

RAPPORT

Du	Président du Cercle de discussion sur la procédure budgétaire
Aux	Membres de la Convention
Objet :	Rapport final du Cercle de discussion sur la procédure budgétaire

Le cercle de discussion sur la "procédure budgétaire" a conclu ses travaux lors de sa réunion du 4 avril 2003 au cours de laquelle il a examiné le projet de rapport qui lui a été soumis par son Président, M. Henning Christophersen.

Lors de ses deux réunions précédentes, le cercle avait examiné les questions relevant du mandat que lui a confié le Praesidium sur base des travaux effectués par le groupe de travail "simplification". Il s'agissait, plus précisément, de répondre aux questions suivantes :

- a) *"Comment inscrire les perspectives financières dans la Constitution? Cela implique qu'il faudra répondre à la question de savoir quelle doit être la portée des dispositions qui leur seront consacrées et, par conséquent, quel degré de détail elles doivent avoir. Le cercle devra se pencher également sur la procédure d'adoption des perspectives pluriannuelles.*

- b) *Quelles doivent être les modalités concrètes de la procédure budgétaire simplifiée? Cela implique notamment la nécessité d'examiner la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires et ses conséquences*"¹.

Dans sa réflexion globale sur la simplification dans le domaine des procédures budgétaires, le cercle de discussion s'est inspiré de deux idées déjà exprimées par le groupe de travail de la Convention sur la "simplification"² :

- Un lien doit être établi entre l'inscription dans la Constitution des perspectives financières qui deviendraient ainsi juridiquement obligatoires, et une simplification de la procédure budgétaire qui impliquerait notamment la suppression des différences de procédure entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires.
- La simplification des procédures doit les rendre plus lisibles, plus claires et transparentes pour les citoyens mais aussi plus légitimes. En ce sens, l'équilibre institutionnel et la culture de collaboration entre les deux branches de l'autorité budgétaire - Parlement européen et Conseil - doivent être préservés dans l'ensemble des procédures concernant le budget³.

A. FORMALISATION DES PERSPECTIVES FINANCIERES DANS LA CONSTITUTION

Le cercle de discussion a entamé ses travaux par un examen de la problématique liée à l'inscription des perspectives financières dans la Constitution.

¹ CONV 612/03

² CONV 424/02

³ Plusieurs membres ont signalé que leur position définitive dépendra de l'équilibre institutionnel qui résultera de l'ensemble des procédures relatives au système de ressources propres, au cadre financier et au budget annuel.

Les perspectives financières font actuellement l'objet de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire. Elles encadrent la procédure budgétaire annuelle en établissant des plafonds annuels par rubrique pour les crédits d'engagements et un plafond annuel pour les crédits de paiements fixé dans le respect du plafond des ressources propres prévu par la Décision Ressources propres⁴. L'accord interinstitutionnel comporte également des dispositions sur les particularités des crédits inscrits dans les différentes rubriques, un instrument de flexibilité pour pouvoir réagir en cours de route sans avoir besoin de modifier les plafonds des perspectives, des modalités de procédure, les mécanismes de concertation interinstitutionnelle, etc.⁵

La question de la dénomination a été abordée en premier lieu. Les termes "perspectives financières" ne reflétant pas de manière claire le contenu de l'acte, le cercle leur a préféré la dénomination "cadre financier pluriannuel".

Le débat au sein du cercle a mis en évidence l'existence de trois niveaux qui doivent être pris en compte lorsque les modalités concrètes de l'inscription du "cadre financier" dans la Constitution sont abordées. Il s'agit de savoir quelles dispositions relatives à ce "cadre financier pluriannuel" sont à inclure dans la partie I de la Constitution, quelles dispositions doivent être introduites dans la Partie II et, enfin, ce qui doit être laissé au domaine du droit dérivé sous la forme d'actes juridiques à adopter sur la base de la Constitution.

⁴ Décision du Conseil du 29 septembre 2000, JO n° L 253 du 7.10.2000, p. 42. Cette Décision fixe le plafond des ressources propres à 1,27% du PNB de l'Union (1,24% selon le nouveau système des comptes).

⁵ Le dernier accord du 6 mai 1999 a servi pour codifier plusieurs autres accords antérieurs notamment en matière de relation entre les actes juridiques et le budget, la classification des dépenses ou encore les modalités de procédure de la collaboration interinstitutionnelle (JO n° C 172 du 18.6.1999, p.1).

Partie I de la Constitution

En attendant le résultat des travaux du cercle, le Praesidium a déjà présenté à la Convention un projet d'article 40 qui se borne à établir le caractère contraignant des perspectives financières pour le budget annuel mais qui laisse à la Partie II de la Constitution le soin de fixer tout autre élément des perspectives en ce compris la procédure de prise de décision.

La majorité des membres du cercle estime qu'il faut consacrer un article spécifique au "cadre financier pluriannuel". Cet article, qui peut être numéroté 39 bis, doit précéder celui consacré à la procédure budgétaire annuelle et doit contenir les éléments suivants:

- L'article 39 bis doit spécifier que le "cadre financier pluriannuel" constitue un cadre contraignant pour le budget annuel dans le but d'assurer que les dépenses de l'Union suivent une évolution ordonnée.
- En particulier, l'article en question doit inclure le principe selon lequel le "cadre financier" fixe les montants contraignants des plafonds annuels des crédits pour engagements par rubrique dans la limite des ressources propres de l'Union.
- Cet article doit également contenir la base juridique qui habilite les Institutions à adopter pour une période donnée l'acte juridique qui contient le "cadre financier" lui-même et, par conséquent, la procédure de décision.

Le cercle a examiné plusieurs questions liées au rôle des institutions et aux règles de vote dans la procédure d'adoption du "cadre financier":

En premier lieu, la question de savoir quelle doit être la procédure au sein du Conseil. Actuellement, les perspectives sont décidées par le Conseil européen par commun accord et font l'objet ultérieurement d'un accord interinstitutionnel. La plupart des membres du cercle estiment qu'une fois formalisé dans la Constitution, il revient au Conseil⁶ d'adopter le "cadre financier pluriannuel".

Par ailleurs, si l'on devait maintenir l'équilibre actuel, le Conseil devrait statuer à l'unanimité. Le cercle est conscient du risque sérieux de paralysie que l'unanimité implique dans une Europe élargie, notamment dans une matière comme celle-ci où il faut garantir que des décisions soient prises dans les délais impartis pour assurer le fonctionnement de l'Union et le financement de ses politiques. Pour cette raison, la plupart des membres du cercle estiment que l'unanimité doit être remplacée, de manière générale dans la Constitution, et en particulier dans ce secteur, par une majorité super-qualifiée à définir par la Convention. Au cas où une majorité super-qualifiée ne serait pas définie par la Convention, la plupart des membres du cercle estiment qu'il faut avoir recours à la majorité qualifiée dans ce secteur.

La deuxième question qui se pose est celle du rôle du Parlement. Actuellement, comme cela a été décrit plus haut, une fois que les chefs d'État et de gouvernement ont pris une décision, les perspectives font l'objet d'un accord interinstitutionnel et donc d'une "négociation" entre les institutions. La plupart des membres du groupe estiment que le rôle actuel du Parlement sera sauvegardé s'il intervient dans la procédure par un avis conforme. Par ailleurs, il faudra prévoir un mécanisme de conciliation pour faciliter la négociation et l'accord entre le Conseil et le Parlement.

⁶ Le cercle a également examiné la question de savoir quelle formation du Conseil devait être en charge de cette procédure. En attendant les conclusions de la Convention en ce qui concerne les fonctions et les formations du Conseil, le cercle estime que les décisions en ce qui concerne le "cadre financier pluriannuel" doivent être adoptées par le Conseil au niveau politique le plus élevé possible, soit le Conseil européen si la faculté d'adopter des actes juridiques lui est attribuée par la Constitution, soit le Conseil réuni au niveau des Chefs d'état et de gouvernement.

En ce qui concerne l'initiative législative, elle devrait appartenir à la Commission sans pour autant préjuger des règles de vote au Conseil au cas où il serait décidé de remplacer l'unanimité par une majorité super-qualifiée. En tout état de cause, il faut prévoir une exception aux conséquences de l'initiative de la Commission en matière de vote au Conseil.⁷

Une formulation possible pourrait être : "Le Conseil [réuni au niveau des Chefs d'État et de gouvernement - le Conseil européen] sur proposition de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, adopte [à la majorité super-qualifiée / à la majorité qualifiée] la loi sur le cadre financier pluriannuel".

- En outre, le cercle estime que le "cadre financier" doit être mentionné au paragraphe 5 de l'article 39⁸ en tant que cadre de référence pour la discipline budgétaire ensemble avec le plafond des ressources propres.

Partie II de la Constitution

Le cercle de discussion a identifié plusieurs éléments qui pourraient faire partie du dispositif du "cadre financier" dans la Partie II de la Constitution.

⁷ Visée actuellement à l'article 250 TCE.

⁸ CONV 602/03

1. Les articles doivent stipuler, de manière plus détaillée que dans la partie I, que le "cadre financier" établit:

- le montant des plafonds annuels des crédits pour engagements pour un nombre limité de rubriques
- et
- le montant du plafond annuel des crédits pour paiements qui doivent de toute façon respecter le plafond des ressources propres.

L'évolution ordonnée et les relations entre ces concepts - plafonds des crédits pour engagement, plafonds des crédits pour paiements en respectant le plafond des ressources propres - doit être établi dans le "cadre financier" lui-même.

Le cercle considère que les rubriques de dépense ne doivent pas être précisées dans la Constitution, mais que celle-ci doit, par contre, stipuler que seul un nombre limité de rubriques peuvent faire l'objet de plafonds contraignants sous peine de vider de contenu le budget annuel.

2. Les dispositions de la partie II doivent également prévoir le principe d'un instrument de flexibilité dont le but serait de permettre de couvrir en cours de route des besoins non prévus par le "cadre financier". Une fois le principe inscrit dans la Constitution, les modalités de mise en oeuvre de cet instrument de flexibilité peuvent être laissées au "cadre financier" lui-même.

Cet instrument de flexibilité pourrait, à titre d'exemple et comme c'est le cas dans l'accord interinstitutionnel en vigueur, consister en un montant limité destiné à financer des dépenses concrètes qui ne pourraient l'être dans les limites de plafonds disponibles de l'une ou l'autre des rubriques. Il pourrait aussi consister en la création d'une ou plusieurs réserves.

3. La Constitution doit fixer explicitement la durée de la période couverte par le "cadre financier ». Cette durée doit être d'au moins 5 années.

Le cercle a examiné la question de lier la durée du "cadre financier" aux élections européennes et au mandat de la Commission et a conclu qu'un tel lien ne doit pas être établi dans la

Constitution. Cela ne préjuge pas de la pratique qui pourrait s'installer par la suite, si les Institutions en décidaient ainsi.⁹

4. Puisqu'il devrait devenir le cadre contraignant de la procédure budgétaire annuelle, il est indispensable de prévoir un mécanisme pour remédier à l'échec éventuel de la procédure d'adoption du "cadre financier pluriannuel". Ce mécanisme serait décrit dans les dispositions de la partie II de la Constitution. Le cercle suggère que ce mécanisme consiste en la prorogation de la dernière année du "cadre financier" précédent.
5. Un article de la Partie II doit établir le principe général selon lequel le "cadre financier" peut contenir toute autre disposition utile pour le bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle. Seules sont visées les dispositions étroitement liées à l'application du "cadre financier".
6. Les dispositions de la partie II doivent prévoir également que l'autorité budgétaire et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers nécessaires aux dépenses permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard de tiers. Ce principe est la conséquence de la personnalité juridique de l'Union et de sa capacité d'assumer des obligations juridiques. Il s'agit en définitive de reconnaître explicitement le fait que certaines dépenses sont juridiquement obligatoires.

⁹ Certains au sein du cercle, ont plaidé pour un "cadre " qui soit la traduction financière sur plusieurs années d'une politique. La pratique confirme cette approche puisque jusqu'à présent les perspectives financières ont toujours été accompagnées d'un ensemble de mesures législatives concernant les politiques de l'Union aux implications budgétaires importantes. Pourtant, il serait techniquement et juridiquement impraticable de prévoir dans la Constitution des réformes législatives régulières, liées à l'adoption du "cadre financier pluriannuel". Cela ne préjuge pas de ce que pourrait être la pratique ultérieure.

7. Une disposition de la partie II devrait permettre, en cours de route en cas de circonstances non prévues, la modification, si nécessaire, du cadre financier pluriannuel . Cette modification serait soumise à la même procédure que celle prévue pour l' adoption du cadre financier pluriannuel et dans les limites des ressources propres de l'Union.

L'acte juridique portant sur "le cadre financier pluriannuel"

Conformément au projet d'articles 24 et suivants présentés par le Praesidium, l'acte juridique serait une loi¹⁰ qui ferait exception à la règle générale puisque ne faisant pas l'objet de la procédure législative, et à laquelle il faudrait appliquer les dispositions prévues en matière de transparence et subsidiarité.

Elle devra mettre en oeuvre les dispositions des Parties I et II de la Constitution, telles qu'indiquées ci-dessus.

A. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ANNUELLE

Le cercle a examiné les modalités de la procédure budgétaire annuelle à la lumière de ses propres travaux concernant le "cadre financier pluriannuel", en tenant compte du fait que sa formalisation dans la Constitution le rendra juridiquement contraignant pour les Institutions, Parlement européen, Conseil et Commission, lorsque celles-ci exerceront leurs pouvoirs respectifs en matière budgétaire.

¹⁰ Certains membres du cercle ont plaidé pour que le "cadre financier pluriannuel" fasse l'objet d'une loi organique, instrument qui pour l'instant n'est pas prévu dans le catalogue du projet d'article 24 en discussion devant la Convention.

La première étape de la procédure budgétaire, dans sa forme actuelle, est la présentation d'un avant-projet de budget par la Commission. C'est le Conseil qui établit le projet de budget. Le cercle estime qu'il convient de reconnaître à la Commission la faculté de présenter le projet de budget. Cela implique notamment que la Commission pourra modifier sa proposition jusqu'à la phase de conciliation¹¹. Par ailleurs, si les délais de procédure sont écourtés, le besoin d'adaptation du projet initial seront moindres.

Par contre, l'attribution de l'initiative à la Commission ne doit pas préjuger, selon le cercle, des règles de vote au sein du Conseil. Il faut prévoir ici, comme dans le cas du "cadre financier pluriannuel", une exception aux conséquences en termes de majorités exigées au sein du Conseil, de l'initiative de la Commission.¹²

Le cercle a estimé qu'il convenait de supprimer la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires. Devenue obsolète, dépourvue de critères clairs et responsable en bonne partie de la complexité de la procédure budgétaire, les membres du cercle ont considéré que la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires ne se justifie plus.

La suppression de la distinction est subordonnée au renforcement de la discipline budgétaire à travers la formalisation du "cadre financier" dans la Constitution et, très particulièrement, à l'inscription du principe, déjà mentionné, selon lequel l'autorité budgétaire et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers nécessaires permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers. Il s'agit en définitive d'une redéfinition des dépenses juridiquement obligatoires.

¹¹ Pour les modalités de la procédure, voir plus loin.

¹² Visée actuellement à l'article 250 TCE.

Néanmoins, il faut signaler que quelques membres du cercle, tout en acceptant l'abolition de la distinction de procédure entre dépenses obligatoires et non obligatoires, ont subordonné leur accord, à la reconnaissance du principe selon lequel sont inscrits au budget les crédits nécessaires à la couverture des obligations financières découlant des accords internationaux et des actes législatifs, au maintien des procédures de décision actuelles dans certaines politiques de l'Union et au maintien de l'équilibre institutionnel.

Quelques membres du cercle ont proposé que des modalités particulières de procédure soient prévues en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

Les institutions ont développé des pratiques de négociation et concertation qui, en partie codifiées par le dernier accord interinstitutionnel de 1999, sont aujourd'hui des éléments importants de la procédure budgétaire. Le cercle estime que ce type de pratiques doit être formalisé dans la nouvelle procédure budgétaire afin de préserver la culture de collaboration qui a été établie entre les Institutions tout au long de la dernière décennie.

Mis à part le comité de conciliation dont on fera mention plus tard, le mécanisme du trilogue qui réunit les représentants des trois institutions, Parlement, Conseil et Commission, devrait être formalisé notamment dans la phase de préparation du budget en tant qu'instrument de concertation sur les objectifs budgétaires de l'exercice en préparation.

Les modalités de la procédure budgétaire annuelle

L'adoption du budget est aujourd'hui le résultat de la collaboration des deux branches de l'autorité budgétaire, Parlement européen et Conseil, chacune procédant à deux lectures. Le Conseil a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses obligatoires et le Parlement en ce qui concerne les dépenses non obligatoires sur base d'un jeu croisé de majorités renforcées lorsqu'ils ne sont pas d'accord entre eux.

La suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires ainsi que l'inscription du "cadre financier pluriannuel" dans la Constitution peuvent permettre la simplification de la procédure d'adoption du budget annuel y compris la réduction de sa durée, ainsi que la consolidation des modalités que la pratique a imposées en dehors du traité.

La discussion au sein du cercle a permis d'identifier les éléments fondamentaux d'une procédure budgétaire plus simple et plus courte:

La procédure budgétaire débiterait formellement le 1^{er} septembre par la proposition de la Commission adressée au Conseil et au Parlement. Elle tient compte des prévisions de dépense établies par chaque institution et du résultat d'un "trilogue" sur les priorités du budget qui aurait eu lieu à la fin du mois de juillet.

Les membres du cercle estiment qu'une lecture de la proposition de la Commission par chaque institution est suffisante. Des divergences sont apparues quant à l'ordre de ces lectures. Certains préféreraient que ce soit le Conseil qui fixe sa position en premier à la majorité qualifiée et la transmette au Parlement. Elle serait suivie alors de la Première lecture du Parlement qui statuerait à la majorité des membres qui le composent. Trois possibilités s'ouvriraient alors:

- Il ne se prononce pas : le budget est réputé adopté
- Il accepte la position du Conseil: le budget est réputé adopté
- Il présente des amendements à la position du Conseil: un comité de conciliation est convoqué.

D'autres préféreraient que la première lecture du Parlement précède celle du Conseil, et ainsi de suite selon les modalités de procédure indiquées ci-dessus.

Le Comité de conciliation serait composé sur le modèle de la procédure de codécision actuelle: tous les membres du Conseil et un nombre égal de représentants du Parlement y siègent. Il peut :

- a. Arrêter un projet commun.
- b. Ne pas réussir à arrêter de projet commun.

Si le Comité de conciliation réussit à arrêter un projet commun, ce projet serait soumis en bloc aux deux institutions qui dans un certain délai devraient l'approuver ou le rejeter (respectivement à la majorité qualifiée et à la majorité des membres). Si les deux institutions l'approuvent, le budget est réputé adopté.

Les membres du cercle sont partagés entre deux positions divergentes en ce qui concerne le mécanisme pour résoudre le cas où une des institutions rejette le projet commun et le cas où le Comité n'a pas réussi à adopter de projet commun:

- Certains proposent de s'inspirer de la procédure actuelle pour les dépenses non obligatoires: le Parlement se prononcerait sur les amendements du Conseil pour chaque ligne budgétaire qui ne ferait pas l'objet d'un accord. Tout comme dans la procédure actuelle pour les dépenses non obligatoires, il ne pourrait rejeter les amendements du Conseil que s'il réunissait, au moins, une majorité des membres et des trois cinquièmes des suffrages exprimés¹³. Si une telle majorité n'était pas atteinte, l'amendement du Conseil serait réputé adopté. Le Parlement procéderait à un vote final à la majorité des membres qui le composent.

¹³ Les membres du cercle qui soutiennent cette option estiment que la majorité requise pour rejeter les amendements du Conseil ne doit pas être, en aucun cas, inférieur à la majorité exigée actuellement dans le cas des dépenses non obligatoires : majorité des membres du Parlement représentant les trois cinquièmes des suffrages exprimés.

- D'autres préfèrent un système dans lequel le Parlement adopte un budget qui prévoit pour chaque ligne budgétaire qui ne fait pas l'objet d'un accord, le montant le moins élevé proposé par le Conseil ou le Parlement ou bien celui de l'année précédente s'il est plus élevé.¹⁴ Dans ce cas on ne procéderait pas à un vote final du Parlement.

La procédure budgétaire se terminerait à la mi-décembre, par la signature du Président du Parlement.

Gestion financière

Une autre question a été soulevée au sein du cercle de discussion qui se situe en marge du mandat du cercle car elle concerne la gestion financière. Les membres du cercle recommandent au Praesidium et à la Convention de renforcer le principe d'une saine gestion financière. Ils estiment en outre qu'il faudrait accroître le contrôle démocratique sur les résultats effectifs des dépenses au regard des objectifs préalablement fixés. Ainsi, un rapport pourrait être effectué par la Commission sur ce sujet, et présenté au Parlement européen au moment de la décharge sur l'exécution du budget. En outre, une telle évaluation serait très utile à l'autorité budgétaire au moment où elle établit son budget annuel ¹⁵.

¹⁴ Quelques membres ont proposé d'inscrire le montant du budget de l'année précédente. D'autres membres ont fait noter que cette dernière option est en contradiction avec le principe selon lequel le budget doit prévoir les moyens financiers nécessaires permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard de tiers.

¹⁵ Voir les documents CONV 653 et Working document 23 du Groupe de Travail "simplification".