



LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Depuis les traités de 1970 et de 1975, le rôle du Parlement dans la procédure budgétaire s'est progressivement renforcé. Le traité de Lisbonne a placé le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité pour l'adoption de la totalité du budget de l'Union européenne.

BASE JURIDIQUE

- Article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et article 106 bis du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique;
- Articles 36 à 52 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil^[1];
- Accord interinstitutionnel (AII) entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière approuvé par le Parlement le 19 novembre 2013^[2] et par le Conseil le 2 décembre 2013, à la suite de l'accord politique atteint par les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission, le 27 juin 2013.

OBJECTIFS

Le pouvoir budgétaire consiste à fixer le montant global et la répartition des dépenses annuelles de l'Union européenne ainsi que les recettes nécessaires pour les couvrir, et à contrôler l'exécution du budget. La procédure budgétaire proprement dite comprend la préparation et l'adoption du budget (voir fiche [1.4.1](#) pour plus de précisions sur les recettes de l'Union, voir fiche [1.4.2](#) pour plus de précisions sur les dépenses, voir fiche [1.4.3](#) pour plus de précisions sur le CFP, voir fiche [1.4.4](#) pour plus de précisions sur l'exécution du budget et voir fiche [1.4.5](#) pour plus de précisions sur le contrôle budgétaire).

DESCRIPTION

A. Historique

Le Parlement européen et le Conseil forment ensemble l'autorité budgétaire. Avant 1970, le pouvoir budgétaire appartenait exclusivement au Conseil; le Parlement n'avait qu'un rôle consultatif. Les traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975 accroissent les pouvoirs budgétaires du Parlement:

- le traité de 1970, tout en laissant au Conseil le dernier mot sur les «dépenses obligatoires» résultant d'obligations découlant du traité ou des actes adoptés en vertu du traité, donnait

[1]JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

[2]JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

au Parlement le dernier mot sur les «dépenses non obligatoires», qui représentaient initialement 8 % du budget;

— le traité de 1975 donne au Parlement le droit de rejeter l'ensemble du budget.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil et le Parlement effectuaient chacun deux lectures au cours de la procédure budgétaire, à l'issue desquelles le Parlement pouvait soit adopter le budget, soit le rejeter dans son ensemble.

Aucune modification importante n'a été introduite par les traités successifs jusqu'aux modifications décisives apportées par le traité de Lisbonne. Le traité de Lisbonne a simplifié la procédure budgétaire et l'a rendue plus transparente (codécision budgétaire). Les modifications découlent principalement de l'élimination de la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, ce qui permet d'appliquer le même traitement à toutes les dépenses au sein de la même procédure. La procédure a encore été simplifiée avec une seule lecture dans chaque institution, basée sur le projet de budget présenté par la Commission.

B. Les étapes de la procédure

L'article 314 du traité FUE définit les étapes et les dates à respecter au cours de la procédure budgétaire. Toutefois, les institutions conviennent chaque année d'un calendrier pragmatique en temps opportun avant le début de la procédure budgétaire, sur la base de la pratique actuelle.

1. Première étape: l'élaboration du projet de budget par la Commission

Le Parlement et le Conseil arrêtent des orientations sur les priorités budgétaires. La Commission établit le projet de budget et le transmet au Conseil et au Parlement au plus tard le 1^{er} septembre (conformément à l'article 314, paragraphe 2, du traité FUE, mais avant la fin du mois d'avril ou début mai, selon le calendrier pragmatique). Le projet de budget est susceptible d'être modifié ultérieurement par la Commission pour tenir compte de nouveaux développements, mais au plus tard au moment de la convocation du comité de conciliation (voir ci-dessous).

2. Deuxième étape: l'adoption de la position du Conseil sur le projet de budget

Le Conseil adopte sa position sur le projet de budget et la transmet au Parlement au plus tard le 1^{er} octobre (conformément à l'article 314, paragraphe 3, du traité FUE, mais avant la fin du mois de juillet selon le calendrier pragmatique). Le Conseil doit pleinement informer le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position.

3. Troisième étape: la lecture au Parlement

Le Parlement européen dispose de 42 jours pour réagir. Dans ce délai, il peut soit approuver la position du Conseil, soit s'abstenir de prendre une décision — auquel cas le budget est réputé définitivement adopté — ou adopter des amendements à la majorité de ses membres, auquel cas le projet ainsi amendé est renvoyé au Conseil et à la Commission. En accord avec le président du Conseil, le président du Parlement européen doit alors convoquer sans délai le comité de conciliation.

4. Quatrième étape: réunion du comité de conciliation et adoption du budget

À partir du jour de sa convocation, le comité de conciliation (composé des représentants des membres du Conseil et d'un nombre équivalent de représentants du Parlement européen) dispose de 21 jours pour aboutir à un accord sur un projet commun. Pour ce faire, il doit prendre une décision à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants, et à la majorité des représentants du Parlement. La Commission prend part aux procédures du comité de conciliation et lance toutes les initiatives nécessaires en vue de concilier les positions du Parlement et du Conseil.

Si, dans un délai de 21 jours, le comité de conciliation ne parvient pas à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget doit être présenté par la Commission. Si, dans ce délai, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, le Parlement et le Conseil disposent de 14 jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun. Le tableau ci-dessous résume les résultats possibles à l'issue de cette période de 14 jours.

Approbation du projet commun en conciliation

	Parlement	Conseil	Résultat
Positions sur le projet commun + = adopté – = rejeté Néant = aucune décision prise	+	+	Projet commun adopté
		–	Retour à la position du PE, éventuellement ^[3]
		Néant	Projet commun adopté
	Néant	+	Projet commun adopté
		–	Nouveau projet de budget de la Commission
		Néant	Projet commun adopté
	–	+	Nouveau projet de budget de la Commission
		–	Nouveau projet de budget de la Commission
		Néant	Nouveau projet de budget de la Commission

Lorsque la procédure est achevée avec succès, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement adopté. En cas d'absence d'accord au début d'un exercice budgétaire, un système de douzièmes provisoires est mis en place jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé. Dans ce cas, un montant ne pouvant dépasser le douzième des crédits du budget de l'exercice précédent peut être dépensé mensuellement pour chaque chapitre du budget. Cette somme ne peut dépasser le douzième des crédits prévus au même chapitre dans le projet de budget. Néanmoins, en vertu de l'article 315 du traité FUE, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, autoriser des dépenses excédant le douzième (conformément à l'article 16 du règlement financier) sauf si le Parlement européen, dans un délai de 30 jours, décide de réduire les dépenses autorisées par le Conseil.

5. Les budgets rectificatifs et supplémentaires

En cas d'événements inévitables, exceptionnels ou imprévus (en application de l'article 41 du règlement), la Commission peut être amenée à proposer des projets de budgets rectificatifs modifiant le budget qui a été adopté pour l'exercice en cours. Ces budgets rectificatifs sont soumis aux mêmes règles que le budget général.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

A. Pouvoirs conférés par l'article 314 du traité FUE

En 1970, le Parlement européen a obtenu le dernier mot sur les dépenses non obligatoires. Celles-ci sont passées de 8 % du budget en 1970 à plus de 60 % du budget en 2010, dernier exercice où cette distinction était opérée. Avec la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires

[3] Si le Parlement confirme certains ou l'ensemble de ses amendements précédents à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Si le Parlement n'atteint pas la majorité requise, la position convenue dans le projet commun est adoptée.

et dépenses non obligatoires (traité FUE), le Parlement européen dispose désormais du même pouvoir que le Conseil sur l'ensemble des dépenses du budget. La position du Parlement peut être considérée comme plus forte que celle du Conseil puisque ce dernier ne pourra jamais imposer un budget sans l'accord du Parlement alors que ce dernier pourra, dans certaines circonstances, avoir le dernier mot et imposer un budget sans l'accord du Conseil (voir B.4 ci-dessus). Or, cette situation est plutôt improbable et il serait plus approprié de dire que la nouvelle procédure budgétaire fait, en grande partie, l'objet d'une procédure de codécision réelle (bien que particulière) entre le Parlement et le Conseil, placés sur un pied d'égalité, et couvre l'intégralité des dépenses de l'Union. Le Parlement européen a rejeté l'ensemble du budget à deux occasions (en décembre 1979 et en décembre 1984) depuis qu'il en a obtenu le pouvoir en 1975. Depuis l'adoption des nouvelles dispositions figurant dans le traité de Lisbonne, il est arrivé à trois reprises que le comité de conciliation ne parvienne pas à un accord (dans le cas des budgets pour 2011, 2013 et 2015). Dans les trois cas, le nouveau projet de budget présenté par la Commission traduisant le quasi-compromis obtenu en conciliation a finalement été adopté.

Pour le budget 2018, les trois institutions sont parvenues à un accord lors du comité de conciliation du 18 novembre 2017, lequel a été suivi de l'adoption de la position du Conseil sur le nouveau projet de budget le 30 novembre et du vote en plénière au Parlement le même jour. Les négociateurs se sont accordés sur un compromis prévoyant 160,1 milliards d'euros en engagements et 144,7 milliards d'euros en paiements. Le budget 2018 vise avant tout à stimuler la croissance, les investissements et la création d'emplois, à soutenir l'emploi des jeunes ainsi qu'à relever les défis liés à la migration et à la sécurité.

B. accords interinstitutionnels sur la discipline budgétaire (AII) et cadres financiers pluriannuels (CFP) (voir fiche [1.4.3](#))

À la suite de plusieurs conflits relatifs à la base juridique de l'exécution du budget, les institutions ont adopté, en 1982, une déclaration commune qui prévoyait également des mesures destinées à garantir un déroulement plus serein de la procédure budgétaire. Elle a été suivie d'une série d'accords interinstitutionnels portant sur les périodes suivantes: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 et 2007-2013. Ces accords successifs ont instauré un cadre de référence interinstitutionnel pour les procédures budgétaires annuelles et ont très largement amélioré le déroulement de la procédure budgétaire:

L'AII actuel est entré en vigueur le 23 décembre 2013^[4]. Il vise à faciliter la procédure budgétaire annuelle et à compléter les dispositions du règlement CFP (qui est devenu un règlement contraignant avec des plafonds contraignants), notamment en ce qui concerne les instruments spéciaux qui ne relèvent pas du cadre financier pluriannuel. Ces dispositions concernent les instruments spéciaux ci-après: la réserve d'aide d'urgence, le fonds de solidarité de l'Union européenne, l'instrument de flexibilité, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation et la marge pour imprévus.

Même si les CFP ne remplacent pas la procédure budgétaire annuelle, les accords interinstitutionnels ont instauré une forme de codécision budgétaire qui permet au Parlement d'affirmer son rôle de branche de l'autorité budgétaire à part entière, de consolider sa crédibilité en tant qu'institution et d'orienter le budget en faveur de ses priorités politiques. Le traité de Lisbonne et le règlement financier disposent également que le budget annuel doit respecter les plafonds définis par le CFP, qui doit lui-même respecter les plafonds fixés lors de la définition de ses ressources propres.

[4]JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

C. Le Semestre européen

Le 7 septembre 2010, le Conseil «Affaires économiques et financières» a approuvé l'introduction du «Semestre européen», un cycle de coordination des politiques économiques au niveau de l'Union destiné à atteindre les objectifs d'Europe 2020. Il s'agit d'une période de six mois chaque année au cours de laquelle les politiques budgétaires et structurelles des États membres sont passées en revue afin d'y détecter des incohérences ou signes de déséquilibre éventuels. Sur la base d'une évaluation économique analytique, la Commission adresse aux États membres des orientations politiques (recommandations) portant sur des réformes budgétaires, macroéconomiques et structurelles. L'objectif du Semestre européen est de renforcer la coordination pendant que les décisions budgétaires importantes en sont encore au stade de l'élaboration au niveau national. Outre la coordination des budgets nationaux, le Parlement européen œuvre également à tirer parti des synergies et à renforcer la coordination entre les budgets nationaux et le budget de l'Union européenne.

Rita Calatozzolo
10/2018