

Dossier

Quelles dépenses pour l'Union européenne de demain ?



Céline VIessant
Professeure à Aix-Marseille Université

Présentation du séminaire

Mots-clés : budget de l'union européenne - cadre financier pluriannuel

À partir d'un budget de fonctionnement, les dépenses de l'Union ont augmenté sous le poids de dépenses opérationnelles de plus en plus importantes et diverses. Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 est encore en discussion et doit faire face aux suites de la crise sanitaire.

¹ Contrairement à la CECA disposant d'un budget opérationnel et à la CEEA bénéficiant d'un budget de recherche et d'investissement.

² Au cas où les États ne trouvent pas d'accord sur le CFP 2021-2027, l'article 312 § 4 du TFUE prévoit la prorogation des plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année du CFP précédent.

Les dépenses des Communautés européennes, puis de l'Union européenne, ont nécessairement évolué depuis le début des années 60. Principalement fonctionnelles dans les premières années d'existence de la CEE¹, puis largement dispensées au domaine de l'agriculture pendant de très nombreuses années, leur nature et leur volume sont à nouveau au centre des discussions en pleine négociation du pro-

chain cadre financier pluriannuelle pour la période 2021-2027 et de la préparation du budget pour l'exercice 2021 qui devrait être (ou ne pas être ?²) l'acte I de ce nouveau « septennat » budgétaire.

Pour saisir les enjeux du questionnement sur l'avenir des dépenses de l'Union européenne, peut-être n'est-il pas superflu de remonter dans le temps pour appréhender leur évolution.

Comme mentionné, les premiers budgets de la CEE n'affichaient que des dépenses de fonctionnement (rémunérations des personnes liées à l'institution, immeubles, matériels et dépenses diverses de fonctionnement)³ si l'on excepte les dépenses rattachées au Fonds social européen⁴ et celles dédiées au Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer⁵.

Les dépenses opérationnelles vont augmenter très rapidement avec la mise en œuvre de la Politique agricole commune à partir du budget de la Communauté pour l'exercice 1965⁶. C'est certainement en raison de l'accroissement exponentiel de ces dépenses⁷ que le budget des Communautés européennes pour l'exercice 1972 va dissocier les dépenses agricoles des dépenses sociales et prévoir pas moins de trois titres pour les premières⁸. En 1975, la création du Fonds européen de développement régional va générer une nouvelle augmentation des dépenses opérationnelles : les premiers crédits versés à ce fonds apparaîtront dès l'adoption du budget pour l'exercice 1975⁹.

Parallèlement, le budget de la Communauté pour l'exercice 1966 intégrera, dans la section de la Commission, un titre 4 comprenant de nouvelles dépenses opérationnelles découlant de la mise en œuvre de politiques communes dans le domaine des affaires sociales, de l'agriculture, des transports et du développement de l'outre-mer¹⁰. Elles vont, elles aussi, augmenter au gré du développement des politiques et se multiplier à compter du budget pour 1974¹¹.

Le budget général des Communautés européennes pour 1982 va, pour la première fois de manière explicite, faire apparaître la distinction entre les crédits de fonctionnement et les crédits opérationnels¹² dans la partie « Dépenses » de la section de la Commission. La partie B « Crédits opérationnels » va conserver une large place aux dépenses agricoles¹³ et reprendre les dépenses liées à la politique de la pêche¹⁴, les crédits d'intervention dans le domaine régional¹⁵ et social¹⁶, les crédits d'intervention dans le domaine de l'énergie, de l'industrie et de la technologie, de la recherche, du contrôle de sécurité nucléaire, du marché de l'information et des transports. Il convient d'y ajouter les remboursements et aides aux États membres ainsi que les garanties d'emprunt, la coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers. Ces dépenses opérationnelles vont rester assez stables dans leur nature pendant quelques années¹⁷ alors que leur montant va considérablement augmenter¹⁸.

Suite aux différentes crises qui vont secouer les finances publiques des Communautés européennes du milieu des années 1970 au milieu des années 1980¹⁹, les autorités communautaires vont choisir d'inscrire le budget général dans un cadre financier pluriannuel visant à encadrer et maîtriser les dépenses des Communautés européennes²⁰. Ce cadre a, d'abord, été fixé par accord interinstitutionnel sans force contraignante avant d'être institutionnalisé par le Traité de Lisbonne de 2007. Il est, désormais, intégré dans un règlement²¹. Plusieurs cadres financiers se sont succédé : 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, la négociation de chacun ayant fait apparaître son lot de difficultés quant au volume de chaque catégorie de dépenses et, notamment, des dépenses agricoles²² et à la diversification des dépenses liées aux autres politiques européennes.

Lors de la troisième séance du séminaire itinérant 2019 de la Société Française de Finances Publiques qui s'est tenu à Montpellier le 1^{er} juillet 2019²³, aucun accord entre les États membres ne se dessinait quant à l'adoption du cadre financier pluriannuel 2021-2027, les négociations achoppant, comme c'est souvent le cas, sur le

³ Par exemple, budget pour 1960 : JOCE 20 févr. 1960 n° 329/60.

⁴ Son existence était prévue à l'article 123 du Traité CEE.

⁵ Le FEDOM a été créé le 25 mars 1957 (Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté : art. 1^{er} : annexe III « Convention » au Traité de Rome (CELEX : 11957E). Il a été transformé en Fonds de développement européen qui va être géré hors budget à partir de 1966 (JOCE 22 juin 1966 n° 1965/66).

⁶ JOCE 28 mai 1965 n° 1529/65.

⁷ Le montant des dépenses agricoles prévu pour l'exercice 1965 était fixé à 102 696 000 unités de comptes et celui prévu pour l'exercice 1972 était fixé à 3 526 551 300 unités de comptes.

⁸ JOCE 4 sept. 1972 n° L. 202/3.

⁹ JOCE 28 févr. 1975 n° L. 54/1.

¹⁰ JOCE 22 juin 1966 n° 1965/66.

¹¹ JOCE 29 avr. 1974 n° L. 115/1.

¹² JOCE 8 févr. 1982 n° L. 31/1.

¹³ Deux pour la section « Garantie » et un pour la section « Orientation ».

¹⁴ Antérieurement rattachées au FEOGA « Orientation ».

¹⁵ Crédits alloués au FEDER.

¹⁶ Crédits alloués au FSE.

¹⁷ À partir de 1991, la modification de la structure du budget rend plus difficile les comparaisons.

¹⁸ Elles ont plus que doublé entre 1982 et 1990 : un peu plus de 22 milliards d'écus prévisionnels en crédits d'engagement dans le budget 1982 et presque 46,5 milliards d'écus en crédits d'engagement dans le budget 1990.

¹⁹ V. European Commission, *European Union : public finance* : Luxembourg, Office for official publications of the European Communities, 5^{ème} éd., 2014, pp. 25-32.

²⁰ Accord interinstitutionnel (Parlement, Conseil et Commission) du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire : JOCE 15 juillet 1988 n° L. 185/33.

²¹ TFUE, art. 312 § 2.

²² V. European Commission, *European Union : public finance* : préc., pp. 25-32.

²³ Les négociations se sont poursuivies sous la présidence finlandaise (juillet-décembre 2019) puis sous la présidence croate (janvier-juin 2020), le président du Conseil européen ayant été invité, en décembre 2019, à faire avancer les négociations en vue de parvenir à un accord final.

Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

volume des dépenses et sur la réforme des ressources propres avec des positions divergentes du Conseil et du Parlement européen.

Au mois de décembre 2019, le conseil des ministres a tenu un débat d'orientation sur ce cadre financier pluriannuel et discuté du cadre de négociation présenté par la présidence finlandaise qui a proposé un « budget à long terme », pour la période de sept ans, de 1 087 milliards d'euros, soit 1,07 % du Revenu national brut des États membres de l'Union européenne. Cette proposition concentre les dépenses sur de nouvelles priorités de l'Union européenne (l'action pour le climat, la recherche et l'innovation et la gestion des migrations), la réforme de la Politique agricole commune et la politique de cohésion²⁴. Suite à cette proposition, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il a explicitement affirmé qu'il n'adopterait pas un cadre financier pluriannuel affichant un montant de budget aussi bas et qui ne serait pas accompagné d'une réforme des ressources propres²⁵. Le

Conseil européen des 21 et 22 février 2020 n'a pas réussi à concilier les positions.

Puis le covid-19 est passé par là. La commission a adopté le 27 mai dernier une communication²⁶ et a proposé une nouvelle version de règlement fixant le cadre financier pluriannuel 2021-2027²⁷ accompagnée de la création d'un instrument de relance pour faire face à la crise de la COVID-19²⁸. Ces propositions ont été discutées lors du Conseil européen du 19 juin 2020.

Les négociations ont permis d'aboutir à des accords de principe tant au niveau de la détermination du montant général du budget en pourcentage du revenu national brut et de la répartition des dépenses qu'au niveau de la nature des ressources propres, du maintien des rabais ou des ristournes sur le financement du budget de la zone euro. Dans ce contexte, les contributions qui vont suivre présentent un grand intérêt pour éclairer les débats. ■

²⁴ CADREFIN 387, Bruxelles, 5 décembre 2019 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2019-REV-1/fr/pdf>)

²⁵ Résolution du PE du 10 octobre 2019 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres (2019/2833(RSP).

²⁶ Doc COM (2020) 442 final, 27 mai 2020.

²⁷ Doc COM (2020) 443 final, 28 mai 2020.

²⁸ Doc COM (2020) 441 final, 28 mai 2020.