

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0183/2009

18.3.2009

RAPPORT

sur les aspects financiers du traité de Lisbonne
(2008/2054(INI))

Commission des budgets

Rapporteure: Catherine Guy-Quint

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	14
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	38
AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL	41
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	45

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les aspects financiers du traité de Lisbonne (2008/2054(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007¹ (ci-après dénommé "traité de Lisbonne"),
 - vu le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, tel qu'amendé par l'Acte unique européen et les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice,
 - vu l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière²,
 - vu sa résolution du 11 mars 2003 sur la réforme de la procédure budgétaire: options possibles dans la perspective de la révision des traités³,
 - vu sa résolution du 29 mars 2007 sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne⁴,
 - vu sa résolution du 8 juin 2005 sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013⁵,
 - vu les conclusions du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 sur la démarche de reprise des travaux concernant le traité de Lisbonne,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des budgets et les avis de la commission des affaires étrangères ainsi que de la commission de l'agriculture et du développement rural (A6-0183/2009),
- A. considérant que le traité de Lisbonne introduit de profondes modifications en matière de finances de l'Union, notamment en ce qui concerne les relations interinstitutionnelles et les procédures décisionnelles,
- B. considérant qu'il établit une hiérarchie précise entre les actes fondamentaux de la vie financière et budgétaire de l'Union, œuvrant ainsi à la nécessaire clarification du système de prise de décision,

¹ JO C 306 du 17.12.2007, p. 1.

² JO C 139 du 14.6.2006, p. 1.

³ JO C 61 E du 10.3.2004, p. 143.

⁴ JO C 27 E du 31.1.2008, p. 214..

⁵ JO C 124 E du 25.5.2006, p. 373.

- C. considérant que le cadre financier pluriannuel (CFP), qui constitue la programmation sur plusieurs années des dépenses traduisant les priorités politiques de l'Union en termes financiers et qui plafonne les dépenses de l'Union pendant une période déterminée, devient dans le traité de Lisbonne un acte juridiquement contraignant, fondé sur une nouvelle base juridique spécifique pour l'adoption du règlement contenant ce cadre,
- D. considérant que le manque de contemporanéité entre les cadres financiers, d'une part, et les mandats du Parlement européen et de la Commission, d'autre part, a jusqu'à présent contribué à déposséder pour partie le Parlement de ses pouvoirs en matière budgétaire, car il est souvent lié à un cadre financier négocié et adopté lors de la législature précédente,
- E. considérant que, si aucun changement n'est opéré dans le calendrier, certaines législatures du Parlement ne seront jamais en position de prendre des décisions budgétaires les engageant, car le cadre financier adopté par leurs prédécesseurs couvre toute la durée de leur mandat,
- F. considérant que la faible amplitude actuelle des marges disponibles sous chaque rubrique ainsi que la dotation réduite des mécanismes de flexibilité disponibles rendent très difficile la réaction adéquate de l'Union à des éléments politiques imprévus et risque de vider la procédure budgétaire annuelle de sa substance,
- G. considérant que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne exige que les institutions responsables des décisions financières et budgétaires de l'Union trouvent un accord sur une transition optimale vers les nouveaux actes juridiques et les nouvelles procédures de décision,
- H. considérant que, pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le budget de l'Union doit être pris en compte dans la coordination des stratégies budgétaires des États membres,
- I. considérant que le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 a réaffirmé que le traité de Lisbonne était nécessaire pour aider l'Union élargie à fonctionner de manière plus efficace, plus démocratique et plus effective, y compris sur la scène internationale, et qu'il a défini une démarche ainsi que des garanties juridiques répondant aux préoccupations exprimées par les électeurs irlandais afin que le traité puisse entrer en vigueur avant la fin de 2009, tout en respectant les buts et objectifs des traités,

Appréciation globale

- 1. se félicite des progrès réalisés par le traité de Lisbonne en matière de contrôle démocratique et de transparence pour les finances de l'Union; signale la nécessité de renforcer et d'adapter les mécanismes de concertation interinstitutionnelle et les méthodes de coopération interne afin de permettre au Parlement d'utiliser pleinement ses nouveaux pouvoirs;

Ressources propres

- 2. regrette, en ce qui concerne les ressources propres de l'Union, que les États membres n'aient pas saisi l'occasion de mettre en place un système de véritables ressources propres

de l'Union, plus équitable, plus transparent, plus aisément perceptible par le citoyen et soumis à une procédure de décision plus démocratique;

3. regrette, en particulier, qu'aucun progrès n'ait été accompli pour associer le Parlement à la définition des limites et du type des ressources propres dont l'Union dispose; rappelle que la séparation entre la décision sur les recettes et la décision sur les dépenses est maintenue;
4. salue, en revanche, les efforts réalisés en ce qui concerne la possibilité d'adoption des mesures d'exécution de la décision sur les ressources propres grâce à une procédure législative spéciale selon laquelle le Conseil ne décide, à la majorité qualifiée, qu'après l'approbation du Parlement;
5. demande au Conseil d'utiliser au maximum cette modalité afin de rendre la procédure de décision plus souple;

Cadre financier pluriannuel

6. se félicite de la formalisation dans le traité de Lisbonne du CFP, lequel devient un acte juridiquement contraignant; rappelle que le CFP établit la programmation des dépenses de l'Union et plafonne les dépenses de l'Union pendant une période déterminée, en contribuant au renforcement de la discipline budgétaire;
7. accueille positivement le fait que le règlement fixant le CFP devra être conjointement approuvé par le Parlement et le Conseil, au moyen d'une procédure spéciale;
8. regrette, cependant, que le traité de Lisbonne ait maintenu l'exigence de décision à l'unanimité au Conseil pour l'adoption du CFP, rendant la procédure de décision très difficile et favorisant une négociation sur le mode du "plus petit commun dénominateur"; encourage par conséquent le Conseil européen à utiliser, dès que possible, la clause qui lui permet, par une décision prise à l'unanimité, de passer à la majorité qualifiée pour l'adoption du CFP;
9. regrette également que, dans la nouvelle procédure, le Parlement n'ait qu'un droit d'approbation et non un véritable pouvoir de codécision; insiste cependant sur le fait que le traité de Lisbonne a prévu que les institutions doivent tout mettre en œuvre dès le début de la procédure pour garantir son succès final; invite donc le Conseil à se rendre disponible dès le début de la procédure pour bâtir un dialogue politique structuré avec le Parlement afin de prendre pleinement en compte les priorités de celui-ci;
10. constate que le traité de Lisbonne indique que le CFP portera non seulement sur les "montants" des "plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements", mais aussi sur "toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle"¹;

¹ Article 312, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée) (JO C 115 du 9.5.2008, p. 47).

Durée du CFP

11. se félicite que le traité de Lisbonne prévoie la possibilité d'une programmation financière sur cinq ans, de façon à la faire coïncider dans la mesure du possible (à condition que les adaptations nécessaires soient réalisées) avec les mandats du Parlement et de la Commission, tel que l'exige la logique démocratique; souligne qu'il pourrait être nécessaire de prévoir des modalités particulières afin de répondre aux besoins de politiques spécifiques qui nécessitent des périodes de programmation financière plus longues;
12. soutient donc le passage à un CFP de cinq ans, mais n'ignore pas qu'il pourrait s'avérer difficile de réaliser une coïncidence parfaite entre le CFP, le mandat du Parlement européen et celui de la Commission, sachant qu'un délai de négociation d'un an au minimum peut être nécessaire pour permettre à chaque législature du Parlement et à chaque mandature de la Commission de prendre les décisions politico-financières fondamentales pendant la durée de leur mandat;
13. considère comme très positive l'intégration du CFP dans une logique globale de programmation stratégique interinstitutionnelle - notion par ailleurs renforcée dans le traité de Lisbonne - tel que suggérée dans le rapport de la commission des affaires constitutionnelles sur l'équilibre institutionnel¹;
14. soutient la proposition formulée dans ce rapport selon laquelle le nouveau collège des commissaires, lors de la présentation de son "programme pour la législature", doit soumettre des propositions sur les orientations du cadre financier qu'il considère comme nécessaires à l'accomplissement des priorités politiques de son mandat, priorités qui seraient alors, une fois le programme de législature agréé entre les institutions, développées à travers ses propositions dans le CFP;
15. estime par ailleurs que, lors des débats en séance plénière et des auditions devant les commissions parlementaires, le candidat à la présidence de la Commission devrait déjà être en mesure de fournir des indications sur les conséquences financières prévisibles des objectifs politiques que la nouvelle Commission envisage de poursuivre;
16. souligne que la transition vers un système de programmation financière de cinq ans, tel que mentionné ci-dessus, pourrait exiger la prolongation et l'adaptation du CFP actuel jusqu'à 2016 inclus afin que le prochain CFP de cinq ans entre en vigueur, au plus tard, au début 2017²; recommande que les négociations relatives au prochain CFP soient, en tout

¹ Rapport du 18 mars 2009 sur l'impact du traité de Lisbonne sur le développement de l'équilibre institutionnel de l'Union européenne (A6-0142/2009).

² Selon le modèle décrit par ce tableau du rapport de la commission des budgets du 26 février 2009 sur le réexamen à mi-parcours du cadre financier 2007-2013 (A6-0110/2009):

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
prép. budget	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Législature	2004 / 2009		2009 / 2014					2014 / 2019				
CFP	Réexamen 2007 / 2013						2013 / 2016			2017 / 2022		

état de cause, conclues pour la fin du premier trimestre de 2016, en sorte que la procédure budgétaire pour 2017 puisse être conduite en tenant déjà compte des paramètres du cadre qui sera en vigueur en 2017;

17. souligne que les négociations devraient être menées de manière à permettre aux institutions d'envisager l'entrée en vigueur d'un nouveau CFP dès 2016;
18. estime que la prolongation et l'adaptation de l'actuel CFP devraient être prises en considération lors du prochain réexamen à mi-parcours en 2010;

Flexibilité

19. souligne que le caractère juridiquement contraignant du CFP appelle plus que jamais à l'introduction d'une flexibilité accrue afin de permettre à l'Union de réagir aux défis imprévus de façon suffisamment souple et efficace, au sein de l'Union comme à l'extérieur de celle-ci;
20. attire l'attention sur le fait que le traité de Lisbonne prévoit la prolongation des plafonds et des autres dispositions du CFP correspondant à la dernière année en cours si le nouveau CFP n'a pas pu être adopté avant l'expiration du précédent; est d'avis que ceci constitue un argument supplémentaire en faveur d'une flexibilité accrue;
21. insiste, dans cette optique, sur l'importance de renforcer les mécanismes de flexibilité à l'intérieur de chaque rubrique et entre des rubriques différentes, d'une part, et via des instruments de flexibilité spécialisés et mobilisables en dehors des marges, d'autre part;
22. rappelle que la commission des budgets sera amenée à se prononcer sur ces questions lors de l'adoption de son rapport sur la révision à mi-parcours du cadre financier 2007-2013;

Passage de l'accord interinstitutionnel au CFP

23. rappelle la nécessité de trouver, en temps utile avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, un accord entre les institutions sur la façon de passer de l'actuel accord interinstitutionnel à un CFP contenu dans un acte législatif tel que prévu par le traité de Lisbonne; rappelle qu'une période de huit semaines est nécessaire pour que les parlements nationaux puissent examiner les projets d'actes législatifs;
24. considère à ce propos qu'il faudra trouver un accord sur la distribution des dispositions contenues actuellement dans l'accord interinstitutionnel et qui doivent "glisser" vers le CFP, sur les dispositions qui trouveraient leur place dans le futur règlement financier ou encore sur celles qui justifieraient, le cas échéant, le maintien d'un accord interinstitutionnel - éventuellement enrichi de nouvelles dispositions - sur la coopération budgétaire; rappelle que cette division des dispositions de l'actuel accord interinstitutionnel devra se faire en tenant compte des critères énoncés dans le traité de Lisbonne lui-même;

Procédure budgétaire annuelle

25. accueille très favorablement la suppression de la distinction entre les dépenses obligatoires (DO) et les dépenses non obligatoires (DNO), qui a pour corollaire le droit du Parlement de décider à égalité de compétences avec le Conseil sur l'ensemble des dépenses de l'Union;
26. souligne que la suppression de la distinction entre DO et DNO n'entre pas en contradiction avec l'obligation pour l'Union de respecter ses engagements financiers, et se félicite que le traité de Lisbonne reconnaisse qu'il appartient au Parlement, au Conseil et à la Commission de veiller "à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers"¹;
27. note que les changements dans la procédure annuelle devraient tendre à la simplification de celle-ci en créant une lecture unique pour chaque institution et en mettant en place plusieurs dispositifs destinés à faciliter l'accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire; souligne que ces changements doivent permettre de réduire la bureaucratie;

Rôle de la Commission

28. souligne le renforcement du rôle conféré à la Commission, laquelle acquiert le droit d'initiative en matière budgétaire et peut modifier son projet de budget jusqu'au moment où le comité de conciliation est convoqué;
29. se félicite que le traité reconnaisse également qu'il appartient à la Commission de prendre toutes les initiatives nécessaires pour rapprocher les positions du Parlement et du Conseil pendant les travaux du comité de conciliation, l'invitant ainsi à assumer pleinement son rôle de médiateur entre le Parlement et le Conseil en vue de l'obtention de l'accord;

Une logique complètement nouvelle

30. attire l'attention sur le fait que la nouvelle procédure ne comporte qu'une lecture unique de chacune des institutions sur le projet de budget; souligne que la nouvelle procédure et sa lecture unique ne permettent plus de facto aux institutions de corriger leur position en deuxième lecture comme cela pouvait être le cas auparavant; est donc convaincu que cette procédure nécessitera que le Parlement arrête ses priorités politiques à un stade précoce et adapte en conséquence son approche et son organisation opérationnelles permettant d'atteindre la totalité des objectifs fixés;
31. rappelle que cette lecture doit affirmer les priorités politiques du Parlement, mais doit aussi lui permettre de trouver un accord avec le Conseil à l'issue du comité de conciliation (ou de voter à nouveau ses amendements à une large majorité, en cas d'approbation par le Parlement et de rejet par le Conseil du texte issu du comité de conciliation);

¹ Article 323 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée).

32. insiste, dans ce contexte, sur l'importance du maintien d'un calendrier pragmatique similaire à l'actuel, tout en appelant à une mise en œuvre en temps utile des mécanismes de concertation; rappelle, par ailleurs, que l'introduction de mécanismes informels de dialogue entre les institutions est cruciale pour faciliter l'accord avant le début de la procédure puis tout au long de celle-ci;
33. est convaincu que le traité de Lisbonne renforcera les pouvoirs du Parlement à la condition que ce dernier se donne les moyens de gérer efficacement le resserrement du calendrier et le besoin accru d'anticipation induits par la nouvelle procédure;
34. est d'avis que, à l'avenir, la résolution du Parlement précédant la première réunion de conciliation aura une importance accrue, car elle permettra au Parlement d'énoncer formellement ses priorités budgétaires pour l'exercice budgétaire à venir, sans être conditionné par des considérations tactiques dérivant de la position du Conseil sur le projet de budget; estime que ladite résolution permettra ainsi aux autres institutions de discerner clairement les priorités du Parlement avant les négociations interinstitutionnelles; ajoute que cela permettra au Parlement de présenter des lignes directrices initiales concernant les projets pilotes et les actions préparatoires;
35. rappelle que ces priorités seront aussi d'une grande utilité au Parlement en tant que lignes directrices pour sa lecture du projet de budget mais aussi comme mandat pour sa délégation lors des négociations au comité de conciliation;
36. insiste sur l'importance d'organiser un trilogue au mois de juillet afin de permettre à chaque institution d'avoir une indication claire des priorités des autres parties et au Parlement de porter à la connaissance des autres institutions le contenu de la résolution de juillet sur le projet de budget;
37. met en exergue l'utilité politique de la mise en place - dans le respect des compétences propres de chacun - d'un dialogue approfondi avec les commissions homologues des parlements nationaux sur le projet de budget et les priorités du Parlement pour la procédure budgétaire annuelle;

Comité de conciliation

38. souligne l'importance qu'aura à l'avenir le comité de conciliation, en tant qu'instance de résolution des divergences politiques entre les deux branches de l'autorité budgétaire; rappelle que ce comité sera chargé de trouver, dans les 21 jours, un accord sur un texte de compromis, lequel entrera en vigueur s'il n'est pas rejeté par l'autorité budgétaire; considère qu'il faut assurer à ce comité une composition politique du plus haut niveau;
39. se félicite que le traité de Lisbonne attribue un rôle décisif au Parlement à la fin de la procédure; relève en effet que:
 - le texte du comité de conciliation ("projet commun") ne sera pas considéré comme adopté si le Parlement s'y oppose (à la majorité des membres qui le composent);
 - si le Conseil rejette le projet commun tandis que le Parlement l'approuve, soit celui-ci

entre en vigueur tel quel, soit le Parlement peut imposer les amendements qu'il avait adoptés lors de sa lecture du projet de budget, à la majorité qualifiée (la majorité des membres qui le composent plus les trois cinquièmes des voix exprimées);

40. souligne qu'il serait souhaitable que la délégation du Parlement au comité de conciliation soit présidée par le président de la commission des budgets et qu'elle intègre, si nécessaire et sans porter préjudice au caractère politique de la nomination de ses membres par les groupes politiques, outre les membres de cette commission, des membres des commissions parlementaires spécialisées si les négociations portent sur une question spécifique qui relève de leur compétence;
41. invite le Conseil à trouver rapidement un accord avec le Parlement sur le mode de fonctionnement du comité de conciliation;
42. considère, pour sa part, que le comité de conciliation devrait pouvoir se réunir au moins deux fois, si cela est nécessaire pour trouver un accord, au plus haut niveau politique, ses réunions devant être précédées d'un trilogue politique préparatoire, selon la formule traditionnelle; rappelle la nécessité que les représentants du Conseil soient dotés lors de ces rencontres d'un mandat politique de négociation;
43. propose que ces travaux soient préparés par un groupe préparatoire interinstitutionnel, composé du rapporteur général accompagné de représentants des groupes politiques pour le Parlement et du représentant permanent du pays qui exerce la présidence de l'Union, en laissant ouverte la possibilité que celui-ci soit accompagné des deux autres présidences au niveau de la troïka;
44. rappelle aussi que les institutions doivent se mettre d'accord sur la composition du secrétariat de ce comité, lequel devrait vraisemblablement être composé de fonctionnaires des deux branches de l'autorité budgétaire et assisté par la Commission;

Questions agricoles

45. attire l'attention sur le fait que la règle selon laquelle la Commission ne peut plus modifier son projet après la convocation du comité de conciliation ne permet plus le recours à la traditionnelle lettre rectificative d'automne pour tenir compte des prévisions mises à jour pour la politique agricole et ses implications budgétaires; estime que, dans un tel cas, la procédure la plus adéquate serait la présentation par la Commission - si nécessaire - d'un projet de budget rectificatif spécifique (un "BRS agricole") une fois toutes les données agricoles établies définitivement;

Relations avec le pouvoir législatif

46. souligne que le parallélisme entre l'extension du pouvoir budgétaire du Parlement à toutes les dépenses de l'Union et la quasi-généralisation de la codécision en matière législative appelle une plus grande prise en considération de la dimension budgétaire de l'activité législative; considère comme nécessaire, à cette fin, d'accroître la coopération entre la commission des budgets et les commissions sectorielles afin de prendre dûment en considération l'impact de l'activité législative du Parlement en matière financière,

notamment en ce qui concerne son impact sur le CFP et sur le budget annuel; propose, dans cette optique, que les comités de conciliation législative sur des matières ayant un impact financier intègrent un membre de la commission des budgets; rappelle, à cet effet, les travaux du groupe de travail sur la réforme parlementaire, notamment en ce qui concerne les formes spécifiques de coopération entre les commissions parlementaires évoquées dans le troisième rapport intermédiaire;

47. rappelle, par ailleurs, que le traité de Lisbonne étend à toutes les institutions de l'Union l'obligation de veiller au respect de la discipline budgétaire; rappelle que le règlement intérieur du Parlement prévoit déjà une procédure spécifique pour garantir le respect de ce principe; considère qu'il faudra rendre cette procédure plus opérationnelle et performante;

Règlement financier

48. se félicite que le règlement financier devienne un règlement adopté conformément à la procédure législative ordinaire (codécision) par le Parlement et le Conseil, après avis de la Cour des comptes;
49. rappelle que le traité de Lisbonne contient les principales dispositions permettant d'opérer la distinction entre les dispositions de l'actuel accord interinstitutionnel qui devraient trouver leur place dans le futur accord interinstitutionnel et celles qui devraient plutôt être intégrées dans le CFP;
50. note, cependant, que le règlement financier devrait inclure toutes les dispositions nécessaires pour définir la procédure conformément aux dispositions du traité¹; estime que cette formulation couvrirait le fonctionnement du comité de conciliation, le mécanisme de déclenchement et, bien sûr, la mise à jour des dispositions du règlement financier directement touchées par les modifications du traité de Lisbonne (à savoir l'abolition de la différence entre DO et DNO, une nouvelle procédure de codécision pour les virements, etc.);
51. considère comme crucial que les institutions trouvent un accord politique sur ces questions en temps utile, afin que, une fois le traité de Lisbonne entré en vigueur, les modifications nécessaires du règlement financier puissent être rapidement introduites selon la nouvelle procédure et prévoient, si besoin est, des dispositions provisoires permettant à la procédure budgétaire de se poursuivre sans heurt;
52. invite la Commission à soumettre en temps utile une proposition susceptible de permettre au Parlement et au Conseil de trouver un accord sur l'application de la distinction visée au paragraphe 49 au contenu de l'actuel accord interinstitutionnel;
53. soutient que cette adaptation du règlement financier ne doit en aucun cas être confondue avec la révision triennale de celui-ci prévue pour 2010;

¹ Selon l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), il doit inclure "les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et l'exécution du budget".

Impact budgétaire des modifications institutionnelles et des nouvelles compétences de l'Union

54. note que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aura aussi un impact sur le budget de l'Union en ce qui concerne les innovations qu'il introduit au niveau institutionnel, notamment l'élévation du Conseil européen au rang d'institution accompagnée de la création d'une présidence fixe ainsi que la création du poste de haut représentant et du service européen pour l'action extérieure qui a pour fonction d'appuyer son action;
55. réaffirme, d'ores et déjà, son intention d'exercer pleinement ses pouvoirs budgétaires en ce qui concerne ces innovations institutionnelles et souligne l'importance de parvenir en temps utile à un accord politique avec le Conseil sur le financement du Conseil européen et en particulier de sa présidence fixe, ainsi que sur le financement du futur service européen pour l'action extérieure; souligne que le financement de ce service doit demeurer totalement sous le contrôle de l'autorité budgétaire;
56. souligne que, dans le cadre de la PESC et de la politique de sécurité et de défense commune, le traité de Lisbonne prévoit l'établissement de nouvelles procédures pour offrir un accès rapide au budget de l'Union et pour créer un fonds de lancement alimenté par des contributions des États membres; souligne, néanmoins, que toutes les actions extérieures de l'Union devraient être en règle générale financées sur les crédits de la Communauté, et seulement à titre d'exception – en cas d'urgence – sur la base des contributions hors budget de l'Union;
57. constate que le traité de Lisbonne aura aussi un impact financier, au demeurant limité, consécutivement aux nouvelles compétences spécifiques attribuées à l'Union; se déclare prêt à analyser, le moment venu, les conséquences concrètes de l'exercice de ces nouvelles compétences; est d'avis que la mise en œuvre de celles-ci, dans leur ensemble, ne se fera certainement pas immédiatement après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne mais au fur et à mesure que les propositions législatives y afférentes seront élaborées; considère, toutefois, que leur financement ne doit pas se faire au détriment du financement des activités actuelles de l'Union;

Coordination avec les budgets nationaux

58. souhaite inviter les parlements nationaux à participer, chaque année, à un débat commun et public sur les orientations des politiques budgétaires nationales et communautaire, préalablement à l'examen des projets de budget respectifs, de manière à introduire, dès l'origine, un cadre de réflexion commun pour la coordination des politiques nationales des États membres, tout en prenant en compte l'apport communautaire;
59. observe que la décision sur la répartition des dépenses du budget de l'Union au regard des grands objectifs de l'Union serait utilement éclairée par la publication annuelle, par chaque État membre, des crédits budgétaires nationaux et, éventuellement, régionaux, qui contribuent à la réalisation de ces objectifs;

o

o o

60. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I - Introduction

1. Le Traité de Lisbonne introduit de profondes modifications en matière de finances de l'Union, notamment en ce qui concerne les relations interinstitutionnelles et les procédures décisionnelles. Il établit parallèlement une hiérarchie précise entre les actes fondamentaux de la vie financière et budgétaire de l'Union, œuvrant ainsi à la nécessaire clarification du système de prise de décision.
2. Le principe, qui découle des dispositions du Traité de Lisbonne, s'articule autour de quatre axes principaux :
 - les Etats membres restent fondamentalement maîtres de la recette du budget, via les ressources propres de l'Union
 - Le Conseil et le PE doivent obligatoirement s'entendre, dans la limite des ressources propres, sur la programmation de la dépense laquelle devient juridiquement contraignante
 - La distinction entre Dépenses obligatoires et Dépenses non-obligatoires est abolie : le budget dans sa globalité doit être adopté conjointement par le PE et le Conseil, dans le respect du cadre financier pluriannuel. Par ailleurs, les pouvoirs du PE sont renforcés dans la procédure d'adoption du budget : aucun budget annuel ne peut être adopté sans l'accord du PE, alors que celui-ci peut forcer l'adoption d'un budget contre la volonté du Conseil.
 - La responsabilité du Parlement est accrue dans le domaine de la discipline budgétaire. Selon les dispositions du Traité de Lisbonne, ci-après dénommé TL, le règlement financier devra être adopté par le PE et le Conseil selon la procédure législative ordinaire (art 279 TFUE), c'est à dire en codécision.
3. Le rapporteur se propose d'explorer les modifications qu'entraînerait l'adoption du Traité de Lisbonne quant à la procédure budgétaire et les pouvoirs du Parlement y afférents. Il est en effet nécessaire de comprendre que, s'il réaffirme certains principes basiques de l'organisation financière de l'Union (discipline budgétaire, bonne gestion financière, etc..), le Traité introduit des changements significatifs, notamment en ce qui concerne la procédure budgétaire.
4. Les principaux thèmes abordés sont l'articulation entre le futur cadre financier et le règlement financier pour ce qui concerne les dispositions prévues actuellement dans l'AI; les implications budgétaires des modifications institutionnelles et les nouvelles compétences de l'Union.

II - Le financement de l'Union (article 269 TFUE)

1. Le traité n'a pas modifié la logique du financement de l'Union. La décision fondamentale du système des ressources européennes est maintenue dans sa compétence au niveau des Etats-membres : une décision du Conseil adoptée à l'unanimité, qui n'entre en vigueur qu'après l'approbation par tous les Etats membres et selon leurs règles constitutionnelles respectives. Bien que l'initiative appartienne à la Commission et que le PE participe à la procédure en émettant son avis, ce pouvoir revient essentiellement aux Etats membres.
2. Le principe de la suffisance des moyens a été maintenu tel quel dans les Traités actuels : *"L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques"* (article 269, premier alinéa du TFUE). Ceci est par ailleurs confirmé dans le principe fondamental de la discipline budgétaire qui veut que *"l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 270bis"*.
3. Le TL a cependant à la fois clarifié certains aspects et introduit un début de "communautarisation" du système. Il apporte en effet un élément nouveau au contenu de la décision des ressources propres, en prévoyant la possibilité *"d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante"*. Cependant, ceci n'est que la confirmation de la réalité déjà en vigueur : le Traité n'agissant pas à ce niveau, c'est dans la décision ressources propres qu'on fixe les types de ressources propres dont l'Union dispose. Il en va de même pour le montant de ces ressources, ce qui inclut naturellement la possibilité de les modifier, de les supprimer ou d'en créer des nouvelles. Le rapporteur considère que ceci ouvre à terme une voie pour qu'on puisse évoluer vers un système de ressources propres plus équitable, plus transparent et plus visible aux yeux du citoyen.
4. Un nouvel alinéa ajouté à l'article 269 TFUE prévoit que les mesures d'exécution du système des ressources propres seront adoptées par règlement du Conseil adopté à la majorité qualifiée et avec l'approbation du PE. Cette disposition ouvre, malgré la restriction selon laquelle les mesures d'exécution sont prises dans les limites prévues par la décision "ressources propres", une voie vers un rôle accru du PE en matière de ressources propres.

En conclusion, si on peut voir dans les innovations apportées par le traité l'amorce d'une évolution positive, on peut regretter que l'opportunité n'ait pas été saisie pour faire des progrès substantiels, à savoir la transformation du système en de véritables ressources propres de l'Union qui offriraient une participation véritable aux Institutions de l'Union dans la procédure et conférerait un rôle plus prépondérant au Parlement européen.

III - Le cadre financier pluriannuel

1. Le TL, comme le Parlement l'avait auparavant réclamé à de nombreuses reprises, consacre le principe selon lequel le cadre financier pluriannuel serait un acte juridiquement contraignant¹, fondé sur la création d'une base juridique spécifique pour l'adoption du règlement contenant ce cadre. Ce règlement doit être adopté par le Conseil grâce à une procédure législative spéciale dans laquelle le PE a un pouvoir décisif.
2. L'article 270bis attribue au cadre financier pluriannuel, dans le paragraphe 1, la fonction d'*"assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union, dans la limite des ressources propres"*. Il ajoute, au dernier alinéa, que *"le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel"*. Cet alinéa, en complément du principe énoncé à l'article 269 paragraphe 4 (*"l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 270bis"*), pose les jalons de la discipline budgétaire de l'Union².

Le contenu du CFP

3. Le Traité institutionnalise la pratique actuelle. L'article 270bis dispose que le CFP doit *"fixer les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements"*.
4. Cependant, le TL dispose que *"Le cadre financier prévoit toute autre disposition nécessaire au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle"*(paragraphe 3, 1er alinéa). Ceci veut dire que le CFP couvre une partie du contenu des deux parties de l'Accord interinstitutionnel sur la discipline financière³ actuellement en vigueur, et pas seulement l'indication des plafonds de dépenses. Cet aspect particulier sera traité au chapitre VI.

¹ Selon les Etats membres, cette formalisation juridiquement contraignante était la contrepartie nécessaire à la suppression de la distinction entre DO/DNO, car plusieurs Etats membres considéraient que l'extension du pouvoir budgétaire du PE à la totalité des dépenses de l'Union devait être encadrée par une discipline budgétaire rigoureuse. Le PE soutenait depuis des années une démarche tendant à rendre plus claire et transparente la discipline budgétaire, conscient du rôle essentiel que celle-ci a joué dans la pacification de l'ancien conflit budgétaire entre Conseil et Parlement et permis à l'Union de développer de façon équilibrée et programmée ses politiques.

² On notera à propos, que le principe énoncé à l'article 269 paragraphe 4 du TFUE correspond dans une large mesure à l'article 270 de l'actuel TCE, avec la différence significative (au delà de l'ajout de la limite du cadre financier pluriannuel) que celui ci se référerait seulement à la Commission, alors que le nouvel article se réfère à l'Union dans son ensemble, donc à toutes ses Institutions. Ceci veut dire que le TL considère la discipline budgétaire comme une obligation juridique s'imposant à toutes les institutions, qui devront donc le mettre pleinement en œuvre, chacune dans son domaine spécifique de compétences.

³ L'accord interinstitutionnel (AII) entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO n° C 139 du 14/06/2006) a pour objet de mettre en œuvre la discipline budgétaire. Il engage toutes les institutions et s'applique à toutes les dépenses couvertes par le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Il vise à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle et la coopération interinstitutionnelle dans le domaine budgétaire et permet d'assurer une bonne gestion financière.

La procédure

5. Le cadre financier pluriannuel est un règlement adopté au moyen d'une procédure législative spéciale qui exige son adoption par le Conseil, à l'unanimité, après l'approbation du PE. Le PE a donc un pouvoir décisif. On rappelle qu'il s'agit d'une formalisation de la pratique des accords interinstitutionnels de ces dernières années.
6. Par ailleurs, le paragraphe 5 de l'article 270 bis insiste sur le fait que *"Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption"*. Cette disposition vise à différencier la procédure budgétaire de la codécision et à atténuer la logique d'une procédure de type avis conforme.

Une solution provisoire pour surmonter un échec éventuel des négociations

7. L'article 270bis paragraphe 4 reflète l'éventualité que des difficultés puissent surgir lors de la négociation de chaque perspective financière et envisage la possibilité d'un échec de l'accord, échec d'autant plus probable que la règle de l'unanimité au Conseil a été maintenue, même si la possibilité de passer à la majorité qualifiée est inscrite au Traité. Il prévoit dans ce cas que lorsque le nouveau CFP *"n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte"*.

La durée du CFP

8. Le TL prévoit que le cadre financier pluriannuel ait une durée minimale de cinq ans. L'objectif visé est de faire coïncider dans la mesure du possible la durée du CFP avec le mandat du PE et de la Commission, comme le PE le réclame depuis longtemps. La conclusion de chaque accord interinstitutionnel sur les perspectives financières devrait être l'occasion de lancer un programme législatif qui correspond dans la réalité à un programme politique et financier. Celui-ci devrait donc logiquement être rattaché au mandat démocratique du Parlement élu et d'une Commission politiquement responsable devant lui¹. La pratique du cadre des perspectives financières a pu amener certaines législatures du PE à "hériter" d'un cadre financier sur lequel elles n'avaient eu aucune prise². Il en est de même pour la Commission, qui est parfois obligée d'exécuter le cadre

¹ Dans sa résolution sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 (2004/2209(INI)), le Parlement réaffirme que *"pour des raisons de responsabilité démocratique, il est favorable à un parallélisme entre la durée d'application des perspectives financières et les mandats, d'une durée de cinq ans, du Parlement européen et de la Commission"*.

² On pourrait par conséquent prévoir un CFP de 5 ans en commençant deux, voire trois années après le début du mandat du PE et de la Commission (5 ans à partir de N+2 ou N+3, N étant l'année du début des mandats du PE et de la Commission). Il faudra noter que les élections européennes se tenant en juin de l'année N et la Commission commençant son mandat en octobre/novembre - en pratique N+2 signifie un peu plus d'un an pour les négociations - ce qui ne peut pas suffire pour l'adoption d'un nouveau CFP.

financier qu'une autre Commission aurait négocié antérieurement. Elle est donc contrainte d'endosser les choix politiques faits par l'exécutif antérieur¹.

9. Le rapporteur est donc d'avis de créer un lien plus direct entre le CFP et les mandats politiques, notamment pour la nomination des commissaires européens. Lorsque le Collège sera soumis collectivement à l'approbation du Parlement européen, celui-ci pourrait également statuer en fonction d'une proposition financière de politique générale formulée par le Collège. De la même façon, le Parlement européen, en campagne pour les élections européennes, pourrait défendre un projet politique et financier qu'il s'engagerait, devant les citoyens, à réaliser.

La transition vers le nouveau système

10. Toutefois, cette disposition ne règle pas le problème spécifique de la transition du système actuel vers le régime prévu dans le TL. L'article 270bis, paragraphe 1, troisième alinéa, affirme que le budget doit respecter le CFP. Il faudra par conséquent disposer d'un CFP dûment adopté selon les règles en vigueur du nouveau traité pour que le PE et le Conseil puissent adopter le budget annuel.
11. Pour autant, comme mesure transitoire, et au cas où il ne serait pas possible de terminer les procédures avant l'adoption du budget annuel, on pourrait envisager que, sur base du principe de continuité, un vote du budget puisse avoir lieu, dans le respect des procédures prévues par le traité et en accord avec le cadre financier actuel.

Le cadre financier pluriannuel devient un acte juridiquement contraignant. C'est un règlement adopté au moyen d'une procédure législative spéciale qui exige son adoption par le Conseil, à l'unanimité, après l'approbation du PE. Le paragraphe 5 de l'article 270 bis rappelle d'ailleurs que les Institutions sont obligées de prendre " *toute mesure nécessaire pour faciliter [l'] adoption* » du cadre financier tout au long de la procédure. Cette disposition renforce le rôle de la coopération interinstitutionnelle qui doit s'instaurer dès le début de la procédure afin de garantir sa conclusion favorable.

Le Traité de Lisbonne prévoit que le cadre financier pluriannuel doit avoir une durée minimale de cinq ans. L'objectif est, dans la mesure du possible, de faire coïncider la durée du CFP avec le mandat du PE et de la Commission, comme le Parlement l'a déjà demandé à plusieurs reprises. Le Parlement pourrait de ce fait statuer sur les auditions des futurs Commissaires européens en fonction d'une proposition financière de politique générale formulée par le Collège. De la même façon, le Parlement européen, en campagne pour les élections européennes, pourrait défendre un projet politique et financier qu'il s'engagerait, devant les citoyens, à réaliser.

¹ On rappellera ici les difficultés qu'une situation de ce type a causées lors de la négociation du dernier accord interinstitutionnel, lorsque le PE a dû pousser la Commission Barroso, avec laquelle les négociations avaient été conclues, à confirmer son acceptation du paquet de propositions qui avait été formulées par la Commission Prodi comme bases de conclusion de l'accord.

IV - Le budget annuel

1. La procédure budgétaire annuelle a été fortement transformée par le nouveau Traité. En premier lieu, le TL institue la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires (DO) et dépenses non-obligatoire (DNO). La conséquence logique est que, à l'avenir, le PE et le Conseil décideront en égalité de circonstances sur la totalité du budget.
2. Les dépenses à caractère contraignant continuent d'exister. Le Traité, à l'article 279bis, laisse en effet inchangée la règle, à première vue superfétatoire, selon laquelle le PE, le Conseil et la Commission "*veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers*".
3. La seconde modification est l'abandon de la deuxième lecture qui a pour corollaire la création d'une nouvelle procédure de conciliation budgétaire. Il s'agit d'une procédure spéciale, avec une obligation de résultat justifiée par la nature particulière de l'acte en discussion¹.

A. Le déroulement de la procédure budgétaire annuelle

(Pour une description complète de la procédure (article 314 TL), se reporter à l'annexe 1).

4. Dans la première phase de la procédure, et en l'absence de règles précises dans le Traité, il faudra que les institutions parviennent à s'entendre sur les détails liés à la procédure ou au calendrier. La première étape pour le PE est le maintien du calendrier pragmatique actuellement en application. Les institutions devront aussi se mettre d'accord sur les mécanismes de concertation informelle de façon à tout mettre en œuvre pour garantir le succès de la procédure budgétaire annuelle (voir *infra* point 2.).
5. Le rapporteur tient d'ailleurs à insister sur le fait que les trilogues, les procédures de conciliation ou de concertation informelle comme toutes les formes de dialogue interinstitutionnel actuellement existantes devront être revues et éventuellement adaptées à la lumière des modifications de la procédure. L'article 279ter du TFUE prévoit des rencontres régulières entre les Présidents du PE, du Conseil et de la Commission, convoquées à l'initiative de cette dernière institution. Le TL va encore plus loin, en prévoyant que ces rencontres régulières doivent intervenir dans le cadre de toutes les procédures financières et budgétaires, et que les présidents prennent toutes les mesures nécessaires pour "*promouvoir la concertation et le rapprochement des positions des institutions qu'ils président*". Il est donc évident que cette disposition renforce le devoir général de coopération loyale entre les institutions en créant pratiquement une obligation de concertation entre les institutions.

¹ En effet, sauf dans les cas particulier pour lesquels les traités prévoient l'adoption spécifique d'un acte législatif déterminé, la codécision peut se conclure alternativement par un succès ou par un échec avec la même légitimité. Dans la "*codécision*" budgétaire, il faut arriver à un accord car l'acte en discussion est indispensable à la survie de l'Union. De là certaines particularités de la procédure - la possibilité pour le PE de dépasser le rejet du Conseil, ou la disposition dans le traité selon laquelle l'échec conduit la Commission à présenter un nouveau projet de budget.

6. On peut par conséquent légitimement se poser la question de savoir si le comité doit être nécessairement composé de tous les membres du Conseil (et, en contrepartie, d'un nombre égal de membres du PE), ou s'il peut être composé de délégations réduites, mais toujours paritaires. Le libellé du paragraphe 5 de l'article 272 ("...les membres du Conseil...") semble pencher en faveur de la première hypothèse. Si cette thèse se confirme, il faudra prévoir une méthode de travail incluant des trilogues préparatoires des travaux du comité de conciliation. Le PE devra dans tous les cas s'assurer du niveau politique de la représentation au Conseil.

Les conséquences en cas d'échec des négociations

7. Comme indiqué en annexe, la conséquence de l'échec des négociations en conciliation implique dans la procédure que la Commission présente un nouveau projet de budget. Ceci renforce donc le rôle de la Commission, à qui il incombe de tirer les conclusions de cet échec en identifiant les points de désaccord entre PE et Conseil et de proposer un nouveau projet susceptible de créer l'accord entre les deux institutions.
8. Le TL maintient la règle selon laquelle le régime des douzièmes provisoires sera d'application au cas où le budget ne peut pas être "définitivement" adopté avant le début de l'exercice budgétaire.

L'hypothèse selon laquelle le Parlement acquerrait une position prédominante dans la nouvelle procédure budgétaire se confirme. Aucun budget ne peut être adopté contre la volonté du PE, mais il lui est en revanche possible d'approuver un budget contre la volonté - ou consécutivement au silence - du Conseil. En effet, dans l'hypothèse où le Parlement européen approuve le projet commun tandis que le Conseil le rejette, le Parlement européen peut, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, confirmer l'ensemble ou une partie des amendements déposés au PB de la Commission.

La Commission aussi voit son rôle dans la procédure budgétaire renforcé. Elle dispose d'un véritable droit d'initiative, renforcé par la possibilité de pouvoir modifier son texte à tout moment jusqu'à la convocation du Comité de conciliation. Son rôle de médiateur pendant les travaux du Comité est explicitement reconnu. C'est à elle enfin que revient de chercher la meilleure alternative en cas d'échec de la procédure.

On doit souligner par ailleurs que certains mécanismes de la procédure contraignent les deux branches de l'autorité budgétaire à se mettre d'accord : il est plus facile d'adopter le texte du compromis que de le rejeter, les conséquences de l'échec sont assez lourdes pour les Institutions, etc...

B. Implications pratiques de la nouvelle procédure budgétaire

9. Les changements dans la procédure et le resserrement des délais qui en découle impliquent également de bien préparer, tant au niveau interne à chaque institution qu'au niveau interinstitutionnel, toutes les phases de la procédure car il y aura moins de possibilités de "corrections".

Conséquences sur le calendrier (Cf. Annexe 1).

10. A première vue, le PE doit soutenir l'anticipation, ou au moins le maintien, du calendrier informel actuel :
- la Commission présente son PB pendant le mois d'avril :
 - Tenue du trilogue en mars/avril, lequel sera d'autant plus utile qu'il n'y aura qu'une lecture dans chaque institution.
 - Conciliation en juin/juillet.

Conséquences sur le travail interne au PE.

11. La résolution sur le PB permettra, en vue de la première lecture :
- d'indiquer des orientations stratégiques sur les priorités du PE
 - de prendre des décisions concernant les projets pilotes et les actions préparatoires

Conséquences sur l'élaboration de la lecture unique du Parlement.

12. Le fait qu'il n'y ait plus qu'une seule lecture modifie sensiblement sa nature et son importance stratégique sera considérablement renforcée. Il s'agira de facto de prendre position sur toutes les lignes budgétaires (y compris les anciennes DO), en exprimant les priorités politiques du PE. **Le rapporteur accorde une attention particulière au fait que les amendements adoptés en première lecture ne pourront plus par la suite être modifiés par le PE seul. Ils doivent donc répondre à un double impératif :** permettre de trouver un accord satisfaisant au comité de conciliation mais aussi pouvoir être reconfirmés par le PE (à une majorité particulièrement élevée) au cas où le Conseil rejetterait le texte du comité de conciliation alors que le PE l'adopterait.
13. Il devient par conséquent essentiel d'élaborer, en amont de la première lecture, un mécanisme de dialogue interne renforcé entre la COBU et les commissions parlementaires impliquées ainsi qu'avec les groupes politiques.

Conséquences sur la composition du Comité de conciliation.

14. La nature spécifique de la concertation budgétaire amène à se poser, en interne, la question de la composition de la délégation du PE. Il faudrait par conséquent prévoir dès maintenant un système particulier.
15. Il est par conséquent raisonnable de prévoir une participation importante de la Commission des Budgets tout en assurant la participation à un niveau adéquat des commissions parlementaires ayant un impact budgétaire important.
16. On peut éventuellement prévoir une structure plus vaste d'accompagnement afin de renforcer la capacité de négociation de la délégation ainsi que sa cohérence stratégique. En tout état de cause, il faudra prendre toutes les dispositions utiles pour assurer au maximum la représentativité de la délégation, de façon à renforcer son poids pendant les négociations et à assurer le soutien le plus large possible de la plénière.

Conséquences pour la conclusion de la procédure

17. L'organisation de la procédure et du calendrier doivent permettre l'utilisation des dispositifs prévus pour le Parlement dans le Traité. Ceci signifie que le PE devrait pouvoir se prononcer sur le texte du Comité de Conciliation au mois de novembre, de façon à pouvoir le cas échéant voter sur ses amendements de première lecture en décembre. Cette marge de sécurité pourrait permettre d'obtenir un éventuel accord sur une nouvelle initiative de la Commission en cas d'échec lors de la première procédure budgétaire.

V - Règlement financier

1. Enfin, une autre innovation importante du TL réside dans l'adoption du règlement financier qui sera désormais soumise à la procédure législative ordinaire (article 277 TFUE), ce qui confère un vrai pouvoir de codécision au PE. Rappelons qu'en la matière, il n'est actuellement que consulté.
2. Il s'agit d'un progrès législatif important. La révision du Règlement financier devra être faite avant l'entrée en vigueur du Traité. Le PE devra alors négocier puis décider comment répartir les dispositions de l'AII entre le règlement financier et le Cadre financier. Cette réflexion sera soumise à votre attention au chapitre VI.

VI - L'incidence du traité de Lisbonne sur l'actuel accord interinstitutionnel (AII)

1. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aura une incidence particulière sur l'actuel accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur le règlement financier.

L'actuel AII et le CFP

2. En ce qui concerne l'AII, l'article 312 TFUE crée le **cadre financier pluriannuel** (CFP), qui fera l'objet d'un règlement adopté par le biais d'une procédure législative spéciale dans laquelle le Conseil statue à l'unanimité après approbation du PE, qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent. Il s'ensuit que le cadre financier – jusqu'à présent défini par les perspectives financières convenues entre les institutions par le biais d'un accord interinstitutionnel – va devenir juridiquement contraignant. En outre, cet article dispose que

"1. Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel."

3. En ce qui concerne le contenu du CFP, qui sera établi pour une période d'au moins cinq ans, le même article souligne qu'il

"3 ... fixe les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits de paiement. Les catégories de dépenses, en nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union."

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle."

Cela signifie que non seulement les plafonds, mais aussi les règles contenues dans l'actuel AII afin d'assurer le "bon déroulement" de la procédure budgétaire annuelle doivent être intégrées dans le futur cadre financier pluriannuel, principalement celles liés au fonctionnement du CFP, comme les procédures de révision et de flexibilité.

Le règlement financier en vertu du TL

4. Le règlement financier deviendra un règlement adopté conformément à la procédure législative ordinaire (codécision) par le PE et le Conseil, après avis de la Cour des comptes. Selon l'article 322, paragraphe 1 du TFUE, il doit contenir

"a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget ...".

5. Il est évident que le nouveau traité aura une incidence directe sur certains domaines du règlement financier, par exemple en ce qui concerne la nouvelle procédure budgétaire, en particulier l'abolition de la répartition en dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires (DO / DNO). Mais le futur RF devrait également intégrer certaines des dispositions actuellement prévues dans l'AII (les règles sur la discipline budgétaire et sur les actes juridiques), qui seraient mieux à leur place dans ce règlement financier plutôt que dans le règlement sur le CFP.

Le calendrier et les critères

6. Ces deux actes ne peuvent être adoptés qu'après l'entrée en vigueur du traité, mais ils doivent l'être en temps utile pour que la mise en œuvre du budget 2009 et

l'établissement du budget 2010 se déroulent bien et conformément au nouveau cadre juridique. Cela implique que les négociations politiques entre les institutions commencent immédiatement, pour qu'un accord politique se dégage avant la fin de l'année en cours, de sorte que la procédure formelle d'adoption débute le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du TL – à condition que toutes les procédures de ratification soient achevées. À part la nécessité évidente que la procédure budgétaire 2010 se déroule déjà conformément aux nouvelles modalités prévues dans le TL, quelques exemples pratiques démontrent l'urgence: suivant quelles dispositions les virements de crédits auront-ils lieu après le 1^{er} janvier 2009 si le traité entre en vigueur à cette date? Ou comment un budget rectificatif sera-t-il alors adopté?

7. En ce qui concerne les critères de distinction entre les dispositions de l'AII qui devraient trouver leur place dans le futur accord interinstitutionnel et celles qui devraient plutôt être intégrées dans le CFP, ils sont fixés directement par le TL:

- Le **règlement CFP** doit prévoir "*toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle*". Cela signifie l'ensemble des dispositifs relatifs au fonctionnement de l'actuel AII, à savoir mobilisation des différents fonds et flexibilité, procédure de révision, arrangements spéciaux liés à des politiques spécifiques (PESC / Agences, etc.).

- Le **RF** devrait inclure toutes les dispositions nécessaires pour "déterminer" la procédure "*... pour l'établissement et l'exécution du budget ...*" conformément à la nouvelle procédure établie dans le traité. Cela semble couvrir le fonctionnement du comité de conciliation, le mécanisme de déclenchement, et bien sûr, la mise à jour des dispositions du règlement financier directement touchées par les modifications du nouveau traité (à savoir, l'abolition de la répartition DO / DNO, une nouvelle procédure de codécision pour les virements, etc.).

8. Votre rapporteur estime que cet ajustement du RF ne devrait prendre en compte que les modifications résultant directement du nouveau traité et celles découlant du démantèlement de l'actuel AII (conformément aux critères définis dans le traité) et ne devrait en aucun cas être confondu avec la révision triennale que le RF lui-même prévoit.

Quel avenir pour l'AII?

9. Est-ce à dire que l'accord interinstitutionnel de mai 2006 deviendra totalement superflu et sera alors totalement dissous dans ces deux actes juridiques financiers fondamentaux? Probablement pas: la nouvelle procédure budgétaire aura toujours besoin d'un certain nombre de dispositions pratiques - comme un nouveau calendrier pragmatique, la procédure de coopération interinstitutionnelle, les modalités de fonctionnement du comité de conciliation et de son secrétariat, le format des documents communs et leur traduction, etc. Tous ces points, et probablement d'autres (les articles 31 et 33 de l'actuel AII, une partie de son annexe 2, par exemple), pourraient être regroupés dans un nouvel accord interinstitutionnel sur la procédure

budgétaire¹. Ceci étant dit, votre rapporteur estime prématuré à ce stade de la procédure de préciser exactement quel article de l'actuel AII pourrait faire partie du futur accord interinstitutionnel ou de l'une des deux bases juridiques.

10. Pour conclure, votre rapporteur estime que le traité de Lisbonne ouvrira la porte à une nouvelle conception des relations budgétaires, sur la base d'une décision conjointe du Parlement et du Conseil sur un pied d'égalité. À cet égard, le présent document vise à proposer quelques principes, qui devront être approuvés par la commission des budgets, applicables à l'ouverture d'un débat constructif avec le Conseil et la Commission.
11. Votre rapporteur est parfaitement conscient du fait que le traité de Lisbonne n'entrera en vigueur que lorsque toutes les procédures de ratification auront été achevées dans tous les États membres. D'ici là, l'urgence de disposer de certains des actes mentionnés ci-dessus dès que possible après l'entrée en vigueur du TL implique que les discussions préliminaires entre les institutions sur les mesures nécessaires à l'application du traité débutent immédiatement. En fait, toutes les institutions sont d'avis que lorsque le traité entrera en vigueur, la procédure devrait être prête afin d'éviter tout vide juridique. À cet effet, il importe de parvenir à un accord politique sur le contenu de ces mesures d'ici à la fin de l'année.

VII - L'impact budgétaire des innovations contenues dans le Traité de Lisbonne: aspects institutionnels et nouvelles compétences de l'Union

1. L'objectif de ce chapitre est d'opérer une lecture du Traité de Lisbonne au prisme de son possible impact sur le budget, c'est-à-dire d'effectuer un recensement des nouveautés introduites par le Traité susceptibles d'avoir un impact sur le budget de l'UE.
 2. Bien évidemment il n'appartient pas à votre rapporteur d'introduire des éléments quantitatifs dans ce document, ceci reviendra aux réflexions introduites dans le cadre de la révision à mi parcours ou après la conclusion de l'accord sur les actuelles perspectives financières. Il est en revanche évident que les politiques ou Institutions citées ci-dessous n'ont pas été prises en compte lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel actuel.
- A. Dispositions budgétaires découlant des nouvelles compétences de l'Union
3. Le traité de Lisbonne n'octroie pas de nouvelle compétence exclusive à l'Union. Il accorde en revanche un certain nombre de nouvelles compétences qui entrent dans les catégories des :
 - « compétences partagées » (comme l'espace et l'énergie)

¹ En fait, le nouveau traité prévoit spécifiquement la possibilité pour les institutions de conclure des accords interinstitutionnels, qu'ils soient juridiquement contraignants ou pas. Cf. l'article 295 TFUE: *"Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant"*.

- « actions d'appui, de coordination ou de complément » (comme la protection civile, la propriété intellectuelle, le tourisme, la coopération administrative et le sport). C'est la procédure législative ordinaire (codécision avec le Parlement et majorité qualifiée au Conseil des ministres) qui s'appliquera à ces domaines, à quelques exceptions ponctuelles près.

4. De nouvelles bases juridiques autorisent par conséquent l'intervention législative de l'UE. Certaines de ces nouvelles bases juridiques se réfèrent cependant à des actes qui ne semblent pas impliquer des conséquences financières pour l'UE. D'autres ne contiennent de nouvelles compétences qu'en apparence, car dans certains cas l'Union agissait déjà dans les domaines en question (dans l'énergie, par exemple), en s'appuyant sur des dispositions différentes des traités, parfois même l'article 308.
5. Il est toutefois précocement, à ce stade de la procédure, d'évaluer précisément les conséquences budgétaires de ces dispositions. De surcroît, il convient de rappeler que ces dépenses éventuelles au budget de l'Union exigent préalablement l'adoption d'actes juridiques spécifiques (article 268/310, par. 4 TFUE¹).

La décision quant à la dotation budgétaire impose d'attendre l'adoption des actes législatifs.

6. En matière de politique agricole, il est important de noter que les dispositions contenues dans les articles 36 et 37 de l'actuel Traité basculeront vers le nouvel article 37(2), i.e. en codécision. Ces dispositions valent pour les textes suivants : Organisation commune de Marché, Règlement sur les paiements directs, Règlement sur le développement rural et financement de la Politique agricole commune.
7. Le Traité de Lisbonne prévoit en effet l'extension de la codécision à près de 50 nouveaux domaines législatifs. Les dotations budgétaires des programmes en codécision s'inscriront dans les limites du Cadre financier pluriannuel, qui devient juridiquement contraignant. Votre rapporteur rappelle qu'il est par conséquent essentiel de réfléchir à une approche permettant à la Commission des budgets de collaborer activement avec les commissions parlementaires saisies sur le fond. Il s'agit de renforcer la cohérence du vote du Parlement européen sur ces matières, qu'il s'agisse du CFP ou des budgets annuels.
8. Au point C de ce chapitre se trouve un recensement des nouvelles compétences et de leurs conséquences les plus évidentes en matière budgétaire.

B. Aspects institutionnels

9. Au delà des dispositions concernant les finances de l'Union, analysées supra, on peut identifier les dispositions suivantes concernant les modifications institutionnelles et ayant un impact sur le budget de l'Union.

¹ "L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante en conformité avec le règlement visé à l'article 322, sauf exceptions prévues par celui-ci."

a) *Parlement européen*

L'entrée en vigueur présumée de la décision fixant la composition du PE, qui avait déjà fait l'objet de négociations politiques (rapport Lamassoure/Severin) en prévision des prochaines élections européennes, devra être reportée. Selon le Traité de Lisbonne, le nombre de membres du PE devrait être de 751 à partir de juin 2009. Mais vu qu'il n'est pas entré en vigueur à la fin 2008, le PE se maintiendra initialement les 736 déjà prévus dans le Traité de Nice, devant postérieurement, sous condition d'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, passer à 754, selon les conclusions du Conseil européen des 11-12 décembre 2008.. Il faudra en tenir compte dans le budget du PE.

(Date prévue: juin 2009)

b) *Le Conseil européen et sa présidence fixe:*

Le Conseil européen devient une institution autonome et aura à ce titre un budget propre. Selon l'article 273a/316 TFUE, ce budget devrait être dans la même section que le budget du Conseil. L'article 210a/235 par 4 TFUE TI spécifie par ailleurs que le secrétariat du Conseil assurera l'assistance du Conseil européen.

Ainsi, une bonne partie du fonctionnement du Conseil européen pourra être assuré via le budget du Conseil. Ceci pose la question de savoir si et comment le PE pourra contrôler effectivement les dépenses relatives au secrétariat du Conseil européen et si le "*gentlemen's agreement*" entre les deux branches de l'autorité budgétaire a lieu d'être maintenu.

Enfin, quant au Président du Conseil européen, il faudra prévoir dans le budget les dépenses spécifiques à sa fonction (rémunérations du Président et des membres du cabinet, dépenses de voyages etc.) pour la présidence fixe du Conseil européen.

(Date prévue: janvier 2009)

c) *Haut Représentant (HR)*

Selon la déclaration 12 ("Déclaration ad article 9 E du traité sur l'Union européenne") annexée au TL, le HR devra aussi entrer en fonctions au début de la prochaine année (si le TL entre en vigueur au début 2009 évidemment). On pourrait considérer que ces dépenses soient couvertes par le budget de la Commission, étant donné que le Haut-représentant occupera le poste d'un commissaire actuel.

(Date prévue: janvier 2009)

d) *Service européen d'action extérieure (SEAE)*

Le problème du financement du SEAE n'est pas directement un problème de disponibilité de crédits, les services extérieurs étant déjà financés dans le budget de la Commission et du Conseil. Il s'agit surtout d'un problème de nomenclature budgétaire, problème qui, à l'évidence, ne sera pas technique mais politique. Il faudra en outre tenir compte de l'éventuelle prise en charge par le budget de l'UE des membres du Service provenant des services diplomatiques nationaux, comme le prévoit le TL.

Le PE a en préparation deux rapports sur ce sujet (rapport Brok, AFCE, sur les aspects institutionnels du SEAE, et rapport Neyts, AFET). Le PE aura un intérêt décisif dans la définition du modèle concret de fonctionnement du SEAE et sera disposé à utiliser ces pouvoirs budgétaires en la matière. Votre rapporteur considère qu'aucune décision budgétaire engageant l'avenir du SEAE ne devrait être prise avant qu'un accord politique soit trouvé sur la configuration du service.

(Date prévue: courant 2009 - Prévoir éventuellement plusieurs phases dans l'installation du Service étalées sur plusieurs budgets annuels)

e) *Commission*

Mis à part les modifications découlant de la création du poste de HR et du SEAE, les conséquences directes du TL sur le budget de la Commission devraient être effectives à partir de 2014, quand la réduction du nombre des membres de la Commission à 2/3 de celui des Etats membres devrait entrer en vigueur. Cependant, les décisions du Conseil européen des 11-12 décembre 2008 semblent pointer vers la pérennisation de la composition actuelle de la Commission.

(Date prévue: 2014)

f) *Cour de Justice (Déclaration ad article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relative au nombre d'avocats généraux à la Cour de justice)*

Le nombre d'avocats généraux pourra augmenter de 8 à 11 dans les termes de la déclaration 41 sur l'article 252 du TFUE, si la Cour de Justice en fait la demande. Ceci aura des conséquences sur le budget de la Cour.

(Date prévue: Déterminée par la demande de la CJCE)

g) *Comité économique et social et Comité des régions*

La composition de ces deux Comités est actuellement fixée dans le Traité: aucun d'entre eux ne peut dépasser les 350 membres, et ils sont actuellement

composés de 344 membres. Le TL change la procédure de définition de leur composition, la limite des 350 membres est toutefois maintenue. À l'avenir ce sera au Conseil, grâce à une décision prise à l'unanimité sur proposition de la Commission, de fixer leur composition. On ne peut pour l'instant pas prévoir les conséquences budgétaires de cette modification de la procédure de fixation du nombre des membres des deux comités.

h) *Création d'un Parquet européen (article 86 TFUE)*

Le Parquet européen devra se substituer à l'actuel OLAF. Sa création aura certainement des conséquences financières à la charge du budget de l'Union (rémunérations, staff, installations, etc.). Mais ces conséquences ne pourront être dûment évaluées qu'à l'occasion de l'adoption de la décision relative à sa création.

(Date prévue: attente de l'adoption des actes législatifs)

C. Les politiques de l'Union : nouvelles compétences et nouvelles bases juridiques

a) *Nouvelles fonctions EUROJUST (article 85 TFUE)*

Les fonctions d'EUROJUST sont étendues. Ceci peut entraîner des besoins financiers accrus. Ces besoins éventuels ne pourront être déterminés que lors de l'adoption des actes législatifs prévus dans le traité.

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

b) *Coopération judiciaire pénale (article 82§1 (c))*

La nouvelle compétence attribuée à l'Union en matière de soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice pourrait également avoir des conséquences budgétaires, même si ce type d'actions est déjà à présent financé par l'UE..

(Date prévue: attente de l'adoption des actes législatifs)

c) *Jeunesse et sports (Article 165):*

Jeunesse - Une compétence nouvelle est ajoutée : " encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe" (art 165, par 2, 5ème tiret). Cette compétence aura certainement des conséquences financières, et ce même si des actions similaires sont d'ores et déjà financées

Sport - Selon l'article 165 par 1, l'Union acquiert une compétence en matière de sport: elle doit contribuer à la promotion des enjeux européens du sport, tout

en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative. Les conséquences budgétaires seront, là encore, déterminées lors de l'adoption des actes législatifs.

(Date prévue: attente de l'adoption des actes législatifs)

d) *Santé publique (Article - 168)*

On ajoute la compétence de l'UE en matière de surveillance, d'alerte et de lutte contre les menaces transfrontières graves sur la santé. Il s'agit de mesures d'incitation et non pas d'harmonisation. L'Union encourage aussi "*la coopération entre les États membres visant à améliorer la complémentarité de leurs services de santé dans les régions frontalières*". En outre, l'Union peut aussi adopter des mesures ayant directement pour objectif la protection de la santé publique en ce qui concerne le tabac et l'abus d'alcool. L'harmonisation législative est exclue.

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

e) *Espace européen de recherche (Article 179)*

L'article 179 prévoit la création d'un espace européen de recherche afin de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'Union. L'objectif est de permettre aux chercheurs, aux connaissances technologiques et aux scientifiques de circuler librement dans cet espace.

Ainsi, le PE et le Conseil doivent, en co-décision et en complément des actions prévues dans le programme-cadre pluriannuel, établir les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'espace européen de recherche.

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

f) *Politique spatiale (Article 189)*

Le TFUE définit les contours d'une nouvelle politique spatiale européenne, qui vise à favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre de ses politiques (par 1), incluant un nouveau programme spatial européen (harmonisation législative exclue).

Afin de mettre en œuvre cette nouvelle compétence, l'Union peut promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace.

Les actes législatifs adoptés en procédure ordinaire établiront les mesures nécessaires, sous forme d'un programme spatial européen. L'harmonisation législative est une nouvelle fois exclue. (par. 2).

Le paragraphe 3 prévoit aussi que l'Union établisse toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne, fournissant un fondement juridique à la coopération avec cette Agence.

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

g) *Environnement/lutte contre les changements climatiques (Article 191)*

Les objectifs de la politique de l'Union en matière d'environnement sont étendus à la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, en particulier la lutte contre le changement climatique.

Aucune nouvelle base juridique spécifique n'est prévue. Cet objectif serait donc intégré dans les instruments (notamment les programmes) déjà disponibles, ce qui pourrait des conséquences budgétaires notables.

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

h) *Energie (Article 194)*

L'Union aura la compétence de prendre des mesures destinées :

- à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union,
- à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

Est également ajoutée une référence à la solidarité énergétique entre les Etats membres.

Ces mesures ne peuvent remettre en cause ni la compétence qu'a un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, ni son choix entre différentes sources d'énergie ou la structure générale de son approvisionnement énergétique. Ceci s'inscrit dans la limite de l'article 192, paragraphe 2, point c, qui permet l'adoption par le Conseil, selon une procédure législative spéciale, de mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Lorsque les mesures prévues sont essentiellement de nature fiscale, elles doivent être adoptés par le Conseil à l'unanimité (article 194§3)

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

i) *Tourisme (Article 195)*

L'Union acquiert des compétences nouvelles pour "encourager la création d'un

environnement favorable au développement des entreprises dans le secteur" et pour "favoriser la coopération entre États membres, notamment par l'échange des bonnes pratiques." (Harmonisation législative exclue)

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

j) *Protection civile (Article 196)*

L'Union aura la compétence pour prendre des mesures de soutien visant à encourager la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles (ou d'origine humaine) et de protection contre ces catastrophes.

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

k) *Coopération administrative (Article 197 TFUE)*

L'Union aura la compétence pour appuyer les efforts des États membres pour améliorer leur capacité administrative à mettre en œuvre le droit de l'Union. Il s'agira notamment de faciliter les échanges d'informations et de fonctionnaires et de soutenir des programmes de formation. L'harmonisation législative est exclue.

(Date prévue: attente actes législatifs/moyen-long terme)

l) *Aide humanitaire (Article 214 TFUE)*

Le TL crée une nouvelle base juridique pour les interventions de l'UE en matière d'aide humanitaire dans des pays tiers. Ces actions peuvent avoir pour objectif de porter assistance et secours aux populations des pays tiers victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, mais aussi faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations (par 1).

Ces actions doivent compléter et renforcer mutuellement les actions des États membres. Elles doivent respecter les objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE et les principes du droit international et les principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination (par. 2).

Le PE et le Conseil, par la procédure législative ordinaire, définissent le cadre pour la mise en œuvre des actions d'aide humanitaire. (par 3). L'Union peut aussi conclure des accords avec des pays tiers et des organisations internationales (par 4).

Une base légale nouvelle permet la création d'un "Corps volontaire européen" d'aide humanitaire, pour encadrer la contribution des jeunes européens à l'aide humanitaire. (PE et Conseil par la procédure législative ordinaire).

L'Union possède déjà une compétence en matière d'aide humanitaire. Cependant, la définition de ce nouveau cadre de compétences plus précises en la matière est susceptible d'avoir un impact financier non négligeable.

(Date prévue: attente décisions ou actes législatifs/moyen-long terme)

m) *Clause de solidarité (Article 222 TFUE)*

"L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine". (par 1). Actuellement l'Union finance déjà des actions de nature semblable au titre du Fonds de Solidarité (1 milliard d'euros par an selon l'AI - confirmer), mais le domaine d'intervention de la clause de solidarité est plus vaste, notamment en ce qui concerne la protection contre des actes terroristes, qui peut conduire à des opérations de nature militaire. Il est donc possible que les disponibilités financières actuelles doivent être augmentées.

Les modalités de mise en œuvre de cette clause seront fixées par le Conseil décidant à la majorité qualifiée sur proposition conjointe de la Commission et du Haut représentant (à l'unanimité dans le cas de conséquences en matière de défense). Le PE en sera informé.

(Date prévue: attente décision Conseil/moyen-long terme)

Le déroulement de la procédure budgétaire annuelle

1. L'initiative de la Commission: le projet de budget

La procédure budgétaire débute formellement avant le 1er septembre, sur base d'une proposition de la Commission, à qui revient l'initiative législative: le projet de budget. Ceci a des conséquences, notamment au niveau de la définition de la majorité qualifiée au Conseil, car on applique dans ce cas la majorité qualifiée ordinaire¹. Par contre, l'article 250 du TFUE modifié prévoit que dans la procédure budgétaire² la règle selon laquelle le Conseil ne peut modifier une proposition de la Commission qu'en décidant à l'unanimité ne s'applique pas. Par ailleurs, le deuxième alinéa du paragraphe 2 précise que la Commission pourra modifier sa proposition jusqu'à la convocation du Comité de conciliation, ce qui vise faciliter son rôle de médiateur entre le PE et le Conseil.

Pour établir le projet de budget la Commission devra prendre en considération les prévisions de dépenses établies par chaque institution. Cependant, elle n'est pas nécessairement obligée d'en tenir compte, le projet de budget pouvant contenir des prévisions divergentes selon le paragraphe de l'article 270bis.

2. La prise de position du Conseil et du PE

La première lecture commence par le Conseil, qui doit adopter sa position sur le PB au plus tard le 1er octobre et la transmettre au PE. Le PE doit alors se prononcer dans les 42 jours qui suivent cette position.

Si le PE l'approuve tel quel ou ne se prononce pas le budget est considéré adopté.

Si le PE adopte des amendements (à la majorité des membres qui le composent), le projet tel qu'amendé est transmis au Conseil et à la Commission.

Le Président du PE doit alors, en accord avec le Président du Conseil, convoquer "*sans délai*" le comité de conciliation³.

Cependant, si le Conseil informe le PE, dans les dix jours qui suivent la transmission du projet amendé, qu'il approuve tous ses amendements, le comité de conciliation ne se réunit pas, car

¹ Et pas la majorité qualifiée plus élevée prévue pour les cas dans lesquels un acte n'est pas adopté sur base d'une proposition de la Commission. Cfr. articles 9C TUE et 205 TFUE.

² Et aussi dans les procédures d'adoption: des mesures d'exécution des ressources propres; du cadre financier pluriannuel après que le Conseil européen ait autorisé le passage à la majorité qualifiée; ou encore de la décision du Conseil autorisant le dépassement de la limite des douzièmes provisoires.

³ Bien sur, il lui faudra obtenir l'accord du Président du Conseil et se donner le temps de la préparation technique (documents de base, etc...) pour que le comité puisse travailler.

le budget est considéré comme adopté tel qu'amendé.

3. Le comité de conciliation

Le comité de conciliation, qui doit être composé par "*les membres du Conseil ou leurs représentants*" et d'"*autant de membres*" représentant le PE a alors 21 jours pour trouver un accord. La Commission participe aux travaux du comité et le TL lui attribue la tâche de prendre "*toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil*" (article 2702 paragraphe 5 deuxième alinéa TFUE)

4. La conclusion de la procédure: une position théoriquement prédominante du PE

Si le comité de conciliation n'aboutit pas à un accord dans les 21 jours, le budget est réputé non adopté et une nouvelle procédure doit commencer à travers la présentation par la Commission d'un nouveau projet de budget.

Si le comité de conciliation arrive à un accord sur un texte de compromis, le PE et le Conseil ont 14 jours pour se prononcer sur ce texte. La rédaction du paragraphe 7 n'est pas des plus claires, mais on en peut tout de même conclure que le budget est approuvé si aucune des deux institutions ne le rejette pas, le Conseil à la majorité qualifiée et le PE à la majorité des membres qui le composent¹.

Si les deux institutions le rejettent, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget.

Il en va de même si le PE le rejette (majorité absolue de ses membres) alors que le Conseil ne le fait pas (soit il l'approuve, soit il ne se prononce pas).

En revanche, si le PE l'approuve (à la majorité simple) alors que le Conseil le rejette, le PE a encore la possibilité de reconfirmer - dans les 14 jours qui suivent la rejection par le Conseil - les amendements qu'il avait adopté lors de la première lecture, pour autant qu'il les approuve une nouvelle fois à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des voix exprimés². Dans ce cas le budget est considéré comme adopté avec les amendements confirmés par le PE. Si le PE ne réussit pas à confirmer tous ses amendements c'est le texte du comité de conciliation qui est retenu pour les lignes concernées.

¹ Autrement dit : s'i elles l'approuvent toutes les deux, si aucune des deux n'arrive à se prononcer ou si une d'entre elles l'adopte et que l'autre n'arrive pas à se prononcer.

² L'articulation de cette période de 14 jours avec le reste du paragraphe n'est pas des plus aisées: on peut en conclure que si le rejet du Conseil est intervenu après l'approbation par le PE, la période s'ouvre après la date du rejet du Conseil (ou de la communication de ce rejet au P, d'ailleurs). Mais *quid* si le Conseil rejette le texte avant que PE ne se prononce ? La période des 14 jours commence-elle immédiatement à courir ? LE PE doit-il d'abord adopter le texte avant de passer à l'éventuelle reconfirmation des amendements ou peut-il faire celle ci d'abord pour ensuite adopter le texte tel qu'amendé ?

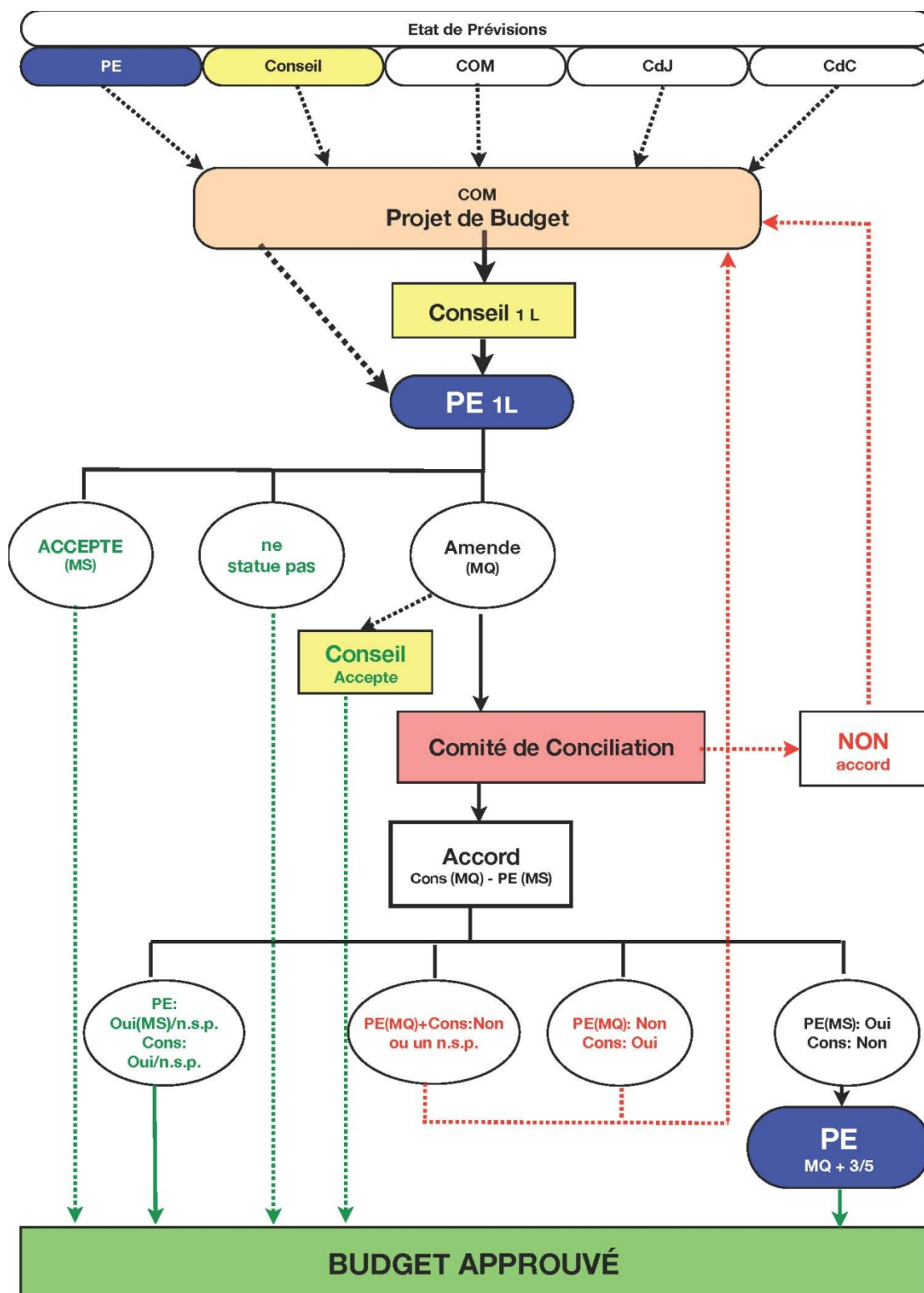
Par souci de clarté on peut présenter synthétiquement tous les cas de figure concernant la réaction des deux institutions au projet commun du Comité de Conciliation de la façon suivante:

PE approuve + Conseil approuve = budget adopté
PE approuve + Conseil ne se prononce pas = budget adopté
PE approuve + Conseil rejette = budget adopté selon amendements PE ou texte commun
PE ne se prononce pas + Conseil approuve = budget adopté
PE ne se prononce pas + Conseil ne se prononce pas = budget adopté
PE ne se prononce pas + Conseil rejette = budget rejeté
PE rejette + Conseil approuve = budget rejeté
PE rejette + Conseil ne se prononce pas = budget rejeté
PE rejette + Conseil rejette = budget rejeté

Il faut encore rappeler que l'adoption du texte par le PE se fait à la majorité la majorité simple, alors que le rejet requiert la majorité des membres qui le composent¹.

En cas de conclusion positive de la procédure, il appartient, tout comme maintenant, au Président du PE de constater que le budget est définitivement adopté.

¹ Quid si le PE rejette le texte par une majorité inférieure à celle prévue? Ceci équivaut à adoption, comme le paragraphe 7 de l'article 272 TFUE semble l'indiquer? Par contre, il paraît clair que si le Conseil, qui décide normalement à la majorité qualifiée, n'arrive pas à adopter le texte à la majorité qualifiée ni à le rejeter à la majorité qualifiée la conséquence est qu'il n'arrive pas se prononcer.



24.2.2008

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

à l'intention de la commission des budgets

sur les aspects financiers du Traité de Lisbonne
(2008/2054(INI))

Rapporteur pour avis: István Szent-Iványi

SUGGESTIONS

La commission des affaires étrangères invite la commission des budgets, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. observe que le traité de Lisbonne aura des conséquences notables sur la politique étrangère et de sécurité commune en réorganisant les responsabilités administratives et en introduisant de nouveaux domaines politiques;
2. souligne que, puisque la structure institutionnelle n'est pas encore fixée, les crédits budgétaires nécessaires devraient être mis à disposition progressivement, au fur et à mesure que le champ d'action et le rôle des nouvelles structures organisationnelles se précisent; invite la Commission et le Conseil à faire en sorte que les économies d'échelle en matière de structures de soutien entraînent une réduction des coûts administratifs;
3. souligne que ni les modifications institutionnelles ni les nouvelles dispositions en matière de PESC/PESD ne devraient venir grever le niveau actuel des crédits d'engagement de la rubrique IV, qui est déjà sous-financée de façon chronique, et espère par conséquent que la prochaine révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) prévoira des fonds supplémentaires;
4. observe que le traité de Lisbonne prévoit l'établissement de nouvelles procédures pour offrir un accès rapide au budget de l'Union et pour créer un fonds de lancement alimenté par des contributions des États membres; souligne, néanmoins, que toutes les actions extérieures de l'Union devraient être en règle générale financées sur les crédits de la Communauté, et seulement à titre d'exception – en cas d'urgence – à partir de contributions hors budget de l'Union;
5. se félicite de ce que la nouvelle procédure budgétaire supprime toute distinction entre les différents chapitres du budget et les types de dépenses; est, par conséquent, convaincu que les dépenses liées à la PESC devraient être soumises aux mêmes règles et procédures que

celles applicables aux autres chapitres du budget;

6. souligne que le caractère juridiquement contraignant du CFP envisagé par le traité de Lisbonne requiert une plus grande flexibilité en matière de dépenses; estime, par conséquent, que les dispositions relatives à l'instrument de flexibilité dans l'accord interinstitutionnel actuel devraient faire l'objet d'une révision pour augmenter la marge annuelle supplémentaire disponible pour l'autorité budgétaire et permettre des ajustements mineurs, voire, le cas échéant, des virements temporaires entre les différentes rubriques du CFP.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	24.2.2009
Résultat du vote final	+: 32 -: 6 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Vittorio Agnoletto, Angelika Beer, Bastiaan Belder, Marco Cappato, Philip Claeys, Maciej Marian Giertych, Ana Maria Gomes, Klaus Hänsch, Maria Eleni Koppa, Vytautas Landsbergis, Francisco José Millán Mon, Pasqualina Napoletano, Janusz Onyszkiewicz, Ioan Mircea Paşcu, João de Deus Pinheiro, Hubert Pirker, Pierre Pribetich, Flaviu Călin Rus, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, György Schöpflin, Charles Tannock, Geoffrey Van Orden, Andrzej Wielowieyski, Zbigniew Zaleski
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Maria Badia i Cutchet, Andrew Duff, Pierre Jonckheer, Evgeni Kirilov, Alexandru Nazare, Antolín Sánchez Presedo, Jean Spautz
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Carlos Coelho, Pilar del Castillo Vera, Cristina Gutiérrez-Cortines, Manolis Mavrommatis, José Javier Pomés Ruiz, José Ribeiro e Castro, Ewa Tomaszewska

27.5.2008

AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

à l'intention de la commission des budgets

sur les aspects financiers du Traité de Lisbonne
(2008/2054(INI))

Rapporteur pour avis: Jan Mulder

SUGGESTIONS

La commission de l'agriculture et du développement rural invite la commission des budgets, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite des nouvelles compétences attribuées au Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire, en particulier en ce qui concerne les dépenses agricoles; note que le Parlement s'est vu attribuer à juste titre une autorité budgétaire dans tous les domaines, dans le droit-fil des principes démocratiques; souligne que le Parlement aura désormais compétence et autorité pour statuer sur le financement des programmes agricoles; exprime le souhait de maintenir les bons liens de coopération établis avec le Conseil dans toutes les questions relevant du budget;
2. met l'accent sur la suppression de la classification en dépenses obligatoires et non obligatoires que prévoit le traité de Lisbonne; souligne cependant qu'une bonne partie du budget devra toujours être affectée à des dépenses obligatoires, du fait de la programmation pluriannuelle et de la législation; souligne que, si le financement est dès lors garanti, le budget se fera par ailleurs plus rigide et moins modulable; note qu'en conséquence, de nouvelles priorités ne pourront être financées que par de l'argent frais ou l'établissement de nouvelles priorités dans les programmes et les niveaux de dépenses existants; souligne dès lors la nécessité accrue de garantir des marges suffisantes au titre des différentes rubriques des chiffres budgétaires initiaux de manière à ménager la marge nécessaire pour les priorités du Parlement;
3. observe qu'il y a contradiction entre la compétence budgétaire pleine et entière et la compétence de codécision en matière agricole prévue par l'article 37, paragraphe 2, du traité de Lisbonne, d'une part, et l'article 37, paragraphe 3, de ce même traité, d'autre part; estime que l'article 37, paragraphe 3, ne comporte en soi aucune compétence autonome;
4. note que le traité de Lisbonne intègre l'institutionnalisation de l'accord interinstitutionnel

(AII) et du cadre financier pluriannuel (CFP), de sorte que ces deux accords financiers devront être transposés en actes législatifs, ce qui exigera une procédure de décision particulière pour le CFP; souligne que, si le Parlement et le Conseil ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un nouveau CFP, le cadre actuel sera prorogé jusqu'à ce qu'un tel accord soit conclu;

5. demande un parallélisme entre les termes de l'AII et du CFP et les mandats de cinq ans du Parlement et de la Commission; souligne que cela facilitera la tâche qui incombe au Parlement et à la Commission d'établir des priorités à mi-parcours; demande dès lors une prorogation de l'AII et du CFP actuels de 2013 à 2015;
6. souligne que le nouveau traité modifie d'une manière significative la procédure budgétaire annuelle et que le fait qu'il n'y aura qu'une seule lecture changera notablement la nature de cette lecture et accroîtra considérablement son importance stratégique; demande que, si la chose est jugée nécessaire, une rapide révision du règlement du Parlement permette d'assumer la procédure budgétaire modifiée pour le budget 2010 et autorise les commissions parlementaires autres que la commission des budgets à donner leur avis dans un délai raisonnable; invite la commission de l'agriculture et du développement rural à redéfinir ses procédures de consultation budgétaire, de manière à garantir l'émission d'avis de qualité à l'issue de débats approfondis;
7. note qu'actuellement, les dépenses en matière d'agriculture et de développement rural représentent, ensemble, une partie substantielle du budget de l'Union européenne mais que cette proportion a diminué sensiblement au cours des dernières années; souligne la nécessité de garantir que la commission de l'agriculture et du développement rural soit représentée par ses membres compétents en la matière aux réunions du comité de conciliation, d'autant que les dépenses qui étaient auparavant obligatoires relèvent à présent également de la codécision; souligne également la nécessité de garantir la coordination entre la commission des budgets et les commissions spécialisées sur les aspects budgétaires de leurs activités législatives, vu leur impact sur le cadre financier pluriannuel et sur la procédure budgétaire annuelle;
8. souligne que le financement de la politique agricole commune s'opère exclusivement au niveau européen, alors que d'autres politiques bénéficient seulement de financements européens partiels, et que les dépenses en matière de politique agricole au sein de l'Union européenne doivent donc être envisagées dans ce contexte;
9. note qu'au titre de la nouvelle procédure budgétaire, le rôle de la Commission au stade de la conciliation consistera à négocier un accord entre le Parlement et le Conseil dans la mesure de ses capacités; estime que, si le Parlement et le Conseil ne parviennent pas à un accord au sein du comité de conciliation, le rôle de la Commission sera alors de présenter une nouvelle proposition; souligne cependant que, si le Conseil se met d'accord sur une position commune avec le Parlement en conciliation, mais ne parvient pas à obtenir une majorité qualifiée au sein du Conseil lui-même, le Parlement pourra alors revenir, en utilisant une clause "anti-impasse", à sa première lecture initiale et approuver le budget en ce sens;
10. prend acte de la suppression du taux maximal d'augmentation des dépenses dans la procédure budgétaire que prévoit le traité de Lisbonne; note par ailleurs que cette mesure

est due à la suppression des dépenses non obligatoires;

11. s'interroge sur la question de savoir si le calendrier de la nouvelle procédure budgétaire, qui ne prévoit qu'une seule lecture, permettra à la Commission de présenter la lettre rectificative en automne, ce qui est important en ce que cela permet d'incorporer les prévisions de récolte et les dépenses budgétaires connexes;
12. note que le nouveau traité reprend la disposition prévoyant l'application du système des douzièmes provisionnels lorsque le budget ne peut être adopté à titre définitif avant le début de l'exercice; souligne que cela signifie que le budget sera exécuté sur une base mensuelle et que, pour l'essentiel, le budget précédent sera utilisé comme plafond de dépenses.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	27.5.2008
Résultat final du vote	+: 37 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Vincenzo Aita, Peter Baco, Bernadette Bourzai, Niels Busk, Luis Manuel Capoulas Santos, Giuseppe Castiglione, Giovanna Corda, Joseph Daul, Albert Deß, Gintaras Didžiokas, Constantin Dumitriu, Michl Ebner, Ioannis Gklavakis, Lutz Goepel, Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Esther Herranz García, Lily Jacobs, Elisabeth Jeggle, Heinz Kindermann, Vincenzo Lavarra, Stéphane Le Foll, Mairead McGuinness, Rosa Miguélez Ramos, James Nicholson, María Isabel Salinas García, Agnes Schierhuber, Czesław Adam Siekierski, Alyn Smith, Petya Stavreva, Witold Tomczak, Donato Tommaso Veraldi, Janusz Wojciechowski, Andrzej Tomasz Zapalowski
Suppléants présents au moment du vote final	Liam Aylward, Esther De Lange, Hans-Peter Mayer, Brian Simpson, Struan Stevenson, Kyösti Virrankoski

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	11.3.2009
Résultat final du vote	+: 26 –: 2
Membres présents au moment du vote final	Richard James Ashworth, Reimer Böge, Brigitte Douay, James Elles, Göran Färm, Szabolcs Fazakas, Vicente Miguel Garcés Ramón, Salvador Garriga Polledo, Ingeborg Gräble, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Ville Itälä, Anne E. Jensen, Vladimír Maňka, Mario Mauro, Jan Mulder, Gérard Onesta, Margaritis Schinas, Nina Škottová, Theodor Dumitru Stolojan, László Surján, Gary Titley, Helga Trüpel, Kyösti Virrankoski, Ralf Walter
Suppléants présents au moment du vote final	Călin Cătălin Chiriță, Marusya Ivanova Lyubcheva, Peter Šťastný