



FALLAIT PAS
faire du droit

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

La procédure budgétaire européenne
(cours)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les principes budgétaires européens.....	4
A - Les quatre principes budgétaires classiques.....	4
1 - Le principe d'annualité	4
2 - Le principe d'unité.....	4
3 - Le principe d'universalité	4
4 - Le principe de spécialité	5
B - Les autres principes budgétaires.....	6
1 - Le principe d'unité de compte	6
2 - Le principe d'équilibre budgétaire	6
3 - Le principe de bonne gestion financière	6
4 - Le principe de transparence financière.....	6
II - L'adoption du budget européen	7
A - La procédure normale.....	7
1 - L'initiative budgétaire.....	7
2 - Le vote par le Conseil	7
3 - Le vote par le Parlement européen.....	7
4 - L'éventuelle intervention du Comité de conciliation	7
B - Les mesures prévues en cas d'adoption hors délais	9
III - L'exécution du budget européen	10
A - L'exécution par les institutions européennes.....	10
1 - Les agents d'exécution du budget.....	10
2 - Les opérations d'exécution du budget.....	10
B - L'exécution par les institutions nationales.....	12
IV - Le contrôle du budget européen	13
A - Le contrôle de la Cour des comptes européenne	13
B - Le contrôle du Parlement européen	14

INTRODUCTION

La procédure budgétaire européenne fait intervenir les trois institutions communautaires principales : la Commission, le Conseil et le Parlement. C'est, ainsi, dans le cadre d'un dialogue organisé entre ces trois institutions que le budget européen est tant préparé et adopté qu'exécuté. Comme au plan national, la procédure budgétaire européenne est soumise au respect de certains principes (I) : outre les quatre principes classiques, cette procédure doit respecter les principes d'équilibre budgétaire, de bonne gestion financière et de transparence financière.

Si l'on en vient maintenant aux différentes étapes de la vie d'un budget européen, il faut distinguer, concernant son adoption (II), le pouvoir d'initiative et le pouvoir de décision. Ainsi, si l'initiative budgétaire appartient à la Commission, le pouvoir de décision relève lui du Conseil et du Parlement : le pouvoir de vote du budget appartient donc, en Europe, à un organe législatif et un organe exécutif. En cas de désaccord entre ces deux institutions, un Comité de conciliation intervient, ce qui traduit la volonté de permettre des compromis entre institutions européennes tout au long de la procédure budgétaire.

Par ailleurs, afin de favoriser la coopération entre l'Union européenne (UE) et les Etats membres, le budget européen est exécuté à ces deux niveaux (III). Ainsi, si la Commission est chargée de l'exécution d'environ 95 % du budget européen, les opérations matérielles d'exécution le sont par les Etats membres, l'UE ne disposant pas d'une administration financière. Parallèlement à son exécution, mais aussi postérieurement, un contrôle est assuré tant par la Cour des comptes européenne que le Parlement européen (IV).

I - LES PRINCIPES BUDGETAIRES EUROPEENS

C'est un règlement financier du 25 Juin 2002 relatif au budget général des Communautés européennes qui prévoit que l'établissement et l'exécution du budget doivent respecter un ensemble de principes : les quatre principes classiques, et les principes d'équilibre budgétaire, de bonne gestion financière et de transparence financière.

A - Les quatre principes budgétaires classiques

L'on retrouve les principes d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité.

1 - Le principe d'annualité

Conformément au traité européen, le Parlement et le Conseil européen doivent établir le budget annuel de l'Union. Plus précisément, le principe d'annualité s'applique tant au stade de l'élaboration du budget qu'à celui de son exécution. Ainsi, l'engagement de la dépense doit normalement intervenir dans l'année, mais il existe des dérogations, notamment celle qui permet d'anticiper certains engagements de crédits ou celle relative à la période complémentaire qui permet au comptable de disposer de 15 jours pour payer les dépenses ordonnancées avant le 31 décembre. Il existe, par ailleurs, comme au plan national, des budgets rectificatifs. Ensuite, des reports de crédits d'une année sur l'autre sont admis pour les crédits inutilisés en fin d'exercice, sauf pour les crédits de personnel pour lesquels les virements sont interdits. Enfin, l'UE a aussi intégré à sa procédure budgétaire une dimension pluriannuelle au travers du cadre financier pluriannuel qui fixe des plafonds de dépenses, et des crédits d'engagement qui permettent d'engager des dépenses au-delà de l'année en cours.

2 - Le principe d'unité

Ce principe, qui implique l'unicité du document budgétaire, était déjà prévu par le traité de Rome. Mais, initialement, du fait de l'existence de plusieurs communautés européennes, la CECA, la CEEA et la CEE, il existait, de fait, plusieurs budgets. Aujourd'hui, cependant, il n'existe plus qu'un seul budget : celui de l'Union européenne. Pour autant, encore aujourd'hui, ce principe subit plusieurs tempéraments du fait que certaines opérations, telles que les opérations d'emprunts et de prêts, ne sont pas inscrites au budget général, et de l'existence de budgets autonomes et annexes, tels que ceux de la Banque européenne d'investissement ou du Fonds européen de développement malgré l'importance des fonds gérés par ce dernier. Notons, enfin, que le règlement de 2002 associe au principe d'unité le principe de vérité budgétaire selon lequel l'UE doit s'interdire toute dépense inutile.

3 - Le principe d'universalité

Comme pour les finances nationales, il se décompose en deux règles. La première est celle de non-affectation de recettes particulières à des dépenses particulières. Ici aussi, le droit budgétaire européen prévoit que l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses, mais il existe deux dérogations à cette règle. D'abord, certaines opérations sont isolées dans des budgets annexés au budget de la Commission relatifs aux offices européens, structures administratives chargées d'effectuer des tâches spécifiques. Ensuite, il est possible d'affecter certaines recettes à certaines dépenses, notamment en matière de coopération européenne ou encore de recherche.

Quant à la règle de non-compensation, elle prévoit que les recettes et les dépenses sont inscrites au budget pour leur montant brut, ce qui interdit de présenter un solde. Il s'agit là d'une garantie de l'efficacité du contrôle sur l'établissement et l'exécution du budget européen. Là encore,

bien que ce principe soit consacré, il existe des dérogations. Ainsi, il est possible, pour des raisons pratiques, de ne faire apparaître qu'un solde pour certaines opérations techniques : c'est le cas, par exemple, des pénalités de retard infligées aux titulaires de marchés publics déduites des sommes dues par l'UE à ceux-ci.

4 - Le principe de spécialité

Le budget européen est un budget fonctionnel construit par titres qui correspondent à une politique, et chapitres afférents à une activité donnée. Il existe environ 30 titres et 200 chapitres. Concrètement, les recettes et les dépenses de la Commission doivent être classées selon leur destination, tandis que les recettes et les dépenses autres que celles de la Commission doivent l'être selon leur destination et leur nature. Il existe, ici aussi, des tempéraments à ce principe. Ainsi, le budget européen prévoit un titre consacré aux crédits provisionnels destinés à financer les dépenses imprévues. Il existe, par ailleurs, des réserves, notamment celle prévue pour financer l'aide d'urgence en faveur des pays tiers à l'UE. Enfin, il est possible de procéder à des virements de crédits entre les titres ou à l'intérieur d'un titre, à condition de justifier ces mouvements.

B - Les autres principes budgétaires

A l'exception du principe d'unité de compte, les autres principes budgétaires européens répondent, comme au niveau national, à la nécessité de mieux gérer les fonds européens dans un contexte de tension budgétaire.

1 - Le principe d'unité de compte

Ce principe impose, pour des raisons évidentes de clarté, que le budget soit exprimé en une seule monnaie : l'euro depuis 1999. Durant la période antérieure, l'unité de compte utilisée variait selon la communauté concernée et selon le moment.

2 - Le principe d'équilibre budgétaire

Ce principe s'impose à chaque institution de l'Union et s'applique dans un cadre annuel uniquement, ce qui implique que l'on ne prend en compte que les recettes annuelles et les crédits de paiement annuels. L'application de ce principe est d'autant plus stricte que l'UE ne peut emprunter, ce qui lui impose de financer son budget intégralement par des ressources propres. Ce principe interdit, par ailleurs, tant les déficits que les excédents : ainsi, en cas d'excédent, celui-ci doit être réimputé au budget de l'année suivante, ce qui implique que les versements demandés aux Etats membres l'année suivante seront diminués d'autant. L'ensemble de ces données sont, alors, autant d'éléments de nature à limiter la capacité d'impulsion de l'UE au travers de sa politique budgétaire.

3 - Le principe de bonne gestion financière

Ce principe se décompose en trois règles spécifiques. Ainsi, tout projet d'acte susceptible d'avoir une incidence sur le budget européen doit faire l'objet d'une évaluation concernant, notamment, sa pertinence et ses conséquences financières. Par ailleurs, comme en France, le budget européen doit être construit selon la logique de performance, ce qui suppose la définition d'objectifs et d'indicateurs permettant de mesurer si ceux-ci ont été atteints. Enfin, les opérations budgétaires européennes doivent être exécutées dans le respect des exigences d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

4 - Le principe de transparence financière

Ce principe se traduit tant au plan de l'établissement qu'à celui de l'exécution du budget. La règle de non-compensation évoquée il y a quelques lignes est, ici, de nature à permettre d'assurer le respect de ce principe par la clarté dans la présentation des comptes qu'elle implique. Ce principe impose, par ailleurs, que le budget européen fasse l'objet d'une publicité adéquate dans l'ensemble des Etats membres.

II - L'ADOPTION DU BUDGET EUROPEEN

Il faut évoquer la procédure normale d'adoption du budget européen et les mesures prévues en cas de non adoption dans les délais.

A - La procédure normale

Cette procédure, que l'on peut diviser entre initiative et vote du budget, fait intervenir la Commission, le Conseil et le Parlement. Si l'initiative budgétaire appartient à la Commission, le pouvoir de décision relève lui du Conseil et du Parlement. En cas de désaccord entre ces deux institutions, un Comité de conciliation intervient. Tout au long de cette procédure, des compromis entre institutions européennes sont possibles.

1 - L'initiative budgétaire

L'initiative en matière budgétaire appartient juridiquement à la Commission européenne : c'est elle qui établit l'avant-projet et fixe donc les grandes orientations budgétaires à venir. Au plan technique, cet avant-projet est en réalité préparé par divers services, notamment la Direction générale du budget qui fixe, dès le mois de janvier, des éléments de cadrage du budget et organise, au mois de mars, des conférences budgétaires. Par la suite, au mois d'avril, Commission, Conseil et Parlement entament un dialogue sur les priorités budgétaires, et l'avant-projet est formellement adopté par la Commission à la mi-mai dans le respect du cadre financier pluriannuel et en faisant apparaître le cout global de chaque activité. Le texte est, ensuite, soumis au Conseil et au Parlement à qui revient la charge de le discuter et de le voter.

2 - Le vote par le Conseil

La procédure de discussion commence à la mi-juin quand la Commission saisit le Conseil de l'avant-projet de budget. Celui-ci a jusqu'au 1^{er} septembre pour adopter le texte : concrètement, le vote a lieu à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité. Postérieurement à ce vote, un concertation, sorte de débat d'orientation budgétaire européen, est organisée entre le Conseil et le Parlement.

3 - Le vote par le Parlement européen

Le texte adopté par le Conseil est transmis au Parlement au plus tard le 1^{er} Octobre qui a, alors, 42 jours pour se prononcer. Les parlementaires européens peuvent exercer leur droit d'amendement, à condition que les modifications envisagées aient donné lieu à une consultation par la commission des finances des autres commissions du Parlement européen. Si le projet n'est pas modifié, le budget est considéré comme adopté. Mais, en pratique, des modifications sont fréquemment apportées : concrètement, en cas de désaccord entre Conseil et Parlement, il n'y a plus de seconde lecture par chacune de ces deux institutions, mais intervention d'un Comité de conciliation.

4 - L'éventuelle intervention du Comité de conciliation

Le Comité de conciliation, qui est composé des membres du Conseil et d'autant de représentants du Parlement, est convoqué sans délai à l'initiative du président du Parlement, avec l'accord du président du Conseil. Celui-ci ne se réunit, cependant, pas si le Conseil informe le Parlement qu'il accepte tous ses amendements. Ce comité a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil et à la majorité des représentants du Parlement, dans un délai de 21 jours à compter de sa convocation. Deux situations sont, alors, envisageables.

⌘ Si dans le délai de 21 jours, un accord sur un texte est trouvé, Parlement et Conseil disposent de 14 jours à compter de la date de l'accord pour approuver le projet commun. Si ces deux institutions approuvent ce texte dans ce délai, le budget est réputé définitivement adopté. Dans l'hypothèse où Parlement et Conseil rejettent le texte et celle où le rejet est le seul fait du Parlement, la Commission doit élaborer un nouveau projet de budget. Dans l'hypothèse où le projet commun est rejeté seulement par le Conseil, le Parlement peut, dans les 14 jours à compter de la date de rejet par le Conseil, en statuant à la majorité des membres qui le composent et des 3/5^e des suffrages exprimés, décider de confirmer tout ou partie des amendements qu'il avait initialement proposés, ce qui lui donne, alors, un pouvoir de dernier mot.

⌘ Si, dans les 21 jours, le Comité de conciliation n'est pas parvenu à un accord, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget.

B - Les mesures prévues en cas d'adoption hors délais

Si le budget n'est pas adopté au 1^{er} Janvier, des mesures d'urgence sont prévues. Ainsi, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre dans la limite du 1/12^{ème} des crédits ouverts aux chapitres du budget de l'exercice précédent, sans dépasser 1/12^{ème} des crédits prévus aux mêmes chapitres dans le projet de budget. Ces limites ne peuvent être dépassées par le Conseil que sur proposition de la Commission en prévoyant, obligatoirement, les mesures nécessaires en matière de ressources : la décision de dépassement entre en vigueur 30 jours après son adoption si, dans ce délai, le Parlement, statuant à la majorité de ses membres, ne décide pas de réduire ces dépenses.

III - L'EXECUTION DU BUDGET EUROPEEN

Afin de favoriser la coopération entre l'Union et les Etats membres, le budget européen est exécuté à ces deux niveaux.

A - L'exécution par les institutions européennes

La Commission européenne est chargée de l'exécution d'environ 95 % du budget européen, soit directement par ses services, soit par l'intermédiaire d'agences qui, si elles disposent de la personnalité morale, n'ont pas de réelle liberté de gestion. Les 5 % restant concernent les dépenses de fonctionnement dont l'exécution relève de chaque institution. Il faut, par la suite, analyser les agents et les opérations d'exécution du budget.

1 - Les agents d'exécution du budget

Comme au niveau national, les fonctions d'ordonnateurs et de comptables sont séparées.

✕ Les ordonnateurs européens sont chargés d'exécuter les recettes et les dépenses conformément aux principes financiers de bonne gestion financière. Il peut s'agir, concrètement, de commissaires européens, de hauts fonctionnaires ou de directeurs d'agence. Afin de faciliter l'exécution du budget, le droit européen prévoit l'existence d'ordonnateurs délégués ou subdélégués qui doivent adresser à l'institution à laquelle ils se rattachent un rapport annuel d'activités, de manière à éviter une détérioration de la qualité de gestion des deniers européens.

✕ Les comptables sont des agents nommés par chaque institution et choisis en fonction de leurs compétences parmi les fonctionnaires européens. Ils sont chargés de la tenue des comptes, de la bonne exécution des paiements et encaissements, de la gestion de la trésorerie, de la conservation et du maniement des fonds européens.

2 - Les opérations d'exécution du budget

Ordonnateurs et comptables interviennent tant pour les dépenses que pour les recettes.

✕ S'agissant des dépenses, l'ordonnateur est seul compétent pour décider des dépenses, c'est-à-dire procéder à l'engagement, à la liquidation, puis à l'ordonnancement de la dépense. Outre qu'il doit respecter la limitation des crédits alloués, il ne peut décider d'une dépense que sur le fondement d'un acte juridique de base qui est un acte édicté par le législateur européen, règlement, directive ou décision, permettant ou imposant la dépense. Puis, le comptable, après avoir procédé aux vérifications qui s'imposent, notamment la conformité à l'acte juridique de base, effectue les opérations de décaissement dans la limite des fonds disponibles. En cas d'absence irrégulière de paiement, seule la Cour de justice de l'Union européenne peut contraindre les institutions de l'UE à payer, mais elle ne l'a jamais fait.

⌘ S'agissant des recettes, l'ordonnateur doit d'abord effectuer une prévision de créance, puis procéder à la constatation de la créance et l'ordonnancer, c'est-à-dire émettre à l'égard du comptable un ordre de recouvrer. Ensuite, le comptable doit prendre en charge l'ordre de recouvrement, en faisant preuve des diligences qui s'imposent. Il peut, cependant, en cas d'existence d'une créance du débiteur, procéder à une compensation en la déduisant de sa dette à l'égard de l'UE.

B - L'exécution par les institutions nationales

L'UE ne disposant pas d'une administration financière, les Etats membres, au travers de leurs institutions financières, sont chargés de procéder aux opérations matérielles d'exécution du budget. Ainsi, les dépenses sont effectuées par les Trésors publics nationaux sous le contrôle de la Commission européenne : cela concerne environ 80 % des dépenses européennes. Au plan des recettes, les Etats membres se chargent du recouvrement selon leur propre législation, mais ces recettes doivent être mises à la disposition de l'UE tous les mois, sous peine de devoir payer des intérêts de retard.

IV - LE CONTROLE DU BUDGET EUROPEEN

Ce contrôle est assuré par la Cour des comptes européenne et le Parlement européen.

A - Le contrôle de la Cour des comptes européenne

Créée en 1975, elle siège à Luxembourg. Elle est composée de membres proposés par les Etats et choisis parmi des personnalités ayant exercé des fonctions au sein d'instances nationales de contrôle financier ou ayant une qualification appropriée. Il y a autant de membres qu'il y a d'Etats participant à l'Union. Ces membres sont nommés pour 6 ans renouvelables par le Conseil à l'unanimité après consultation du Parlement européen. Ils disposent, par ailleurs, de garanties d'indépendance : ainsi, ils ne peuvent, parallèlement, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non, et ne peuvent solliciter ou accepter d'instructions d'aucun Gouvernement.

A la différence de ce qui se fait en France, la Cour des comptes européenne n'exerce pas de fonctions juridictionnelles ; elle ne juge donc pas les comptes des comptables et ne dispose pas d'un pouvoir de sanction. Ses compétences sont exclusivement administratives. Ainsi, elle opère un contrôle de gestion financière en examinant la légalité et la régularité des recettes et des dépenses, et en s'assurant de la bonne gestion financière. A cette fin, elle dispose de pouvoirs d'investigation importants : elle peut, notamment, procéder à des contrôles sur pièces et sur place, que cela soit dans les locaux d'administrations européennes ou dans ceux de toute personne bénéficiant de versements provenant du budget européen. La Cour exerce, par ailleurs, une fonction d'assistance du Parlement et du Conseil dans leur mission de contrôle de l'exécution du budget. Elle leur fournit, ainsi, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, et la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle peut aussi présenter des observations, rendre des avis à la demande des institutions européennes ou publier des rapports ; elle a, notamment, l'obligation de publier un rapport annuel après la clôture de chaque exercice budgétaire. Enfin, son avis est obligatoire avant l'adoption de tout texte européen à caractère financier.

B - Le contrôle du Parlement européen

Ce contrôle, qui s'exerce par le biais de commissions temporaires, mais surtout au travers d'une commission de contrôle budgétaire, s'effectue à deux moments. Au cours de l'exécution du budget, le comptable de la Commission doit transmettre au Parlement des données mensuelles sur l'exécution du budget. Par ailleurs, trois fois par an, un rapport sur l'exécution budgétaire doit lui être transmis. De son côté, le Parlement organise, à l'autonomie, un débat sur le budget en cours d'exécution.

Postérieurement à l'exécution du budget, le Parlement peut, sur recommandation du Conseil, donner décharge de sa gestion à la Commission sur l'exécution du budget de la dernière année écoulée. A cette occasion, le Parlement vérifie, notamment, qu'il y a bien eu exécution de ce qui avait été voté par le Parlement, s'il y a des lacunes déjà dénoncées par la Cour des comptes ou si cette gestion traduit un manque d'initiatives de la Commission vis-à-vis du Conseil européen et des Etats membres. S'il estime la gestion de la Commission correcte, le Parlement lui donne décharge. Dans l'hypothèse inverse, le refus de décharge peut conduire à une démission de la Commission, ce qui est arrivé en 1999.