

Les principes budgétaires

Source: CVCE. European Navigator. Laurence Maufort.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/les_principes_budgetaires-fr-3f6aa90a-486a-40c7-9a50-76ea3decdabb.html

Date de dernière mise à jour: 08/07/2016



Les principes budgétaires

Le droit budgétaire communautaire obéit à des principes généraux largement inspirés de ceux appliqués dans les droits budgétaires nationaux. Ces principes sont inscrits dans le traité instituant la Communauté européenne (CE) et sont développés, aménagés voire assouplis dans le règlement financier. Il s'agit des principes d'unité, d'universalité, d'annualité et de spécialité — considérés comme les quatre grands principes budgétaires classiques — auxquels s'ajoutent les principes d'équilibre, d'unité de compte, de vérité budgétaire, et de bonne gestion financière et de transparence.

Les principes d'unité et de vérité budgétaire

Les principes d'unité et de vérité budgétaire impliquent que, pour chaque exercice, toutes les recettes et toutes les dépenses des Communautés, ainsi que celles de l'Union — quand celles-ci sont mises à la charge du budget — soient inscrites dans un **document unique**: le **budget**. Plus particulièrement, le principe de vérité budgétaire — consacré par le règlement financier n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 — impose que toutes les recettes et toutes les dépenses communautaires doivent nécessairement être imputées à une ligne du budget et qu'aucune dépense ne peut dépasser les crédits autorisés. Ces principes permettent d'assurer un contrôle efficace des conditions d'utilisation des ressources communautaires (cf. article 268 du traité CE et articles 4 et 5 du règlement financier n° 1605/2002).

Bien que le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) du 25 mars 1957 pose le principe d'unité (article 199), il n'y a pas toujours eu qu'un seul budget (*le budget général communautaire*). Ainsi, dans les premières années de la construction européenne, il existe cinq budgets différents: le budget *général* de la CEE, les budgets de *fonctionnement* et de *recherche et d'investissement* de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), et les budgets *administratif et opérationnel* de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Un progrès décisif dans la réalisation de l'unité budgétaire a été opéré par le traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des CE, et par le premier traité budgétaire du 22 avril 1970, qui permettent de ramener respectivement à trois puis à deux le nombre de budgets différents. Le 23 juillet 2002 suite à l'expiration du traité CECA, le budget opérationnel de la CECA disparaît et les opérations correspondantes sont intégrées au seul budget restant, le budget général communautaire.

En outre, il existe des **entorses** au principe d'unité. En effet, certaines activités financières de l'Union ne sont pas inscrites au budget général. C'est le cas de *certaines dépenses opérationnelles* engagées dans le cadre de la *Politique étrangère et de sécurité commune* (PESC) et de la *coopération policière et judiciaire en matière pénale* (CPJP). Alors que les dépenses administratives avancées dans ces domaines sont inscrites au budget général, les dépenses opérationnelles sont à la charge du budget des Communautés européennes exception faite des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité (articles 28 et 41 du traité sur l'Union européenne (UE) et article 4 §2 du règlement financier n° 1605/2002). Les *opérations d'emprunts et de prêts* ne sont pas non plus budgétisées mais la garantie des activités d'emprunts et de prêts contractés par les Communautés (CE et CEEA) est inscrite au budget général. De même, les recettes et dépenses du *Fonds européen de développement* (FED) — instrument financier de la coopération de la Communauté avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique — sont exécutées hors budget. Les activités financières de la *Banque européenne d'investissement* (BEI) ne sont pas budgétisées en raison de sa personnalité juridique et de son autonomie financière. Enfin, certains organismes décentralisés de la Communauté (les *agences européennes*) disposent de budgets propres mais ces budgets ne constituent pas, à proprement parler, une exception à la règle d'unité dans la mesure où leurs ressources proviennent d'une subvention incluse dans le budget général communautaire.

Le principe d'universalité

Le principe d'universalité signifie que *l'ensemble des recettes du budget couvre l'ensemble des dépenses*. En d'autres termes, les recettes du budget représentent une masse commune qui sert à financer indistinctement toutes les dépenses. Ce principe implique deux règles budgétaires importantes (article 17 du

règlement financier n° 1605/2002). La première veut que les recettes budgétaires ne doivent pas être affectées à des dépenses précises, c'est la **règle de non-affectation**. La seconde prévoit qu'il ne peut y avoir de contraction entre recettes et dépenses: les ressources et les dépenses doivent être inscrites pour leur montant brut, intégral, sans qu'il y ait compensation entre dépenses et recettes. C'est la **règle de non-contraction**.

La **règle de non-affectation**, déjà consacrée par la décision du 21 avril 1970 (article 5) créant les ressources propres, tolère toutefois des exceptions comme c'est le cas des contributions financières des États membres destinées à financer certains programmes de recherche ou des participations de pays candidats à l'adhésion affectées à certains programmes communautaires (cf. article 18 du règlement financier n° 1605/2002). En outre, le budget opérationnel CECA — disparu depuis l'expiration du traité CECA — était dès l'origine caractérisé par l'existence d'une affectation des prélèvements aux dépenses.

La **règle de non-contraction** admet aussi quelques exceptions mais elles sont principalement d'ordre technique et visent à alléger les procédures (article 20 du règlement financier n° 1605/2002).

Le principe d'annualité

Le principe d'annualité, destiné à faciliter le contrôle de l'activité de l'exécutif par l'autorité budgétaire (Parlement et Conseil), implique le rattachement de toutes les opérations budgétaires à un exercice annuel. Cela signifie que les dépenses et les recettes de la Communauté font l'objet de *prévisions* pour chaque exercice budgétaire et que l'*exécution* des dépenses est autorisée pour la durée d'un exercice budgétaire, qui coïncide avec l'*année civile* c'est-à-dire qui commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre (articles 268, 271 et 272 du traité CE et articles 4 §1 et 6 du règlement financier n° 1605/2002).

Cependant, à l'instar des droits budgétaires nationaux, une large part des interventions financées à partir du budget communautaire et décidées au cours d'une année civile donnée, se déroulent en fait sur plusieurs exercices (programmes de recherche, actions structurelles,...). Dès lors, afin de concilier le principe d'annualité et le caractère pluriannuel de certaines opérations, le budget comporte des **crédits dissociés** — par opposition aux crédits non dissociés — qui se décomposent en **crédits d'engagement** et en **crédits de paiement** (article 7 du règlement financier n° 1605/2002). Les **crédits non dissociés** sont ceux pour lesquels il y a identité entre les engagements et les paiements. Dans la pratique, il s'agit des dépenses administratives, des remboursements aux États, des dépenses du FEOGA-Garantie (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section « Garantie ») et des garanties des emprunts, catégories de dépenses pour lesquelles il n'y a, par nature, pas de décalage entre l'engagement juridique de la dépense et son paiement. La dépense est donc décidée et réalisée au cours d'un seul et même exercice. *A contrario*, les **crédits dissociés** sont ceux pour lesquels il y a distinction entre les engagements et les paiements, pour tenir compte du décalage inévitable dans la réalisation des opérations (actions structurelles, politiques internes et actions extérieures essentiellement). Au sein de la notion de crédits dissociés, on distingue les crédits d'engagements et les crédits de paiement (article 176 §1 du traité CEEA généralisée à l'article 7 du règlement financier n° 1605/2002). Les **crédits d'engagement** représentent le montant total des engagements juridiques contractés au cours d'une année civile pour des actions dont la réalisation s'étend sur plus d'un exercice. Les **crédits de paiement** représentent les crédits nécessaires à l'exécution des dépenses découlant des engagements contractés au cours de l'exercice et/ou des exercices antérieurs.

Afin de prendre en compte certaines contraintes budgétaires et d'assurer une gestion plus souple du budget, il existe des aménagements au principe d'annualité par le biais du système de **reports de crédits** (article 271 du traité CE et article 9 du règlement financier n° 1605/2002). Pour les *crédits dissociés*, les crédits qui n'ont pas été utilisés à la fin de l'exercice pour lequel ils sont inscrits sont, en règle générale, annulés mais peuvent être reportés à titre exceptionnel au budget de l'exercice suivant selon les modalités prescrites par le règlement financier. Pour les *crédits non dissociés*, les crédits qui correspondent à des paiements restant dus en vertu d'obligations régulièrement contractées à la clôture de l'exercice, bénéficient d'un report de droit au seul exercice suivant (article 9 du règlement financier n° 1605/2002). En ce qui concerne les recettes, tout excédent sur l'ensemble des dépenses effectuées au cours d'un exercice fait l'objet d'un report à l'exercice suivant (article 10 du règlement financier n° 1605/2002).

Le principe de spécialité

Conformément au principe de spécialité, *chaque crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique* et ce, afin d'éviter toute confusion entre les différents crédits que ce soit au moment de l'autorisation ou au moment de l'exécution. L'autorité budgétaire (Parlement et Conseil) est ainsi assurée que les autorisations de dépenses qu'elle a accordées sont exécutées conformément à l'objet qu'elle leur a assigné. Ce principe s'applique également pour les recettes. Il impose une identification précise des différentes sources de revenus alimentant le budget communautaire (article 271 alinéa 3 et 4 du traité CE et article 21 du règlement financier n° 1605/2002).

Le principe de spécialité implique l'existence d'une **nomenclature budgétaire** couvrant l'ensemble des recettes et des dépenses communautaires. Le budget est dès lors structuré de deux manières. La première, la structure horizontale, distingue *l'état général des recettes et des dépenses* et les *sections*, elles-mêmes divisées en état des recettes et des dépenses pour chaque institution ou organe créé par le traité. La seconde, la structure verticale, est ventilée suivant la nature ou la destination des crédits en *sections, titres, chapitres, articles* et *postes* (article 21 du règlement financier n° 1605/2002). La règle de la spécialité impose l'individualisation des dépenses par chapitre. C'est d'ailleurs au niveau du *chapitre* que s'apprécie le principe de spécialité (article 271 alinéa 3 du traité CE et article 21 du règlement financier n° 1605/2002).

Dans le but de corriger les imperfections de la prévision budgétaire et partant, d'optimiser la gestion des crédits autorisés pour un exercice, il est souvent nécessaire de recourir à la technique des **virements de crédits**. Considérée comme un assouplissement au principe de spécialité, cette technique consiste à transférer les crédits d'une ligne à l'autre du budget — virements de titre à titre, de chapitre à chapitre et d'article à article. Le règlement financier précise les conditions d'exercice de ces virements de crédits. Ils peuvent relever d'un droit autonome de l'institution (c'est le cas de la Commission) ou être soumis à l'information préalable ou à la décision de l'autorité budgétaire (article 274 du traité CE et articles 22 à 24 du règlement financier n° 1605/2002).

L'introduction de **réserves** dans le budget constitue une dérogation au principe de la spécialité dans la mesure où les réserves constituées n'ont pas d'affectation précise. Le recours à des réserves s'explique par le fait qu'au moment du vote du budget les modalités pour lancer une action n'ont pas été complètement définies ou par le besoin d'augmenter, en cours d'exercice, les crédits autorisés pour faire face à des situations imprévues. Le règlement financier prévoit trois types de réserves : *les crédits provisionnels, la réserve négative, et la réserve pour aide d'urgence en faveur de pays tiers et celle relative aux opérations de prêts et de garanties de prêts accordés par les Communautés pour des opérations en faveur des pays tiers* (articles 43 à 45 du règlement financier n° 1605/2002). Toutefois, ces réserves ne peuvent être utilisées que par la mise en œuvre d'une procédure de virement, le principe de spécialité est donc rétabli au moment de leur utilisation.

Le principe d'équilibre

Le principe d'équilibre implique que le budget comporte le *même montant en recettes et en dépenses*. Le montant des dépenses de la Communauté est donc limité par le plafond des ressources propres. Ce principe est spécifique au budget communautaire où à la différence des États membres, la Communauté qui ne disposerait pas de ressources suffisantes n'est pas autorisée à recourir à l'emprunt pour couvrir ses dépenses (article 268 du traité CE et article 14 du règlement financier n° 1605/2002 et les décisions successives sur les ressources propres). Ce principe traduit le souci des États membres de garder sous contrôle le budget communautaire afin d'éviter d'avoir ultérieurement à combler un éventuel passif.

Cependant, il arrive que les prévisions budgétaires, adoptées lors du vote du budget, ne correspondent pas à l'exécution budgétaire et qu'il reste un solde. Conséquence du principe d'équilibre, ce solde, constitué par la différence entre les recettes perçues et les dépenses effectuées, ne peut être mis en réserve et doit donc être inscrit au budget de l'exercice suivant par la voie d'un *budget rectificatif*. Lorsque le solde est positif (excédent), il sera inscrit en recettes. À l'inverse, lorsqu'il est négatif (déficit), il sera inscrit en dépenses —

ce cas de figure est exceptionnel (article 15 du règlement financier n° 1605/2002).

La situation de solde excédentaire est habituelle en matière de budget communautaire, de ce fait, un mécanisme de **réserve négative** a été mis en place. Même si dans son principe ce mécanisme constitue un manquement à la règle de l'équilibre, il contribue pourtant indirectement au respect de l'équilibre budgétaire. Cette technique consiste à financer des dépenses nouvelles en anticipant la réalisation d'un certain nombre d'économies en cours d'exercice sans que l'on puisse déceler dès le vote du budget, les postes générateurs de ces économies (article 44 du règlement financier n° 1605/2002). Cette réserve, représentée par un montant négatif inscrit au budget, devra donc être comblée en cours d'exercice par des virements provenant des lignes du budget qui seront devenues excédentaires.

Par ailleurs, pour le budget opérationnel de la CECA — disparu suite à l'expiration du traité CECA le 23 juillet 2002 —, la règle de l'équilibre était atténuée et s'appliquait dans une perspective pluriannuelle qui autorisait des déséquilibres annuels.

Le principe d'unité de compte

Selon ce principe, le budget général des Communautés est exprimé en *unité de compte* (articles 277 du traité CE, 181 du traité CEEA et article 16 du règlement financier n° 1605/2002).

Dès sa création, en 1952, le budget de la CECA est libellé en une *unité de compte* distincte de chacune des monnaies des États membres (article 2 de la décision n° 3-52 CECA du 23 décembre 1952). L'unité de compte retenue est celle de l'Union européenne des paiements, c'est-à-dire le **dollar américain**. Les traités instituant la CEE et la CEEA, du 25 mars 1957, ont, eux aussi, prévu d'exprimer le budget des Communautés en unité de compte distincte de chacune des monnaies nationales (articles 207 du traité CE et 181 du traité CEEA). Toutefois de 1958 à 1960, dans l'attente de la mise en place des dispositions des traités, les budgets de la CEE et de la CEEA sont établis en **francs belges**. Le budget de la CECA est, quant à lui, libellé dès 1958 dans une unité de compte « **parité-or** » définie par un poids déterminé d'or fin — conformément aux accords de Bretton Woods. À partir de 1961, cette unité « parité-or » est étendue à la CEE et à la CEEA. En 1978, dans l'espoir d'une plus grande stabilité monétaire, l'unité « parité-or » est remplacée par l'« *unité de compte panier* » qui repose sur un panier de différentes monnaies européennes. Cette **unité de compte européenne (UCE)** correspond à une moyenne pondérée des valeurs des monnaies des États membres (cf. article 10 du règlement financier du 21 décembre 1977). En 1981, l'**écu** devient l'unité de compte du budget communautaire (cf. article 10 du règlement financier du 21 décembre 1977 tel que modifié par le règlement financier du 16 décembre 1980). Comme l'UCE, l'écu repose sur un panier de monnaies européennes mais à la différence de l'UCE, sa composition peut être révisée régulièrement. Depuis 1999, avec la mise en place de l'Union économique et monétaire, l'**euro** est devenu la monnaie unique et est adopté comme unité de compte du budget général des Communautés. L'euro est l'unité de compte applicable à l'établissement, à l'exécution et à la reddition des comptes du budget communautaire (article 16 du règlement financier n° 1605/2002).

Le principe de bonne gestion financière et de transparence

Le **principe de bonne gestion financière** — consacré par le règlement financier n° 1605/2002 — implique que les crédits budgétaires soient utilisés conformément aux principes d'*économie*, d'*efficience* et d'*efficacité*. Le principe d'*économie* prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution en vue de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix. Le principe d'*efficience* vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. Le principe d'*efficacité* vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés. La mise en œuvre du principe de bonne gestion financière s'appuie sur la définition d'*objectifs spécifiques*, mesurables, réalisables, pertinents et datés pour tous les secteurs d'activité. La réalisation de ces objectifs est contrôlée par des indicateurs de performance afin de passer d'une gestion axée sur les moyens à une gestion orientée vers les résultats (article 27 du règlement financier n° 1605/2002 et cf. article 274 du traité CE). Toute proposition soumise à l'autorité législative susceptible d'avoir une incidence budgétaire doit être accompagnée d'une fiche financière et d'une évaluation *ex ante* (article 28 du

règlement financier n° 1605/2002 et cf. article 274 du traité CE).

Le **principe de transparence** — consacré par le règlement financier n° 1605/2002 — doit être respecté à chaque période du cycle budgétaire que ce soit lors de l'*établissement* du budget, de son *exécution* ou de la *reddition des comptes*. Ce principe se traduit, entre autres, par la publication du budget, des budgets rectificatifs, des états financiers consolidés et des rapports de la gestion financière établis par chaque institution au *Journal officiel de l'Union européenne* (article 29 du règlement financier n° 1605/2002).