



Corinne DELON DESMOULIN  
MCF-HDR en droit public  
Université Rennes 2  
LIRIS (UR 7481)

## Le destin du budget de l'Union européenne

**Mots-clés :** budget, Union européenne - Banque centrale européenne - RescEU  
- Fonds structurels - FESI

En serré dans un cadre normatif de plus en plus étroit, le budget européen semblait prisonnier de son destin alors que le contexte devenait de plus en plus mouvant. Dans cette aporie, la crise sanitaire du printemps 2020 a déverrouillé le processus de réforme.

La crise sanitaire actuelle dont les effets sociaux, économiques et budgétaires ne sont pas encore pleinement connus a obligé les États à réagir par des mesures juridiques et budgétaires inhabituelles et les a incités à développer de nouvelles stratégies. À situation de crise, pouvoirs de crise. Au niveau de l'Union européenne (UE), la politique dite du « *Quoi qu'il en coûte !* » qui consiste à mobiliser tous les moyens financiers nécessaires pour tenter de sauver des vies mais aussi les entreprises et les emplois menacés par les répercussions économiques du coronavirus, ne s'appréhende pas dans les mêmes termes qu'au niveau français parce que le budget européen n'a ni les mêmes caractéristiques ni les mêmes fonctions qu'un budget national et la Commission européenne les mêmes pouvoirs

que les gouvernements nationaux. L'analyse se cantonnera ici aux aspects budgétaires en laissant de côté les mesures prises dans le cadre de l'UEM, notamment par la BCE.

En dépit du développement continu des compétences européennes, le budget européen reste modeste, représentant actuellement un peu plus de 1 % du RNB européen soit 163,4 Mds€ en engagements et 166,1 Mds€ en paiements pour 2021 quand le budget français est 16 fois plus important, rapporté au PIB national. Cette faiblesse du budget européen qui résulte principalement de la volonté des États membres, constitue une première limite pour une éventuelle stratégie d'intervention face à une crise, quelle qu'en soit sa nature. La Commission en a fait le constat dès le 13 mars 2020 en renvoyant aux États membres

le soin de financer les premières mesures d'urgence<sup>1</sup>. Par ailleurs, le budget européen n'est pas un instrument de stabilisation de l'économie comme peuvent l'être les budgets nationaux. En effet, il n'est pas un budget de nature fédérale de par sa petitesse mais également parce qu'il ne remplit pas l'ensemble des fonctions habituellement dévolues à un budget telles qu'elles ont été mises en exergue par Robert Musgrave à la fin des années 1950<sup>2</sup> : une fonction allocative, une fonction redistributive et une fonction de stabilisation de l'économie. Si le budget européen remplit les deux premières, au travers, en particulier, de la PAC et des actions structurelles (bien que les sommes en jeu soient peu élevées), la troisième est défaillante. Ainsi, l'UE ne peut conduire de politique budgétaire conjoncturelle, cette dernière restant du ressort des États membres conformément à l'article 126§2 TFUE, et elle ne peut emprunter pour financer ses dépenses. Or, si l'on se réfère à la doctrine keynésienne<sup>3</sup>, en cas de récession économique, les États doivent pouvoir agir sur la dépense quitte à la financer par l'emprunt, afin d'initier un effet multiplicateur propice à la reprise économique ; la dette jouant ainsi un rôle dans la stabilisation de l'économie. Jusqu'à présent, sous la contrainte du respect d'un équilibre budgétaire strict prévu par l'art. 310§1 TFUE, l'emprunt européen est en principe prohibé. En ce sens, le budget européen ne peut être un instrument de financement de politiques conjoncturelles menées au niveau européen. De même, la Commission européenne ne dispose

pas d'un levier fiscal qui pourrait s'avérer utile dans cette perspective puisque la compétence fiscale demeure une compétence nationale.

Si les crises successives ont montré les failles d'un système budgétaire européen sous contrainte, la crise actuelle peut s'avérer un choc salutaire pour une évolution plus profonde. L'Europe vient même de subir un double choc puisqu'à côté des effets de la pandémie, il ne faut pas oublier celui résultant du départ du Royaume Uni de l'UE. L'évolution du budget européen illustre peut-être de manière accentuée ce que l'historien et philosophe politique néerlandais Luuk Van Middelaar a relevé : l'Europe dans son ensemble évolue d'une « politique des règles » vers une « politique des événements »<sup>4</sup>.

Ce contexte pose à nouveau, et dans une forme inédite, la question des fonctions de l'Europe : doit-elle se résigner à subir des crises sans qu'elle ait de véritables moyens d'y faire face, voire de les anticiper ? Est-elle condamnée, selon la formule d'Ésope, à ce funeste destin sur lequel elle ne pourrait agir ? Ou, au contraire, peut-on considérer avec Albert Einstein<sup>5</sup> que l'Europe aura le destin qu'elle mérite ? Depuis l'origine, le destin du budget de l'UE est singulier, marqué par les paradoxes, mais s'il a semblé depuis toujours prisonnier de celui-ci (I), une analyse attentive montre une évolution progressive du contexte politique et économique dans lequel évolue le budget européen qui laisse penser qu'il est sans doute en passe de s'en libérer (II).

## 1 Un budget européen prisonnier de son destin

La crise de 2008, crise autant budgétaire qu'économique ou financière, avait montré qu'en dehors des leviers budgétaire et monétaire habituellement mis en œuvre par les États pour réagir à des situations d'urgence, l'UE pouvait tout de même mobiliser plusieurs outils et faire de son budget, au moins partiellement, « un instrument de lutte contre la crise »<sup>6</sup>. Néanmoins, si les réponses apportées par l'Europe ont été multiples (aides à l'investissement dans le cadre du plan de relance<sup>7</sup>, aides aux États en difficulté, renforcement du Pacte de stabilité, création de mécanismes de stabilisation financière, achat de dettes publiques par la BCE), elles n'ont pas eu l'effet espéré sur la nécessaire modernisation du droit budgétaire européen puisque, très rapidement, les propositions en la matière ont été, si ce n'est abandonnées, du moins éconduites

prudemment. Le cadre normatif du budget européen est donc resté très étroit. Néanmoins, la situation inédite que nous connaissons depuis l'année dernière et qui marque par sa dureté a mis une nouvelle fois à l'épreuve le budget européen<sup>8</sup>.

### A. Un budget enchâssé dans un cadre normatif étroit

Le budget de l'UE a été formé dans les années 1970 sur les fondations des budgets propres aux 3 Communautés européennes. Chacun des budgets administratifs des Communautés européennes avait été conçu pour garantir, au premier chef, le fonctionnement administratif de la Communauté et de ses institutions. Ils ont ensuite été adaptés pour assurer le financement des politiques communautaires, et notamment la

<sup>1</sup> COM(2020) 112 final, 13 mars 2020, « Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 » cité par A. Potteau, « Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins », RTDE 2020, p. 567.

<sup>2</sup> Robert Musgrave, *The theory of public finance*, éd. Mc Graw Hill, 1959. Voir aussi C. Aubin et J. Léonard, « Fédéralisme budgétaire : et s'il était urgent d'attendre ? », in F. Hervouët, *Démarche communautaire et construction européenne*, Paris, La documentation française, 2002, p. 235 s.

<sup>3</sup> J.-M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, (*The General Theory of Employment, Interest and Money*), 1936, rééd. Payot, coll. « Bibliothèque scientifique », 1998.

<sup>4</sup> Luuk van Middelaar, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, traduit du néerlandais par Daniel Cunin, Gallimard, 2018.

<sup>5</sup> Albert Einstein, *Comment je vois le monde (The World As I See It)*, première édition aux États-Unis en 1949.

<sup>6</sup> Pour reprendre le titre de la contribution de notre collègue M. Houser « Le budget de l'Union européenne, instrument de lutte contre la crise », in R. Hertzog, C. Mestre et Y. Petit (dir.), *La crise financière et budgétaire en Europe. Un moment de vérité pour la construction européenne*, Coll. Cap Europe, PUN-Éditions universitaires de Lorraine, 2013, p. 31.

<sup>7</sup> COM(2014) 903 final, « Un plan d'investissement pour l'Europe », 26 nov. 2014.

<sup>8</sup> Dominique Ritleng, « L'Union européenne et la pandémie de Covid-19 : de la vertu des crises », RTDE 2020, p. 483 s.

PAC mise en œuvre à partir de 1962, car elle appelait des moyens importants et impliquait un financement pérenne. L'élargissement de l'Europe communautaire puis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, lequel institue, entre autres, le marché unique, et ouvre la voie à l'approfondissement de l'Europe, ont entraîné une augmentation substantielle de la taille du budget européen. Cela s'explique par le développement de nouvelles politiques, comme la politique de cohésion, jugée indispensable à la réussite du grand marché et au soutien des régions européennes les plus vulnérables.

Cette évolution des politiques européennes et, *de facto*, des dépenses européennes, impliquait une transformation de leur mode de financement : avec l'instauration de la PAC, les contributions financières versées par les États depuis les années 1950 ont été remplacées par des ressources propres (RP) : les droits de douane, les prélèvements agricoles et la ressource TVA mise en place dès 1970 à la suite de l'adoption de la première Décision Ressources propres (DRP)<sup>9</sup>. Le budget européen devenait ainsi un « budget de recettes » et non plus un « budget de dépenses » comme auparavant. Les élargissements des années 1980, l'adoption de l'AUE ainsi que les difficultés résultant des divergences de vue entre le PE et le Conseil ont conduit à l'adoption de perspectives financières à moyen terme d'abord annexées aux Accords interinstitutionnels signés entre la Commission, le Conseil et le PE puis consacrées après le Traité de Lisbonne (art. 312 TFUE) sous la forme d'un cadre financier pluriannuel (CFP) contenu dans un règlement européen beaucoup plus contraignant. Parallèlement, depuis la DRP du 24 juin 1988<sup>10</sup>, des plafonds de RP et de dépenses étaient fixés pour contenir la croissance des dépenses européennes et préserver indirectement les budgets des États membres qui contribuaient d'autant plus à leur financement avec la consécration d'une nouvelle RP, la ressource assise sur le Revenu national brut (RNB)<sup>11</sup> devenue la véritable ressource d'équilibre du budget. Par la suite, les plafonds de dépenses ont été abaissés<sup>12</sup> ; plusieurs États européens refusant une progression du budget européen et surtout une augmentation de leur « contribution ».

Progressivement, le budget européen s'est donc trouvé enserré dans des normes chiffrées de plus en plus nombreuses et restrictives et dans un cadre juridique de plus en plus contraignant. Si cet ensemble normatif a contribué à garantir durablement le financement de l'UE et à pacifier les procédures budgétaires annuelles en renvoyant

les discussions et les querelles au rythme des négociations sur les périodes financières, ce même ensemble normatif rigide est a priori peu à même de permettre à l'UE de réagir aux situations d'urgence. Le budget européen a donc été mis particulièrement à l'épreuve par la crise sanitaire de la Covid-19.

## B. Un budget mis à l'épreuve par la crise sanitaire

Certes, le budget intégrait déjà quelques instruments d'intervention rapide comme la réserve aide d'urgence<sup>13</sup> ou le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)<sup>14</sup> mais il reste conçu pour financer les politiques de l'UE sur un cycle de 7 ans et pour assurer le fonctionnement de l'UE. D'ailleurs, lors de la crise de 2008, le budget européen a bien été mobilisé pour tenter d'en limiter les conséquences économiques et sociales mais dans le cadre d'un premier plan de relance inscrit dans la durée. Le choc de la crise sanitaire du début de l'année 2020 a conduit à une rupture puisque, pour apporter une réponse à la crise sanitaire, les institutions européennes ont souhaité des actions immédiates. Elles ont été financées par un redéploiement de crédits à l'intérieur du budget 2020, par une augmentation globale du montant des crédits disponibles afin de doter à hauteur des besoins les instruments d'urgence existants ainsi qu'au moyen d'instruments nouvellement créés.

Au début du mois de mars 2020, la Commission a procédé à des redéploiements de crédits par la procédure de virements effectués au sein de sa section du budget conformément à l'article 30 RF<sup>15</sup> afin de mobiliser les crédits de la réserve aide d'urgence et d'alimenter cette dernière<sup>16</sup>. Elle a aussi augmenté les garanties du Fonds européen d'investissement en faveur des PME<sup>17</sup> et financé, au travers d'Horizon 2020, les appels à projet Covid<sup>18</sup>. Dès le 13 mars 2020, la Commission a également proposé deux séries de mesures afin d'activer de manière plus importante les instruments d'urgence existants et d'assurer le financement des instruments nouvellement créés pour faire face à la crise sanitaire. Les premières mesures, appelées « paquet de mesures riposte », d'application rapide, ont consisté à mobiliser toutes les ressources budgétaires disponibles du budget 2020 et du CFP 2014-2020 ; les secondes mesures regroupées dans un « paquet de relance » le seront sur un terme plus long. Pour cela, 6 budgets rectificatifs ont été adoptés sur la base de l'article 44 RF<sup>19</sup> afin de permettre une augmentation des crédits disponibles.

<sup>9</sup> Décision du Conseil du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des RP aux Communautés (70/243/CECA, CEE, Euratom), JOCE L 94, 28 avril 1970, p. 19.

<sup>10</sup> Décision du Conseil, du 24 juin 1988, relative au système des RP des Communautés (88/376/CEE, Euratom), JOCE L 185, 15 juil. 1988, p. 24.

<sup>11</sup> A l'époque la référence était le Produit national brut (PNB). Le Revenu national brut (RNB) au périmètre un peu plus large a été adopté par la cinquième DRP du 29 septembre 2000, JOCE L 253, 7 oct. 2000, p. 42.

<sup>12</sup> Dans la DRP de 1988, le plafond de crédits de paiement (CP) s'élevait à 1,20 % du PNB (à l'identique du plafond des ressources propres), il n'était plus que de 1,12 % à 1,19 % lors de la programmation 2000-2006 (tandis que le plafond des RP s'établissait à 1,27 % du PNB). Pour le CFP 2014-2020, le plafond des CP a fléchi de 0,98 % à 0,91 % du RNB.

<sup>13</sup> Art. 51 RF.

<sup>14</sup> Règ. 2012/2002 du 11 nov. 2002 instituant le FSUE, JOCE L 311 du 14 nov. 2002, p. 3.

<sup>15</sup> Règ. 2018/1046, 18 juil. 2018, JOUE L 193 du 30 juil. 2018, p. 1.

<sup>16</sup> En provenance de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) ou du chapitre budgétaire consacré à la sécurité intérieure.

<sup>17</sup> Soit 1 Md€.

<sup>18</sup> Soit 94 M€.

<sup>19</sup> Au total, l'autorité budgétaire a adopté 9 budgets rectificatifs en 2020 même si 3 ne concernent pas directement la gestion de la pandémie.

La mobilisation des instruments existants impliquait, dans une majorité de cas, une modification règlementaire autorisant la prise en compte d'une crise sanitaire, hypothèse jusqu'à présent non envisagée. En effet, en droit européen, en application de la règle dite de « l'acte de base »<sup>20</sup>, il ne suffit pas d'inscrire une dépense au budget pour qu'elle soit exécutée, elle doit aussi être autorisée par un acte de droit dérivé. Ainsi, le règlement de l'instrument d'aide d'urgence (ESI), destiné au soutien des États membres en cas de crise exceptionnelle aux conséquences lourdes sur les vies humaines a-t-il été modifié<sup>21</sup> pour répondre à la crise sanitaire, et ainsi aider les États qui le sollicitaient à financer notamment le transport de matériel médical et le transfert de malades ou de personnels soignants pour un budget total de 2,7 Mds€ en CE et 1,380 Mds en CP au titre du BR n° 1. Les crédits de cette réserve ont ensuite été de nouveau abondés à deux reprises pour financer la recherche sur les vaccins par redéploiement des crédits administratifs vers des dépenses opérationnelles<sup>22</sup>. Il en est de même pour le FSUE qui a été abondé à hauteur de 823 M€<sup>23</sup> pour répondre aux demandes formulées par 19 États membres de l'UE et 3 pays candidats. Mis en place dans le but de faire face aux grandes catastrophes naturelles et d'exprimer la solidarité de l'UE à l'égard des régions sinistrées, le FSUE peut désormais répondre « aux urgences majeures en matière de santé publique »<sup>24</sup> et qui engendrent pour l'État concerné une charge supplémentaire supérieure à 1,5 Mds€ aux prix de 2011, ou à 0,3 % de son RNB. Enfin, 380 M€ supplémentaires ont été accordés à la réserve spécifique de moyens d'intervention de l'UE, RescEU<sup>25</sup>, laquelle avait été instituée dans le cadre du Mécanisme de protection civile de l'UE<sup>26</sup>.

Par ailleurs, la politique de cohésion a été mobilisée à hauteur de 37 Mds€ dont 7,6 Mds€ provenaient en réalité des préfinancements non dépensés par les États bénéficiaires des fonds structurels qui auraient dû être restitués à l'UE, et 29 Mds en anticipation de montants en principe versés plus tard dans l'année. Pour ce faire, la législation sur les FESI a été adaptée par l'adoption de deux initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII+) pour aider les territoires les plus touchés par le virus dans l'UE ainsi que les citoyens qui y résident. Au titre de l'initiative CRII<sup>27</sup>, il s'agit, en réalité, de réorienter et d'assouplir les conditions d'utilisation des FESI pour permettre aux États de soutenir des investissements jugés urgents, pour les systèmes de santé, le marché du travail ou encore les secteurs économiques fragilisés par la pan-

démie. CRII+<sup>28</sup> offre quant à elle la possibilité aux États membres, à hauteur de 5,7 Mds€, d'opérer des transferts entre les trois fonds de la politique de cohésion et entre les différentes catégories de régions et d'accorder une certaine flexibilité en ce qui concerne la concentration thématique. En outre, un taux de cofinancement de l'UE de 100 % était également possible pour les programmes relevant de la cohésion pour l'exercice financier 2020-2021.

Cet ensemble de mesures impliquait une augmentation du montant global de dépenses à 162,5 Mds€ au lieu des 153,5 Mds dans le budget initial et, parallèlement, une hausse du montant des ressources pour maintenir l'équilibre du budget. Or, compte tenu de la situation économique de l'UE et de la contraction de son économie de l'ordre de 7,8 % pour l'année 2020, le montant attendu de chacune des RP a dû être revu à la baisse dans le BR de novembre 2020 ce qui entraînait une hausse du taux d'appel à appliquer aux RNB des États membres à 0,7870 % contre un taux initial de 0,6507 %<sup>29</sup>. Enfin, le 17 avril 2020, le CFP 2014-2020 a été modifié selon une procédure spéciale, d'urgence<sup>30</sup>, afin de permettre l'utilisation des crédits disponibles dans le cadre de la marge globale pour les engagements dont le champ d'application était juridiquement trop restreint pour prendre en charge les dépenses liées à la pandémie ; les autres moyens de flexibilité du CFP ayant déjà été mobilisés à leur maximum (instrument de flexibilité et marge pour imprévus).

<sup>20</sup> Art. 58 du Règ. 2018/1046 du 18 juil. 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, JOUE L 193, 30 juil. 2018, p. 1 (RF).

<sup>21</sup> Règ. (UE) 2016/369 du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union, JOUE L 70, 16 mars 2016, p. 1.

<sup>22</sup> Règ. (UE) 2020/521 du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règ. (UE) 2016/369 et modification des dispositions du règ. de 2016 pour tenir compte de la propagation de la Covid-19, JOUE L 117, 15 avril 2020, p. 3.

<sup>23</sup> Règ. (UE) 461/2020 du 30 mars 2020 modifiant le règ. (CE) n° 2012/2002, JOUE L 99, 31 mars 2020, p. 9.

<sup>24</sup> Art. 1er du règ. (UE) 461/2020, *ibid.*

<sup>25</sup> Art. 1er point 6) de la Décision (UE) 2019/420, 13 mars 2019 modifiant la décision 1313/2013/UE relative au MPCUE, JOUE L 771, 20 mars 2019, p. 1.

<sup>26</sup> Le stock de capacité médicale de RescEU est financé par l'UE (les capacités de RescEU sont soit louées ou obtenues au moyen d'un crédit-bail ou d'accords de l'UE, soit achetées avec un financement intégral de l'Union européenne) et il est hébergé par un ou plusieurs États membres responsables de l'achat des équipements. La distribution des équipements est assurée par le Centre de coordination de la réaction d'urgence institué à la suite de la pandémie. Sa mission est de coordonner l'acheminement de l'aide vers les pays touchés par des catastrophes, qu'il s'agisse de matériel de secours, d'équipements spécialisés ou d'équipes de protection civile.

<sup>27</sup> Règ. (UE) 460/2020 dit «CRII» du 30 mars 2020 portant mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus), JOUE L 99, 31 mars 2020, p. 5.

<sup>28</sup> Règ. (UE) 558/2020 dit «CRII Plus» : Mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la Covid-19, 23 avril 2020, JOUE L 130, 24 avril 2020, p. 1.

<sup>29</sup> Voir A. Potteau, « Le budget de l'UE à la croisée des chemins », *op. cit.*, p. 567 s.

<sup>30</sup> Règ. 2020/538, 17 avril 2020, modifiant le règ. 1311/2013 fixant le CFP 2014-2020, JOUE L 119, p. 1.

Ces décisions montrent que le cadre normatif, pourtant très rigide, a pu être dépassé durant la période récente même s'il a pu constituer un frein à la prise de décision européenne et à la capacité de réaction rapide de l'UE. Plus généralement, il apparaît que le cadre juridique contraint

est de plus en plus en décalage avec un environnement de plus en plus instable et l'impératif d'une action rapide. Cependant, au-delà de ce constat négatif, de nombreux facteurs montrent que le budget européen n'est pas figé, il est en mutation progressive.

## 2 Un budget européen libéré de son destin ?

Depuis les années 1970, le contexte européen est devenu mouvant ce qui a entraîné une diversification des interventions de l'UE alors que les compétences dévolues à l'Union sont toujours plus nombreuses. Ces transformations se ressentent aussi dans les attributions des différentes institutions au cours de la procédure budgétaire. L'évolution du budget européen s'inscrit ainsi dans un continuum de réformes.

### A. Un budget marqué par un changement de paradigme

Le budget des Communautés européennes a été conçu avant tout comme un budget administratif, qui a progressivement intégré les dépenses toujours plus nombreuses et plus coûteuses liées au développement des politiques menées par les Communautés puis par l'UE. La conception première d'un budget européen *a minima* a été ébranlée à plusieurs reprises en raison de la multiplication et de l'approfondissement des politiques européennes combinées aux conséquences des élargissements.

Toutefois, le premier grand changement d'orientation est intervenu au début des années 2000, quand il a été décidé que les perspectives financières 2000-2006 accompagneraient la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Le changement de paradigme est intervenu alors que la Commission a souhaité mettre le budget européen plus clairement au service des objectifs de l'Union et du plan de relance européen adopté dans le sillage de la crise de 2008 (Plan Juncker). Aux termes des conclusions du Conseil européen de février 2013, le CFP 2014-2020 devait aboutir à un budget de l'UE conçu pour faire sortir l'Europe de la crise. Le budget de l'UE devait devenir « un catalyseur de croissance et d'emplois pour toute l'Europe » ; il a ainsi été mis au service de la « Stratégie Europe 2020 »<sup>31</sup>.

Depuis lors, les dépenses du budget européen ont changé de vocation puisqu'il importe de démontrer qu'elles représentent « une valeur ajoutée européenne ». Ainsi, aux instruments tradi-

tionnels comme les subventions, se sont adjoints de plus en plus d'instruments financiers destinés à mobiliser les capitaux des investisseurs privés et à produire un effet de levier pour donner naissance à des opérations mixtes combinant subventions, garanties apportées par la BEI et capitaux privés. A ce titre, et régulièrement, la Commission lève des fonds sur les marchés financiers. L'illustration en est donnée avec l'instrument SURE<sup>32</sup> créé pour faire face aux conséquences de la pandémie. Pour financer cet instrument, la Commission a émis des obligations à effet social pour un montant de 17 Mds€ le 21 octobre dernier.

Avec le cadre financier 2020-2027 débuté au 1<sup>er</sup> janvier dernier, et le lancement de « Next Generation EU » (NGEU), le contexte est celui d'un plan de relance au service de la reprise économique dans le prolongement, finalement, de la période précédente, mais novateur dans son mode de financement. Le second paquet de mesures, proposé par la Commission en mai 2020 et dénommé « paquet de relance », repose sur trois piliers : le premier est constitué d'un plan d'aide aux États et aux régions et secteurs touchés par la crise pour favoriser la reprise économique. L'aide est apportée par NGEU à hauteur de 750 Mds€. Accolé au CFP 2021-2027, l'objet de celui-ci est d'apporter un soutien financier aux plans de relance et de résilience nationaux. NGEU se décompose en 2 enveloppes : la première de 672,5 Mds€ au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience pour accorder des prêts et des subventions aux États membres<sup>33</sup> et une seconde contenue dans l'initiative React-EU<sup>34</sup> destinée aux régions et aux secteurs touchés par la crise sanitaire. L'Europe conserve ainsi le principe de la flexibilité introduite par CR11 et CR11+ pour répondre à l'urgence sanitaire et ses conséquences au titre de la politique de cohésion et l'entérine dans cette nouvelle initiative dont le montant s'élève à 47,5 Mds€.

Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers intitulés respectivement « coup de fouet à l'économie et aide aux investissements privés » et « tirer les leçons de la crise »

<sup>31</sup> Stratégie de coordination des politiques économiques au sein de l'UE sur une période de 10 ans adoptée lors du Conseil européen du 17 juin 2010.

<sup>32</sup> SURE s'adresse aux États membres qui ont besoin de mobiliser des moyens financiers importants pour lutter contre les conséquences économiques et sociales négatives de la pandémie de COVID-19 sur leur territoire en matière d'emploi. Il peut fournir des prêts d'un montant maximal de 100 Mds€.

<sup>33</sup> COM(2020) 408 final, 28 mai 2020. Cette facilité est en lien avec le Semestre européen puisque les plans de relance nationaux seront étudiés par la Commission en même temps que les programmes nationaux de réforme et à la lumière des recommandations par pays. L'attribution des aides est expressément soumise à la condition du respect de l'État de droit.

<sup>34</sup> Règ. (UE) 2020 /2221, 23 déc. 2020 modifiant le règ. (UE) 1303/2013 en ce qui concerne des ressources supplémentaires et des modalités d'application afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences sociales et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie (REACT-EU), JOUE L 437, 28 déc. 2020, p. 30.

doivent mobiliser et faciliter, sur un plus long terme, l'investissement privé dans la perspective d'une reprise économique. Pour ce faire, des garanties peuvent être accordées pour les investissements réalisés à l'intérieur de l'Union via le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI/ InvestEU)<sup>35</sup>, ou à l'extérieur de l'UE par le Fonds de développement durable (FDD) dont le périmètre a été modifié pour couvrir désormais les Balkans. Un nouvel instrument de soutien à la solvabilité figure désormais au sein de EFSI<sup>37</sup> contenu dans InvestEU pour garantir la solvabilité d'entreprises fragilisées par la crise. Il est prévu enfin que la politique de cohésion soit mobilisée comme elle l'a été dès le premier paquet de mesures.

La clef de voûte du système réside donc dans l'instrument de l'UE pour la relance (URI)<sup>38</sup> assis sur l'article 122 TFUE, lequel prévoit « la possibilité de décider dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique » ; l'instrument répondant à des circonstances exceptionnelles. Il s'agit d'une réponse exceptionnelle et temporaire pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 et aux besoins de financement nécessaires pour éviter la résurgence de la pandémie. URI apportera un soutien financier au travers de subventions (390 Mds€ de soutien financier non remboursable) et de prêts (360 Mds€) aux plans de relance nationaux. Pour en garantir le financement, la Commission est habilitée, aux termes de l'art. 5§1 DRP, à emprunter 750 Mds€ sur les marchés des capitaux. Les fonds empruntés seront affectés au sens du RF<sup>39</sup> aux paiements des dépenses du plan de relance. Il est à noter que la DRP 2020 exclut expressément les dépenses opérationnelles du budget pour respecter formellement le principe de l'équilibre budgétaire applicable au budget européen mais, de fait, n'exclut pas les dépenses administratives ! Dès lors, pour assurer le financement des prêts non remboursables sans impacter le budget, de nouvelles RP doivent être établies. Ces changements profonds engendrés par la situation pandémique montrent que le budget de l'UE a progressivement changé de physionomie. D'un budget de moyens attribués aux politiques européennes, il est devenu un budget de résultats, mis au service de l'économie européenne et qui s'inscrit dans un continuum de réformes.

## B. Un budget inscrit dans un continuum de réformes

Le droit budgétaire européen n'a jamais été un droit figé. Il s'est transformé au gré des évolu-

tions de l'Union européenne, parfois *praeter legem*, à l'image des déclarations communes puis des accords interinstitutionnels passés au sein du triangle institutionnel pour pacifier les relations budgétaires, puis progressivement reconnus par les traités avant leur consécration à l'article 295 TFUE<sup>40</sup>, ou encore des perspectives financières de moyen terme figurant en annexe des accords interinstitutionnels puis consacrées par le traité de Lisbonne en 2009 sous la terminologie de « Cadre financier pluriannuel ». Les règles ont également été adaptées grâce aux règlements financiers, en particulier celui de 1977, d'une longévité exceptionnelle, qui avait donné au PE des pouvoirs plus importants que ceux prévus initialement par le traité, voire rendues plus flexibles au gré des accords conclus à chacune des nouvelles périodes financières afin de répondre aux imprévus et aux situations exceptionnelles<sup>41</sup>. Les innovations ont été nombreuses, s'inspirant parfois des règles des droits budgétaires nationaux<sup>42</sup>.

Si l'on examine l'histoire du budget européen depuis les années 1950, on peut se rendre compte qu'il a toujours évolué dans la crise, par les crises, lorsque les États membres étaient tous au pied du mur ; ils n'avaient pas d'autres choix, s'ils voulaient poursuivre l'aventure commune, que d'accepter une transformation des processus. La dernière réforme engagée en 2020 n'échappe pas à la règle. En ce sens, l'histoire budgétaire illustre l'histoire de l'Europe. Ainsi, la crise actuelle est peut-être une opportunité pour accélérer le processus d'évolution en débloquant des réformes enlisées depuis de nombreuses années et marquer la fin de l'âge classique du droit budgétaire européen en favorisant une intégration plus forte. La réforme de l'année 2020 ouvre la voie au monde d'après en levant des tabous, en ouvrant la porte à des changements profonds. Pour la première fois depuis 20 ans le plafond des RP a été relevé (de 1,23 % à 1,46 % en CP) d'abord pour faire face au Brexit (1,40 %) mais aussi pour financer NGEU (0,6 % de plus) alors que les premières discussions entamées au sein du Conseil ne laissaient pas présager un tel aboutissement<sup>43</sup>. Pour la première fois depuis 1988, une nouvelle RP voit le jour sous la forme d'une contribution sur le poids des déchets d'emballages en plastique non recyclé produit dans chaque État membre<sup>44</sup>. Pour la première fois, la Commission européenne est habilitée à emprunter non pour prêter mais pour financer des programmes de l'UE dans le cadre d'un plan de relance tandis qu'une garantie est apportée en commun aux emprunts de la Commission par les États membres, ce qui peut s'analyser comme

<sup>35</sup> Fonds institué en 2015 : rég. (UE) 2015/1017 du 25 juin 2015, JOUE n° 169, 1<sup>er</sup> juil. 2015, p. 1. Proposition de création d'un instrument spécifique de soutien à la solvabilité pour mobiliser des capitaux privés permettant de soutenir la solvabilité des entreprises touchées par la crise : COM(2020) 404, 29 mai 2020. Il serait ainsi ajouté un cinquième volet à EFSI, en l'occurrence la Facilité d'investissement stratégique.

<sup>36</sup> Fonds institué par le rég. (UE) 2017/1601 du 26 sept. 2017. La modification réglementaire proposée (COM(2020) 407, 28 mai 2020) élargit le périmètre géographique du FDD aux Balkans occidentaux et prolonge jusqu'au 31 déc. 2021, la période pendant laquelle les accords de garantie FEDD destinés à soutenir des opérations de financement et d'investissement peuvent être conclus.

<sup>37</sup> Proposition de règ. modifiant le rég. (UE) 2015/1017 en ce qui concerne la création d'un instrument de soutien à la solvabilité, COM(2020) 404 final, 29 mai 2020.

<sup>38</sup> Règ. (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 déc. 2020 établissant un Instrument de l'Union européenne pour la relance (EURI) en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19, JOUE n° L 433, 22 décembre 2020, p. 23.

<sup>39</sup> Il s'agit de recettes affectées externes au sens de l'article 21 § 5 RF 2018.

<sup>40</sup> M. Blanquet, « Droit général de l'UE », Paris, Sirey, 2018 p. 410 s.

<sup>41</sup> Mécanismes de flexibilité inscrits dans le CFP 2014-2020.

<sup>42</sup> A l'image de la réserve négative copiée sur le droit danois : Gil Desmoulin, « Union européenne - Réserves », in Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, G. Orsoni (dir.), PUAM et Economica, 2017, p. 947 s.

<sup>43</sup> Commission européenne, « Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE », COM(2017) 358, 28 juin 2017.

<sup>44</sup> Article 2 §1c DRP, 14 déc. 2020.

un début de mutualisation des budgets. De surcroît, pour la première fois un lien est clairement établi entre le budget et le respect des valeurs de l'Union européenne<sup>45</sup>.

Il n'est pas certain que l'année 2020 ait été le « moment hamiltonien » de l'Europe<sup>46</sup>, l'histoire

nous le dira, mais la crise sanitaire a profondément changé la donne. Il reste sans doute encore un peu de route à parcourir pour que l'Europe ait un budget à la hauteur de ses ambitions, à la hauteur du destin qu'elle mérite. ■

<sup>45</sup> Règ. (UE, Euratom) 2020/2092 du PE et du Conseil du 16 déc. 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JOUE L 433 du 22 déc. 2020, p. 1.

<sup>46</sup> Jean Quatremer, « Le «moment hamiltonien» de l'Europe », Journal Libération, Blog « Couloirs de Bruxelles », 25 juil. 2020.