

Cercle 2
Working document 02**NOTE**

du	Secrétariat
au	"Cercle de discussion" sur la procédure budgétaire
Objet :	Note sur l'inscription des perspectives financières dans la Constitution

Le cercle de discussion a initié ses travaux par un examen de la problématique liée à l'inscription possible dans la Constitution des perspectives financières. Le présent document tient compte des avis exprimés par les membres du cercle lors de la réunion du 18 mars et présente à ceux-ci certaines options qui pourraient contribuer à définir le contenu des dispositions de la Constitution.

Les perspectives financières font actuellement l'objet de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Elles encadrent la procédure budgétaire annuelle en établissant des plafonds annuels par rubrique pour les crédits pour engagements et un plafond annuel pour les crédits pour paiements fixé dans le respect du plafond des ressources propres prévu par la Décision Ressources propres ¹ (1,27% du PNB de l'Union)². L'accord

¹ Décision du Conseil du 29 septembre 2000, JO n° L 253 du 7.10.2000, p. 42

² Bien que dans la pratique le plafond des ressources propres fait aussi l'objet de la négociation global des perspectives financières.

interinstitutionnel comporte également de dispositions sur les particularités des crédits inscrits dans les différentes rubriques, sur un mécanisme de flexibilité pour pouvoir réagir en cours de route sans avoir besoin de modifier les perspectives, des modalités de procédure, etc.³

La réflexion du cercle de discussion a pris comme point de départ deux idées déjà exprimées par le groupe de travail de la Convention sur la "simplification"⁴ :

- Un lien doit être établi entre l'inscription dans la Constitution des perspectives financières qui deviendraient ainsi juridiquement obligatoires, et une simplification de la procédure budgétaire qui impliquerait notamment la suppression des différences de procédure entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires.
- Le Conseil doit avoir le rôle décisif mais pas unique, en ce qui concerne les recettes - c'est à dire en ce qui concerne les perspectives financières en tant que cadre contraignant qui fixe les plafonds de crédits de paiements - et le Parlement doit avoir le rôle décisif mais pas unique en ce qui concerne les dépenses - c'est à dire la procédure budgétaire annuelle.

Le cercle de discussion s'est penché en premier lieu sur les modalités de l'inscription des perspectives financières dans le traité. La question de la dénomination a aussi été abordée. Le terme "cadre financier pluriannuel" semble satisfaire à la plupart des membres.

Le débat au sein du cercle a mis en évidence l'existence de trois niveaux qui doivent être pris en compte lorsque les modalités concrètes de l'inscription du "cadre financier" dans la Constitution sont abordées. Il s'agit de savoir quelles dispositions relatives à ce "cadre financier pluriannuel" sont à inclure dans la partie I de la Constitution, lesquelles doivent être introduites dans la Partie II et ce qui doit être laissé au domaine du droit dérivé sous la forme d'actes juridiques à adopter sur la base de la Constitution.

³ Le dernier accord du 6 mai 1999 a servi pour codifier plusieurs autres accords antérieurs notamment en matière de relation entre les actes juridiques et le budget, la classification des dépenses ou encore les modalités de procédure de la collaboration interinstitutionnelle (JO n° C 172 du 18.6.1999, p.1).

⁴ CONV 424/02

Partie I de la Constitution

En attendant le résultat des travaux du cercle, le Praesidium a déjà présenté à la Convention un projet d'article 40 qui se borne à établir le caractère contraignant des perspectives financières pour le budget annuel mais qui laisse à la Partie II de la Constitution le soin de fixer tout autre élément des perspectives en ce compris la procédure de prise de décision.

De la première discussion du cercle, il semble se dégager une orientation favorable à l'ajout dans cet article 40 d'autres éléments substantiels. Il pourrait s'agir des éléments suivants:

- L'article 40 pourrait spécifier que le "cadre financier" doit nécessairement établir le montant du **plafond annuel des paiements dans la limite des ressources propres de l'Union**. En l'inscrivant dans la première partie on donnerait un caractère incontournable et fortement constitutionnel à cette disposition.
- L'article 40 pourrait également contenir la **procédure de prise d'adoption de l'acte juridique** qui contient le "cadre financier" lui-même. Le groupe "simplification" avait proposé, toujours dans la logique d'assurer le rôle décisif du Conseil dans la définition des recettes, que ce soit celui-ci qui adopte les perspectives après avis conforme du Parlement. Plusieurs questions restaient ouvertes.

En premier lieu, celle de savoir quelle doit être la **procédure au Conseil**. Actuellement, les perspectives sont décidées par le Conseil européen par commun accord (elles font l'objet ultérieurement d'un accord interinstitutionnel). Une fois inscrites dans la Constitution, c'est le Conseil - éventuellement réuni au niveau de chefs d'État et de gouvernement - qui devrait les adopter. Si l'on devait maintenir l'équilibre actuel cela devrait se faire à l'unanimité. Dans une Europe élargie l'unanimité implique un risque sérieux de paralysie. Deux options pourraient être envisagées. La première consisterait à remplacer l'unanimité par une majorité superqualifiée ; la deuxième à établir des procédures différentes selon la matière: l'unanimité pourrait rester la règle pour la fixation du plafond de crédits de paiements (comme c'est le cas pour celui des ressources propres)

et la majorité qualifiée ordinaire pourrait être appliquée pour les autres éléments du "cadre financier".

La deuxième question qui se pose est celle du **rôle du Parlement**. Comme il a été dit plus haut, actuellement une fois que les chefs d'État et de gouvernement ont pris une décision, les perspectives font l'objet d'un accord interinstitutionnel et donc d'une "négociation" entre les institutions. Il serait possible d'envisager, par exemple, que le Conseil consulte [demande l'avis conforme] le Parlement avant de décider.

Une formulation possible pourrait être: "Le Conseil [réuni au niveau des Chefs d'État et de gouvernement] sur proposition de la Commission et après consultation [avis conforme] du Parlement européen, adopte [à l'unanimité / majorité qualifiée] la loi sur le cadre financier pluriannuel.⁵

Partie II de la Constitution

Le débat au sein du cercle de discussion a identifié plusieurs éléments qui pourraient faire partie du dispositif du "cadre financier" dans la Partie II.

1. Les articles pourraient stipuler que le cadre financier doit établir:

- le montant des **plafonds annuels des crédits pour engagements par rubrique**
et/ou
- le montant des **plafonds annuels des crédits pour paiements** [une autre possibilité serait de fixer non le montant des plafonds mais plutôt le pourcentage de la marge de manœuvre entre le plafond global de ressources propres et les plafonds annuels de crédits de paiements]

⁵ S'il était décidé de d'introduire deux procédures de décision comme il a été suggéré plus haut, il serait aussi possible d'envisager deux actes juridiques distincts, l'un concernerait exclusivement le plafond de recettes (crédits de paiements) et l'autre le reste du contenu du "cadre financier".

2. Si les suggestions du paragraphe précédent étaient suivies, les dispositions de la partie II pourraient également prévoir le principe d'un **mécanisme de flexibilité** dont le but serait de permettre des adaptations en cours de route du "cadre financier". Ce mécanisme de flexibilité pourrait être inscrit dans la Constitution tout en laissant les modalités au "cadre financier" lui-même.

Ce mécanisme pourrait, par exemple, consister à prévoir la fixation d'un montant (plus ou moins important ou d'un pourcentage) qui pourrait faire l'objet de virements entre rubriques décidés soit par la procédure budgétaire annuelle soit par une procédure allégée de modification du "cadre financier". Une marge de flexibilité pourrait être également prévue pour dépasser, dans des circonstances clairement établies, selon l'une ou l'autre de deux procédures indiquées, les plafonds de crédits de paiements .

Un autre type de flexibilité qui ne concerne pas directement les montants pourrait consister à prévoir une disposition permettant que des particularités sur l'utilisation des crédits de certaines rubriques puissent être prévues dans le "cadre financier".

3. La Constitution pourrait fixer directement **la durée de la période couverte par le "cadre financier"**, établir une fourchette ou laisser la décision au cas par cas. Si une durée fixe devait être établie dans les dispositions de la Partie II, plusieurs membres du cercle estiment que cette durée devrait être d'au moins 5 années et être lié au mandat politique du Parlement européen et la Commission.

D'un point de vue pas très éloigné, certains ont plaidé pour un "cadre" qui soit la traduction financière sur plusieurs années d'une politique. En effet, la pratique confirme cette approche puisque les trois perspectives financières qu'il y a eu jusqu'à présent ont été accompagnées d'un ensemble de mesures législatives⁶ concernant les politiques de l'Union à plus lourdes retombées budgétaires. Pourtant, il serait techniquement et juridiquement très compliqué de prévoir des réformes législatives régulières liées à l'adoption du "cadre financier pluriannuel".

⁶ Il s'agit des paquets de mesures connus comme Paquet Delors I, Paquet Delors II et Agenda 2000.

4. Puisqu'il devrait devenir le cadre contraignant de la procédure budgétaire annuelle, il faut prévoir un **mécanisme pour remédier à l'échec éventuel de la procédure d'adoption** du "cadre financier pluriannuel". Ce mécanisme, comme certains membres du groupe l'ont suggéré, pourrait consister en la prorogation de la dernière année du cadre précédent ou bien, s'inspirant du système des "douzièmes provisoires", en l'application des valeurs moyennes de la période précédente.
5. Un article de la Partie II pourrait établir le principe général selon lequel le "cadre financier" peut contenir **toute autre disposition utile** pour le bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle. Une telle disposition permettrait d'introduire dans l'acte juridique relatif au cadre, par exemple, des particularités pour les crédits de différentes rubriques, des modalités de procédure, des mesures concernant la discipline budgétaire, etc.
6. Il faudrait prévoir que l'autorité budgétaire veille à la disponibilité des moyens financiers nécessaires aux dépenses permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard de tiers.
7. Une disposition de la seconde partie du traité devrait permettre une modification du cadre financier pluriannuel si nécessaire en cours de route en cas de circonstances non prévus, selon la même procédure que celle prévue pour son adoption et dans les limites des ressources propres de l'Union.

L'acte juridique portant sur "le cadre financier pluriannuel"

L'acte juridique serait, conformément aux projets d'articles 24 et suivant présentés par le Praesidium, **une loi** qui ferait exception à la règle générale de la procédure législative et à laquelle il faudrait appliquer les dispositions en matière de transparence et subsidiarité.

Son contenu serait plus au moins flexible selon le contenu des dispositions de la Partie I et de la Partie II de la Constitution.