



Bruxelles, le 2.5.2018
COM(2018) 323 final

Proposition de

Accord interinstitutionnel

entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE,

ci-après dénommés les «institutions»,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

1. Le présent accord adopté conformément à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a pour objet de mettre en œuvre la discipline budgétaire et d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle et la coopération entre les institutions en matière budgétaire ainsi que d'assurer une bonne gestion financière.
2. La discipline budgétaire, dans le cadre du présent accord, s'applique à toutes les dépenses. L'accord engage toutes les institutions pour toute la période durant laquelle il est en vigueur.
3. Le présent accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des institutions, telles qu'elles sont définies dans les traités, dans le règlement [(UE, Euratom) n° XXXX/20XX du Conseil¹ (ci-après dénommé le «règlement CFP»)] et dans le règlement [(UE, Euratom) n° XXXX/20XX du Parlement européen et du Conseil² (ci-après dénommé le «règlement financier»)].
4. Toute modification du présent accord nécessite le commun accord de toutes les institutions.
5. Le présent accord se compose de trois parties:
 - la partie I contient des dispositions se rapportant au cadre financier pluriannuel (CFP) et aux instruments spéciaux;
 - la partie II concerne la coopération interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire;
 - la partie III contient des dispositions relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'Union.
6. Le présent accord entre en vigueur le XX/XX/XXXX et remplace l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière³.

¹ JO L du , p. .

² JO L du , p. .

³ JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

PARTIE I

CFP ET INSTRUMENTS SPÉCIAUX

A. DISPOSITIONS SE RAPPORTANT AU CFP

7. Les institutions, par souci d'une bonne gestion financière, veillent 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 pour les différentes rubriques du CFP.

Mise à jour des prévisions relatives aux crédits de paiement après 2027

8. En 2024, la Commission met à jour les prévisions relatives aux crédits de paiement pour la période postérieure à 2027.

Cette mise à jour prend en considération toutes les informations pertinentes, y compris l'exécution effective des crédits budgétaires pour engagements et des crédits budgétaires pour paiements, ainsi que les prévisions d'exécution. Elle tient aussi compte des règles élaborées 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 de l'Union.

B. DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTRUMENTS SPECIAUX

Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

9. Lorsque les conditions de mobilisation des ressources du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, telles qu'elles sont définies dans l'acte de base pertinent, sont réunies, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil une proposition de virement sur les lignes budgétaires concernées.

Les virements afférents au Fonds d'ajustement à la mondialisation sont effectués conformément au règlement financier.

Fonds de solidarité de l'Union européenne

10. Lorsque les conditions de mobilisation des ressources du Fonds de solidarité de l'Union européenne, telles qu'elles sont définies dans l'acte de base pertinent, sont réunies, la Commission présente une proposition d'instrument budgétaire approprié conformément au règlement financier.

Réserve pour aides d'urgence

11. Lorsque la Commission considère qu'il convient d'appeler les ressources de la réserve pour aides d'urgence, elle présente au Parlement européen et au Conseil une proposition de virement à partir de la réserve vers les lignes budgétaires correspondantes conformément au règlement financier.

Instrument de flexibilité

12. La mobilisation de l'instrument de flexibilité est proposée par la Commission après examen de toutes les possibilités de réaffectation des crédits sous la rubrique nécessitant des dépenses supplémentaires.

La proposition détermine les besoins à couvrir et le montant. Une telle proposition peut être faite en rapport avec un projet de budget ou de budget rectificatif.

L'instrument de flexibilité peut être mobilisé par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire visée à l'article 314 du TFUE.

Marge pour imprévus

13. La mobilisation de tout ou partie de la marge pour imprévus est proposée par la Commission à l'issue d'un examen en profondeur de toutes les autres possibilités financières. Une telle proposition peut être faite en rapport avec un projet de budget ou de budget rectificatif.

La marge pour imprévus peut être mobilisée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire visée à l'article 314 du TFUE.

PARTIE II

AMÉLIORATION DE LA COOPÉRATION INTERINSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

A. PROCEDURE DE COOPERATION INTERINSTITUTIONNELLE

14. Les modalités de la coopération interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire figurent à l'annexe.

Transparence budgétaire

15. La Commission établit un rapport annuel accompagnant le budget général de l'Union, qui rassemble des informations disponibles et non confidentielles concernant:

les éléments d'actif et de passif de l'Union, notamment ceux résultant des opérations d'emprunt et de prêt effectuées par l'Union en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les traités;

les recettes, les dépenses, ainsi que les éléments d'actif et de passif du Fonds européen de développement (FED)⁴, du Fonds européen de stabilité financière (FESF), du Mécanisme européen de stabilité (MES) et d'éventuels autres mécanismes futurs;

- les dépenses exposées par les États membres dans le cadre de la coopération renforcée, dans la mesure où elles ne sont pas incluses dans le budget général de l'Union.

B. INSERTION DE DISPOSITIONS FINANCIERES DANS LES ACTES LEGISLATIFS

16. Tout acte législatif, concernant un programme pluriannuel, adopté selon la procédure législative ordinaire comprend une disposition dans laquelle le législateur établit l'enveloppe financière du programme.

Ce montant constitue, pour le Parlement européen et le Conseil, le montant de référence privilégiée au cours de la procédure budgétaire annuelle.

Le Parlement européen et le Conseil, ainsi que la Commission lorsqu'elle élabore le projet de budget, s'engagent à ne pas s'écarter de plus de 15 % 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 d'évaluations. Toute augmentation résultant d'une telle variation demeure au-dessous

⁴ Comme énoncé dans l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1) et dans les accords internes précédents.

du plafond existant pour la rubrique concernée, sans préjudice de l'utilisation des instruments mentionnés dans le règlement CFP et dans le présent accord.

Le présent point ne s'applique pas aux crédits de cohésion arrêtés selon la procédure législative ordinaire et préalloués par État membre, qui contiennent une enveloppe financière pour toute la durée du programme, ni aux projets à grande échelle visés à l'article 21 du règlement CFP.

17. Les actes juridiquement contraignants de l'Union concernant des programmes pluriannuels non soumis à la procédure législative ordinaire ne comportent pas de «montant estimé nécessaire».

Au cas où le Conseil entend introduire un montant de référence financière, ledit montant est considéré comme une illustration de la volonté du législateur et n'affecte pas les compétences budgétaires du Parlement européen et du Conseil telles qu'elles figurent dans le TFUE. Une disposition à cet effet est incluse dans tous les actes juridiquement contraignants de l'Union comportant un tel montant de référence financière.

C. DEPENSES RELATIVES AUX ACCORDS DE PECHE

18. Les règles spécifiques suivantes sont applicables aux dépenses relatives aux accords de pêche.

La Commission s'engage à tenir le Parlement européen régulièrement informé de la préparation et du déroulement des négociations, y compris de leurs implications budgétaires.

Au cours de la procédure législative relative aux accords de pêche, les institutions s'engagent à tout mettre en œuvre pour que toutes les procédures soient accomplies aussi rapidement que possible.

Les montants inscrits au budget pour de nouveaux accords de pêche ou pour le renouvellement d'accords de pêche qui entrent en vigueur après le 1^{er} janvier de l'exercice correspondant sont mis en réserve.

Si des crédits relatifs aux accords de pêche (y compris la réserve) se révèlent insuffisants, la Commission fournit au Parlement européen et au Conseil les informations nécessaires sur les causes de cette situation ainsi que sur les mesures qui pourraient être adoptées selon les procédures établies. Si nécessaire, la Commission propose des mesures appropriées.

Chaque trimestre, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil des informations détaillées sur l'exécution des accords de pêche en vigueur et les prévisions financières pour le reste de l'exercice.

19. Sans préjudice de la procédure applicable régissant la négociation des accords de pêche, le Parlement européen et le Conseil s'engagent, dans le cadre de la coopération budgétaire, à parvenir en temps voulu à un accord sur un financement adéquat des accords de pêche.

D. FINANCEMENT DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)

20. Le montant total des dépenses opérationnelles de la PESC est inscrit intégralement au même chapitre du budget, intitulé «PESC». Ce montant couvre les besoins réels prévisibles, évalués dans le cadre de l'élaboration du projet de budget sur la base des prévisions établies chaque année par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé le «haut représentant»), avec une marge raisonnable pour tenir compte des actions non prévues. Aucun fonds ne peut être affecté à une réserve.
21. Pour les dépenses de la PESC à la charge du budget général de l'Union conformément à l'article 41 du traité sur l'Union européenne, les institutions s'efforcent de parvenir chaque année, au sein du comité de conciliation et sur la base du projet de budget établi par la Commission, à un accord sur le montant des dépenses opérationnelles et sur la répartition de ce montant entre les articles du chapitre «PESC» du budget. À défaut d'accord, il est entendu que le Parlement européen et le Conseil inscrivent au budget le montant inscrit au budget précédent ou, s'il est inférieur, celui qui est proposé dans le projet de budget.

Le montant total des dépenses opérationnelles de la PESC est réparti entre les articles du chapitre «PESC» du budget comme il est suggéré au troisième alinéa. Chaque article couvre les actions déjà adoptées, les actions prévues mais non encore adoptées, ainsi que les montants pour des actions futures — c'est-à-dire imprévues — qui seront adoptées par le Conseil au cours de l'exercice concerné.

À l'intérieur du chapitre «PESC» du budget, les articles auxquels doivent être inscrites les actions PESC pourraient être libellés comme suit:

- missions individuelles les plus importantes, visées à l'article 52, paragraphe 1, point f), du règlement financier,
- autres missions (pour des opérations de gestion des crises, la prévention, la résolution et la stabilisation des conflits, ainsi que pour le suivi et la mise en œuvre des processus de paix et de sécurité),
- non-prolifération et désarmement,
- mesures d'urgence,
- mesures préparatoires et de suivi,
- représentants spéciaux de l'Union européenne.

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 est 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 mettent d'accord pour trouver d'urgence une solution, sur proposition de la Commission.

22. Une fois par an, le haut représentant consulte le Parlement européen sur un document prévisionnel, 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 les implications financières pour le budget général de l'Union, une évaluation des mesures lancées au cours de l'exercice n-1, ainsi qu'une évaluation de la coordination et de la complémentarité entre la PESC et les autres instruments financiers externes de l'Union. En outre, le haut représentant tient le Parlement européen régulièrement informé en organisant des réunions consultatives conjointes au moins cinq fois par an dans le cadre du dialogue politique régulier sur la PESC, à convenir au plus tard le 30 novembre de chaque année. La participation à ces réunions est établie par le Parlement européen et le Conseil, respectivement, en tenant compte de l'objectif et de la nature des informations qui y sont échangées.

La Commission est invitée à participer à ces réunions.

Si le Conseil adopte, dans le domaine de la PESC, une décision entraînant des dépenses, le haut représentant communique immédiatement au Parlement européen, et en tout cas au plus tard dans les cinq jours ouvrables, une estimation des coûts envisagés (fiche financière), notamment des coûts 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 informe le Parlement européen et le Conseil de l'exécution des actions de la PESC et des prévisions financières pour le reste de l'exercice.

E. PARTICIPATION DES INSTITUTIONS EN CE QUI CONCERNE LES DOSSIERS RELATIFS A LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

23. La Commission instaure un dialogue informel avec le Parlement européen sur les dossiers relatifs à la politique de développement, quelle que soit la source de financement de ceux-ci.

PARTIE III

BONNE GESTION FINANCIÈRE DES FONDS DE L'UNION

A. PROGRAMMATION FINANCIERE

24. La Commission soumet deux fois par an, la première fois en même temps que les documents accompagnant le projet de budget et la seconde fois après l'adoption du budget général de l'Union, une programmation financière complète pour les rubriques I, II (sauf pour le sous-plafond «cohésion économique, sociale et territoriale»), III (pour «environnement et climat» et «affaires maritimes et pêche»), IV, V et VI du CFP. Cette programmation, structurée par rubrique, domaine politique et ligne budgétaire, devrait préciser:

- (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 (procédure législative ordinaire ou spéciale), leur durée, l'enveloppe financière totale et la part affectée aux dépenses administratives;
 - pour les actions annuelles (relatives aux projets pilotes, aux actions préparatoires et aux agences) et les actions financées dans le cadre des prérogatives de la Commission, cette dernière devrait fournir des estimations sur plusieurs années.
- (b) les propositions législatives en instance: la version actualisée des propositions de la Commission en cours d'examen.

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 de la programmation communiquée au moment de l'établissement du projet de budget ou après l'adoption finale du budget. Le Parlement européen et le Conseil devraient notamment être informés de:

- (a) tous les actes législatifs nouvellement adoptés et toutes les propositions en instance présentées, qui ne figurent cependant pas dans la programmation communiquée au moment de l'établissement du projet de budget ou après l'adoption finale du budget (avec les montants correspondants);
- (b) la législation prévue par le programme de travail législatif annuel de la Commission, avec une indication du fait de savoir si les actions sont susceptibles d'avoir des incidences financières.

Chaque fois que c'est nécessaire, la Commission devrait mentionner la reprogrammation induite par les nouvelles propositions législatives.

B. AGENCES ET ECOLES EUROPEENNES

25. Avant de présenter une proposition de création d'une nouvelle agence, la Commission devrait réaliser une analyse d'impact solide, exhaustive et objective, tenant notamment compte de la masse critique en matière d'effectifs et de compétences, des aspects coûts/avantages, de la subsidiarité et de la proportionnalité, de l'incidence sur les activités au niveau national et au niveau de l'Union et des implications budgétaires pour la rubrique de dépenses correspondante. Sur la base de ces informations et sans préjudice des procédures législatives régissant la création de cette agence, le Parlement européen et le Conseil s'engagent, dans le cadre de la coopération budgétaire, à dégager en temps opportun un accord sur le financement de l'agence proposée.

La procédure comporte les étapes suivantes:

- premièrement, la Commission soumet systématiquement toute proposition visant à créer une nouvelle agence au premier trilogue qui suit l'adoption de la proposition, présente la fiche financière qui accompagne le projet d'acte juridique proposant la création de l'agence et expose ses conséquences pour la période restant à courir de la programmation financière;
- deuxièmement, durant le processus législatif, la Commission assiste le législateur dans l'évaluation des conséquences financières des modifications proposées. Ces conséquences financières devraient être examinées au cours des trilogues législatifs correspondants;
- troisièmement, avant la conclusion du processus législatif, la Commission présente une fiche financière mise à jour tenant compte des modifications éventuelles apportées par le législateur; cette fiche financière définitive est inscrite à l'ordre du jour du dernier trilogue législatif et formellement approuvée par le législateur. Elle est également inscrite à l'ordre du jour d'un trilogue budgétaire ultérieur (en cas d'urgence, sous une forme simplifiée), en vue de parvenir à un accord sur le financement;
- quatrièmement, l'accord dégagé lors d'un trilogue, compte tenu de l'évaluation budgétaire de la Commission quant au contenu du processus législatif, est confirmé par une déclaration commune. Cet accord est soumis à l'approbation du Parlement européen et du Conseil conformément à leur propre règlement intérieur.

La même procédure s'appliquerait à toute modification d'un acte juridique concernant une agence qui aurait une incidence sur les ressources de l'agence en question.

En cas de modification substantielle des missions d'une agence sans que l'acte juridique créant l'agence en question soit modifié, la Commission informe le Parlement européen et le Conseil par l'intermédiaire d'une fiche financière révisée, afin de permettre au Parlement européen et au Conseil de dégager en temps opportun un accord sur le financement de l'agence.

26. Les dispositions pertinentes de l'approche commune figurant à l'annexe de la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne sur les agences décentralisées, signée le 19 juillet 2012, devraient être dûment prises en compte dans la procédure budgétaire.
27. Lorsque la création d'une nouvelle école européenne est envisagée par le Conseil supérieur, une procédure similaire doit être appliquée, mutatis mutandis, en ce qui concerne ses implications budgétaires sur le budget général de l'Union.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

Par la Commission
Le président