Lignes directrices transitoires en matière de procédure budgétaire pour tenir compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

2009/2168(INI) - 04/11/2009

En adoptant le rapport de M. Alain LAMASSOURE (PPE, FR) sur les orientations transitoires concernant les procédures en matière budgétaire dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la commission des budgets constate en premier lieu l'obsolescence de certaines des dispositions de l'accord interinstitutionnel et du règlement financier actuels. Elle rappelle que le traité de Lisbonne introduit **d'importantes modifications** en matière de financement et de budget, dont les plus significatives sont les suivantes:

1. **suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**, ce qui implique que le Parlement européen et le Conseil seront responsables à égalité de l'ensemble des dépenses de l'Union,
2. transformation du cadre financier pluriannuel (CFP) en **acte juridiquement contraignant** auquel le budget annuel devra se conformer et adoption par le Conseil à l'unanimité après avoir reçu l'approbation du Parlement (à la majorité de ses membres),
3. importante simplification de la procédure budgétaire, qui ne donnera plus désormais lieu qu'à **une seule lecture dans chaque institution**, sur la base d'une proposition de la Commission, après quoi, si le Parlement et le Conseil n'arrivent pas à trouver un accord complet, le comité de conciliation est convoqué dans le but de parvenir à un projet commun dans un délai de 21 jours.

Par conséquent, ces importantes modifications impliquent l'adoption rapide de plusieurs actes pour mettre en pratique la nouvelle "constitution financière" de l'Union, notamment:

- l'adoption du nouveau règlement contenant le cadre financier pluriannuel;
- l'adaptation du règlement financier aux nouveaux principes régissant l'adoption et l'exécution du budget;
- l'approbation d'un nouvel accord interinstitutionnel contenant principalement les règles relatives à la collaboration des institutions au cours de la procédure budgétaire annuelle.

Craignant que ces nouveaux instruments n'exigent de longues négociations et ne prennent plusieurs mois après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les députés proposent une série d'orientations provisoires en vue de la **procédure budgétaire 2011**. Ces orientations transitoires devraient idéalement être en place au début de 2010.

Celles-ci peuvent se résumer come suit :

Généralités : les députés approuvent pleinement le principe selon lequel le budget annuel devra être adopté de manière commune par les deux branches de l'autorité budgétaire – le cas échéant, après réunion du comité de conciliation. Pour les députés néanmoins, ce principe devrait s'appliquer à toutes les autres procédures budgétaires (budgets rectificatifs ou virements). Les deux branches de l'autorité budgétaire devraient également convenir d'orientations transitoires pour l'exécution du budget ainsi que sur les grands principes régissant **la collaboration interinstitutionnelle durant la procédure budgétaire annuelle**. Pour les députés, ces lignes directrices devraient pleinement respecter l'équilibre institutionnel, en sauvegardant intégralement les nouvelles prérogatives budgétaires du Parlement européen au titre du traité de Lisbonne. Elles ne devraient toutefois s'appliquer que jusqu'à ce que soient adoptés les actes définitifs

concernés. Ces mesures transitoires devraient en outre : i) ne pas s'écarter des principes inscrits dans le nouveau traité, ii) ne pas préjuger du résultat des procédures législatives à venir, iii) permettre aux deux branches de l'autorité budgétaire de trouver les modalités pratiques nécessaires jusqu'à l'adoption de la législation.

Budgets rectificatifs : pour les députés, les budgets rectificatifs ne devraient être adoptés qu'en suivant la même procédure que celle établie par les traités au titre de la procédure budgétaire annuelle, sauf pour ce qui est du calendrier. Insistant sur le fait que le **nombre actuel de budgets rectificatifs était excessif** (et devrait donc être réduit), les députés demandent que les institutions s'entendent sur certaines périodes dans l'année durant lesquelles les budgets rectificatifs devraient être présentés (sauf urgence). Globalement, l'objectif des orientations transitoires en matière de budgets rectificatifs serait de parvenir à trouver un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, sans exclure pour autant l'option du comité de conciliation. Pour atteindre cet objectif, les députés suggèrent notamment l'amélioration des **échanges d'informations** entre la Commission et les deux branches de l'autorité budgétaire, ainsi qu'entre ces deux dernières.

Virements : les députés estiment que le Parlement devrait avoir la possibilité, à égalité avec le Conseil, **d' exprimer son assentiment ou son opposition à tous les virements** actuellement présentés pour autorisation à l'autorité budgétaire, quels qu'en soient la nature (paiements ou engagements) ou le montant. De leur point de vue, la seule option compatible avec le traité de Lisbonne est une procédure respectant l'équilibre des deux branches de l'autorité budgétaire, y compris, une forme simplifiée de conciliation. Ils considèrent en outre qu'un éventuel accord sur les virements doit tendre à prévenir les conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

Douzièmes provisoires : pour rappel, la procédure du douzième provisoire intervient si le budget annuel n'est pas arrêté définitivement à l'ouverture de l'exercice (donc au 1er janvier). On recoure alors aux systèmes dit des "douzièmes provisoires". Dans ce cas, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits existants dans le budget de l'exercice précédent. Sachant que le traité de Lisbonne contient des dispositions claires en ce domaine, les députés estiment que l'adoption d'orientations transitoires dans ce domaine ne s'impose pas.

Les députés font en outre une série de recommandations techniques visant à réaffirmer : i) qu'en matière budgétaire, le Parlement devait avoir le temps de consulter ses différents organes ; ii) que les exigences du multilinguisme devaient être maintenues et respectées; iii) qu'aucune réduction de temps ne devait être admise pour prendre ses décisions. Les députés insistent également sur **l'amélioration globale de la coopération entre les institutions aux différents stades de la procédure budgétaire** en demandent notamment que certaines réunions formelles avec le Conseil soient transformées en d'authentiques échanges de vues.

Par ailleurs, les députés insistent sur l'adoption, avant que ne commence la procédure budgétaire 2011, d' un nouvel accord interinstitutionnel plus court établissant la bonne marche à suivre en la matière.

Ils demandent enfin à la Commission de présenter dès que possible

- des propositions en vue d'arriver à une compréhension commune des questions ci-avant détaillées par les deux branches de l'autorité budgétaire ;
- des propositions pour l'adoption d'un règlement contenant le cadre financier pluriannuel et pour l'adaptation du règlement financier (en un seul "paquet" politique prenant en compte les demandes du Parlement).