



Matthieu HOUSER
Maître de Conférences en droit public (HDR)
Université de Bourgogne-Franche-Comté
Membre du CRJFC

Les démembrements budgétaires : une atteinte à la solidarité ?

Mots-clés : le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) - garanties d'emprunt - plan Juncker - solde budgétaire - solde primaire

Résumer le budget de l'Union européenne aux seules dépenses du cadre financier pluriannuel serait une erreur tant les interventions financières sont diverses. En effet, des fonds extérieurs au cadre financier à l'essor des garanties d'emprunt les procédés sont multiples. Cependant, rien ne permet d'affirmer que l'intégration communautaire et la solidarité entre États membres en sortent renforcées.

La nature *sui generis* de l'Union européenne, oscillant entre une organisation internationale et une fédération apparaît également sur le plan budgétaire. À l'inverse de la situation française, qui se caractérise par la toute-puissance de la loi de finances, au niveau européen c'est l'instrument pluriannuel, le cadre financier, inscrit dans le droit primaire aux articles 312 et suiv. du TFUE, qui définit les plafonds annuels de dépenses pour une période donnée.

Cette particularité se double dans le même temps d'un démembrement budgétaire revêtant plusieurs visages. La compréhension de la situation européenne nécessite une rapide comparaison avec un État. Au niveau français, il existe de nombreuses formes d'éclatement des finances publiques avec les finances locales et sociales portant atteinte à la globalisation des finances publiques et/ou à l'unité de l'État.

Au niveau européen, les formes du démembrement sont multiples et perturbent l'essor de politiques de solidarité. Certes, de tels procédés renforçant, en premier lieu, la nature intergouvernementale de la construction européenne sont presque consubstantiels à l'Union européenne. L'exemple le plus emblématique historiquement de cette forme de solidarité est celle que l'on peut qualifier d'extra-communautaire envers les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) mais également envers les pays et territoires d'Outre-Mer (PTOM).

D'un point de vue juridique, la Cour de justice a rappelé la nature parfaitement légale de ces mécanismes. Dans sa décision du 2 mars 1994, elle a considéré que les dépenses des FED « ne constituent pas des dépenses de la Communauté qui doivent être inscrites au budget communautaire » car « la compétence de la Communauté dans le domaine de l'aide au développement n'est pas exclusive »¹.

¹ CJCE, 2 mars 1994, Parlement européen c/ Conseil, aff. C 316/91, rec., p. I-625.

La situation budgétaire actuelle, dans le giron du cadre financier 2014-2020 et de la situation économique présente, révèle un essor des formes de démembrement ajoutant de nouvelles catégories à celles précédemment décelées par la doctrine. En effet, l'intervention des États membres, la mise en place de nouvelles procédures ou encore l'essor de garanties d'emprunt apparaissent comme étant la manifestation de nouveaux procédés destinés à pallier les limites

financières du cadre financier pluriannuel (CFP). Toutefois, rien ne permet d'affirmer que cela renforce la solidarité. Plus précisément, trois situations peuvent être distinguées : celle déjà ancienne des démembrements organiques (I), les démembrements procéduraux limitant le recours de la Commission européenne à certains fonds (II) et les démembrements fonctionnels modifiant la nature du budget de l'Union européenne (III).

1 Les démembrements organiques par les États membres

L'idée de démembrement organique a longtemps été étudiée par le prisme des agences. S'il convient de ne pas nier ce phénomène, l'essor de procédés budgétaires gérés par les États membres, alors que l'Union européenne aurait pu intervenir, constitue un trait saillant de ces dernières années. L'étude des diverses formes d'intervention des États membres (A) constitue un préalable avant la mise en exergue d'un phénomène plus marquant dans le cadre du mécanisme européen de stabilité (MES) (B).

A. Les diverses formes d'intervention des États membres

L'intervention des États se superpose à la logique de répartition des compétences. Aussi, dans le domaine intergouvernemental, il peut sembler normal de trouver un financement étatique. Les contributions apportent des exemples détaillés. Autre exemple, en matière environnementale, malgré la nature partagée de la compétence, l'article 192 alinéa 4 du TFUE indique que « sans préjudice de certaines mesures adoptées par l'Union, les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement ».

La question du financement des coopérations renforcées constitue, quant à elle, une interrogation plus épineuse avec plusieurs systèmes qui peuvent fonctionner. L'article 332 du TFUE prévoit, en effet, un dispositif étrange avec un financement soit des États membres, soit de l'Union européenne :

« Les dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs occasionnés pour les institutions, sont à la charge des États membres qui y participent, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité de tous ses membres, après consultation du Parlement européen, n'en décide autrement ».

Toutefois, l'intervention des États membres dans le cadre du MES constitue sans doute la marque la plus nette de l'inter-gouvernementalisme dans les formes financières de la solidarité.

B. L'intervention des États membres dans le cadre du MES

La situation économique européenne et la mise en place de dispositifs de solidarité destinés à aider les États confrontés à des problèmes de financement révèlent la disparition du caractère intégratif de l'Union européenne et le recours aux États membres. Ce faisant apparaît dans le même temps une très forte conditionnalité. Si les exigences de la Troïka (Commission européenne, BCE et FMI) ont été fortement analysées, la mise en place du mécanisme européen de stabilité (MES), prenant le relais du FESF et du MESF², mérite une étude plus poussée. Institué par un traité international échappant au droit de l'Union, même si le Parlement européen avait tenté en 2011 d'inscrire ce dernier dans le cadre des coopérations renforcées³, le MES présente plusieurs particularités.

Si ce dispositif pourrait financer environ 700 milliards d'euros de prêts, il nécessite, en revanche, selon l'art 5 § 6 f du traité MES, l'unanimité des États membres signataires des traités perturbant la mise en œuvre de procédés de solidarité.

Par ailleurs, une autre limite de ce dispositif réside dans la mise en œuvre d'une stricte conditionnalité, comme l'indique l'article 136 du TFUE issu d'une modification opérée par la décision n° 2011/199 du Conseil européen⁴. Dans le cadre de la question grecque, le débat porte, par exemple, sur les obligations imposées par les États en vertu du MES. À plusieurs reprises, ce traité indique que « l'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ». De façon plus précise, l'article 3 poursuit en indiquant que :

² Fonds européen de stabilité financière (FESF) ainsi que le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF).

³ Résolution du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen.

⁴ Décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JOUE L 91, du 6 avril 2011, p. 1.

– « le MES a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement » ;

– « Cette conditionnalité peut prendre la forme, notamment, d'un programme d'ajustement macroéconomique ou de l'obligation de continuer à respecter des conditions d'éligibilité préétablies ».

L'objectif n'est pas de discuter l'existence d'une forme de conditionnalité mais plutôt de s'interroger sur la nature des exigences demandées. En effet, les mesures imposées ne sont-elles pas trop brutales au regard de la situation financière, budgétaire et sociale du pays ? Doit-on dans ce cadre se limiter à examiner les critères du déficit et de

la dette (c'est-à-dire le solde budgétaire) ? Ne doit-on pas davantage s'interroger sur le solde primaire, qui désigne la situation budgétaire d'un État pour une période donnée hors paiement des intérêts pour l'encours de sa dette durant cette période ? Cet indicateur permet d'apprécier le niveau de fonctionnement d'un État, indépendamment des engagements passés.

Les deux tableaux suivants illustrent les différences majeures entre le solde budgétaire et le solde primaire avec une situation bien différente de la Grèce.

Le démembrement organique par les États membres porte indubitablement atteinte à la solidarité communautaire en permettant la mise en place d'exigences financières contrôlées par ces derniers. À cela, une autre forme de démembrement, cette fois procédurale, mérite d'être étudiée, tant elle apparaît nouvelle.

Solde budgétaire

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Union européenne (28 pays)	-1,6	-0,9	-2,4	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4
Union européenne (27 pays)	-1,6	-0,9	-2,4	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4
Union européenne (25 pays)	-1,6	-0,9	-2,4	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4
Zone euro (19 pays)	-1,5	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1
Zone euro (18 pays)	-1,5	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1
Zone euro (17 pays)	-1,5	-0,6	-2,2	-6,2	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1
Belgique	0,2	0,1	-1,1	-5,4	-4,0	-4,1	-4,2	-3,0	-3,1	-2,5
Bulgarie	1,8	1,1	1,6	-4,1	-3,1	-2,0	-0,3	-0,4	-5,5	-1,7
République tchèque	-2,3	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-3,9	-1,2	-1,9	-0,6
Danemark	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,5	-1,1	1,5	-1,7
Allemagne (jusqu'en 1990, ancien territoire de la RFA)	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	0,0	-0,2	0,3	0,7
Estonie	2,9	2,7	-2,7	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,7	0,1
Irlande	2,8	0,3	-7,0	-13,8	-32,1	-12,6	-8,0	-5,7	-3,7	-1,9
Grèce	-5,9	-6,7	-10,2	-15,1	-11,2	-10,3	-8,8	-13,2	-3,6	-7,5
Espagne	2,2	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,1
France	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-4,0	-3,5
Croatie	-3,4	-2,4	-2,8	-6,0	-6,2	-7,8	-5,3	-5,3	-5,4	-3,3
Italie	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,7	-2,9	-2,7	-3,0	-2,6
Chypre	-1,0	3,2	0,9	-5,4	-4,7	-5,7	-5,8	-4,9	-8,8	-1,1
Lettonie	-0,6	-0,7	-4,1	-9,1	-8,5	-3,4	-0,8	-0,9	-1,6	-1,3
Lituanie	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2
Luxembourg	2,0	4,2	3,4	-0,7	-0,7	0,5	0,3	1,0	1,5	1,6
Hongrie	-9,3	-5,1	-3,6	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,6	-2,1	-1,6
Malte	-2,6	-2,3	-4,2	-3,3	-3,2	-2,5	-3,6	-2,6	-2,1	-1,4
Pays-Bas	0,2	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-1,9
Autriche	-2,6	-1,4	-1,5	-5,4	-4,5	-2,6	-2,2	-1,4	-2,7	-1,0
Pologne	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,4	-2,6
Portugal	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,4
Roumanie	-2,1	-2,8	-5,5	-9,5	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-0,8	-0,8
Slovénie	-1,2	-0,1	-1,4	-5,9	-5,6	-6,7	-4,1	-15,0	-5,0	-2,7
Slovaquie	-3,6	-1,9	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7
Finlande	3,9	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,8
Suède	2,2	3,3	1,9	-0,7	-0,1	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2
Royaume-Uni	-2,7	-2,9	-4,9	-10,2	-9,6	-7,6	-8,3	-5,7	-5,7	-4,3

Source : Eurostat - Déficit/surplus, dette et données associées du gouvernement [gov_10dd_edpt1]

Solde primaire

Pays	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Australie	-1,2	-3,8	-3,6	-2,3	-2,1	-0,8	-0,7	-0,7	0,0	0,4
Autriche	-1,1	-1,2	-1,2	-0,4	0,7	1,3	2,1	2,4	1,5	1,3
Belgique	1,4	-0,5	-0,3	-0,3	0,5	1,0	0,9	1,1	0,4	0,4
Canada	0,1	-0,3	-2,2	-1,7	-0,6	-0,3	0,5	0,1	-0,4	-0,9
République tchèque	-3,7	-4,7	-3,6	-2,1	1,3	1,2	0,6	1,1	0,5	0,1
Danemark	2,7	-0,6	-1,0	-0,6	-0,7	0,8	1,9	-0,9	-0,8	-1,2
Estonie	-4,3	0,9	1,6	1,2	1,5	0,7	1,8	1,9	1,1	1,2
Finlande	1,2	0,0	-1,2	-0,9	-0,8	-0,8	-0,5	-0,1	-0,3	-0,1
France	-1,2	-3,2	-3,6	-2,4	-1,6	-0,9	-0,7	-0,6	-0,4	-0,3
Allemagne	1,6	1,5	-0,2	0,8	1,6	1,5	1,6	1,6	1,0	0,7
Grèce	-9,9	-12,4	-6,3	-0,7	3,5	5,8	4,4	5,5	5,7	6,2
Hongrie	-1,3	1,3	0,6	0,4	4,0	3,3	1,8	1,2	0,9	0,3
Islande	-5,1	-6,2	-0,4	0,9	3,2	3,1	6,4	4,8	15,1	2,0
Irlande	-7,2	-6,6	-4,5	-3,1	-1,1	0,6	1,3	1,1	0,9	0,8
Israël	0,4	-1,5	-0,9	-0,9	-1,9	-1,3	-0,5	0,2	-0,4	-0,3
Italie	1,6	0,9	1,1	1,2	4,2	4,0	3,8	3,5	2,7	1,9
Japon	-2,4	-5,8	-7,1	-6,6	-7,1	-7,5	-5,8	-5,5	-4,9	-3,8
Corée	1,1	-1,0	-0,2	0,4	1,1	0,9	1,6	1,4	1,7	2,0
Luxembourg	1,3	2,7	1,5	2,7	4,6	4,3	4,3	2,9	2,5	1,2
Pays-Bas	-0,3	-2,7	-2,8	-3,0	-1,6	-0,1	0,3	-0,1	-0,6	-0,4
Nouvelle-Zélande	1,3	-1,1	-1,4	-0,6	0,3	1,2	1,2	0,4	0,3	0,3
Norvège ¹	-2,1	-2,5	-1,8	-1,4	-1,7	-2,5	-3,2	-2,7	-3,7	-3,8
Pologne	-2,1	-4,6	-5,7	-4,3	-1,9	-1,3	-1,2	-0,9	-1,2	-1,3
Portugal	-1,7	-5,2	-5,3	-1,7	0,7	2,8	3,9	3,5	3,6	3,3
Slovénie	-4,0	-4,4	-4,4	-3,8	-1,2	-0,4	-0,5	1,1	1,6	1,4
Espagne	-5,1	-7,9	-5,8	-4,4	-0,1	1,8	1,8	0,7	0,5	0,5
Suède	1,6	3,1	1,3	0,7	0,3	0,1	-0,3	0,0	-0,4	-0,8
Suisse	1,6	1,6	0,8	1,1	0,7	0,8	0,4	0,5	0,6	0,7
Royaume-Uni ²	-4,1	-6,1	-5,2	-3,9	-4,5	-4,1	-4,4	-3,8	-3,2	-2,3
États-Unis	-4,3	-6,9	-6,9	-5,4	-4,2	-1,6	-1,1	-0,8	-0,6	-0,3
Zone euro	-0,6	-1,9	-1,9	-0,9	0,8	1,3	1,4	1,3	0,9	0,7
Total OCDE	-2,3	-4,4	-4,5	-3,4	-2,4	-1,2	-0,8	-0,7	-0,6	-0,4

Source : OCDE

2 Les démembrements procéduraux au sein du budget européen

L'Union européenne souhaite depuis de nombreuses années développer plus de souplesse dans ses mécanismes financiers, afin de lutter contre le carcan du CFP qui fixe des plafonds et une destination précise des dépenses. L'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 (n° C373/01) indique en son point 8 que « *les institutions, par souci d'une bonne gestion financière, veillent à laisser, dans la mesure du possible, lors de la procédure budgétaire et de l'adoption du budget, des marges suffisantes disponibles sous les plafonds* ».

L'expression démembrement procédural vise à définir l'essor de procédures particulières pour répartir certains fonds. Cependant, admettre que

ce procédé est source de solidarité n'est pas évident car le montant des fonds de solidarité est en baisse (A) et surtout la mobilisation apparaît, à certains égards, peu évidente (B).

A. La baisse des fonds de solidarité

Les finances publiques communautaires connaissent deux catégories juridiques apportant de la flexibilité au cadre financier, les instruments spéciaux et les mesures de flexibilité avec une différence de nature majeure.

Prévus aux articles 9 à 12 du règlement CFP et aux points 10 à 13 de l'All, ces instruments spéciaux constituent un facteur d'assouplissement du

cadre financier puisque leur mobilisation peut entraîner un dépassement des plafonds de crédits d'engagement (mais pas de ceux des crédits de paiement). Néanmoins, le recours à ces instruments est encadré, s'agissant de leurs conditions de mise en œuvre ainsi que de la limite des montants pouvant être mobilisés :

- la réserve pour aide d'urgence (RAU) peut être mobilisée notamment en cas de catastrophe humanitaire dans des pays tiers ;
- le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) est destiné à accorder une aide financière à un État membre confronté à une catastrophe majeure ;
- l'instrument de flexibilité (IF) permet de financer des dépenses précisément identifiées et non prévues qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles par rubrique ;
- le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a pour objet de faciliter la réintégration dans le marché du travail des personnes licenciées du fait des mutations du commerce mondial.

Ces quatre instruments, même s'ils apparaissent en-dehors du CFP, baissent de plusieurs centaines de millions pour la période 2020-2014 par rapport au précédent CFP. Au final, la solidarité extra-CFP semble bien limitée et surtout leur mobilisation apparaît peu évidente.

B. Une mobilisation peu évidente

L'accord interinstitutionnel entre les institutions européennes cherche à renforcer l'influence de la Commission concernant des fonds qu'elle ne gère pas. Ainsi, à propos des fonds européens de développement (FED), le point 26 de l'accord interinstitutionnel indique que « la Commission instaure un dialogue informel avec le Parlement européen sur les dossiers relatifs à la politique de développement, quelle que soit la source de financement de ceux-ci. Le contrôle du Fonds européen de développement (FED) par le Parlement européen sera aligné, sur une base volontaire, sur le droit de contrôle qui existe dans le cadre du budget général de l'Union, en particulier en ce qui concerne l'instrument de coopération au développement, conformément à des modalités détaillées à définir dans le cadre du dialogue informel »⁵.

L'accord interinstitutionnel souhaite même qu'une évolution s'engage : « Le Parlement européen et le Conseil notent que la Commission a l'intention de proposer la budgétisation du FED à partir de 2021,

en vue notamment de renforcer le contrôle démocratique de la politique de développement »⁶.

Cependant, cette déclaration ne préjuge en rien des mesures précitées et du rôle plus important de la Commission européenne. L'exemple du FEM est emblématique.

À cet égard, « la Commission, d'une part, le Parlement européen et le Conseil, d'autre part, s'efforcent de limiter au maximum le délai de mobilisation du FEM ». Mais surtout, le point 4 indique bien que « si la Commission est arrivée à la conclusion que les conditions d'octroi d'une contribution financière du FEM sont remplies, elle présente une proposition de mobilisation des ressources »⁷.

Toutefois, la décision de mobiliser le FEM est prise conjointement par le Parlement européen et le Conseil dans un délai d'un mois après la saisine du Parlement européen et du Conseil. Le Conseil statue à la majorité qualifiée et le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Ces deux exemples démontrent clairement la volonté de la Commission de récupérer une influence qu'elle a perdue. La maigre contrepartie existante pour l'instant réside dans la transparence. Ainsi, dans l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013, une importance particulière est accordée à la transparence concernant des éléments extérieurs au cadre financier. Ainsi, selon le point 16,

« la Commission établit un rapport annuel accompagnant le budget général de l'Union, qui rassemble des informations disponibles et non confidentielles concernant :

- les éléments d'actif et de passif de l'Union, notamment ceux résultant des opérations d'emprunt et de prêt effectuées par l'Union en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les traités ;
- les recettes, les dépenses, ainsi que les éléments d'actif et de passif du Fonds européen de développement (FED), du Fonds européen de stabilité financière (FESF), du Mécanisme européen de stabilité (MES) et d'éventuels autres mécanismes futurs, y compris les fonds fiduciaires ;
- la mesure où elles ne sont pas incluses dans le budget général de l'Union ».

La troisième forme de démembrement résulte de l'examen des finalités du budget européen. Celui-ci devient davantage un outil de garantie d'emprunt.

⁵ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, 25 novembre 2013.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

3 Les démembrements fonctionnels : la finalité dévoyée du budget communautaire

Les garanties d'emprunt ne cessent de se développer depuis le début de la construction européenne.

A. L'essor des garanties d'emprunt

Dès les années 1950, le budget de la CECA se composait principalement de prêts et de garanties d'emprunt en faveur de programmes d'investissement. Il concernait également le financement de projets de recherche technique et économique ainsi que des aides non remboursables destinées à favoriser le réemploi de la main d'œuvre. Ainsi, ce budget « *qui s'inspirait largement de la gestion privée* »⁸ ne pouvait pas être qualifié de « budget », selon le sens publiciste, en raison de l'absence de l'application des règles du droit budgétaire classique.

Ce procédé n'a cessé de se développer. D'un point de vue juridique, l'UE ne peut emprunter que pour financer des décaissements de prêts à des pays. Elle n'est pas autorisée à emprunter pour financer ses propres dépenses budgétaires comme l'indique l'article 311 du TFUE selon lequel, « *le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* ».

Cette pratique des garanties d'emprunt permet de prêter de l'argent à des taux d'intérêt presque équivalents à ceux du marché à des États membres qui n'avaient pas accès à ces conditions financières.

Les risques couverts par le budget de l'UE sont de deux types :

– les prêts à finalité macroéconomique comportant plus précisément :

- les prêts d'assistance macro-financière aux pays tiers ;
- les prêts visant à soutenir la balance des paiements des États membres hors zone euro confrontés à des difficultés dans ce domaine ;
- les prêts au titre du mécanisme européen de stabilité financière (MESF), qui visent à aider tout État membre connaissant de graves perturbations économiques ou financières ou une menace sérieuse de telles perturbations du fait d'événements exceptionnels échappant à son contrôle.

– les prêts à finalité microéconomique, c'est-à-dire :

- notamment, le financement d'opérations dans les pays tiers par la Banque européenne d'investissement, couvertes par une garantie de l'UE (« mandat extérieur » de la BEI),
- et les prêts Euratom.

Les opérations concernant des États membres (prêts visant à soutenir la balance des paiements, au titre du MESF ou Euratom) sont, quant à eux, directement couvertes par le budget européen.

Avant 2010, le risque maximal résidait principalement dans les prêts accordés à des pays tiers. Avec la crise financière, cette logique s'est modifiée. Désormais, 66 % de l'encours total garanti concerne directement des opérations d'emprunt liées à des prêts en faveur d'États membres et 34 % à destination des pays tiers, avec un encours estimé à 53 milliards d'euros.

Seuls deux dispositifs de garantie ne figurent pas dans le tableau du CFP il s'agit du mécanisme de soutien des balances des paiements et le mécanisme européen de stabilité financière. Autrement, les autres dispositifs sont réintégrés. On peut toutefois s'interroger sur la généralisation de ce mécanisme. Rappelons qu'au cours des années 2011-2012, la Commission européenne a imaginé les *projects-bonds* (obligations de projet), qui se fondaient sur une meilleure allocation des fonds budgétaires européens. En effet, en investissant dans certains « projets rémunérateurs », l'UE espérait attirer des investisseurs privés. Ce procédé, sans donner des résultats probants, a toutefois été généralisé avec le plan Juncker.

B. Le plan Juncker

Dans le cadre du plan Juncker, en appui du fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), il est prévu que le budget de l'Union européenne fournisse une garantie de l'ordre de 16 milliards d'euros, assurée par un fonds de garantie couvrant 50 % des engagements en cours. Cependant, ces 16 milliards ne sont pas assurés par des financements extra-cadre financier mais par un redéploiement de crédits internes à celui-ci :

⁸ L. SAÏDJ et J.-L. ALBERT, *Finances publiques*, 5^e éd., Dalloz, 2007, p. 583.

Engagements	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
MIE transports	700	500	450	550	0	0			2700
MIE Energie	90	120	120	170	0	0			500
MIE TIC	0	0	59	50	0	0			100
Horizon 2020	70	707	587	416	150	150			2700
ITER	490		0	-70	-150	-150			0
Marge									
dont marge rubrique 1A									
dont marge globale pour les engagements	0	703	1434	863	0				2000
Dotation du FEIS	1350	2030	2641	1979	0				8000
Paievements									
Dotation du FEIS		500	1800	1600	1750	1750	200	400	8000

Au final, il apparaît que d'un côté le budget de l'UE est en baisse, et d'un autre côté, à cette baisse s'ajoute un financement de la fonction de garantie du budget.

L'essor de nouvelles procédures budgétaires et financières ne constitue en rien un gage pour l'essor de la solidarité au niveau européen entre

États membres. Aux termes de cette étude, on peut se demander si l'essor du budget européen ne constitue pas finalement la seule solution viable pour accroître l'élévation du niveau global de la richesse au sein des États membres mais également au sein de l'Union européenne. ■

Appel à contribution

Les institutions financières en mai 68

À l'occasion du cinquantenaire de mai 68, *Gestion & Finances Publiques* prévoit de publier un dossier, un numéro spécial ou une série d'articles sur « les institutions financières en mai 68 ».

Le Comité d'histoire de la Cour des comptes vient de donner l'exemple en publiant « la Cour des comptes en mai 68 » de Gérard Capdebosc (*La documentation française*).

Nos lecteurs, individuellement ou au nom d'une institution, sont invités à nous proposer dès maintenant des sujets d'études, des témoignages et des documents.

Contact : Michel le Clainche leclainchemichel@gmail.com ou
Rédaction G&FP Lavoisier SAS 14 rue de Provigny 94236 Cachan cedex