

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.4.2010
COM(2010) 185 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
relatif au fonctionnement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la
bonne gestion financière

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

relatif au fonctionnement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière

1. INTRODUCTION

L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (AII) est un accord politique entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Il contient un grand nombre de dispositions et de principes qui se sont révélés utiles, voire nécessaires, pour assurer la discipline budgétaire et le bon déroulement des procédures budgétaires. L'AII a une incidence sur de nombreux aspects de la planification, de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle du budget.

L'actuel AII a été adopté le 17 mai 2006¹ sur la base de l'accord dégagé lors du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005 et de modifications convenues ultérieurement avec le Parlement européen. Il constitue le jalon le plus récent d'une longue tradition — remontant à plus de 50 ans — de débats budgétaires entre les institutions européennes. Depuis 1988, quatre AII se sont succédé: les paquets *Delors I* (1988-1992) et *Delors II* (1993-1999), *Agenda 2000* (2000-2006) et l'actuel paquet 2007-2013. L'ensemble de ces accords a permis, ces vingt dernières années, que le budget de l'UE soit adopté sans heurt et dans les délais.

Le présent rapport contient un examen approfondi du fonctionnement de l'actuel AII, comme le prévoit la déclaration n° 1 jointe à l'accord, aux termes de laquelle, conformément au point 7 de l'accord interinstitutionnel, la Commission établira un rapport sur le fonctionnement de celui-ci, «accompagné, le cas échéant, des propositions qui conviennent».

L'analyse ci-dessous est globalement calquée sur la structure de l'AII. Elle se concentre tout d'abord sur les procédures de mise en œuvre du cadre financier pluriannuel (CFP), notamment sur les ajustements et les révisions, et sur la flexibilité (marges et instruments de flexibilité). Puis sont évaluées les dispositions relatives à la collaboration institutionnelle au cours de la procédure budgétaire. Enfin, les questions relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'UE (déclarations d'assurance, programmation financière et nouveaux instruments financiers) sont passées en revue.

Le rapport ne se veut pas exhaustif. Un certain nombre de questions importantes ayant trait à la collaboration interinstitutionnelle n'y sont pas abordées. De plus, de nombreux aspects importants de la réforme budgétaire ont été laissés de côté en vue du «réexamen complet et global» du budget de l'UE, conformément à la déclaration n° 3 jointe à l'AII.

Par ailleurs, dans le traité de Lisbonne, un grand nombre de domaines d'action ont été introduits ou sont mis en avant, ce qui peut, à plus long terme, nécessiter des

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

changements correspondants dans le budget. Mais pour cela, il faudra d'abord élaborer de nouveaux actes juridiques et évaluer attentivement leur incidence financière potentielle.

Enfin, il convient de noter que la Commission a présenté des propositions en vue d'un règlement fixant le cadre financier pluriannuel, conformément à l'article 312, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne². Le règlement sur le cadre financier pluriannuel ainsi que le nouvel accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire³, encore au stade de proposition, et certaines dispositions du règlement financier⁴ remplaceront globalement l'AII.

2. ANALYSE DES PROCEDURES DE MISE EN ŒUVRE SE RAPPORTANT AU CFP

Le CFP, ainsi que les autres dispositions figurant dans l'AII, a assuré:

- la discipline budgétaire: la procédure budgétaire annuelle doit respecter les plafonds du CFP;
- une procédure budgétaire sans heurt et une coopération efficace entre les institutions grâce aux diverses règles de procédure convenues dans l'AII. Il importe de souligner que, depuis 1988, tous les budgets ont été adoptés dans les délais;
- une prévisibilité accrue quant à l'évolution des dépenses de l'UE.

La reconnaissance de l'utilité du CFP s'est traduite par l'insertion de l'article 312, paragraphe 1, dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que «[l]e budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel».

2.1. Procédures d'ajustement du cadre financier pluriannuel

2.1.1. Ajustement technique annuel

Le point 16 de l'AII prévoit un ajustement technique annuel en amont de la procédure budgétaire de l'exercice n+1, qui donne notamment lieu à une réévaluation, aux prix de l'exercice n+1, des plafonds et des montants globaux des crédits pour engagements et des crédits pour paiements⁵.

À cet effet, on applique un déflateur fixe de 2 % par an et non le déflateur des prix du PIB comme c'était en partie le cas pour les CFP précédents. Cette pratique présente un avantage évident en termes de transparence puisque les plafonds sont connus en valeur tant réelle que nominale pour toute la durée du cadre financier, ce qui facilite la planification financière à long terme et procure plus de garanties à toutes les parties prenantes à la procédure budgétaire.

Les avantages du système actuel semblent importer plus que l'inévitable écart positif ou négatif entre les plafonds et les chiffres globaux concernant les crédits obtenus au moyen du déflateur fixe et les chiffres qui seraient obtenus sur la base du déflateur des prix du PIB tels qu'observés. En 2007, les plafonds auraient été supérieurs de 1,7 % si on avait

² COM(2010) 72.

³ COM(2010) 73.

⁴ COM(2010) 71.

⁵ Ces mêmes dispositions sont maintenues dans le projet de règlement CFP (article 4).

appliqué le déflateur des prix observés. En 2008, cette différence avait disparu. En 2009, une divergence est apparue à la suite de la récession économique: l'indice déflateur fondé sur le déflateur fixe s'était établi à 110,4 (année de référence 2004 = 100), tandis que l'indice déflateur fondé sur le déflateur des prix du PIB tels qu'observés était à 106,7.

	2007	2008	2009
(a) Déflateur fixe appliqué pour les ajustements techniques	2,0 %	2,0 %	2,0 %
(b) Indice cumulé fondé sur le déflateur de 2 % (2004 = 100)	106,1	108,2	110,4
(c) Déflateur des prix du PIB (prévisions DG ECFIN automne 2009)	2,9 %	0,4 %	-1,3 %
(d) Indice cumulé fondé sur le déflateur effectif (2004 = 100)	107,8	108,2	106,7
(e) Écart cumulé (d) - (b)	1,7	0,0	-3,7

2.1.2. Ajustement des dotations en faveur de la politique de cohésion

Le point 17 de l'AII prévoit un 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 +/- 5 % du PIB cumulé estimé lors de l'élaboration de l'accord. En pareil cas, la Commission ajustera les montants alloués au titre des Fonds soutenant la politique de cohésion à l'État membre concerné pour ladite période.

L'évaluation des écarts dans le PIB et l'ajustement correspondant ont été effectués par la Commission dans le cadre de l'ajustement technique pour l'exercice 2011 présenté en avril 2010⁶.

2.1.3. Ajustement du plafond global des paiements

Conformément au point 18 de l'AII, la Commission vérifie chaque année le plafond global des crédits pour paiements, qui a été fixé lors de l'élaboration du cadre financier, compte tenu des conditions d'exécution, pour assurer une évolution ordonnée par rapport aux crédits pour engagements⁷.

Au cours des premières années de la période de programmation, le niveau effectif des crédits de paiement était nettement en deçà des plafonds, ce qui pourrait éventuellement donner lieu à un phénomène de rattrapage, le niveau des paiements pouvant être plus élevé que prévu dans les années à venir. Toutefois, sur la base de l'évaluation actuelle des niveaux des crédits de paiement jusqu'en 2013, il est prématuré d'ajuster le plafond des paiements.

La Commission va continuer à surveiller de près l'évolution de la situation et à affiner ses estimations relatives aux paiements pour les actions structurelles et toutes les autres rubriques.

En ce qui concerne les crédits de paiement après 2013, la Commission mettra à jour les prévisions en 2010, comme le prévoit le point 19 de l'AII, sous la forme d'une nouvelle «fiche» 11 telle que présentée le 28 avril 2004.

⁶ COM(2010) 160.

⁷ Ces mêmes dispositions sont maintenues dans le projet de règlement CFP (article 6).

2.1.4. Ajustement des Fonds structurels, du Fonds de cohésion, du développement rural et du Fonds européen pour la pêche (FEP) aux conditions d'exécution

En application du point 48 de l'AI, dans le cas de l'adoption après le 1^{er} 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 (FEP), 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.

Des crédits pour engagements s'élevant au total à 2 034 millions d'EUR n'ont été ni exécutés en 2007 ni reportés à 2008. Ces crédits correspondent aux dotations de 2007 pour 45 programmes opérationnels qui n'ont pas pu être adoptés en 2007, essentiellement en raison de retards dans leur présentation à la Commission. La reprogrammation pour la rubrique 1b et la rubrique 2 a été mise en œuvre comme suit par la décision 2008/371/CE⁸ du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2008:

(à prix courants, en Mio EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rubrique 1b	378	0	0	24	24	0
Rubrique 2	394	387	387	147	147	147

Grâce à une meilleure préparation de la part de la Commission, ce montant était nettement inférieur à celui de la reprogrammation de 2001⁹, qui s'était établi à 6 152,3 millions d'EUR.

Messages clés sur les procédures d'ajustement du CFP

Les procédures d'ajustement du CFP semblent fonctionner. Les avantages que procure l'application d'un déflateur fixe (point 16) importent plus que l'écart moyen limité par rapport au déflateur des prix du PIB tels qu'observés. Un ajustement du plafond global des paiements (point 18) n'a pas été nécessaire jusqu'à présent, mais il convient d'assurer en permanence un suivi attentif. Enfin, l'ajustement aux conditions d'exécution (point 48) s'est déroulé sans heurt et les montants en question étaient nettement inférieurs à ceux de 2001.

2.2. Flexibilité dans le cadre financier pluriannuel

2.2.1. Analyse des marges

La **rubrique 1a** recouvre des priorités qui sont en rapport direct avec l'agenda de Lisbonne renouvelé pour l'emploi et la croissance. Cette rubrique, qui réunit le plus grand nombre de politiques de l'UE, subit régulièrement de lourdes contraintes dues à l'évolution du contexte des défis mondiaux.

⁸ JO L 128 du 16.5.2008, p. 8.

⁹ Voir décision 2001/692/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 mai 2001 adoptée conformément au point 17 de l'AI du 6 mai 1999.

Le financement du programme Galileo, de l'Institut européen d'innovation et de technologie et des projets énergétiques dans le cadre du plan européen pour la relance économique a nécessité de multiples révisions des plafonds (voir section 2.3.1.). Les crédits en faveur de décisions ou de propositions plus récentes, comme la poursuite du financement du démantèlement de la centrale nucléaire de Kozloduy (Bulgarie), la mise en place de nouvelles autorités de surveillance financière, l'instrument européen de microfinancement et le lancement de la phase opérationnelle du programme européen d'observation de la Terre (GMES), ont déjà été intégrés dans la programmation financière actualisée sur la base de la proposition de la Commission. Les marges disponibles et les possibilités de parer aux éventualités futures ont été réduites en conséquence, la marge estimée qui subsiste n'étant que de 50,1 millions d'EUR pour 2011, de 34,6 millions d'EUR pour 2012 et de 47,8 millions d'EUR pour 2013.

De nouveaux besoins supplémentaires devraient apparaître dans les trois années à venir, par exemple en ce qui concerne ITER.

Les crédits d'engagement supplémentaires que devrait fournir le budget de l'UE pour ITER au titre du présent CFP pourraient être nettement supérieurs à un milliard d'EUR. Il faut encore évaluer les besoins en crédits de paiement compte tenu de l'échéancier actuellement à l'étude, mais les paiements devraient surtout avoir lieu après 2013.

La question des marges n'est pas aussi pertinente pour la **rubrique 1b**, puisque, aux termes du point 13 de l'AII, les institutions ne sont pas tenues de laisser une marge sous cette rubrique, c'est-à-dire que son plafond est un objectif de dépenses.

La situation de la **rubrique 2** est fort différente. Lors du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002, les dirigeants des pays de l'UE ont fixé les plafonds pour les dépenses au titre du premier pilier de la PAC au niveau de 2006, à raison d'une augmentation annuelle de 1 % à prix courants entre 2007 et 2013. La réforme de la PAC, qui a suivi en 2003, a introduit un mécanisme de discipline financière visant à éviter, chaque année, tout dépassement des montants destinés à financer la PAC. Dans la pratique, cette situation ne s'est pas présentée et, au cours des exercices 2007 à 2009, l'exécution du budget a laissé des marges considérables sous le plafond de la rubrique 2. Ces marges ont donc été une source de flexibilité, les hausses dans les autres rubriques ayant été compensées par des baisses dans la rubrique 2, ce qui a permis au CFP global de rester inchangé.

Cependant, ces marges vont diminuer dans les années à venir, notamment à la suite de la poursuite de la mise en place progressive des aides directes dans les nouveaux États membres. À l'heure actuelle, il subsiste dans le budget 2010 une marge de 456 millions d'EUR, qui peut devenir disponible vers la fin de l'année. Sauf si les conditions du marché sont très favorables, il est peu probable que, pour 2011-2013, des disponibilités budgétaires puissent être trouvées dans le sous-plafond pour le premier pilier de la PAC, surtout pas d'emblée, car il faut maintenir une marge d'au moins 300 millions d'EUR pour éviter l'application du mécanisme de discipline financière.

En ce qui concerne la **rubrique 3**, l'évolution des dépenses a été gérée dans le cadre des plafonds existants sans problème majeur de 2007 à 2009. Pour la sous-rubrique 3a, *Liberté, sécurité et justice*, une telle gestion a été possible parce que le profil de dépenses du plafond, dont le montant est multiplié par 2,5 entre 2007 et 2013, suit une courbe de progression relativement abrupte. Par contre, la situation est plus tendue dans la sous-rubrique 3b, *Citoyenneté*, compte tenu de son plafond relativement stable, ce qui se traduit par des marges très serrées jusqu'à la fin de la période.

Quant à la **rubrique 4**, les crises internationales récurrentes et les cas d'urgences font qu'elle est régulièrement confrontée à des marges insuffisantes et à des problèmes de flexibilité. Les difficultés dans ce domaine sont particulièrement graves en raison du caractère imprévisible des événements extérieurs, par exemple les conflits inopinés ou les catastrophes naturelles, comme les récents séismes en Haïti, au Chili ou en Turquie. Même si, jusqu'à présent, il a été possible de satisfaire les besoins supplémentaires en recourant à divers instruments de flexibilité au cours de la procédure budgétaire annuelle, les négociations prolongées sur la facilité alimentaire, par exemple, ont clairement montré les limites des mécanismes de flexibilité de l'AII. En outre, l'actuelle séparation stricte entre dépenses internes et dépenses externes, qui a été mise en lumière lorsque l'autorité budgétaire a rejeté la proposition de la Commission visant à mettre à disposition une partie du financement en faveur de la «facilité alimentaire» dans le cadre de la marge disponible sous la rubrique 2, semble limiter la capacité de l'Union à réagir en temps utile aux défis mondiaux.

Pour les années de l'actuel CFP restant à courir, les marges programmées pour la rubrique 4 sont très limitées. Après prise en considération du financement des mesures d'accompagnement dans le secteur de la banane en faveur des pays ACP à la suite d'un accord commercial dans le cadre des négociations de l'OMC, les marges prévues s'élèvent à 70,3 millions d'EUR pour 2011, à 132,3 millions d'EUR pour 2012 et à 134,6 millions d'EUR pour 2013.

Dans le domaine du changement climatique, le budget de l'UE devrait apporter, sur la période 2010-2012, une contribution de 150 millions d'EUR au financement international à mise en œuvre rapide s'inscrivant dans le cadre de l'accord de Copenhague. Outre un montant de 50 millions d'EUR figurant déjà dans le budget 2010, on prévoit 50 millions d'EUR par an en 2011 et 2012. Toutefois, de nouvelles perspectives pourraient s'ouvrir si, à partir de 2013, le budget de l'UE pouvait financer un accord ambitieux sur le climat, comme l'a proposé la Commission en septembre 2009¹⁰.

Au cours de la période 2007-2009, les dépenses au titre de la **rubrique 5** ont évolué en conformité avec les plafonds de dépenses. Dans le cadre des mesures convenues pour financer le plan européen pour la relance économique (voir section 2.3.1 ci-dessous), le plafond des dépenses a été réduit de 126,5 millions d'EUR en 2010 (et de 173,5 millions d'EUR en 2009). La situation de la rubrique 5 se contracte beaucoup plus en 2010 et jusqu'à la fin de la période, et ce pour deux raisons principales: l'incidence de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et celle de l'ajustement salarial annuel pour le personnel, qui sont plus élevées que prévu initialement. D'une part, plusieurs institutions ont demandé des crédits supplémentaires à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce qui a érodé la marge disponible. En outre, on ne peut exclure que la création du service européen pour l'action extérieure (SEAE) entraîne des dépenses supplémentaires. D'autre part, si (à la suite du recours de la Commission) un arrêt de la Cour de justice devait annuler la décision du Conseil visant à limiter l'ajustement salarial annuel pour le personnel à la moitié seulement de l'augmentation proposée, les dépenses connaîtraient une augmentation supplémentaire ponctuelle (avec effet rétroactif) et une hausse interviendrait dans la base des dépenses sur laquelle devront reposer les

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique: orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague - COM(2009) 475 du 10.9.2009.

ajustements salariaux futurs. Globalement, les plafonds de la rubrique 5 vont peser beaucoup plus lourdement sur les dépenses que précédemment. Néanmoins, il subsiste une marge limitée car la Commission s'en tient strictement à sa politique consistant à ne pas se doter de ressources humaines supplémentaires (sauf pour l'élargissement) et elle prend en charge uniquement par voie de redéploiement les nouvelles missions découlant du traité de Lisbonne, ainsi que d'autres priorités nouvelles.

2.2.2. *Instruments de flexibilité*

L'AII contient des dispositions relatives à un certain nombre d'instruments de flexibilité: la réserve pour aides d'urgence, le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et l'instrument de flexibilité. Tandis que les montants destinés au Fonds de solidarité de l'UE ne sont inscrits dans le budget qu'en cas de mobilisation du Fonds, les montants correspondant à la réserve pour aides d'urgence et au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation sont inscrits dans le budget dès le début de l'exercice, mais dans une réserve. L'instrument de flexibilité est d'une nature différente: bien qu'il ne soit jamais intégré dans le budget en tant que tel, il permet tout de même de budgétiser les dépenses au-dessus du plafond de la rubrique correspondante du cadre financier pluriannuel.

En outre, les procédures de mobilisation varient légèrement d'un instrument à l'autre:

- la mobilisation de la **réserve pour aides d'urgence** nécessite un virement et une procédure de trilogie, «éventuellement sous forme simplifiée». Les crédits d'engagement mobilisés dernièrement se sont établis à 49 millions d'EUR en 2007, à 479 millions d'EUR en 2008¹¹ et à 188 millions d'EUR en 2009;
- la mobilisation du **Fonds de solidarité de l'UE** requiert une proposition d'intervention, le recours à l'«instrument budgétaire approprié», qui est de fait un budget rectificatif, et l'engagement d'une procédure de trilogie, «éventuellement sous forme simplifiée». Bien que le FSUE puisse être mobilisé à hauteur de 1 milliard d'EUR au maximum au cours d'une année donnée, l'intervention la plus élevée a eu lieu la première année, soit en 2002, pour un montant de 728 millions d'EUR. Les autres années, les niveaux annuels de mobilisation étaient compris entre 22 et 615 millions d'EUR. De même, l'observation de la règle qui veut que 25 % du montant total doivent demeurer inutilisés jusqu'au 1^{er} octobre de chaque exercice n'a jamais posé de problème;
- le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** est mobilisé au moyen d'une proposition d'intervention et d'un virement. Les montants mobilisés se sont établis au total à 18,6 millions d'EUR en 2007, à 49 millions d'EUR en 2008 et à 54 millions d'EUR en 2009. Le recours à un virement pour le FEM devrait permettre d'accélérer le processus, celui-ci étant tout de même ralenti par la nécessité d'accompagner cette procédure d'une décision de mobilisation. Ce n'est qu'après l'adoption définitive de la décision de mobilisation que le virement peut être véritablement effectué dans le

¹¹ Compte tenu de l'augmentation ponctuelle de 240 millions d'EUR décidée dans le cadre de l'accord dégagé lors de la concertation du 21 novembre 2008 pour le financement de la facilité alimentaire.

système comptable, même s'il a déjà été approuvé par l'autorité budgétaire. Avec l'expérience acquise ces trois dernières années, les modalités pratiques de la procédure ont été adaptées¹², mais celle-ci pourrait être simplifiée davantage encore.

- la mobilisation de l'**instrument de flexibilité** est accompagnée d'une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil. Dans la pratique, elle peut accompagner un [avant-] projet de budget de la Commission ou une proposition de la Commission en vue d'un [avant-] projet de budget rectificatif ou d'une lettre rectificative. La proposition peut aussi être établie à la suite d'un accord politique, en concertation, visant à mobiliser l'instrument. Conformément aux dispositions de l'AII, les montants mobilisés sont issus en premier lieu de la tranche ouverte la plus ancienne. La différence essentielle entre le libellé de l'AII actuel et celui du 6 mai 1999 réside dans la suppression de la phrase suivante: «L'instrument de flexibilité ne devrait pas être utilisé, en règle générale, pour les mêmes besoins au titre de deux exercices consécutifs». Cette condition n'est plus applicable, ce qui constitue une évolution positive puisque l'expérience a montré (par exemple au Kosovo ou en Palestine) que certaines crises peuvent nécessiter le recours répété à l'instrument de flexibilité. Parallèlement, il y a une contradiction intrinsèque — assortie d'inévitables compromis — dans le fait qu'un instrument financier qui a été conçu pour faire face à des crises de courte durée doit également jouer un rôle dans la résolution de crises durables ou récurrentes.

Le dénominateur commun des trois premiers instruments est la procédure de trilogue, «éventuellement sous forme simplifiée». Aucun éclaircissement n'a jamais été donné sur ce qu'on entendait par «forme simplifiée». La solution pragmatique, souvent adoptée, a été de renoncer au trilogue, sauf si un trilogue budgétaire régulier se profile à l'horizon. Le projet d'accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire intègre la pratique actuelle en précisant que le trilogue ne sera convoqué qu'en cas de désaccord entre les institutions au sujet de la mobilisation des instruments.

Au cours de la période 2000-2009, l'instrument de flexibilité a été mobilisé essentiellement pour répondre aux besoins de la rubrique 4, dans laquelle les marges se sont révélées trop justes pour faire face à des événements imprévus. Une fois que la décision politique de mobilisation est prise, la procédure se déroule relativement bien. La principale question ici n'est donc pas une question de procédures, mais de disponibilité des moyens par rapport à toute une série de besoins correspondant à d'importantes priorités européennes. Bien que l'AII permette le report de montants inutilisés jusqu'à l'exercice n+2, la somme actuellement disponible en 2010 est limitée à 115 millions d'EUR en raison de l'usage récurrent de l'instrument de flexibilité.

2.2.3. Possibilité de s'écarter de 5 % par rapport à l'acte législatif

Le point 37 de l'AII définit les circonstances dans lesquelles les montants inscrits dans un [avant-] projet de budget peuvent s'écarter de plus de 5 % des montants de référence définis dans l'acte législatif, tout en laissant à la Commission et à l'autorité budgétaire une certaine marge d'appréciation pour les écarts ne dépassant pas la limite des 5 %¹³.

¹² Comme l'avait proposé le Parlement européen, la Commission présente désormais à l'autorité budgétaire des demandes individuelles au titre du FEM et non plus des séries de demandes.

¹³ Ces mêmes dispositions sont maintenues dans le projet de nouvel AII (point 15).

Il en a résulté l'adoption d'une série de règles communes devant être appliquées par la Commission à la budgétisation et à la programmation: d'une manière générale, les modifications sont systématiquement compensées au cours des années suivantes de la période de programmation afin que les dotations financières globales de l'acte législatif correspondant continuent à être respectées.

Des exceptions à cette règle générale sont envisageables si la Commission peut trouver des arguments substantiels justifiant qu'on s'écarte de la dotation financière et s'en explique dans les documents de programmation financière transmis à l'autorité budgétaire. Si la règle générale de compensation vaut pour les propositions de la Commission, elle ne s'applique pas lorsque le Conseil ou le Parlement européen modifient la proposition de [avant-] projet de budget par l'ajout de crédits.

Messages clés sur la flexibilité dans le CFP

Les marges sous tous les plafonds du CFP deviennent très justes. Il est à prévoir que les marges sous la rubrique 2 se contractent fortement dans les années à venir. Parallèlement, les marges qui subsistent et les possibilités de redéploiement au sein des rubriques 1a, 3b et 4 n'offrent que peu de perspectives, si tant est qu'il en existe, pour parer aux éventualités futures. Globalement, la marge de manœuvre qui reste au sein du CFP dans les années à venir est fortement limitée. Les différents instruments (points 25 à 28) qui procurent de la flexibilité en dehors du CFP ont été utilisés avec une intensité variable. En outre, s'agissant de l'instrument de flexibilité, la principale question qui se pose est celle de la disponibilité des moyens par rapport à toute une série de besoins correspondant à d'importantes priorités européennes. Par ailleurs, les règles en vertu desquelles les montants inscrits dans un [avant-] projet de budget peuvent s'écarter des montants de référence (point 37) sont claires et fonctionnent bien.

2.3. Révisions du cadre financier pluriannuel

2.3.1. Analyse des récentes révisions du CFP et des modifications de l'AI

Sauf pour les premières perspectives financières (1988-1992), la possibilité de réviser le cadre financier pluriannuel (CFP) n'a été que peu utilisée avant 2007. Le cadre 1993-1999 n'a été révisé qu'une fois et le cadre 2000-2006 ne l'a jamais été, exception faite des ajustements réalisés en fonction des élargissements. Par contre, pour le cadre financier 2007-2013, des événements exceptionnels ont déjà donné lieu à deux révisions, ainsi qu'à une autre modification de l'AI:

- au premier semestre de 2007, les négociations avec les partenaires privés au sujet du financement des programmes européens EGNOS et **Galileo** relatifs au système global de navigation par satellite (GNSS) ont échoué. Afin d'assurer la mise en œuvre de ce projet d'importance stratégique, ainsi que le financement de l'Institut européen de technologie (EIT), l'autorité budgétaire a décidé, le 18 décembre 2007, de réviser le cadre financier. La hausse des plafonds de la rubrique 1a pendant la période 2008-2013, d'un montant total de 1,6 milliard d'EUR à prix courants, a été compensée par une réduction équivalente du plafond de la rubrique 2 pour l'année 2007¹⁴. En outre, 600 millions d'EUR ont été mis à disposition au moyen d'une réaffectation de

¹⁴ JO L 6 du 10.1.2008, p. 7.

crédits issus d'autres programmes et lignes budgétaires au sein de la rubrique 1a, et 200 millions d'EUR grâce à la mobilisation de l'instrument de flexibilité. Au total, une somme de 2,4 milliards d'EUR financée par l'UE a été ajoutée au montant qui avait été prévu en mai 2006 lors de la détermination du cadre financier;

- afin d'apporter une réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement, une **facilité alimentaire** de 1 milliard d'EUR a été créée à la fin de 2008. La solution convenue par les trois institutions pour financer cette facilité a nécessité une modification de l'AII visant à renforcer, à titre exceptionnel, la réserve pour aides d'urgence prévue au point 25 de l'AII d'un montant de 240 millions d'EUR en 2008¹⁵. Il a ainsi été possible de mettre 340 millions d'EUR à la disposition de la facilité alimentaire à partir de cette réserve. Le solde a été fourni par l'instrument de flexibilité (420 millions d'EUR pour 2009) et par redéploiement à partir d'autres programmes au sein de la rubrique 4 (240 millions d'EUR en 2009 et 2010);
- le 2 avril 2009, un accord a été dégagé sur le financement d'une série de mesures pour l'énergie et le développement rural, à hauteur de 5 milliards d'EUR, proposées par la Commission dans le cadre de son **plan européen pour la relance économique** du 26 novembre 2008. Cet accord a nécessité la révision immédiate du cadre financier¹⁶, qui a permis de relever de 2 milliards d'EUR le plafond 2009 des crédits d'engagement sous la rubrique 1a, montant qui a été entièrement compensé par une baisse du plafond 2009 des crédits d'engagement sous la rubrique 2. En outre, 600 millions d'EUR ont été mis à disposition au sein de la marge de la rubrique 2 en 2009 pour le développement rural, afin de financer des infrastructures à large bande et des mesures liées aux «nouveaux défis» identifiés dans le cadre du «bilan de santé» de la politique agricole commune. Dans un deuxième temps, lors de la réunion de concertation de novembre 2009, un montant supplémentaire de 1 980 millions d'EUR a été mis à disposition pour des projets énergétiques relevant de la rubrique 1a. Cela impliquait une nouvelle révision du cadre financier¹⁷, comportant un relèvement du plafond 2010 des crédits d'engagement sous la rubrique 1a, qui était entièrement compensé par une diminution des plafonds 2009 et 2010 d'autres rubriques (principalement de la rubrique 2). En outre, un montant supplémentaire de 420 millions d'EUR a été mis à disposition pour l'internet à large bande et les «nouveaux défis» dans la marge 2010 de la rubrique 2.

Les révisions susmentionnées du CFP 2007-2013 visaient à relever les plafonds des crédits d'engagement sous la rubrique 1a. Les délais nécessaires pour parvenir à un accord (à compter de la proposition initiale de la Commission) avaient tendance à augmenter: trois mois ont été nécessaires pour la première révision (Galileo et EIT) du CFP 2007-2013. Il a fallu cinq mois pour l'accord relatif aux mesures du plan de relance, sans tenir compte des délais requis pour la mise en œuvre effective du «mécanisme de compensation» budgétaire prévu par cet accord.

Le Conseil n'a accepté le principe d'une révision qu'à la condition que le relèvement des plafonds sous la rubrique 1a puisse être entièrement compensé par l'abaissement des

¹⁵ JO C 326 du 20.12.2008, p. 3.

¹⁶ JO L 132 du 29.5.2009, p. 8.

¹⁷ JO L 347 du 24.12.2009, p. 26.

plafonds d'une autre rubrique afin que reste inchangé le «plafond global» (c'est-à-dire les montants totaux, exprimés en prix courants, des crédits d'engagement ainsi que des crédits de paiement pour l'ensemble des rubriques et des exercices) du CFP 2007-2013. Pour financer les 5 milliards d'EUR du plan de relance, un mécanisme de compensation susceptible de s'étaler sur deux voire trois procédures budgétaires a été préféré à une révision ponctuelle du CFP comme l'avait proposée la Commission. Dans la pratique, la flexibilité procurée par l'AII s'en est trouvée limitée.

Une compensation intégrale du relèvement des plafonds sous la rubrique 1a par l'abaissement des plafonds de la rubrique 2 n'a été possible que grâce aux marges exceptionnellement grandes laissées sous cette rubrique au cours des années 2007 à 2009. Ces vastes marges découlent de l'effet combiné de conditions de marché très favorables dans le secteur agricole, de niveaux élevés des recettes affectées et de la mise en place progressive des aides directes dans les nouveaux États membres.

Globalement, l'expérience montre qu'il faut du temps pour parvenir à un accord sur une révision et que les récentes révisions ont été considérablement facilitées par les marges existantes. Cependant, il est peu probable qu'une situation aussi favorable aux révisions se représente dans un proche avenir, ce qui met en question la capacité de l'Union à réagir rapidement et efficacement face aux changements futurs.

2.3.2. *Procédures applicables aux révisions*

Le point 22 de l'AII, qui définit les règles de vote pour la révision du CFP, fixe à 0,03 % du RNB de l'UE le seuil au-delà duquel le Conseil doit statuer à l'unanimité et non plus à la majorité qualifiée. Cette disposition est à interpréter en ce sens qu'elle se rapporte à chacune des années concernées par la révision: par exemple, pour 2009, le seuil était fixé à 0,03 % du RNB de l'UE de 2009 ou à 3,6 milliards d'EUR¹⁸. Même si la tendance générale était au consensus dans la prise de décision, la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée au Conseil est capitale pour parvenir en temps utile à un accord sur la révision.

Le point 22 de l'AII dispose en outre que, «[e]n règle générale», toute révision du CFP doit être présentée et adoptée avant le début de la procédure budgétaire pour l'exercice ou le premier des exercices concernés. Les termes «en règle générale» ont été interprétés comme autorisant une certaine souplesse en ce qui concerne la date à laquelle la Commission présente sa proposition au cours de l'exercice budgétaire en question.

Toutefois, il n'y a eu aucun accord entre les institutions sur la question de savoir si on pouvait «compenser» (au sens du deuxième alinéa du point 23 de l'AII) le relèvement d'un plafond pour les années en cours ou à venir par la réduction d'un plafond pour une année dont l'exercice budgétaire est clôturé. En conséquence, cette option a été exclue¹⁹.

Messages clés sur les révisions du CFP

Dès les trois premières années du CFP 2007-2013, le cadre financier et l'AII ont été modifiés à trois reprises pour prendre en compte de nouvelles initiatives nécessitant des financements substantiels: le financement de Galileo et de l'EIT, l'augmentation de la réserve pour aides d'urgence pour financer une partie de la facilité alimentaire et le plan

¹⁸ Le RNB à utiliser pour fixer le seuil est celui retenu pour l'ajustement technique le plus récent du cadre financier et il s'agit du RNB utilisé aux fins de la décision relative aux ressources propres.

¹⁹ Ces mêmes dispositions figurent dans le projet de règlement CFP (article 8).

européen pour la relance économique. Les ajustements correspondants au cadre financier actuel et à l'AII se sont établis au total à 8,4 milliards d'EUR. Même si les institutions ont défini d'un commun accord les procédures et instruments visant à prendre en charge l'incidence financière de ces situations imprévues (points 21 à 23), dans chaque cas, le recours à ces procédures et instruments a donné lieu à des négociations politiques longues et très difficiles. En fin de compte, l'issue a été positive parce que les relèvements du plafond de la rubrique 1a ont été compensés par des réductions des autres plafonds, notamment de la rubrique 2, qui disposait de grandes marges. Le recours à cette solution sera beaucoup plus difficile dans la seconde moitié de la période du cadre financier, à un moment où de nouveaux ajustements pourraient être nécessaires.

3. COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

Les points 31, 32 et 33 et l'annexe II de l'AII exposent les dispositions relatives à l'amélioration de la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire. Ces dispositions se sont révélées extrêmement utiles en conférant un cadre à la procédure budgétaire annuelle.

3.1. Collaboration interinstitutionnelle et procédure budgétaire

Étant donné que le traité de Lisbonne modifie considérablement la procédure budgétaire, les dispositions sur la coopération interinstitutionnelle adaptée à la nouvelle procédure figurent à l'annexe du nouvel accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire. Certaines des pratiques bien établies de l'accord précédent sont maintenues dans cette nouvelle annexe, mais la plupart des dispositions ont dû être adaptées. Parmi celles qui subsisteraient, tout en étant adaptées au nouveau cadre, il convient d'accorder une attention appropriée aux aspects suivants:

- le point 33 fait référence à ce qu'on appelle la «lettre d'exécutabilité», dans laquelle la Commission formule ses commentaires sur les amendements du Parlement européen en première lecture. L'AII précise que «[I]es deux branches de l'autorité budgétaire prendront en considération ces commentaires lors de la procédure de concertation». Il serait utile que l'autorité budgétaire ait davantage recours à ces dispositions, ce qui contribuerait certainement à améliorer l'exécution budgétaire. En vertu de la nouvelle procédure, le format et la teneur des commentaires de la Commission devront être adaptés pour tenir compte tant de la position du Conseil que des amendements du Parlement européen;
- en vertu des dispositions de la partie D de l'annexe II, les deux branches de l'autorité budgétaire informeront à la mi-juin la Commission de leurs intentions en ce qui concerne les projets pilotes et les actions préparatoires, de façon à ce qu'un premier débat puisse avoir lieu lors de la réunion de concertation de la première lecture du Conseil. Au cours de la procédure de 2009, de grandes avancées ont eu lieu sur ce point, le Parlement européen ayant présenté ses propositions initiales en temps utile. De l'avis de toutes les parties, il en a découlé une très nette amélioration du processus, et il faut espérer pouvoir se fonder sur cette approche à l'avenir.

3.2. Classification des dépenses

Comme le Conseil avait le dernier mot en matière de dépenses obligatoires et le Parlement européen en matière de dépenses non obligatoires, le risque de conflit était très élevé.

Néanmoins, avec l'instauration d'accords interinstitutionnels, et une répartition concertée entre les deux catégories, ce genre de conflit avait presque entièrement disparu. Le traité de Lisbonne va plus loin encore en mettant fin à cette distinction.

3.3. Taux maximal d'augmentation

Aux termes de l'article 272, paragraphe 9, du traité, qui est abrogé par le traité de Lisbonne, la Commission devait constater chaque année le «taux maximal d'augmentation» des dépenses non obligatoires dans le budget de l'exercice suivant et communiquer ce taux avant le 1^{er} mai à toutes les institutions de la Communauté. Ce taux maximal, qui reposait sur la croissance moyenne du PIB, les dépenses des administrations centrales et le coût de la vie dans les États membres, s'était établi à 4,6 % pour le budget 2010²⁰, à 5,0 % pour le budget 2009 et à 4,7 % pour le budget 2008.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ayant accepté de respecter les plafonds du CFP, ce taux maximal était de fait purement indicatif.

3.4. Les accords de pêche et la PESC

Les dispositions relatives aux accords de pêche figurent au point 41 et à l'annexe IV de l'AII. La Commission s'engage à tenir le Parlement européen régulièrement informé de l'évolution de la situation et, chaque trimestre, elle présente des informations détaillées sur l'exécution des accords en vigueur et les prévisions financières pour le reste de l'exercice²¹.

Ce processus semble bien fonctionner dans la pratique. Il n'est pas nécessaire de le modifier.

Les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) figurent aux points 42 et 43. La bonne pratique des réunions communes entre le Conseil et le Parlement européen (comité AFET et commission COBU), organisées en vertu du point 43 au moins cinq fois par an, s'est révélée utile non seulement pour le dialogue sur les questions politiques relatives à la PESC, mais aussi pour les mises à jour régulières en matière budgétaire²².

Messages clés sur les dispositions en matière de collaboration interinstitutionnelle

L'AII a permis de faciliter la collaboration interinstitutionnelle. Les principes et procédures de coopération exposés à l'annexe II de l'AII ont contribué à rendre les procédures de négociation plus fluides. Sur la base de cette expérience positive, ces principes devraient de toute évidence être révisés pour que soient prises en considération

²⁰ SEC(2009) 583 du 30.4.2009.

²¹ Ces mêmes dispositions figurent dans le projet de nouvel AII (point 17).

²² Dispositions figurant à la fois dans le projet de règlement CFP (article 12) et le projet de nouvel AII (points 18 et 19).

les nouvelles procédures et compétences découlant du traité de Lisbonne. La disposition qui prévoit que la Commission présente chaque trimestre au Parlement des informations sur l'exécution des accords de pêche en vigueur et les prévisions financières pour le reste de l'exercice (point 41) semble bien fonctionner dans la pratique. De même, les réunions communes régulières entre le Conseil et le Parlement européen au sujet de la PESC (point 43) se sont révélées être un instrument utile. Parallèlement, un recours accru aux dispositions relatives à ce qu'on appelle la «lettre d'exécutabilité» et aux commentaires formulés par la Commission dans le nouveau contexte de la procédure de concertation (point 33) contribuerait certainement à améliorer l'exécution budgétaire. D'importants progrès ont été accomplis au cours de la procédure 2009 en matière d'informations relatives aux projets pilotes et actions préparatoires (annexe II) et il faut espérer pouvoir se fonder sur cette approche à l'avenir.

4. BONNE GESTION FINANCIERE DES FONDS DE L'UE

4.1. Déclarations d'assurance

Pour la mise en œuvre du point 44 de l'accord interinstitutionnel, le règlement financier et les modalités d'exécution ont été dotés de dispositions qui renforcent le contrôle interne dans le domaine de la gestion partagée; en vertu de ces dispositions, les autorités chargées du contrôle des comptes dans les États membres doivent évaluer dans quelle mesure les systèmes de gestion et de contrôle sont conformes à la réglementation communautaire et ce au moyen d'un résumé annuel, établi au niveau national approprié, des audits et déclarations disponibles²³.

En 2007, la Commission a fourni aux États membres des orientations sur l'établissement des déclarations d'assurance et des résumés annuels, qu'elle a révisées à la lumière des enseignements tirés des exercices 2008 et 2009 afin de renforcer les éléments apportant une valeur ajoutée. Si, dans le domaine de l'agriculture, la législation sectorielle prévoit l'obligation légale de fournir des déclarations d'assurance annuelles, tel n'est pas le cas dans le domaine de la politique de cohésion. En conséquence, la Commission ne peut, à l'heure actuelle, que recommander aux États membres de compléter leurs résumés dans ce domaine par une déclaration d'assurance: sept États membres ont transmis de telles déclarations dans leurs résumés annuels qui étaient exigibles au 15 février 2009. À cet égard, tous les États membres se sont acquittés de leur obligation en présentant des résumés qui étaient conformes aux exigences minimales. Pour la première fois, des résumés annuels ont également été reçus dans le domaine «Justice, liberté et sécurité».

Les services compétents fournissent une évaluation de la qualité des résumés annuels et de leur contribution à l'assurance dans leurs rapports annuels d'activités. La Commission continuera à collaborer avec les États membres pour augmenter le plus possible la valeur ajoutée des résumés annuels et pour accroître l'assurance concernant leurs systèmes de gestion et de contrôle.

Dans son rapport annuel sur l'exercice 2008, la Cour des comptes a fait observer que certains États membres avaient soumis des éléments ou des analyses apportant une valeur ajoutée aux résumés annuels, en essayant de répertorier et de commenter les déficiences systémiques ou les questions transversales. Ayant pris acte des encouragements formulés

²³ Article 53 *ter*, paragraphe 3, du règlement financier et article 42 *bis* des modalités d'exécution.

dans les résolutions de décharge successives, la Commission prévoit, dans sa proposition de réexamen triennal du règlement financier, de renforcer les dispositions sur les résumés annuels pour conférer une valeur ajoutée en termes d'assurance, notamment par l'intégration de déclarations d'assurance et d'avis d'audit.

Parallèlement aux travaux sur les résumés annuels, la Commission soutient l'initiative prise par certains États membres de fournir des déclarations de gestion nationales portant sur les fonds de l'UE.

4.2. Programmation financière

En vertu du point 46 de l'AII, la Commission soumet à l'autorité budgétaire la programmation financière deux fois par an — une fois en mai/juin dans le cadre du [avant-] projet de budget, et une fois en décembre/janvier après l'adoption du budget²⁴. La programmation financière transmise chaque année en janvier constitue une mise à jour technique par rapport aux résultats de la procédure budgétaire et à l'évolution des différentes procédures législatives.

Dans la présentation de la programmation financière, les dispositions du point 37 de l'AII sont prises en considération (voir ci-dessus).

La programmation financière, qui donne une orientation pour l'avenir, reste indicative et ne préjuge donc pas des décisions que la Commission ou l'autorité budgétaire pourraient prendre lors des procédures budgétaires annuelles à venir.

Conformément aux demandes des deux branches de l'autorité budgétaire, le format du document de programmation financière a été revu en 2009 pour faire ressortir plus nettement les changements intervenus depuis la programmation financière précédente.

Le point 46 de l'AII dispose en outre «[s]ur la base des informations fournies par la Commission, il convient de faire le point lors de chaque trilogue». Tel n'est pas le cas dans la pratique, sauf si l'une des institutions demande spécifiquement que la question soit ajoutée à l'ordre du jour d'un trilogue. Cette approche souple est précieuse, de sorte que cette disposition ne sera pas reprise dans le nouvel AII.

4.3. Agences et Écoles européennes

Le point 47 de l'AII, consacré notamment aux agences, prévoit une procédure pour que les deux branches de l'autorité budgétaire puissent dégager en temps opportun un accord sur le financement d'une nouvelle agence, telle que proposée par la Commission. Dans une déclaration commune de novembre 2009, les trois institutions ont apporté des éclaircissements sur l'application pratique du point 47, qui doit reposer sur trois étapes procédurales pour qu'un accord puisse être dégagé. En conséquence, la Commission a proposé d'inclure le texte de cette déclaration commune dans l'accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire²⁵.

4.4. Nouveaux instruments financiers

Conformément au point 49, lorsqu'elle présente son [avant-] projet de budget, la Commission doit faire rapport à l'autorité budgétaire sur les activités financées par la BEI, le FEI et la BERD en faveur de l'investissement dans la recherche et le

²⁴ Ces mêmes dispositions figurent dans le projet de nouvel AII (point 20).

²⁵ Point 21 du projet de nouvel AII.

développement, les RTE et les PME. Il n'y a pas de problèmes particuliers à aborder en la matière ni de changements à effectuer²⁶.

Messages clés sur les dispositions relatives à la bonne gestion financière

Globalement, les dispositions de l'AII relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'UE peuvent être évaluées de manière positive. Il apparaît que le nouveau format de la programmation financière (point 46) constitue un outil précieux pour étayer les décisions politiques. L'élaboration, par la Commission, de rapports pour l'autorité budgétaire au sujet des activités financées par la BEI, le FEI et la BERD en faveur de l'investissement dans la recherche et le développement, les RTE et les PME (point 49) se déroule sans heurt. Le renforcement des résumés annuels sera proposé lors du réexamen triennal du règlement financier. Entre-temps, des efforts doivent être réalisés pour conférer une valeur ajoutée aux résumés annuels et pour soutenir les États membres qui ont décidé de produire des déclarations nationales de leur propre initiative. Enfin, il a été convenu d'une procédure plus systématique pour la mise en œuvre du point 47 concernant les agences.

5. CONCLUSIONS

L'accord interinstitutionnel s'est révélé extrêmement utile en facilitant la discipline budgétaire et en assurant une procédure budgétaire sans heurt. D'une façon générale, cet instrument et, en particulier, le cadre financier pluriannuel (CFP) ont donné des résultats pouvant être considérés comme tout à fait positifs.

Parallèlement, il ressort du présent rapport que des ajustements au CFP actuel et à l'AII, pour un montant brut de 8,4 milliards d'EUR au total, ont été nécessaires dès la première moitié de la période du CFP en vigueur, et que la marge de manœuvre qui subsiste est désormais fortement limitée. On peut ainsi se demander si l'Union sera suffisamment armée pour faire face à de nouveaux défis et à des situations en rapide évolution dans la seconde moitié de la période de ce CFP. Le Parlement européen a déjà fait part de son inquiétude à cet égard dans son rapport sur le réexamen à mi-parcours du cadre financier 2007-2013²⁷. En outre, aux termes de la stratégie Europe 2020, il est clair qu'on peut et qu'on doit faire davantage en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive et de la création d'emplois.

En ce qui concerne la **rubrique 1A**, un certain nombre de dossiers se profilent, pour lesquels il faut encore préciser les besoins financiers supplémentaires (par exemple pour ITER). Comme la marge est extrêmement limitée, les montants potentiels en jeu dépassent nettement les montants qu'il est prévu de ne pas dépenser/engager sous le plafond actuel de la rubrique 1A et il n'y a aucune marge budgétaire pour de nouvelles initiatives.

S'agissant de la **rubrique 4**, les marges prévisibles actuelles sont très limitées et risquent d'être insuffisantes pour faire face aux exigences futures. En particulier, les conséquences des crises internationales récurrentes et l'incidence potentiellement importante des

²⁶ Ces mêmes dispositions figurent dans le projet de nouvel AII (point 22).

²⁷ P6_TA(2009)0174 du 25.3.2009.

besoins de financement sur le thème du changement climatique en 2013 sont à considérer avec attention.

En fonction de l'ampleur des besoins supplémentaires dans les rubriques 1A et 4 et de la nature (ponctuelle ou permanente) de ces besoins, un certain nombre de solutions pourraient être envisagées:

- un redéploiement au sein de la rubrique en question pourrait être effectué pour des montants limités;
- la mobilisation de l'instrument de flexibilité pourrait jouer un rôle;
- la révision du plafond de la rubrique considérée peut être nécessaire si les montants requis sont élevés et permanents, ce qui pourrait être le cas pour le financement d'ITER ou des mesures relatives au changement climatique en 2013. Cette révision pourrait prendre la forme soit d'un mécanisme destiné à compenser une hausse dans une rubrique par une baisse dans une autre, soit, si nécessaire, d'un relèvement net du plafond global du CFP 2007-2013.

D'autres possibilités de financement en dehors du champ d'application de l'AII pourraient également être étudiées, comme des prêts de la BEI ou un financement intergouvernemental.

Les marges étant très limitées, il est clair qu'une souplesse accrue sera nécessaire pour faire face à l'incidence budgétaire potentielle des nouveaux développements. Sur la base des solutions susmentionnées, la Commission présentera des propositions dès que l'incidence budgétaire des questions en suspens mentionnées dans le présent rapport aura fait l'objet d'éclaircissements suffisants.