

Paris, le 14 mars 2017

Pourquoi les propositions de Momagri respectent pleinement les Traités et règlements de l'Union européenne ?

Synthèse

L'application de la PAC Momagri suppose que les engagements et les paiements budgétaires soient ajustés chaque année en fonction de l'évolution des marchés.

En effet, les principes de régulation qui la sous-tendent, sont fondés sur la mise en œuvre :

- de subventions contracycliques quand les prix de marché descendent durablement sous le prix plancher du tunnel,
- et d'un stockage public quand ils passent sous le seuil de régulation publique.

Ainsi l'enveloppe budgétaire du premier pilier serait appelée à varier en fonction de la situation des marchés des trois grands secteurs agricoles auxquels la PAC Momagri s'applique (céréales, lait et oléagineux), nonobstant la possibilité de l'étendre à d'autres secteurs.

Cette note vise à démontrer que :

→ La variabilité des budgets annuels n'implique pas de déroger aux dispositions financières du Traité de l'Union européenne.

→ Il ne sera en effet pas nécessaire de transférer d'une année à l'autre des crédits budgétaires, au-delà des mécanismes déjà existants, ce qui élimine ainsi toute notion de « pluriannualité budgétaire ».

Ce qu'il faut retenir :

1. La seule référence à un montant de crédit à ne pas dépasser est celle du cadre financier pluriannuel (CFP).
2. Aujourd'hui l'enveloppe pluri-annuelle (2014-2020) est divisée à part égale pour obtenir le budget annuel. Mais les Traités de l'UE n'indiquent pas que le budget annuel de la PAC doit être égal au septième du CFP.
3. L'autorité budgétaire doit en revanche fixer un plafond de crédit. Rien n'empêche qu'elle fixe chaque année, dans le cadre des perspectives pluriannuelles, un plafond de crédit correspondant à un scénario de crise au-delà d'une moyenne budgétaire annuelle à respecter sur la période pluriannuelle.

Ensuite nous nous situons dans la procédure classique d'élaboration du budget :

4. C'est alors que les dispositifs de budget rectificatif, de reports de crédits et de fonds de réserve permettraient de gérer la nécessaire variabilité budgétaire et d'ajuster la dépense budgétaire avant la fin de l'exercice, évitant les transferts d'une année sur l'autre au-delà des reports usuels prévus par l'article 316 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.
5. Les dispositions du règlement Omnibus confortent la nécessité d'assouplir le fonctionnement des budgets et d'avoir une flexibilité accrue, notamment dans les situations de crises et d'urgence.

1) Que disent les Traités ?

Au titre II de la sixième partie de la version consolidée des Traités sur le fonctionnement de l'Union Européenne, intitulé : Dispositions financières » (JO de l'UE n° C 202 du 7 juin 2016, pages 181 à 188) qui réunit les dispositions relatives au fonctionnement de l'Union, sont précisées les dispositions juridiques qui régissent la constitution et l'exécution des budgets.

Voici les articles des Traités qu'il convient de viser pour déterminer la faisabilité de la proposition Momagri :

- **Article 310.1** : « *le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.* »
- **Article 310. 2** : « *les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel [...]*»
- **Article 312.1 paragraphe 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.*** »
- **Article 312.3** : « *Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels de 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 tout autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle* ».
- **Article 313** : « *l'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre* ».
- La Commission présente un projet de budget au Conseil et au Parlement au plus tard le 1^{er} septembre de l'année n-1.
- Le Conseil statue au plus tard le 1^{er} octobre et transmet au Parlement européen qui a 42 jours pour statuer et proposer des amendements.
- Le Conseil et le Parlement ont au maximum 35 jours pour se mettre d'accord dans le cadre d'un comité de conciliation. C'est-à-dire que la procédure budgétaire se termine aux alentours du 20 décembre.
- S'il y a rejet du budget par l'une ou l'autre des autorités budgétaires (Conseil et Parlement européen), la Commission doit proposer un nouveau projet de budget et l'exécution du budget pour l'année qui s'ouvre se fait selon le régime des douzièmes provisoires le temps que le budget soit définitivement adopté.

Enfin **l'article 316** stipule que : « *dans les conditions qui seront déterminées en application de l'article 322, les crédits autres que ceux relatifs aux dépenses de personnel, qui seront inutilisées à la fin de l'exercice budgétaire, pourront faire l'objet d'un report qui sera limité au seul exercice suivant* ».

Des différentes dispositions de **l'article 314**, il ressort que :

2) Que dit le règlement financier du Parlement européen et du Conseil en application des Traités ?

Le règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, également appelé « Omnibus », présenté par la Commission européenne le 14/09/2016 et actuellement en 1^{ère} lecture au Parlement européen, rappelle que **la simplification et l'assouplissement des règles financières de l'UE sont essentiels.**

Ce projet de règlement intègre toutes les règles applicables en matière budgétaire et financière.

L'objectif est d'accroître la capacité du budget de l'Union à s'adapter à l'évolution des circonstances et à faire face à des événements imprévus.

Au titre d'« une gestion budgétaire plus souple », elle propose la création de diverses « réserves » qui témoignent de la volonté de flexibilité budgétaire.

En particulier :

Dans l'exposé des motifs au paragraphe 5.

« Gestion budgétaire plus flexible », au point 1, il est souligné que *« la proposition définit plusieurs moyens d'accroître la souplesse budgétaire, afin de permettre à l'Union de réagir plus efficacement face à des défis imprévus et à de nouvelles missions ».*

Au titre de cet article, il est ajouté de *« prévoir une flexibilité accrue en matière de subventions pour les situations de crise et d'urgence et pour l'aide humanitaire ».*

A l'article 12 « Annulation et report de crédits », du règlement, nous relevons :

paragraphe 2, « les crédits peuvent faire l'objet d'une décision de report, limité au seul exercice suivant, prise par l'institution concernée au plus tard le 15 février... ».

Paragraphe 3 a « Les crédits sont reportés de droit en ce qui concerne : les montants correspondants aux crédits d'engagement et de paiement pour la réserve pour aide d'urgence et la réserve de crise de l'Union

européenne et au crédit d'engagement pour le Fonds de solidarité de l'Union européenne ; »

Il est indiqué à l'article 42.1 « [...] **En cas de circonstances inévitables, exceptionnelles et imprévues, la Commission peut présenter des projets de budgets rectificatifs axés principalement sur les dépenses** ».

Les articles 42.2 et 42.3 ajoutent « [...] Avant de présenter un projet de budget rectificatif, la Commission et les autres institutions examinent la possibilité de réaffectation des crédits concernés, en tenant compte en particulier de toute sous-exécution prévisible des crédits. », « La Commission saisit simultanément le Parlement européen et le Conseil de ses projets de budgets rectificatifs au plus tard le 15 octobre de chaque exercice, sauf circonstances exceptionnelles dûment justifiées. Elle peut joindre un avis aux mandats de budgets rectificatifs émanant des autres institutions ».

3) Comment appliquer les propositions de Momagri dans le cadre des Traités et règlements ?

Pour mettre en œuvre la PAC Momagri, le budget du premier pilier de la PAC sera évalué chaque année pour la partie « Aides contracycliques et stockage » au titre des secteurs « céréales, lait et oléagineux ».

Il y aura donc une variabilité annuelle en fonction de la situation des marchés, en plus de l'Aide Qualité Europe qui aura un montant fixe.

La procédure budgétaire reposera donc pour les secteurs concernés sur un **scénario central de dépenses assis sur des prévisions de prix, un fonds de réserve, puis un budget rectificatif.**

Il s'agit là d'un processus qui s'insère pleinement dans la procédure classique d'élaboration des budgets annuels au sein de l'UE.

Le dispositif de régulation se fera à deux niveaux : Commission et Autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen). Le système de paiements sera simplifié.

Le scénario central

Compte tenu de la durée de discussion des budgets (cf. article 314) du 1^{er} septembre à fin décembre, **le projet de budget** pourra refléter assez précisément l'impact des prévisions d'évolution des marchés et donc **inscrire les crédits correspondants au titre des mécanismes contracycliques et de stockage public**, avec une marge d'erreur réduite. Cela constituera **le scénario central**.

Le fonds de réserve annuel

Il sera néanmoins **nécessaire d'anticiper dans le cadre de l'élaboration du budget de l'année n, une éventuelle dégradation des prix et donc de doter un fonds de réserve annuel en conséquence** pour répondre à un besoin supplémentaire de crédits pour des aides contracycliques ou de stockage public.

A cet effet sera établie une prévision fondée sur une simulation de dégradation plus forte par rapport au scénario central de la prévision.

Le budget rectificatif

A mi- année, et plus généralement au moment de la présentation du projet de budget de l'année « n+1 », un budget rectificatif pour l'année « n » sera **présenté**. Il déterminera le degré d'emploi du fonds de réserve, en fonction des besoins issus du niveau des prix de marché.

L'autorité budgétaire appréciera alors avec un degré de certitude beaucoup plus grand, le niveau des crédits budgétaires nécessaires pour le premier pilier de l'année « n ».

Tout cela se fera dans le respect d'un plafond annuel de crédit défini sur la base d'un scénario de crise dans le cadre des perspectives pluri-annuelles (cf. article 312.3).

Le report sur l'année n+1

Compte tenu de ce qui précède, à savoir de l'ajustement des dépenses via le budget rectificatif, le report éventuel de crédits sur l'année n+1 sera limité, ce qui ne contrevient pas aux dispositions des traités (article 316).

Mais le processus même d'élaboration budgétaire, tel que décrit ici, n'implique pas un report de crédit puisqu'une nouvelle séquence de construction d'un scénario central puis d'un fonds de réserve pour l'année n+1 sera engagée au 1er septembre de l'année n, en même temps que le budget rectificatif aura été présenté à l'autorité budgétaire.

La seule contrainte nouvelle de l'application du projet PAC Momagri consistera pour la Commission à développer des outils de simulation des prix plus élaborés que ceux dont elle dispose aujourd'hui.

Un dispositif de régulation à deux niveaux

Les niveaux du prix plancher et du seuil de régulation publique pour chaque secteur seront définis par l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen). Ils devront rester stables dans la durée. En effet **la régulation des marchés agricoles se fera à deux niveaux** :

-la **Commission européenne** sera chargée dans le cadre des règlements existants et sur la base des prix d'équilibre et des prix plancher en vigueur, de prendre toute mesure de régulation complémentaire sur les quantités produites et sur le stockage, aux aides contracycliques.

-l'**autorité budgétaire** pourra intervenir de manière exceptionnelle au-delà si ces mesures de régulation prises par la Commission ne suffisent pas à rétablir l'équilibre des marchés et à endiguer un éventuel dérapage budgétaire par rapport aux perspectives pluriannuelles.

Nous serions alors dans un scénario de crise de très longue durée qui ne s'est jamais produite dans le passé.

Cette situation créerait de toute manière un choc politique de grande ampleur qui amènerait inévitablement l'UE à prendre des mesures exceptionnelles.

Une simplification du système de paiement

Les exploitants agricoles recevront en début d'année (février – mars) l'Aide Qualité Europe qui viendra renforcer leur trésorerie et en fin d'année (novembre-décembre), la totalité de l'aide contra-cyclique calculée sur l'estimation faite sur l'écart entre le prix de marché et le prix plancher.

Or, le budget rectificatif peut être présenté jusqu'au 15 octobre, époque où l'on a une visibilité précise de l'évolution des prix sur l'année n.

Dès lors l'écart entre les crédits budgétaires inscrits au budget rectificatif et les paiements destinés aux exploitants agricoles sera faible, ce qui légitime pleinement le fait que le report sur l'année n+1 sera lui-même réduit, voire inexistant.

==--==

En conclusion, il ne sera pas nécessaire de transférer d'une année à l'autre des crédits budgétaires, ce qui élimine ainsi toute notion de « pluriannualité budgétaire », au sens de ceux qui affirment l'incompatibilité de l'intégration de paiements contracycliques avec les règles budgétaires en vigueur.

Deux innovations majeures seront en revanche apportées :

-La Commission sera tenue de développer une capacité de suivi des marchés agricoles et de l'impact de la volatilité des prix, à travers notamment les Observatoires de prix qui se mettent en place depuis la dernière réforme.

- le Parlement jouera pleinement son rôle de codécision en matière de budget de l'agriculture car il pourra non seulement participer à la définition des prix d'équilibre et à l'amplitude des tunnels de prix (cf. Livre blanc de Momagri « Un nouveau cap stratégique pour la PAC »), mais également impulser les éléments propres au budget rectificatif.