

Notice parue dans le *Dictionnaire encyclopédique de la Gouvernance européenne*, sous la direction de Véronique Charléty, François Lafarge, Michel Mangenot, Christian Mestre, Sylvain Schirmann (Éditions Larcier, 2017).

ÉVOLUTION DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE

La question de l'adoption du budget est un des enjeux les plus sensibles, les plus complexes mais aussi les plus stimulants de la construction européenne : elle donne 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.

L'évolution de la procédure d'adoption du budget de l'Union européenne est marquée par la recherche d'un équilibre entre le Parlement européen et le Conseil qui constituent les deux branches de l'autorité budgétaire. Terrain d'affrontement privilégié de deux légitimités concurrentes, la procédure budgétaire a pu être pacifiée, grâce à la conclusion, à partir de 1988, d'accords interinstitutionnels qui fixent un cadre pluriannuel aux finances de l'Union européenne. Outre qu'il a codifié cette pratique sous la forme d'un règlement du Conseil portant cadre financier pluriannuel, le traité de Lisbonne a modifié très sensiblement la procédure budgétaire annuelle. En instituant un comité de conciliation au terme d'une lecture unique par institution, il l'a rapprochée de la procédure législative ordinaire. Ce faisant, le traité de Lisbonne visait à placer sur un quasi-pied d'égalité le Conseil et le Parlement européen. Toutefois, depuis son entrée en vigueur, le résultat des procédures budgétaires fait apparaître que cette intention s'est heurtée à des effets induits non-attendus qui, faute de stabilisateurs institutionnels, créent de nouveaux déséquilibres au sein d'une procédure qui apparaissait jusqu'alors bien rodée.

L'émergence progressive d'un équilibre institutionnel

Parlement européen et Conseil constituent les deux branches de l'autorité budgétaire

À l'origine de la construction européenne, le pouvoir de décision budgétaire relevait de la compétence exclusive du Conseil qui était la seule autorité budgétaire. Le Conseil conduisait ses travaux sur la base d'un avant-projet de budget établi par la Commission. Il arrêtait le budget, le Parlement européen n'ayant qu'un avis consultatif. Cette situation monopolistique a été remise en cause dans les années 1970.

En effet, le traité de Luxembourg de 1970 a introduit la distinction entre les dépenses obligatoires, définies par le traité comme « les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci », et les dépenses non obligatoires. Il a attribué au Parlement européen le pouvoir d'arrêter le budget, sans toutefois lui conférer celui de décider sur les dépenses non obligatoires. Ce pas sera franchi par le traité de Bruxelles (1975) qui a partagé le pouvoir de décision budgétaire entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Le Conseil s'est alors vu attribuer 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 était néanmoins limité par l'existence d'un taux maximal d'augmentation, 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 Parlement européen a également obtenu à cette occasion le pouvoir de rejeter le budget et de donner seul la décharge à la Commission sur son exécution, compétence dont il a, depuis lors, usé comme d'un levier pour accroître son influence sur la Commission.

Ce dispositif recélait des failles qui l'ont rendu d'application difficile. L'absence de définition précise du champ respectif des dépenses obligatoires et non obligatoires portait en germes des tensions entre les deux branches de l'autorité budgétaire pour définir le périmètre sur lequel chacune d'elles exerçait sa primauté. En outre, aucune disposition du traité ne permettait de résoudre les conflits éventuels.

Le contexte institutionnel constituait au demeurant un terreau très favorable au développement de relations conflictuelles. L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct en juin 1979 lui a donné une légitimité et une influence accrues. Le décalage entre un pouvoir budgétaire partagé entre le Parlement européen et le Conseil et une prédominance du Conseil dans la sphère législative était un facteur de tension : le Parlement appréhendait le budget comme une base légale suffisante pour lancer des actions nouvelles tandis que le Conseil introduisait des montants maximaux lors de l'adoption des bases légales.

L'encadrement pluriannuel des finances européennes a mis un terme à l'exacerbation des conflits institutionnels

L'exacerbation des conflits entre institutions européennes a pris une part décisive à la crise des finances communautaires dans les années 1980. Entre 1980 et 1988, le processus de décision budgétaire a été émaillé par de multiples incidents : recours contentieux devant la Cour de justice, présentés par le Conseil, la Commission ou certains États membres, retards dans l'adoption du budget, rejet du budget par le Parlement européen. C'est ainsi qu'à quatre reprises (1980, 1985, 1986 et 1988), le budget n'a pu être adopté que postérieurement au début de l'exercice concerné, impliquant le recours, pendant des périodes de cinq à six mois, au régime des douzièmes provisoires, c'est-à-dire à un dispositif qui limite la capacité mensuelle de dépense au douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent.

Certes, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont parvenus en juin 1982 à une déclaration commune comportant des mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire (classification de toutes les lignes budgétaires en dépenses obligatoires et non obligatoires, introduction d'une procédure de trilogie entre les trois institutions, fixation des règles d'application du taux maximal d'augmentation) mais ses effets ont été modestes.

C'est en 1988 que la construction européenne va, dans la sphère budgétaire, accomplir un saut qualitatif avec l'émergence d'un cadrage pluriannuel, longtemps qualifié de « perspectives financières ». Ainsi, les trois institutions ont fait le choix de s'accorder, 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 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 de pacifier 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. Ce document de référence est devenu la

véritable clé de voute de l'édifice budgétaire, en même temps qu'il a eu pour effet de réduire l'importance de la procédure budgétaire annuelle.

Il est d'ailleurs assez frappant d'observer que 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. Il faudra attendre le traité de Lisbonne pour que cette pratique soit codifiée, en changeant la nature et le vecteur juridique. Ainsi l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose 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 ».

La remise en cause par le traité de Lisbonne des équilibres établis

Le traité de Lisbonne visait à placer le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le rapport de force entre le Conseil et le Parlement européen était tel que la procédure budgétaire annuelle reposait sur une scénographie bien établie depuis l'élargissement de 2004 : 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). Les trilogues et la conciliation entre le Conseil et le Parlement visaient à organiser la convergence des positions vers ce résultat. Le Parlement européen devait ainsi admettre qu'il n'existerait jamais de majorité qualifiée au Conseil pour aller au-delà de la proposition de la Commission tandis les États membres contributeurs nets les plus durs devaient concéder 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.

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

En supprimant la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, en n'ayant plus qu'une lecture par institution au terme desquelles se réunit un comité de conciliation qui dispose de 21 jours pour établir un projet commun, le traité de Lisbonne a entendu mettre les deux branches de l'autorité budgétaire sur un quasi-pied d'égalité. De nombreux observateurs ont alors 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 parfaitement symétrique. Dans un contexte où les dépenses obligatoires tendaient à se réduire aux seules dépenses agricoles, dont la part était elle-même en diminution constante dans le budget de l'Union européenne, le Conseil avait un intérêt supérieur à voir son pouvoir s'étendre aux dépenses jusqu'alors dites non-obligatoires.

De plus, le traité accorde certes 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. Pour autant, cet avantage est parfaitement virtuel dans la mesure où les travaux du comité de conciliation, auxquels participent les 28 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.

Les effets induits non escomptés de la nouvelle procédure budgétaire annuelle

Il est sans doute prématuré de se prononcer de manière définitive sur l'impact du traité de Lisbonne sur l'écosystème budgétaire. Pour autant, sept procédures budgétaires ont déjà été conduites sous son égide. Elles permettent d'identifier quelques effets induits non escomptés de cette nouvelle procédure budgétaire.

Le premier effet du traité de Lisbonne aura paradoxalement été de favoriser la résurgence et l'exacerbation des tensions entre le Conseil et le Parlement européen dans la conduite de la procédure budgétaire annuelle. Par trois fois en effet, le comité de conciliation n'est pas parvenu à dégager un projet commun avant l'échéance de 21 jours fixée à ses travaux. Cette situation de blocage, aux origines variables en fonction des exercices budgétaires, a obligé la Commission à présenter, une nouvelle proposition de budget pour l'exercice suivant. Sur cette nouvelle base, un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire a pu intervenir avant la fin de l'exercice, évitant ainsi fort heureusement le recours aux douzièmes provisoires. Cette situation s'explique sans doute pour partie par la faible appropriation, tant par le Conseil que par le Parlement européen, de l'impératif de rapprochement des points de vue préalablement à l'ouverture de la phase de conciliation. En partant de positions par trop éloignées, les deux institutions obèrent leur capacité à dégager un accord. Les règles ont changé mais les dynamiques de définition des positions de chacune des institutions restent comparables.

Le deuxième effet du traité de Lisbonne consiste, contrairement à la lecture très juridique qui en avait été faite par la plupart des observateurs, à faire le constat d'un recul, ou à tout le moins d'un tassement, de l'influence du Parlement européen sur la définition du budget de l'exercice suivant. Ce phénomène est apparu dès la procédure pour l'adoption du budget 2011, la première à être conduite sous l'égide du traité de Lisbonne. Elle 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 les années précédentes. Depuis lors, la définition du niveau des crédits de paiement, enjeu essentiel de la procédure budgétaire annuelle, s'est faite de manière systématique sur une base plus proche de la position du Conseil que de la proposition initiale de la Commission. Ceci n'a pas manqué de créer des difficultés, comme en atteste l'ampleur sans précédent des reports de charges d'un exercice sur l'autre, conduisant nombre de parlementaires européens à dénoncer une « crise des paiements » dans le budget de l'Union européenne. Au-delà des facteurs conjoncturels propres à chaque exercice budgétaire, cette situation est structurellement une conséquence du fait que le Parlement ne dispose plus d'une arme de dissuasion suffisante – la capacité à déterminer seul le niveau des crédits sur une partie du budget – lui permettant d'installer un rapport de forces équilibré avec le Conseil.

Le troisième effet du traité de Lisbonne est une forme de fragmentation de la procédure budgétaire annuelle. Le Parlement européen est parvenu à compenser cette faiblesse nouvelle dans sa capacité à peser sur la définition du budget de l'année suivante par une propension à conditionner son accord à l'adoption de budgets rectificatifs au budget de l'année en cours, adoptés sous forme de « paquet » en fin d'exercice. Le paroxysme de cette définition en deux temps du budget d'un exercice a été atteint avec le budget 2013, les budgets rectificatifs

conduisant à une augmentation de près de 8 % des crédits de paiement initialement votés. Modifié par le traité de Lisbonne, le jeu interinstitutionnel va donc devoir trouver un nouveau point d'équilibre dans la sphère budgétaire.

Stéphane SAUREL¹

Ancien président du Comité budgétaire du Conseil de l'Union européenne, chargé d'enseignement à l'Université Saint-Louis (Bruxelles)

➤ Bibliographie indicative

Commission européenne, *Les finances publiques de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009 (4^e édition).

SAUREL S., *Le budget de l'Union européenne*, Paris, Réflexe Europe, La documentation française, 2010.

MESTRE C. & PETIT Y., *Les crises budgétaires sont-elles inscrites dans la carte génétique du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ?* Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier, Paris, LGDJ 2012, p.443.

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