

CHAPITRE 10

La présidence du Conseil dans la sphère budgétaire

*Stéphane Saurel*¹

Les questions budgétaires figurent parmi les enjeux les plus sensibles, les plus complexes mais aussi les plus stimulants de la construction européenne : elles donnent une indication du niveau d'intégration atteint par l'Union européenne, du degré de solidarité que les États membres sont prêts à consentir, de l'équilibre des pouvoirs au sein du triangle budgétaire que constituent la Commission, le Parlement européen et le Conseil.

Elles présentent aussi de fortes spécificités auxquelles le système présidentiel sur lequel repose le fonctionnement du Conseil et du Conseil européen n'échappe pas. L'enserrement de la procédure budgétaire annuelle dans un cadre financier pluriannuel a ainsi donné naissance à une présidence polymorphe. La conduite de ces négociations repose sur des dynamiques très différentes. En modifiant très sensiblement le corps des règles applicables aux affaires budgétaires, le traité de Lisbonne lance au demeurant de nouveaux défis aux présidences qui auront à piloter ces exercices. Si, dans la conduite des négociations sur le cadre financier pluriannuel, la présidence doit, pour l'essentiel, faire face à un environnement institutionnel en mutation avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle court un risque de fragilisation dans le contexte de la procédure budgétaire annuelle, d'autant plus paradoxal que le Conseil sort plutôt renforcé de ce nouveau cadre juridique.

1. La négociation du cadre financier pluriannuel : une fonction présidentielle en mutation après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ?

Dans la sphère budgétaire, c'est en 1988 que la construction européenne a accompli son plus important saut qualitatif avec l'instauration d'un cadrage

pluriannuel des finances publiques européennes, longtemps qualifié de « perspectives financières² ». Jusqu'au traité de Lisbonne, sa source n'était ni un article du traité (comme pour la procédure budgétaire annuelle), ni un règlement (comme pour les règles plus détaillées posées par le règlement financier), ni une décision du Conseil (comme pour les règles sur le financement du budget de l'Union). Le cadre financier trouvait son origine dans un accord interinstitutionnel liant le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Bien qu'il se soit développé en marge du droit positif, ce mécanisme était créateur de droit, dans la mesure où il reflétait un consensus entre les trois pôles du triangle budgétaire. Il s'agissait d'une forme de *soft law*, dont les parties s'engageaient à respecter le contenu et dont l'application pouvait être vérifiée par la Cour de justice.

Ce faisant, les trois institutions s'accordaient, à échéance régulière, sur les grandes priorités budgétaires de la période à venir, en fixant des plafonds en crédits d'engagement (par rubrique et par année) et de paiement (global par année). Chaque cadre financier a ainsi tenu sa légitimité d'un projet politique unificateur : le marché intérieur pour la génération 1988-1993, l'Union économique et monétaire pour la période 1994-1999, l'élargissement entre 2000 et 2006, lui-même conjugué avec la stratégie de Lisbonne pour la programmation 2007-2013. Ces accords ont permis l'émergence de politiques nécessitant d'être inscrites dans une programmation pluriannuelle, à l'instar de la politique de cohésion. À la suite des crises budgétaires récurrentes qui ont marqué les années 1980, ils ont aussi pacifié les relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire, en fixant les modalités de la coopération interinstitutionnelle et les moyens d'assurer une bonne gestion financière des moyens mis à la disposition du budget européen.

Le traité de Lisbonne a codifié cette pratique, en en changeant la nature et le vecteur juridique. Ainsi, l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que « le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent ». Le cadre financier pluriannuel, pierre angulaire de l'architecture budgétaire de l'Union européenne, est ainsi incorporé dans le système juridique.

La présidence est appelée à jouer un rôle tout à fait essentiel dans la conduite des négociations sur le cadre financier pluriannuel. À cet égard, trois questions méritent à l'évidence d'être approfondies : les modalités de négociation au sein du Conseil, le rôle dévolu au président du Conseil européen ainsi que les relations avec le Parlement européen.

Le premier enjeu tient à la conduite des négociations, traditionnellement longues, au sein du Conseil. Elles requièrent une certaine technicité pour correctement appréhender les propositions de la Commission et une méthode de travail éprouvée pour faire converger les positions des États membres. Ainsi, pour le cadre financier 2007-2013, une année et demie aura été nécessaire entre les propositions de la Commission (juillet 2004) et la conclusion d'un accord au Conseil européen de décembre 2005. Les présidences successives ont retenu des approches différentes :

- la présidence néerlandaise (second semestre 2004), soucieuse à l'évidence de démontrer qu'un accord ne pourrait être dégagé sur la base des propositions initiales de la Commission, a privilégié une méthode visant à permettre l'expression des préférences budgétaires des États membres sur chacune des grandes catégories de dépenses (*building blocks*) ; au regard des divergences profondes ainsi révélées, le Conseil européen de décembre 2004 s'est contenté de conclusions énonçant une série de grands principes (nécessité d'un accord global sur l'ensemble du « paquet », y compris la question du financement de l'Union ; subsidiarité ; solidarité ; valeur ajoutée européenne ; discipline budgétaire), sans pour autant leur donner de traduction concrète ;
- la présidence luxembourgeoise (premier semestre 2005) a préféré s'engager dans la voie d'une maturation progressive de possibles conclusions du Conseil européen (*negotiation box*), modèle qui a été également suivi par la présidence britannique (second semestre 2005).

L'émergence d'un trio de présidences et son institutionnalisation par une décision du Conseil européen³ prise parallèlement à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne invitent à prêter une attention plus grande encore que par le passé à la fluidité des travaux du Conseil. C'est ainsi que la Hongrie et le trio de présidences (Pologne, Danemark, Chypre), sous l'égide duquel les négociations du cadre financier post-2013 seront conduites, sont parvenus à un accord sur une approche commune⁴. Toutefois, ce cadre ne saurait prémunir totalement le Conseil d'évolutions, voire de ruptures, dans la manière de conduire les négociations, chaque présidence ayant une sensibilité et des contraintes propres.

Le rythme inhérent à une telle négociation a, en tout état de cause, été bien identifié. Classiquement, trois phases devraient se succéder (clarification, négociation, conclusion), le travail se structurant, comme pour tout dossier traité par le Conseil, sur un modèle pyramidal. Un groupe des amis de la présidence, placé sous la responsabilité du Coreper II auquel il rend compte, a été constitué à compter du 1^{er} juillet 2011. Sa vocation est de procéder à

une analyse en profondeur des propositions de la Commission et de servir de cadre à une première expression des positions nationales. Il n'en demeure pas moins que c'est bien le Coreper qui constitue le maillon central de ces négociations dont les enjeux budgétaires et politiques sont d'une sensibilité extrême pour les États membres. Il sera appelé à résoudre les questions pendantes à l'issue du groupe de travail, autant dire, à la lumière des précédentes négociations, l'essentiel, ainsi qu'à préparer les travaux du Conseil et, *in fine*, du Conseil européen.

La question de savoir quelle formation du Conseil sert de cadre à la négociation est épineuse. Longtemps restée sans réponse, elle a, du point de vue du droit, été tranchée lors de la dernière révision du règlement intérieur du Conseil rendue nécessaire par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁵. Ainsi, conformément à l'article 16 paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne, l'article 2 paragraphe 2 du règlement intérieur du Conseil précise désormais que le Conseil des Affaires générales (CAG) « est responsable de la coordination générale des politiques, des questions institutionnelles et administratives, des dossiers horizontaux affectant plusieurs politiques de l'Union européenne, tels que le cadre financier pluriannuel et l'élargissement ». Ce faisant, il institutionnalise une pratique et vise à mettre un terme à la querelle de légitimité opposant le CAG au Conseil des Affaires économiques et financières (Ecofin), qui a toujours revendiqué un statut spécifique dans la conduite des négociations budgétaires pluriannuelles. Il est vraisemblable que des forces centrifuges continueront à œuvrer tant il est vrai que le clivage sous-jacent renvoie à la question du *leadership* dans les États membres, au sein d'un triangle dont les trois pôles sont, en règle générale, constitués d'une fonction de coordination interministérielle, souvent placée auprès du Premier ministre, du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère des Affaires étrangères. Les États membres contributeurs nets ont ainsi toujours été très sensibles à la fonction que pourrait assumer l'Ecofin, tant ils sont convaincus que cette formation est davantage consciente des contraintes qui pèsent sur les finances publiques nationales et, par là même, plus soucieuse d'un cadrage rigoureux du budget de l'Union européenne. La note d'information des présidences tend d'ailleurs à reconnaître l'intérêt particulier de l'Ecofin, la présence du Danemark au cœur du trio de présidences concernées ne pouvant être totalement étrangère à cette référence. Néanmoins, il existe désormais une base juridique à la fois solide et cohérente avec la fonction de préparation du Conseil européen assumée par le CAG.

Le deuxième enjeu tient au rôle dévolu au Conseil européen et singulièrement à son président. Les négociations d'un nouveau cadre financier sont si

importantes pour les États membres que la conclusion d'un accord ne peut intervenir qu'entre les chefs d'État ou de gouvernement lors de sessions du Conseil européen souvent homériques. La création d'une présidence stable du Conseil européen devrait sensiblement modifier la dynamique de négociation. Il appartiendra naturellement aux présidences tournantes du Conseil d'assurer, à travers une conduite efficiente des travaux, une maturation suffisante du dossier avant qu'il ne remonte au Conseil européen. Mais, il est assez vraisemblable qu'une fois les chefs d'État et de gouvernement saisis, il revienne au président du Conseil européen de piloter les négociations, et en particulier d'en fixer le rythme, pour finaliser un accord.

Ainsi, après l'adoption des propositions de la Commission le 29 juin 2011 sur le cadre financier post-2013, la première fenêtre d'opportunité devrait être le Conseil européen de juin 2012. Cet objectif peut toutefois apparaître ambitieux, voire irréaliste, au regard de l'absence de sentiment d'urgence indispensable au dénouement de telles négociations ainsi que du calendrier électoral français et de la décision que devra prendre, à cette même date, le Conseil européen sur le renouvellement de son président. Il est donc vraisemblable que les négociations devront se poursuivre au second semestre 2012. Les interrogations formulées par certains observateurs sur la capacité de la présidence chypriote à porter un tel dossier doivent être relativisées. D'abord parce que le président du Conseil européen, fort de la légitimité que sa reconduction ou sa nomination récente lui aura conférée, sera à la manœuvre. Ensuite car l'expérience de la négociation du cadre financier 2007-2013 a montré qu'une fois que le dossier est entre les mains des membres du Conseil européen, il n'y a guère lieu de le voir « redescendre » au Conseil. Après l'échec subi – très injustement – par la présidence luxembourgeoise lors du Conseil européen de juin 2005, la présidence britannique avait fait le choix de concentrer les travaux sur les toutes dernières semaines avant le Conseil européen. Ce faisant, l'objectif était double : atténuer la pression des autres États membres en faveur d'une remise en cause de la correction britannique et créer une courte fenêtre d'opportunité de nature à inciter les États les plus désireux de conclure un accord rapidement à assouplir leurs positions. Le nouveau contexte institutionnel issu du traité de Lisbonne évitera en tout état de cause que ne se reproduise la situation singulière, et à vrai dire sans précédent, rencontrée en 2005 où l'État membre perçu comme le principal responsable de l'échec du Conseil européen de juin 2005 était celui-là même à qui incombait la responsabilité de poursuivre les négociations, le Royaume-Uni assumant la présidence au second semestre 2005.

Le troisième enjeu porte sur les relations entre la présidence du Conseil et le Parlement européen. Le Parlement européen a toujours fait des questions budgétaires un enjeu d'affirmation et de légitimation au sein du triangle institutionnel, compensant pendant longtemps sa relative faiblesse législative par ses prérogatives sans cesse croissantes dans la sphère budgétaire. Néanmoins, le processus de négociation du cadre financier pluriannuel ne lui offrait guère d'espace pour remettre en cause l'économie générale d'un accord noué à l'unanimité par les chefs d'État ou de gouvernement. Ainsi, malgré la fermeté du rejet manifesté par le Parlement européen à l'égard des conclusions du Conseil européen de décembre 2005 sur le cadre financier 2007-2013⁶, il était clair pour de nombreux États membres que la concession à faire au Parlement ne devait pas dépasser celle consentie lors de la négociation des perspectives financières 2000-2006, soit 0,21 % du montant agréé par le Conseil européen, ce qui laissait à la présidence autrichienne une marge de manœuvre de l'ordre de 2 Mds€. L'accord interinstitutionnel conclu le 17 mai 2006 a respecté cette épure⁷.

Avec le traité de Lisbonne, il sera plus difficile pour le Conseil d'attendre le terme des négociations entre États membres pour se tourner vers le Parlement européen. Ce dernier a d'ailleurs fait valoir à plusieurs reprises qu'il n'accepterait pas d'être mis devant le fait accompli et entendait être impliqué tout au long de la négociation. En soi, l'approbation du Parlement européen préalable à l'adoption du règlement du Conseil portant cadre financier pluriannuel ne lui confère pas davantage de prérogatives que l'apposition de la signature de son président sur un accord interinstitutionnel. En revanche, deux articles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donnent une base juridique aux attentes du Parlement. L'article 324 stipule que « *des rencontres régulières des présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sont convoquées à l'initiative de la Commission, dans le cadre des procédures budgétaires (...). Les présidents prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir la concertation et le rapprochement des positions des institutions qu'ils président (...)* ». L'article 312, paragraphe 5 dispose que « *tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption* ». Le Parlement européen a bien compris les potentialités créées par ces dispositions et a tenté d'en faire un objet de négociation lors de la procédure d'adoption du budget 2011.

Ces dispositions confèrent à la présidence du Conseil de nouvelles responsabilités. Il lui appartiendra de maintenir vivant le dialogue avec le Parlement européen tout au long de la négociation. C'est dans cette perspective qu'il

faut lire l'offre formulée par le président en exercice du Conseil au président du Parlement européen⁸ : au titre de l'article 324, des réunions sous forme de trilogue politique pourraient avoir lieu autant que de besoin, le président du Parlement européen pourrait apporter sa contribution sur ce sujet, comme il le fait lorsqu'il s'adresse aux membres du Conseil européen lors de chacune de ses réunions, tandis que le président du Conseil européen pourrait informer le président du Parlement européen du résultat de ces réunions ; au titre de l'article 312, paragraphe 5, vecteur des avancées les plus significatives, lorsque la discussion du cadre financier est inscrite à l'ordre du jour du CAG, la présidence pourrait avoir un échange de vues avec des représentants du Parlement européen préalablement à ces réunions et les informer de leurs résultats, de même que la communication des documents transmis au CAG et au Conseil européen pourrait être assurée. Dès lors que le traité de Lisbonne prévoit que le cadre financier pluriannuel est établi par un règlement du Conseil, les impératifs de transparence inhérents à la procédure législative s'accroissent. Pour autant, il est assez vraisemblable que l'équilibre institutionnel et la dynamique des négociations ne devraient pas s'en trouver fondamentalement modifiés.

2. L'affaiblissement du Parlement européen dans la conduite de la procédure budgétaire annuelle induit-il un risque de fragilisation de la présidence du Conseil ?

Pour la présidence du Conseil, la procédure budgétaire annuelle est un exercice très codifié sujet à une forme d'obligation de résultat. Elle relève ainsi davantage de la figure imposée que de la figure libre. Les qualités propres à toute présidence réussie – rigueur et précision dans la programmation des travaux, capacité à fixer un cap, à y rallier et à en convaincre les délégations, cohérence, prévisibilité, équité, réactivité – y sont nécessaires. S'y ajoute, aussi difficile que cela soit à admettre dans certaines administrations nationales, la nécessité, sinon de s'en affranchir, à tout le moins de gommer les aspérités liées à une position nationale trop marquée.

- * Au titre de la procédure budgétaire annuelle, la première spécificité de la présidence tient à sa durée dans la mesure où le rythme semestriel n'y est pas strictement observé. Ainsi, dans la phase ultime de préparation d'un élargissement sans précédent de l'Union européenne, le Conseil européen de Séville de juin 2002 a marqué son accord sur un train de mesures concrètes visant à améliorer, à traité constant, l'organisation et le fonctionnement du Conseil européen et du Conseil⁹. L'accent a été mis notamment sur la

coopération entre les présidences. C'est ainsi que le Conseil européen a posé un principe en vertu duquel *«lorsqu'il est manifeste qu'un dossier sera essentiellement traité au cours du semestre suivant, le représentant de l'État membre qui exercera la présidence pendant ledit semestre peut assurer, pendant le semestre en cours, la présidence des réunions des Comités (autres que le Coreper) et des groupes de travail lorsqu'ils traitent dudit dossier»*. Il en a fait immédiatement application à la sphère budgétaire, seule filière à faire l'objet de ce traitement spécifique dans les conclusions. Ainsi *«dans le cas particulier de l'examen du budget pour un exercice donné, les réunions des instances préparatoires du Conseil, autres que le Coreper, sont présidées par un délégué de l'État membre qui exercera la présidence au cours du deuxième semestre de l'année précédant l'exercice en cause. Il en va de même, moyennant l'accord de l'autre présidence, pour l'exercice de la présidence des sessions du Conseil au moment où les points en question sont examinés»*. Ces dispositions ont été codifiées à l'article 19 paragraphe 6 du règlement intérieur du Conseil. Dans la pratique, c'est donc la présidence du second semestre qui prend les rênes dès l'adoption par la Commission du projet de budget : elle préside les travaux du Comité budgétaire ainsi que la présentation par la Commission du projet de budget, point traditionnellement inscrit à l'ordre du jour du Conseil Ecofin de mai. Ceci permet d'éviter qu'une délégation qui se serait opposée à la position du Conseil dans les travaux préparatoires du Comité budgétaire fin juin se trouve en situation de devoir la faire endosser par le Coreper et le Conseil en juillet.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la procédure budgétaire reposait sur un équilibre des forces entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Le Conseil avait une compétence de dernier ressort sur les dépenses obligatoires, tandis que le Parlement européen disposait du dernier mot sur les dépenses non obligatoires. Le pouvoir du Parlement européen était néanmoins limité par l'existence d'un taux maximal d'augmentation (TMA), fixé par la Commission sur la base de paramètres économiques objectifs et permettant d'encadrer l'évolution d'une année sur l'autre des dépenses non obligatoires. Le cadre financier pluriannuel fixait, qui plus est, de fortes contraintes à la liberté d'action des institutions.

Ce rapport de force était tel que la procédure budgétaire annuelle reposait sur une scénographie bien établie : le montant des crédits de paiement proposé par la Commission constituait le point d'équilibre permettant de surmonter la divergence d'approche entre les deux branches de l'autorité budgétaire (le Conseil proposant des réductions et le Parlement européen des dotations complémentaires). La fonction de la présidence du Conseil s'en

trouvait grandement simplifiée. Sa stratégie devait peu ou prou consister à accompagner ce mouvement naturel en freinant les ardeurs des uns et des autres : il convenait d'opposer au Parlement européen qu'il n'existerait jamais de majorité qualifiée au Conseil pour aller au-delà de la proposition de la Commission, tout en faisant valoir aux membres du Conseil les plus durs que le meilleur moyen d'endiguer la tentation du Parlement de fixer seul le niveau des crédits de paiement supposait une grande unité dans l'approche du Conseil. Dans cet esprit, la présidence française de 2008 est, fait tout à fait exceptionnel, parvenue à consolider l'unanimité du Conseil en première comme en seconde lecture, exemple suivi depuis lors par la présidence suédoise en 2009.

Si l'économie générale du budget voté était, dans la période récente, en ligne avec la proposition de la Commission (tableau 1), la procédure budgétaire a donné lieu à des évolutions parfois significatives dans la ventilation des crédits de paiement entre les rubriques (tableau 2). Ces mouvements se sont traditionnellement faits au détriment de l'agriculture, du fait de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires. Le Parlement européen utilisait systématiquement les réductions opérées par le Conseil sur les dépenses agricoles pour abonder ses propres priorités.

Tableau 1 – Écarts avec la proposition de la Commission

Crédits de paiement (en M€)	Proposition Commission	Position Conseil	Position Parlement européen	Budget voté
2004	99 686,3	-379,1	+3 876,3	+38,1
2005	109 342,8	-4 120,0	+1 923,0	-3 042,8
2006	111 969,6	-804,8	+4 253,6	0,0
2007	115 579,2	-1 250,7	+6 436,7	-82,0
2008	120 346,8	-1 685,1	+3 849,6	0,0
2009	116 096,1	-2 181,8	+8 392,0	0,0
2010	123 006,7	-1 518,7	+4 519,7	-69,7
* 2011	129 826,0	-3 298,8	+732,9	-3 298,8

En révisant très sensiblement le corps des règles qui président à la conduite des affaires budgétaires (suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, une lecture unique par institution suivie de la tenue d'un comité de conciliation disposant de 21 jours pour dégager un projet commun), le traité de Lisbonne entendait mettre sur un quasi-pied d'égalité

les deux branches de l'autorité budgétaire. Ce faisant, l'objectif était de faire converger les positions le plus en amont possible de manière à ne pas lancer la conciliation sur des bases par trop irréconciliables.

De nombreux observateurs ont même estimé que ces changements étaient constitutifs d'un accroissement des pouvoirs du Parlement, omettant par là même que la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires pouvait se prêter à une lecture symétrique.

Tableau 2 – Ventilation par rubrique des écarts entre le budget voté et la proposition de la Commission

Crédits de paiement (en M€)	2007	2008	2009	2010	2011
Rubrique 1a - Compétitivité	+123,9	+234,0	+739,2	-17,5	-483,1
Rubrique 1b - Cohésion	-8,4	-71,1	+61,0	+2,5	-888,7
Rubrique 2 - Ressources naturelles	-113,1	-261,9	-991,1	-203,3	-1 410,6
Dont interventions de marché et aides directes	-118,6	-290,0	-452,5	-230,0	-522,1
Rubrique 3a - Liberté, sécurité et justice	+46,7	+36,8	+20,8	+46,5	-39,8
Rubrique 3b - Citoyenneté	+23,7	+13,9	+10,0	+45,9	+7,0
Rubrique 4 - UE, partenaire mondial	-94,7	+51,0	+114,7	+43,1	-364,2
Rubrique 5 - Administration	-59,9	-2,6	+45,5	+13,2	-119,3
Total	-82,0	0,0	0,0	-69,7	-3 298,8

Certes, le traité accorde un avantage au Parlement en ce qu'il peut effectivement passer outre l'avis du Conseil si le Parlement européen approuve le projet commun issu des travaux du Comité de conciliation tandis que le Conseil le rejette. Dans ce cas, le Parlement européen peut, en statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, décider de confirmer tout ou partie de ses amendements (article 314, paragraphe 7, point d) TFUE). Pour autant, cet avantage est parfaitement virtuel dans la mesure où les travaux du Comité de conciliation, auxquels participent les vingt-sept États membres, ne peuvent raisonnablement se conclure si la présidence du Conseil n'est pas assurée de disposer d'une majorité qualifiée pour les endosser.

Il est à l'évidence prématuré de se prononcer de manière définitive, mais jusqu'à présent, la mise en œuvre du traité de Lisbonne conduit plutôt à observer un recul, ou à tout le moins un tassement, de l'influence du Parlement européen. Ce phénomène a été particulièrement évident lors

de la procédure pour l'adoption du budget 2011 qui s'est soldée par un montant de réduction des crédits de paiement par rapport à la proposition initiale de la Commission, que la modification du rapport de forces induit par l'élargissement de 2004 avait interdit ces dernières années. Plusieurs facteurs sont entrés en résonance : le contexte de crise affectant les finances publiques a conduit les États membres à redoubler de vigilance à l'égard de la soutenabilité de l'évolution de leur contribution au budget de l'Union européenne ; la stratégie du Parlement était trop ambitieuse, en ce qu'il était à l'évidence illusoire de vouloir écrire une page de l'histoire européenne en matière de ressources propres au détour d'une procédure budgétaire dont les enjeux sont souvent plus prosaïques ; la hiérarchisation des priorités et la capacité à articuler les composantes d'un « paquet budgétaire » équilibré (budget 2012, financement additionnel du projet lter, transposition du cadre financier 2007-2013 dans l'environnement juridique post-traité de Lisbonne avec, en particulier, la question du maintien de la possibilité de réviser le cadre financier à la majorité qualifiée en deçà du seuil de 0,03 % du RNB de l'Union européenne) à l'évidence fait défaut alors qu'il s'agit pourtant d'un grand classique de la procédure budgétaire annuelle. Chacun de ces facteurs doit naturellement être pondéré, mais on observe, en surplomb, que le niveau des crédits de paiement, enjeu traditionnel de la négociation du budget, a reculé dans l'ordre des priorités du Parlement européen. On peut y lire une prise de conscience parlementaire que la trajectoire du budget de l'Union ne saurait échapper à celle observée au sein des États membres. Mais plus structurellement, c'est à l'évidence une conséquence de l'incapacité dans laquelle se trouve désormais le Parlement de disposer d'une arme de dissuasion suffisante à l'égard du Conseil. La perspective du recours aux douzièmes provisoires a même pu apparaître à certains de ses membres les plus rigoureux comme une option préférable à une augmentation trop forte des crédits de paiement.

La présidence du Conseil s'en trouve *de facto* fragilisée, car elle ne peut plus opposer aux États membres le risque que le Parlement européen passe outre la position du Conseil. Elle perd ainsi un puissant levier dans la conduite des négociations au sein même du Conseil. Dès lors, les États membres qui ont la capacité de constituer une minorité de blocage ont davantage intérêt à agir, car une telle démarche peut désormais porter ses fruits. Émerge donc un curieux paradoxe : désormais, dans la procédure budgétaire annuelle, le Conseil est, à l'évidence, plus fort qu'il ne l'était dans sa relation au Parlement européen, tandis que la présidence doit faire face à une complexité croissante qui tend à affaiblir son *leadership* dans le pilotage interne au Conseil. Ainsi, malgré le réel talent déployé, au niveau administratif comme

politique, la présidence belge a éprouvé des difficultés à constituer une fragile majorité qualifiée lors de l'adoption de la position du Conseil sur le projet de budget 2011¹⁰. En marge du Conseil européen d'octobre 2010, la signature par plusieurs chefs d'État ou de gouvernement, à l'initiative du Premier ministre britannique, d'un courrier stipulant qu'il ne saurait être question d'envisager une augmentation des crédits de paiement par rapport à leur niveau de 2010 de plus de 2,9 %¹¹ a privé la présidence de marge de manœuvre, transformant ce qui devait être une position d'entrée en négociation avec le Parlement en horizon indépassable, en véritable « ligne rouge ». L'échec intervenu lors du Comité de conciliation a obligé la Commission à présenter, conformément à l'article 314 paragraphe 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une nouvelle proposition¹² en ligne avec cette augmentation deux fois inférieure à son calibrage initial (5,8 %), soutenu *ab initio* par le Parlement. C'est sur cette base qu'a pu se conclure la première procédure conduite sous l'égide du traité de Lisbonne.

Des signes avant-coureurs de cette fragilisation avaient ponctué la présidence espagnole qui avait éprouvé de grandes difficultés à faire adopter les budgets rectificatifs au premier semestre 2010, obligée de soumettre certains d'entre eux au Coreper alors que, sur de tels textes, des accords se dégagent en général au Comité budgétaire. Ils se sont prolongés sous une autre forme sous présidence hongroise, celle-ci ayant fait preuve d'une certaine créativité, en acceptant le recours à un mécanisme – la réserve négative – qui n'avait pas été utilisé depuis 1997, afin de financer des interventions au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Modifié par le traité de Lisbonne, le jeu interinstitutionnel va devoir trouver un nouveau point d'équilibre dans la sphère budgétaire. Ce ne sera assurément pas un exercice aisé pour les prochaines présidences, car l'expérience a montré que la concomitance des négociations sur le cadre financier pluriannuel était un facteur de tension supplémentaire dans la conduite de la procédure budgétaire annuelle.

1. Les idées ou opinions exprimées dans le présent article n'engagent que leur auteur, et en aucun cas les institutions auxquelles il est ou a été associé.

2. Trop souvent encore usité, ce terme est devenu impropre avec la conclusion de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière.

3. Décision du Conseil européen du 1^{er} décembre 2009 relative à l'exercice de la présidence du Conseil, Journal officiel de l'Union européenne L315 du 2 décembre 2009.

4. Note d'information de la présidence du 28 juin 2011 sur l'organisation du travail au sein du Conseil sur le prochain cadre financier pluriannuel, document 12184/11.
5. Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, Journal officiel de l'Union européenne L 325 du 11 décembre 2009.
6. Dans sa résolution du 18 janvier 2006, le Parlement européen *«rejette les conclusions du Conseil européen dans leur forme actuelle étant donné que celles-ci ne garantissent pas un budget communautaire apte à renforcer la prospérité, la compétitivité, la solidarité, la cohésion et la sécurité à l'avenir»*.
7. Le Parlement européen a obtenu une augmentation du plafond du cadre financier de 2 Mds€ ainsi que deux mesures de périmètre visant à placer hors plafonds une enveloppe supplémentaire de 2 Mds€ (prise en compte des dépenses de pension nette des contributions du personnel; réserve pour aides d'urgence).
8. Correspondance du 6 juin 2011 du Premier ministre Viktor Orbán, au nom de la présidence hongroise et du futur trio, après que le Coreper a eu pris note de cette initiative.
9. Conclusions de la présidence du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, document 13463/02.
10. Sept délégations (Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède) représentant un total de 88 voix ont voté contre.
11. *"The Council has proposed an increase in EU budget spending of 2.91% for 2011. We are clear that we cannot accept any more than this"*, extrait de la lettre du 29 octobre 2010 cosignée par les chefs d'état ou de gouvernement de treize États membres (Royaume-Uni, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Suède, République tchèque, Danemark, Autriche, Finlande, Slovaquie, Estonie, Malte).
12. COM(2010) 750 du 26 novembre 2010.