre de leurs responsabilités accrues en matière de Fonds structurels, et conformément aux dispositions constitutionnelles nationales, les autorités chargées du contrôle des comptes dans les États membres évalueront dans quelle mesure les systèmes de gestion et de contrôle sont conformes à la réglementation communautaire.

Les États membres s'engagent dès lors à établir chaque année, au niveau national approprié, un récapitulatif des contrôles des comptes et des déclarations disponibles.

### B. Règlement financier

45. Les institutions conviennent que le présent accord et le budget seront mis en œuvre dans le cadre d'une bonne gestion financière, fondée sur les principes d'économie, d'efficacité, de protection des intérêts financiers, de proportionnalité des coûts administratifs et de convivialité des procédures. Les institutions prendront les mesures qui conviennent à cet effet, en particulier dans le règlement financier, qui devrait être adopté conformément à la procédure de concertation instaurée par la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975, dans l'esprit qui a permis d'aboutir à un accord en 2002.

### C. Programmation financière

46. La Commission soumettra deux fois par an, la première fois en mai/juin (en même temps que les documents accompagnant l'avant-projet de budget) et la seconde fois en décembre/janvier (après l'adoption du budget), une programmation financière complète pour les rubriques 1A, 2 (pour l'environnement et la pêche), 3A, 3B et 4 du cadre financier. Ce document, structuré par rubriques, domaines politiques et lignes budgétaires, devrait distinguer:

- a) la législation en vigueur, avec une distinction entre programmes pluriannuels et actions annuelles:
  - pour les programmes pluriannuels, la Commission devrait indiquer la procédure selon laquelle ils ont été adoptés (codécision et consultation), leur durée, les montants de référence, la part affectée aux dépenses administratives;
  - pour les actions annuelles (projets pilotes, actions préparatoires, agences) et les actions financées dans le cadre des prérogatives de la Commission, la Commission devrait fournir des estimations sur plusieurs années et indiquer (pour les projets pilotes et les actions préparatoires) les marges résiduelles dans le cadre des plafonds autorisés fixés à la partie D de l'annexe II;
- b) les propositions législatives en suspens, c'est-à-dire les propositions de la Commission en cours d'examen, avec mention de la ligne budgétaire (niveau inférieur), du chapitre et du domaine politique. Il conviendrait de trouver un mécanisme permettant d'actualiser les tableaux chaque fois qu'une nouvelle proposition est adoptée afin d'en apprécier les incidences financières.

La Commission devrait étudier les moyens de mettre en place un système de renvois entre la programmation financière et sa programmation législative afin de fournir des prévisions plus précises et plus fiables. Pour chaque proposition législative, la Commission devrait indiquer si elle fait partie ou non de la programmation de mai à décembre. L'autorité budgétaire devrait notamment être informée de:

- a) tous les actes législatifs nouvellement adoptés, mais ne figurant pas dans le document de mai à décembre (avec les montants correspondants);
- b) toutes les propositions législatives en suspens qui ont été présentées, mais ne figurent pas dans le document de mai à décembre (avec les montants correspondants);
- c) la législation prévue par le programme de travail législatif annuel de la Commission, avec indication des actions susceptibles d'avoir des incidences financières (oui/non).

Chaque fois que c'est nécessaire, la Commission devrait mentionner la reprogrammation induite par la nouvelle proposition législative.

Sur la base des informations fournies par la Commission, il convient de faire le point lors de chaque trilogie prévu dans le présent accord.

### D. Agences et Écoles européennes

47. Lors de l'élaboration de sa proposition visant à créer une nouvelle agence, la Commission évaluera les implications budgétaires sur la rubrique de dépenses correspondante. Sur la base de ces informations et sans préjudice des procédures législatives régissant la création de cette agence, les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent, dans le cadre de la coopération budgétaire, à dégager en temps opportun un accord sur le financement de l'agence.

Une procédure similaire doit être appliquée lorsque la création d'une nouvelle École européenne est envisagée.

### E. Adaptation des Fonds structurels, du Fonds de cohésion, du développement rural et du Fonds européen pour la pêche aux conditions de leur exécution

48. Dans le cas de l'adoption après le 1<sup>er</sup> janvier 2007 d'une nouvelle réglementation et de nouveaux programmes régissant les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, le développement rural et le Fonds européen pour la pêche, les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à autoriser, sur proposition de la Commission, le transfert aux années ultérieures, au-delà des plafonds correspondants de dépenses, des dotations non utilisées au cours de l'exercice 2007.

Le Parlement européen et le Conseil statueront avant le 1<sup>er</sup> mai 2008 sur les propositions de la Commission concernant le transfert des dotations non utilisées de l'exercice 2007, conformément au point 3.

### F. Nouveaux instruments financiers

49. Les institutions conviennent de la nécessité d'introduire des mécanismes de cofinancement afin de renforcer l'effet de levier du budget de l'Union européenne par des incitations accrues au financement.

Ils acceptent d'encourager la mise au point d'instruments financiers pluriannuels appropriés agissant comme des catalyseurs pour les investisseurs publics et privés.

Lorsqu'elle présentera son avant-projet de budget, la Commission fera rapport à l'autorité budgétaire sur les activités financées par la Banque européenne d'investissement, le Fonds européen d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en faveur de l'investissement dans la recherche et le développement, les réseaux transeuropéens et les petites et moyennes entreprises.

Fait à Strasbourg, le 17 mai 2006

*Par le Parlement européen*

*Le président*

J. BORRELL FONTELLES

*Par le Conseil*

*Le président*

W. SCHÜSSEL

*Par la Commission*

D. GRYBAUSKAITĖ

*Membre de la Commission*

—

## ANNEXE I

## Cadre financier 2007-2013

<i>(millions d'EUR — prix de 2004)</i>								
Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
<b>1. Croissance durable</b>	<b>51 267</b>	<b>52 415</b>	<b>53 616</b>	<b>54 294</b>	<b>55 368</b>	<b>56 876</b>	<b>58 303</b>	<b>382 139</b>
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	<b>54 985</b>	<b>54 322</b>	<b>53 666</b>	<b>53 035</b>	<b>52 400</b>	<b>51 775</b>	<b>51 161</b>	<b>371 344</b>
dont: dépenses de marché et paiements directs	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
<b>3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice</b>	<b>1 199</b>	<b>1 258</b>	<b>1 380</b>	<b>1 503</b>	<b>1 645</b>	<b>1 797</b>	<b>1 988</b>	<b>10 770</b>
3a. Liberté, sécurité et justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
<b>4. L'UE acteur mondial</b>	<b>6 199</b>	<b>6 469</b>	<b>6 739</b>	<b>7 009</b>	<b>7 339</b>	<b>7 679</b>	<b>8 029</b>	<b>49 463</b>
<b>5. Administration <sup>(1)</sup></b>	<b>6 633</b>	<b>6 818</b>	<b>6 973</b>	<b>7 111</b>	<b>7 255</b>	<b>7 400</b>	<b>7 610</b>	<b>49 800</b>
<b>6. Compensations</b>	<b>419</b>	<b>191</b>	<b>190</b>					<b>800</b>
<b>Total crédits d'engagement</b> en % du RNB	<b>120 702</b> 1,10 %	<b>121 473</b> 1,08 %	<b>122 564</b> 1,07 %	<b>122 952</b> 1,04 %	<b>124 007</b> 1,03 %	<b>125 527</b> 1,02 %	<b>127 091</b> 1,01 %	<b>864 316</b> 1,048 %
<b>Total crédits de paiement</b> en % du RNB	<b>116 650</b> 1,06 %	<b>119 620</b> 1,06 %	<b>111 990</b> 0,97 %	<b>118 280</b> 1,00 %	<b>115 860</b> 0,96 %	<b>119 410</b> 0,97 %	<b>118 970</b> 0,94 %	<b>820 780</b> 1,00 %
Marge disponible	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

(1) S'agissant des dépenses de pension, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'EUR aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

## ANNEXE II

**Collaboration interinstitutionnelle en matière budgétaire**

A. Après l'ajustement technique du cadre financier pour l'exercice budgétaire à venir, compte tenu de la stratégie politique annuelle présentée par la Commission et avant la décision de celle-ci sur l'avant-projet de budget, un trilogue sera convoqué pour débattre des priorités envisageables pour le budget de l'exercice à venir. Il sera dûment tenu compte des compétences des institutions ainsi que de l'évolution prévisible des besoins pour l'exercice à venir et pour les autres exercices couverts par le cadre financier. Seront aussi pris en considération les nouveaux éléments intervenus depuis l'établissement du cadre financier initial qui sont susceptibles d'avoir des répercussions financières significatives et durables sur le budget de l'Union européenne.

B. Pour les dépenses obligatoires, la Commission spécifiera dans la présentation de son avant-projet de budget:

- a) les crédits liés à des dispositions législatives nouvelles ou prévues;
- b) les crédits qui découlent de l'application de la législation existante lors de l'arrêt du budget précédent.

La Commission procédera à une estimation rigoureuse des implications financières des obligations de la Communauté fondées sur la réglementation. Si nécessaire, elle actualisera ses estimations au cours de la procédure budgétaire. Elle fournira à l'autorité budgétaire tous les éléments de justification nécessaires.

Si elle l'estime nécessaire, la Commission peut saisir les deux branches de l'autorité budgétaire d'une lettre rectificative ad hoc afin d'actualiser les données sous-jacentes à l'estimation des dépenses agricoles figurant dans l'avant-projet de budget et/ou pour corriger, sur la base des dernières informations disponibles concernant les accords de pêche qui seront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice concerné, les montants et leur répartition entre les crédits inscrits sur la ligne opérationnelle relative aux accords internationaux en matière de pêche et ceux inscrits en réserve.

Cette lettre rectificative doit être transmise à l'autorité budgétaire avant la fin du mois d'octobre.

Si la saisine du Conseil intervient moins d'un mois avant la première lecture du Parlement européen, le Conseil délibérera, en règle générale, de la lettre rectificative ad hoc à l'occasion de sa deuxième lecture du projet de budget.

En conséquence, les deux branches de l'autorité budgétaire s'efforceront de réunir, avant la deuxième lecture du projet de budget par le Conseil, les conditions permettant de statuer sur la lettre rectificative en une seule lecture de chacune des institutions concernées.

C. 1. Il est institué une procédure de concertation pour l'ensemble des dépenses.

2. L'objectif de cette procédure de concertation est de:

- a) poursuivre le débat sur l'évolution globale des dépenses et, dans ce cadre, sur les grandes orientations à retenir pour le budget de l'exercice à venir, à la lumière de l'avant-projet de budget de la Commission;
- b) rechercher un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire sur:
  - les crédits visés à la partie B, points a) et b), y compris ceux proposés dans la lettre rectificative ad hoc visée à ladite partie,
  - les montants à inscrire au budget au titre des dépenses non obligatoires dans le respect du point 40 du présent accord, et
  - plus particulièrement, les questions pour lesquelles il est fait référence à cette procédure dans le présent accord.

3. La procédure commencera par une réunion de trilogue convoquée en temps utile pour permettre aux institutions de rechercher un accord, au plus tard au moment fixé par le Conseil pour établir son projet de budget.

Les résultats de ce trilogue feront l'objet d'une concertation entre le Conseil et une délégation du Parlement européen, avec la participation de la Commission.

La réunion de concertation se tiendra, sauf s'il en est décidé autrement au cours du trilogue, lors de la rencontre traditionnelle qui a lieu entre les mêmes participants le jour fixé par le Conseil pour l'établissement du projet de budget.

4. Si nécessaire, une nouvelle réunion de trilogue pourrait être convoquée avant la première lecture du Parlement européen, sur proposition écrite de la Commission ou sur demande écrite du président de la commission des budgets du Parlement européen ou du président du Conseil «Budget». La décision d'organiser ce trilogue fera l'objet d'un accord entre les institutions, intervenant après l'adoption par le Conseil du projet de budget et avant le vote de la commission des budgets du Parlement européen, en première lecture, sur les amendements.

5. Les institutions poursuivront la concertation après la première lecture du budget par chacune des deux branches de l'autorité budgétaire, afin de rechercher un accord sur les dépenses non obligatoires ainsi que sur les dépenses obligatoires et notamment pour débattre de la lettre rectificative ad hoc visée à la partie B.  
À cet effet, une réunion de trilogue sera convoquée après la première lecture du Parlement européen.  
Les résultats de ce trilogue feront l'objet d'une deuxième réunion de concertation, qui se tiendra le jour de la deuxième lecture du Conseil.  
Si nécessaire, les institutions poursuivront leurs discussions sur les dépenses non obligatoires après la deuxième lecture du Conseil.
  6. Au sein des trilogues, les délégations des institutions seront conduites respectivement par le président du Conseil «Budget», le président de la commission des budgets du Parlement européen et le membre de la Commission responsable du budget.
  7. Chaque branche de l'autorité budgétaire prendra les dispositions nécessaires pour que les résultats qui pourront être obtenus lors de la concertation soient respectés durant toute la procédure budgétaire.
- D. Afin que la Commission soit en mesure d'apprécier en temps utile l'applicabilité des amendements envisagés par l'autorité budgétaire qui créent de nouvelles actions préparatoires ou projets pilotes ou qui prolongent des actions ou projets existants, les deux branches de l'autorité budgétaire informeront à la mi-juin la Commission de leurs intentions dans ce domaine, de façon à ce qu'un premier débat puisse déjà avoir lieu lors de la réunion de concertation de la première lecture du Conseil. Les étapes suivantes de la procédure de concertation prévues à la partie C s'appliqueront également, ainsi que les dispositions sur l'applicabilité des amendements, visées au point 36 du présent accord.
- Les institutions conviennent, en outre, de limiter le montant total des crédits affectés aux projets pilotes à 40 millions sous rubrique par exercice budgétaire. Elles conviennent également de limiter à 50 millions sous rubrique par exercice le montant total des crédits pour de nouvelles actions préparatoires et à 100 millions sous rubrique le montant total de crédits effectivement engagés au titre des actions préparatoires.

## ANNEXE III

## Classification des dépenses

RUBRIQUE 1	Croissance durable	
1A	Compétitivité pour la croissance et l'emploi	Dépenses non obligatoires (DNO)
1B	Cohésion pour la croissance et l'emploi	DNO
RUBRIQUE 2	Conservation et gestion des ressources naturelles	DNO
	Sauf:	
	— dépenses de la politique agricole commune concernant les mesures de marché et les aides directes, y compris les mesures relatives au marché de la pêche et les accords de pêche conclus avec des tiers	Dépenses obligatoires (DO)
RUBRIQUE 3	Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	DNO
3A	Liberté, sécurité et justice	DNO
3B	Citoyenneté	DNO
RUBRIQUE 4	L'UE acteur mondial	DNO
	Sauf:	
	— dépenses résultant d'accords internationaux que l'Union européenne a conclus avec des tiers	DO
	— contribution à des institutions ou organisations internationales	DO
	— provisionnement du Fonds de garantie de prêts	DO
RUBRIQUE 5	Administration	DNO
	Sauf:	
	— pensions et allocations de départ	DO
	— indemnités et contributions diverses relatives à la cessation définitive des fonctions	DO
	— frais de contentieux	DO
	— dommages et intérêts	DO
RUBRIQUE 6	Compensations	DO

## ANNEXE IV

**Financement des dépenses découlant des accords de pêche**

- A. Les dépenses relatives aux accords de pêche sont financées par deux lignes relevant du domaine politique de la pêche (par référence à la nomenclature de l'établissement du budget par activités):
- accords internationaux en matière de pêche (11 03 01);
  - contributions à des organisations internationales (11 03 02).

Tous les montants se rapportant aux accords et à leurs protocoles qui sont en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice concerné seront inscrits sur la ligne 11 03 01. Les montants se rapportant à tous les accords nouveaux ou renouvelables, qui entrent en vigueur après le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice concerné, seront affectés à la ligne 40 02 41 02 — Réserves/crédits dissociés (dépenses obligatoires).

- B. Sur proposition de la Commission, le Parlement européen et le Conseil s'efforceront de fixer d'un commun accord, dans le cadre de la procédure de concertation prévue à la partie C de l'annexe II, le montant à inscrire sur les lignes budgétaires et dans la réserve.
- C. La Commission s'engage à tenir le Parlement européen régulièrement informé de la préparation et du déroulement des négociations, y compris leurs implications budgétaires.

Dans le cadre du déroulement du processus législatif relatif aux accords de pêche, les institutions s'engagent à tout mettre en œuvre pour que toutes les procédures soient exécutées dans les meilleurs délais.

Si les crédits relatifs aux accords de pêche, y compris la réserve, s'avèrent insuffisants, la Commission fournira à l'autorité budgétaire les informations permettant un échange de vues, sous forme d'un trilogue, éventuellement simplifié, sur les causes de cette situation ainsi que sur les mesures pouvant être adoptées selon les procédures établies. Le cas échéant, la Commission proposera des mesures appropriées.

Chaque trimestre, la Commission présentera à l'autorité budgétaire des informations détaillées sur l'exécution des accords en vigueur et les prévisions financières pour le reste de l'exercice.

## DÉCLARATIONS

## 1. DÉCLARATION DE LA COMMISSION SUR L'ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL

Conformément au point 7 de l'accord interinstitutionnel, la Commission établira d'ici la fin de 2009 un rapport sur le fonctionnement de l'accord interinstitutionnel, accompagné, le cas échéant, des propositions qui conviennent.

## 2. DÉCLARATION RELATIVE AU POINT 27 DE L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL

Dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, la Commission informera l'autorité budgétaire du montant disponible au titre de l'instrument de flexibilité visé au point 27 de l'accord interinstitutionnel.

Toute décision visant à mobiliser un montant supérieur à 200 millions sous rubrique au titre de l'instrument de flexibilité requerra une décision de report.

## 3. DÉCLARATION RELATIVE AU RÉEXAMEN DU CADRE FINANCIER

1. Dans les conclusions du Conseil européen, la Commission a été invitée à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009. Ce réexamen devrait s'accompagner d'une évaluation du fonctionnement de l'accord interinstitutionnel. Le Parlement européen sera associé au réexamen à tous les stades de la procédure de réexamen sur la base des dispositions suivantes:

- au cours de la phase d'examen suivant la présentation du réexamen par la Commission, on veillera à ce que des discussions appropriées soient menées avec le Parlement européen sur la base du dialogue politique normal entre institutions et à ce que les positions du Parlement européen soient dûment prises en compte;
- conformément à ses conclusions de décembre 2005 concernant ce réexamen, le Conseil européen «pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées». Le Parlement européen sera associé à toutes les mesures formelles de suivi conformément aux procédures pertinentes et dans le plein respect des droits dont il jouit.

2. Dans le cadre du processus de consultation et de réflexion conduisant à l'élaboration du réexamen, la Commission s'engage à tenir compte de l'échange de vues approfondi qu'elle mènera avec le Parlement européen lors de l'analyse de la situation. La Commission prend également acte de l'intention du Parlement européen de convoquer une conférence pour dresser le bilan du système des ressources propres, à laquelle participeront les parlements nationaux. Les résultats de cette conférence seront considérés comme une contribution dans le cadre dudit processus de consultation. Il est entendu que les propositions de la Commission seront présentées sous l'entière responsabilité de celle-ci.

## 4. DÉCLARATION RELATIVE AU CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE ET À LA COHÉRENCE DES ACTIONS EXTÉRIEURES

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission reconnaissent la nécessité d'une rationalisation des différents instruments pour les actions extérieures. Ils conviennent qu'une telle rationalisation des instruments, tout en améliorant la cohérence et la capacité de réponse de l'action de l'Union européenne, ne devrait pas réduire les pouvoirs de l'autorité législative — notamment quant au contrôle politique exercé sur les choix stratégiques — et de l'autorité budgétaire. Le texte de la réglementation en question devrait refléter ces principes et comprendre, le cas échéant, le contenu politique nécessaire ainsi qu'une répartition indicative des ressources, et, si besoin, une clause de réexamen prévoyant une évaluation de la mise en œuvre de la réglementation au plus tard après trois ans.

Dans le cas des actes législatifs de base adoptés en procédure de codécision, la Commission informera et consultera systématiquement le Parlement européen et le Conseil par l'envoi de projets de documents de stratégie nationaux, régionaux ou thématiques.

Lorsque le Conseil décidera de l'accession des candidats potentiels au statut de préadhésion durant la période couverte par l'accord interinstitutionnel, la Commission révisera le cadre pluriannuel indicatif prévu par l'article 4 du règlement établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) pour tenir compte de l'incidence de ce changement sur les dépenses, et le transmettra au Parlement européen et au Conseil.

La Commission fournira dans l'avant-projet de budget une nomenclature garantissant les prérogatives de l'autorité budgétaire en matière d'action extérieure.

#### 5. DÉCLARATION DE LA COMMISSION RELATIVE AU CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE ET À LA COHÉRENCE DES ACTIONS EXTÉRIEURES

La Commission s'engage à entretenir un dialogue régulier avec le Parlement européen sur le contenu des documents de stratégie nationaux, régionaux et thématiques et à prendre dûment en considération la position du Parlement européen dans la mise en œuvre des dites stratégies.

Ce dialogue inclura une discussion sur l'accession des candidats potentiels au statut de préadhésion durant la période couverte par l'accord interinstitutionnel.

#### 6. DÉCLARATION RELATIVE À LA RÉVISION DU RÈGLEMENT FINANCIER

Dans le cadre de la révision du règlement financier, les institutions s'engagent à améliorer l'exécution du budget et à accroître la visibilité et les avantages du financement de l'Union européenne pour les citoyens sans mettre en question les progrès réalisés lors de la refonte du règlement financier en 2002. Elles s'efforceront aussi, autant que possible, durant la phase finale des négociations sur la révision du règlement financier et de ses modalités d'application, de trouver un juste équilibre entre la protection des intérêts financiers, le principe de proportionnalité des coûts administratifs et la convivialité des procédures.

La révision du règlement financier sera effectuée sur la base d'une proposition modifiée élaborée par la Commission conformément à la procédure de concertation instaurée par la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975, dans l'esprit qui a permis d'aboutir à un accord en 2002. Les institutions viseront également une coopération interinstitutionnelle étroite et constructive en vue de l'adoption rapide des modalités d'exécution afin de simplifier les procédures de financement, tout en garantissant un niveau élevé de protection des intérêts financiers de la Communauté.

Le Parlement européen et le Conseil s'engagent fermement à conclure les négociations sur le règlement financier de manière à permettre son entrée en vigueur le 1er janvier 2007, si possible.

#### 7. DÉCLARATION DE LA COMMISSION RELATIVE À LA RÉVISION DU RÈGLEMENT FINANCIER

Dans le cadre de la révision du règlement financier, la Commission s'engage:

- à informer le Parlement européen et le Conseil si, dans une proposition d'acte législatif, elle juge nécessaire de s'écarter des dispositions du règlement financier, et à exposer les motivations de ce choix;
- à veiller à ce que les propositions législatives importantes et toute modification de fond les concernant fassent l'objet d'une analyse d'impact législatif tenant dûment compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

#### 8. DÉCLARATION RELATIVE AUX NOUVEAUX INSTRUMENTS FINANCIERS

Le Parlement européen et le Conseil invitent la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI), dans leurs domaines de compétence respectifs, à faire des propositions visant:

- conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, à porter jusqu'à 10 milliards sous rubrique la capacité de financement de la BEI pour les prêts et garanties en matière de recherche et de développement durant la période 2007-2013, dont une contribution de la BEI pouvant atteindre 1 milliard sous rubrique, provenant de la réserve destinée à l'instrument de financement avec partage des risques;
- à renforcer les instruments en faveur des réseaux transeuropéens (RTE) et des petites et moyennes entreprises, en portant le montant des prêts et garanties disponibles à ce titre à quelque 20 et 30 milliards sous rubrique maximum, respectivement, dont une contribution de la BEI pouvant atteindre 0,5 milliard sous rubrique, provenant de la réserve (RTE), et 1 milliard sous rubrique (compétitivité et innovation), respectivement.

**9. DÉCLARATION DU PARLEMENT EUROPÉEN RELATIVE À LA MODULATION VOLONTAIRE**

Le Parlement européen prend note des conclusions du Conseil européen de décembre 2005 concernant la modulation volontaire des dépenses de marché et des paiements directs de la politique agricole commune au profit du développement rural dans une proportion maximale de 20 %, et les réductions des dépenses de marché. Lors de l'établissement des modalités de cette modulation dans les actes législatifs concernés, le Parlement européen évaluera la faisabilité de telles dispositions compte tenu des principes de l'UE tels que les règles de concurrence et autres dispositions. Le Parlement européen réserve actuellement sa position sur l'issue de la procédure. Il estime qu'il convient d'aborder la question du cofinancement de l'agriculture dans le cadre du réexamen de 2008-2009.

**10. DÉCLARATION DE LA COMMISSION RELATIVE À LA MODULATION VOLONTAIRE**

La Commission prend note du point 62 des conclusions du Conseil européen de décembre 2005, selon lesquelles les États membres peuvent transférer des sommes additionnelles des dépenses de marché et des paiements directs de la politique agricole commune vers le développement rural dans une proportion maximale de 20 % des montants qu'ils perçoivent au titre des dépenses de marché et des paiements directs.

Lorsqu'elle fixera les modalités de cette modulation dans les actes juridiques concernés, la Commission s'efforcera de rendre cette modulation volontaire possible tout en veillant soigneusement à ce qu'un tel mécanisme reflète aussi étroitement que possible les règles fondamentales régissant la politique de développement rural.

**11. DÉCLARATION DU PARLEMENT EUROPÉEN RELATIVE AU PROGRAMME NATURA 2000**

Le Parlement européen fait part de son inquiétude à propos des conclusions du Conseil européen de décembre 2005 concernant la réduction des dépenses de marché et des paiements directs de la politique agricole commune et de ses répercussions sur le cofinancement communautaire du programme Natura 2000. Il invite la Commission à évaluer les conséquences de ces dispositions avant de soumettre de nouvelles propositions. Il estime qu'une priorité absolue devrait être donnée à l'intégration de Natura 2000 dans les Fonds structurels et le développement rural. En tant que partie de l'autorité législative, il réserve actuellement sa position sur l'issue de la procédure.

**12. DÉCLARATION DU PARLEMENT EUROPÉEN RELATIVE AU COFINANCEMENT PRIVÉ ET À LA TVA LIÉS À LA COHÉSION POUR LA CROISSANCE ET POUR L'EMPLOI**

Le Parlement européen prend note des conclusions du Conseil européen de décembre 2005 sur l'application de la règle de dégageement automatique «n+3» sur une base transitoire. Il invite la Commission, lorsqu'elle fixera les modalités d'application de cette règle dans les actes législatifs concernés, à garantir l'application de règles communes au cofinancement privé et à la TVA liés à la cohésion pour la croissance et pour l'emploi.

**13. DÉCLARATION DU PARLEMENT EUROPÉEN RELATIVE AU FINANCEMENT DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE**

Le Parlement européen considère que lorsqu'elle présentera son avant-projet de budget, la Commission devra estimer soigneusement le coût des activités prévues relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et que le financement de ces activités devrait être débattu dans le cadre des procédures prévues à l'annexe II de l'accord interinstitutionnel.















Commission européenne

**Les finances publiques de l'Union européenne — Quatrième édition**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2009 — 455 p. — 14,8 × 21 cm

ISBN 978-92-79-09784-3

doi: 10.2761/57298

Prix au Luxembourg (TVA exclue): 30,00 EUR

