

Question d'Europe

n°187

29 novembre 2010

La crise sur le budget 2011 : le choc des intransigeances

de **Nicolas-Jean Brehon**Enseignant en finances publiques
à l'Université de Paris I – Panthéon
Sorbonne.

RÉSUMÉ Si le Parlement européen et le Conseil ne parviennent pas à arrêter un budget pour 2011, l'Union européenne va vivre sous le régime des « douzièmes provisoires », en reconduisant le budget de 2010 et en l'appliquant mois par mois, par douzièmes. Cela ne s'était pas produit depuis 1988. Depuis le traité de Lisbonne, le budget doit être adopté en codécision et cela occasionne quelques frictions. « *Il n'y a pas de crise du budget* » estime pourtant le ministre belge qui exerce la présidence des réunions budgétaires. Alors quoi ? La crise du budget 2011 n'était qu'un épisode d'une lutte de pouvoirs entre deux légitimités complémentaires mais qui suivent deux logiques opposées. Et si le vrai combat était ailleurs ? Dans la préparation du prochain cadre financier par exemple.

INTRODUCTION

Le Parlement européen et le Conseil ne sont pas parvenus le 15 novembre à adopter le budget européen pour 2011. Il y a deux lectures de cette crise : l'une, budgétaire, l'autre, politique. Décryptage de ce choc de deux intransigeances.

I. LA CRISE BUDGÉTAIRE

A. Les crises budgétaires passées

1. Les crises interinstitutionnelles à l'occasion du vote du budget annuel.

Le vote du budget communautaire a longtemps été et demeure souvent une occasion de frictions entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement européen et le Conseil. Les désaccords sur le montant des dépenses à affecter à tel ou tel titre ou chapitre sont légion. Le terme de crise doit être réservé aux cas où l'autorité budgétaire n'est pas parvenue à adopter un budget accepté par les deux. Jusqu'en 1988, les crises budgétaires ont été assez fréquentes [1]. Elles ont pris trois formes.

La première correspond au cas où le budget était arrêté par le Parlement européen mais le Conseil estimait que le Parlement avait outrepassé ses droits, soit en ne respectant pas ses compétences soit en dépassant une limite autorisée [2]. Le budget était

arrêté mais contesté, certains États refusant alors de verser leur contribution (budget 1981), voire le Conseil ouvrant un contentieux devant la Cour de Justice (budget 1986).

Le deuxième cas est le rejet du budget par le Parlement européen (budget 1980 et 1985).

Le troisième cas est l'absence de vote du Conseil (budget 1988).

Même s'il y a conflit, le terme de crise budgétaire est un peu excessif en cas de rejet du budget par le Parlement européen dans la mesure où il ne s'agit que de l'expression d'un droit dont il dispose expressément depuis 1975. Le défaut de vote ou d'acte formel d'arrêt du budget – une compétence du président du Parlement – est manifestement révélateur d'une situation de grande tension. Dans tous les cas, cette situation de blocage est prévue par le traité qui prévoit alors une solution de secours sous la forme des « douzièmes provisoires ». Faute d'accord sur un budget de l'année N, c'est le budget de l'année N-1 qui s'applique chaque mois par douzièmes. Le système des douzièmes provisoires a été utilisé à trois reprises : en 1980, en 1986 et en 1988.

2. Les crises interétatiques à l'occasion de la négociation du cadre financier pluriannuel.

Il n'y a pas de crise aigüe sur le budget annuel depuis plus de vingt ans, soit depuis la création des perspectives financières en 1988, une innovation budgétaire

1. Voir détails dans Daniel Strasser, *les finances de l'Europe*, LGDJ, 1990, pp 185-188

2. Le montant des DNO doit respecter un taux maximal d'augmentation (TMA) calculé par la Commission en fonction de l'évolution du PNB communautaire et de l'évolution moyenne du budget des Etats membres. Depuis 1988, les plafonds de dépenses fixés par le cadre financier pluriannuel (CFP) ont rendu cette disposition obsolète.

qui avait précisément pour but d'éviter ces crispations récurrentes.

Les perspectives financières, renommées cadre financier pluriannuel (CFP) dans le traité de Lisbonne, fixent des plafonds de dépenses par grandes rubriques chaque année sur la durée de la programmation [3]. Les dépenses du budget annuel doivent respecter ces plafonds. Le CFP agit en quelque sorte comme un traité de paix budgétaire. Les crises sont reportées au moment de la négociation du CFP, tous les sept ans, qui donne lieu à des tensions très vives. Mais ce sont des tensions entre États membres, pour fixer une limite générale au budget, pour arbitrer entre grandes rubriques, pour éviter de creuser les soldes des contributeurs nets.

Le montant du budget détermine les contributions brutes de chaque État – car le montant des crédits de paiement détermine le montant des participations des États membres au budget européen.

La répartition des dépenses entre rubriques détermine leur contribution nette – pour un montant de budget donné, tel État recevra plus de dépenses agricoles, tel autre de dépenses structurelles, améliorant ainsi son solde net vis-à-vis du budget communautaire.

La négociation est longue – 18 mois – et âpre. Elle se clôt par une réunion du Conseil européen dédié aux ultimes arbitrages. L'accord est adopté par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité sans vote. Cet accord politique entre chefs d'État et de gouvernement sert de base – et en vérité de quasi référence – à l'accord final interinstitutionnel, conclu entre le Parlement, le Conseil et la Commission.

Si les tensions budgétaires entre le Parlement et le Conseil demeurent au moment du vote du budget annuel ou lors du choix de financement de très gros programmes [4], et si le Parlement a quelquefois manifesté son mécontentement à l'égard de la Commission européenne [5], il n'y a pas eu de crise aiguë entre les deux branches de l'autorité budgétaire depuis plus de vingt ans. En 1998, un observateur évoquait même « l'idylle interinstitutionnelle » entre le Parlement et le Conseil [6]. La crise actuelle rompt avec cette période de stabilité.

B. Les particularités de la crise du budget 2011

Cet épisode de fièvre budgétaire vient de la conjonction de deux phénomènes.

1. Les modifications apportées à la procédure budgétaire.

Jusqu'au traité de Lisbonne, le budget communautaire était voté par l'autorité budgétaire – Parlement et Conseil – selon une procédure fondée sur la répartition des dépenses entre dépenses obligatoires (DO), constituées pour l'essentiel des dépenses administratives et des dépenses du premier pilier de la politique agricole commune, et dépenses non obligatoires (DNO), soit les autres dépenses. Pour simplifier, les DO étaient votées par le Conseil tandis que le Parlement avait « *le dernier mot* » selon l'expression consacrée, sur les DNO. Un partage 45/55. Le président du Parlement arrête le budget.

Le traité de Lisbonne a modifié profondément cette procédure. Il met un terme à la distinction DO/DNO et place le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil. Le budget forme un tout et est voté selon une procédure particulière, mais qui revient à une codécision Parlement-Conseil [7]. En cas de désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le président du Parlement, en accord avec le président du Conseil, réunit un comité de conciliation chargé d'élaborer un projet commun (art. 314 § 5). La Commission participe aux travaux du comité de conciliation. A défaut d'accord sur un projet commun, la Commission présente un nouveau projet de budget (art. 314 § 8). Si avant le début d'exercice budgétaire, aucun budget n'a été arrêté, le budget est renvoyé à la procédure des douzièmes provisoires [8].

2010 est la première année d'application de cette nouvelle procédure. Le comité de conciliation n'est pas parvenu à élaborer un projet commun. La Commission doit présenter un autre projet de budget. Tant qu'il n'y aura pas de décision pour 2011, le budget de l'année prochaine sera gelé, mois par mois, à son niveau de 2010.

La querelle porte sur 4 milliards €, en crédits de paiement [9], soit l'écart entre le budget voté par le Conseil à 126,5 milliards et celui du Parlement à 130,6 milliards, soit - 4 milliards par rapport au plafond autorisé par le cadre financier.

3. Les cinq ans de la programmation 1988-1992, les sept ans des programmations 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013.

4. En 2007/2008 lorsqu'il s'est agi de trouver le financement du programme Galiléo.

5. En reportant la décharge du budget, qui sanctionne l'exécution du budget de l'année écoulée, en 1998, 2008 et 2009.

6. Dominique Discors, « La procédure budgétaire pour 1998, une idylle interinstitutionnelle », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 423, nov-déc 1998.

7. La procédure budgétaire est fixée à l'article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

8. Art. 315 du TFUE : Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été définitivement adopté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 322, dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent, sans pouvoir dépasser le douzième des crédits prévus au même chapitre dans le projet de budget.

9. La querelle entre le Conseil et le Parlement porte bien plus sur les crédits de paiement, qui ont une incidence directe sur les budgets des États membres que sur les crédits d'engagement qui sont plus un affichage politique.

Tableau comparatif des évaluations du budget 2011 en crédits de paiement (en milliards €)

Rubriques	Budget 2010	Projet de budget Commission	Budget voté par le Conseil	Budget voté par le Parlement	Plafond
Compétitivité	11,3	12,1	11,2	12,1	
Cohésion	36,4	42,5	41,5	42,5	
Ressources naturelles	58,1	58,1	57,3	58,5	
Autres dépenses internes	1,4	1,5	1,4	1,5	
Actions extérieures	7,8	7,6	7	7,6	
Administration	7,9	8,25	8,1	8,2	
Total	122,9	130,1	126,5	130,6	134,3

2. La juxtaposition de deux crises

En réalité, il y a deux crises superposées. La première crise se déroule entre États membres. Il est très rare que le Conseil n'arrive pas soudé pour la négociation du budget. C'est pourtant ce qui s'est produit cette année, car trois camps étaient opposés :

- le camp des contributeurs nets – hors l'Allemagne et la France –, favorables à un budget européen quasi plat, avec une augmentation la plus réduite possible, au maximum limitée à l'inflation, voire souhaitant un gel des dépenses au niveau de 2010 ;

- le camp des nouveaux États membres – hors la République tchèque – qui voulaient s'assurer que leurs fonds structurels seraient bien financés ;

- la France et l'Allemagne défendaient une position intermédiaire. Les deux pays ont d'abord soutenu la position des contributeurs nets avant de se rallier à une position de compromis. Sans nier l'esprit de conciliation qui doit animer les deux principaux contributeurs au budget européen, on ne peut exclure qu'ils aient aussi été sensibles à l'augmentation de 300 millions € des crédits de la politique agricole commune (PAC), votés à l'initiative de la Commission des budgets du Parlement européen et destinés à la filière laitière.

La présidence belge est ainsi parvenue – difficilement – à faire voter un compromis au Conseil à 126,5 milliards € en crédits de paiement [10].

Cette crispation entre États est évidemment liée au contexte budgétaire général en Europe. Le Conseil considère que l'Union doit faire preuve de mesure dans cette période de très graves difficultés budgétaires

dans les États membres, et que le Parlement européen doit renoncer à une augmentation de près de 6%, d'ailleurs supérieure à celle du projet de la Commission (5,8%). Une augmentation sans équivalent dans les États membres qui, tous, au contraire, tentent de contenir leurs propres dépenses publiques. Il propose en conséquence une augmentation réduite de moitié à 2,9% [11].

Cette crise budgétaire sur le budget 2011 n'est pourtant qu'un épisode mineur d'une lutte sourde mais plus importante entre les deux institutions européennes.

II. LA CRISE POLITIQUE

A. L'apparence : la crise budgétaire ou « le choc de deux intransigeances » [12]

Ce conflit budgétaire n'est que l'expression d'une crise politique plus profonde, qui est l'affrontement entre deux légitimités, complémentaires, mais conduisant à deux logiques budgétaires opposées.

1. Deux légitimités

Il n'est pas inutile d'observer que chaque avancée du pouvoir du Parlement européen provoque de telles frictions.

La première grande crise budgétaire institutionnelle a eu lieu en 1979, immédiatement après l'élection des eurodéputés au suffrage universel. Cette élection don-

10. Plusieurs États membres ont voté contre cette proposition : Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Finlande, Danemark, Autriche et République tchèque, tous contributeurs nets à l'exception de la République tchèque.

11. Les oppositions portent plus précisément, sur les points suivants : le Conseil est favorable à des augmentations plus limitées que celle demandées par la Commission et le Parlement sur les crédits de recherche et développement, les dépenses de cohésion (+14% contre + 16,9%) et les dépenses administratives. Sur ce sujet, le Conseil s'oppose à l'augmentation demandée par la Commission (+4,6%) et à la plupart des créations de postes. Le Parlement avait également demandé une augmentation de l'aide aux territoires palestiniens (+100 millions €) et du programme de lutte contre la violence faite aux femmes.

12. L'expression est de Daniel Strasser, sur la crise sur le budget 1980, *Les finances de l'Europe*, op. cit., p.186.

ne une légitimité sans comparaison avec le système antérieur des représentants provenant des parlements nationaux. Une légitimité et donc un pouvoir que les nouveaux eurodéputés ne tardent pas à revendiquer en adoptant une résolution visant à encadrer les dépenses agricoles. L'opposition déboucha sur la mise en œuvre pour la première fois du système des douzièmes provisoires.

De même, la grande crise de confiance entre le Parlement et la Commission survient en 1999 après les nouveaux pouvoirs donnés au Parlement issus des traités de Maastricht et d'Amsterdam [13] Rien d'étonnant donc à ce que, cette année, la crise survienne la première année d'exercice des nouveaux pouvoirs du Parlement issus du traité de Lisbonne.

L'application de ce traité n'est pas aussi simple que prévu. Un an après son entrée en vigueur, les rapports de force entre institutions se sont jour. Le Parlement européen ne veut pas se soumettre aux diktats budgétaires du Conseil, tandis que le Conseil ne veut pas céder aux demandes du Parlement au prétexte qu'il y a des besoins nouveaux et urgents. Cette année, ce sont l'appui à la relance économique, le service européen d'action extérieure, mais l'année prochaine, il y aura autre chose. Il y aura toujours autre chose. Il y aura toujours des besoins légitimes et urgents. Aucun – au début en tout cas - ne veut plier.

2. Deux logiques budgétaires

La crise institutionnelle oppose deux visions du budget communautaire. Le Parlement évoque les missions de l'Union européenne et s'inscrit dans une logique de dépenses. Il a des atouts incontestables : il joue la fibre européenne ; il s'appuie sur l'opinion. Qui peut être contre l'appui à la relance économique ou contre un programme de lutte contre la violence faite aux femmes ? L'argument rituel est bien rodé et porte : le budget de l'Union est dérisoire. « *Le budget de l'Europe est inférieur au seul déficit du budget français* » rappelle Alain Lamassoure, président de la Commission des budgets du Parlement européen. D'ailleurs, le Parlement fait preuve de responsabilité en proposant un niveau de dépenses qui respecte le plafond des dépenses prévu par le cadre financier pluriannuel (CFP), alors que ce ne fut pas toujours le cas dans le passé. Mais, tandis que de nouvelles dépenses seraient par-

faitement possibles, le Conseil s'oppose à ce qu'il a lui-même autorisé !

Au total, le Parlement renvoie les États à leur position de « *pingres égoïstes* ».

Le Conseil évoque ses contraintes et s'inscrit dans une logique de financement. Car le budget européen est financé, de fait, par les contributions des États membres.

Les deux principales ressources du budget européen, la ressource dite PNB et la ressource dite TVA, sont en fait deux modalités de calcul d'une participation qui se traduit par un prélèvement sur les recettes fiscales des États membres.

Ainsi, chaque citoyen finance le budget communautaire sans le savoir (292 € par Français en moyenne depuis trois ans). Ainsi, dit en substance le Conseil, il est facile au Parlement d'augmenter le budget, dès lors qu'il fait reporter la charge sur les États. Il faut aussi prendre en compte l'effort budgétaire actuel des contributeurs. En 2009, le solde net de l'Allemagne et de la France vis-à-vis du budget communautaire représente 12 milliards €. Chaque milliard supplémentaire au budget européen entraîne, pour la France, un prélèvement supplémentaire de 165 millions €. Il n'est pas anormal que les principaux contributeurs nets soient les plus réticents face à l'augmentation du budget communautaire [14].

D'ailleurs, cette situation de blocage n'est pas faite pour déplaire à tous les États membres. Ce n'est pas le moindre des paradoxes, mais la situation actuelle de blocage, qui conduit aux douzièmes provisoires, donne en fait satisfaction à ceux qui ont la position la plus extrême. Le Parlement leur accorde ce qu'ils n'avaient pas osé demander !

B. La réalité : une lutte sourde de pouvoir pour demain

« *Il n'y a pas de crise sur le budget 2011* » a affirmé Melchior Wathelet, secrétaire d'État belge au budget, chargé de la présidence des réunions budgétaires du Conseil [15]. Voici plusieurs jours que les observateurs scrutent la crise du budget et le ministre chargé de la négociation budgétaire affirme sans ambages qu'il n'y a pas de crise !

En vérité, le Parlement européen est parfaitement dis-

13. Voir sur ce point, Stéphanie Chémery, « Le Parlement européen, une institution aux pouvoirs renforcés », Synthèse n°136, Fondation Robert Schuman, 31 mai 2004. http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-136

14. Le camp des opposants à la progression du budget communautaire compte aussi un État bénéficiaire net : la République tchèque.

15. Émission de la radio belge RTBF, 16 novembre 2010.

posé à se rallier à la position du Conseil, soit 126,5 milliards €.

A deux conditions. L'une est de faire accepter par le Conseil l'idée de créer de nouvelles ressources propres. L'autre est de demander à être associé à la négociation du cadre financier pluriannuel (CFP).

1. La relance tactique du débat sur les ressources

Durant l'été, la Commission et le Parlement ont relancé le débat sur les ressources propres du budget européen. Avec un argument de bon sens : puisque les États membres, budgétairement exsangues, ne sont pas prêts à augmenter leur participation au budget communautaire, il faut alors envisager la création d'une nouvelle ressource propre qui alimenterait le budget communautaire sans passer par le budget des États membres.

Cette proposition a été abondamment commentée. La proposition est rationnelle^[16]. Il faut cependant convenir que les chances de voir émerger une nouvelle ressource propre sont encore faibles. Pour se limiter aux aspects juridiques, le financement repose sur des décisions du Conseil qui doivent être adoptées à l'unanimité des États membres, puis qui doivent être ratifiées, ce qui suppose une approbation des parlements nationaux. Une nouvelle ressource sous forme de taux additionnel à un impôt existant, formule qui semble privilégiée par le Parlement, ou un impôt dont l'assiette et le taux seraient décidés par le Conseil devrait suivre cette procédure et ce parcours semé d'embûches. Un impôt dont l'assiette et le taux seraient décidés par le Parlement européen supposerait un nouveau traité. Autant dire que le projet d'impôt européen paraît à la fois séduisant et légitime pour qui croit à l'Europe, mais politiquement difficile à réaliser.

L'argument n'est avancé que pour jeter des bases pour l'avenir, ou comme monnaie d'échange pour mieux faire valoir la seconde demande du Parlement : être associé à la grande négociation budgétaire sur le cadre financier pluriannuel (CFP).

2. L'objectif stratégique : participer à la grande négociation budgétaire sur le cadre financier pluriannuel

Si le budget annuel est en codécision, le cadre finan-

cier reste largement décidé par les États, à l'issue d'un Conseil européen. Le Parlement n'intervient qu'au stade ultime pour approbation. « *L'accord politique des chefs d'État et de gouvernement sous forme de conclusions du Conseil sert de base à un accord juridique, conclu entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Il faut cependant reconnaître que cet accord final ne fait qu'apporter des ajustements mineurs à l'accord politique antérieur* » [17]. Le cadre financier, qui est la clef de voûte du système, est entre les mains des États membres. Ils ne sont pas prêts de l'abandonner.

Pour demander cette participation ou plutôt " *cette implication totale du Parlement* " à l'élaboration du prochain CFP, selon l'expression de l'eurodéputé allemand Martin Schulz, le Parlement se fonde notamment sur une ambiguïté d'une disposition du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 312 § 5 dispose ainsi que " *Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption* ". Cette disposition, propre au CFP, complète l'article 13 du traité sur l'Union européenne fixant les principes d'une coopération loyale entre les institutions. Que peuvent être ces mesures? La présence d'observateurs pourrait elle suffire? Le Conseil sera, de toute évidence, très prudent et devra composer entre le contrôle de la négociation budgétaire, le pragmatisme et la loyauté qu'il doit au Parlement européen.

Mais, de même que le blocage actuel sur le budget 2011 avait un effet diamétralement opposé aux demandes du Parlement en conduisant à un budget encore minoré par rapport à la proposition du Conseil, cette position présente aussi de grands dangers pour le Parlement. Le Conseil a bien compris que le Parlement va demander systématiquement à s'approcher du plafond de dépenses fixé par le cadre financier pluriannuel. Echaudé par les tensions de cette année, et alors que démarre la négociation du prochain cadre financier, il va chercher à fixer des plafonds minima. Dans les deux cas, le résultat sera à l'exact opposé à l'objectif visé par le Parlement européen.

Jusqu'où ne pas aller trop loin ? Les deux parties ont intérêt à s'entendre. Sans attendre un nouveau projet de

16. Voir notamment Alain Lamassoure, « Crise budgétaire, comment préserver l'avenir européen ? », Questions d'Europe n° 181, Fondation Robert Schuman, 4 octobre 2010 - http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-181-fr.pdf

17. Nicolas-Jean Brehon, « Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'UE ? », Questions d'Europe, n° 170 et 171, Fondation Robert Schuman, mai 2010 - <http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/qe-170-171-fr.pdf>. Lors de la dernière négociation budgétaire, il y a eu un écart de 2 milliards € entre les conclusions du Conseil à 862,4 milliards et l'accord final à 864,3 milliards.

La crise sur le budget 2011 : le choc des intransigeances

budget de la Commission, le prochain Conseil européen des 16 et 17 décembre prochain devrait déboucher sur un accord acceptable par toutes les parties. D'ailleurs, il est certain qu'elles y parviendront. La construction européenne fonctionne ainsi depuis soixante ans.

Auteur : Nicolas-Jean Brehon

est enseignant en master de finances publiques à l'université Paris-I Panthéon Sorbonne. Il fut l'expert budgétaire auprès de Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, sénateur, missionnés par le Premier ministre pour une étude préparatoire sur les perspectives financières 2007-2013 (Rapport au Premier ministre, février 2004, Documentation française, 2006).

DERNIÈRES PUBLICATIONS DE LA FONDATION

Le Service Européen pour l'Action Extérieure : vers une diplomatie commune ?

Question d'Europe n°184 - 25/10/2010 - Christophe Hillion, Maxime Lefebvre

"L'euro n'existe pas politiquement, il faudra bien qu'une autorité politique parle de l'euro".

Entretien d'Europe n°51 - 08/11/2010 - Jean-Paul Betbèze

Élections législatives au Kosovo – Analyse à un mois du scrutin – 12/12/2010

"Élection" présidentielle en Biélorussie – Analyse à un mois du scrutin – 19/12/2010

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.