



LES DÉPENSES DE L'UNION

Les dépenses budgétaires sont approuvées conjointement par le Conseil et le Parlement. Le budget annuel de l'Union européenne doit respecter les plafonds budgétaires arrêtés au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) pour les différents programmes et politiques, notamment dans les domaines de la cohésion, de l'agriculture ou des relations extérieures. Les instruments de flexibilité permettent à l'Union européenne de faire face aux besoins imprévus. L'utilisation des instruments financiers confère aux dépenses de l'Union un effet de levier.

BASE JURIDIQUE

- Articles 310 à 325 et article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), article 106 bis, articles 171 à 182 et article 203 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique;
- Règlement (UE, Euratom) n° 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012^[1];
- Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020^[2];
- Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière^[3].

OBJECTIF

Financer les politiques de l'Union européenne dans le respect de la discipline budgétaire, conformément aux règles et aux procédures en vigueur.

PRINCIPES DE BASE

Le budget de l'Union obéit à neuf grands principes que sont l'unité, la vérité budgétaire, l'annualité, l'équilibre, l'unité monétaire (l'euro), l'universalité, la spécialité (chaque

[1]JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

[2]JO L 347 du 20.12.2013, p. 884.

[3]JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.



crédit est affecté à un type de dépense particulier), la bonne gestion financière et la transparence, conformément aux articles 6 à 38 du règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

Il y a lieu de concilier le principe d'annualité avec la nécessité de gérer des actions pluriannuelles, qui ont pris une importance croissante dans le budget. Celui-ci comprend donc des crédits dissociés, à savoir:

- des crédits d'engagement qui couvrent, pendant l'exercice en cours, le coût total des obligations juridiques contractées pour des activités qui s'étendent sur plusieurs années;
- des crédits de paiement destinés à couvrir les dépenses découlant de l'exécution d'engagements contractés pendant l'exercice en cours ou les exercices précédents.

De même, le principe d'unité n'est pas entièrement respecté étant donné, par exemple, que les crédits du Fonds européen de développement (FED) (5.3.1) ne sont pas budgétisés. Sur l'insistance du Parlement, toutefois, l'accord interinstitutionnel de décembre 2013 sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière précise que la Commission prépare un rapport annuel présentant une vue générale des conséquences financières et budgétaires des diverses activités de l'Union, financées ou non par le budget de l'Union. Ce rapport comporte des informations sur le FED, les diverses opérations d'emprunt et de prêt — dont le Mécanisme européen de stabilité (MES) et le Fonds européen de stabilité financière (FESF) (2.6.8) — ainsi que les fonds fiduciaires de l'Union pour les actions extérieures, qui ont gagné en importance en raison de la situation migratoire.

STRUCTURE BUDGÉTAIRE PAR NATURE DE CRÉDITS

1. Dépenses opérationnelles, dépenses administratives, budget par activité

Le budget général comprend une section par institution, soit dix au total. Alors que les sections des autres institutions comprennent essentiellement des dépenses administratives, celle de la Commission (section III) comporte des dépenses opérationnelles relatives au financement des actions et programmes et des dépenses administratives nécessaires à leur mise en œuvre (assistance technique, agences, ressources humaines). En 2020, les dépenses administratives globales correspondent à 6,1 % du budget total, qui est de 168 688,1 millions d'euros.

La Commission utilise une nomenclature budgétaire qui présente les ressources par domaine d'action et par activité, ce qui permet d'évaluer plus facilement le coût et l'efficacité de chaque politique de l'Union («établissement du budget par activités»).

2. Cadre financier pluriannuel (CFP) (1.4.3)

Depuis 1988, les dépenses de l'Union s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, où elles sont ventilées en rubriques correspondant aux grands domaines d'action et sont assorties de plafonds traduisant les grandes priorités budgétaires de la période prise en considération. Si la première période de programmation a duré cinq ans, la durée des



suivantes a été portée à sept ans. Les budgets annuels doivent respecter les limites fixées dans le cadre pluriannuel.

La politique agricole et rurale reste la plus importante en termes de dotation budgétaire, suivie de près par la politique régionale. Le tableau ci-dessous présente la structure du budget 2020 organisée autour des domaines d'action définis par le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 actuellement en vigueur.

Budget de l'UE pour 2020: ventilation des crédits
d'engagement selon les catégories du CFP

Rubrique du CFP	En millions d'euros	%
Compétitivité pour la croissance et l'emploi	25 284,8	14,6 %
Cohésion économique, sociale et territoriale	58 645,8	34,1 %
Croissance durable: ressources naturelles	59 907,0	34,8 %
Sécurité et citoyenneté	7 152,4	4,2 %
L'Europe dans le monde	10 406,6	6,0 %
Administration	10 271,2	6,0 %
Divers	587,8	0,3 %
Total	172 255,5	100,0 %

3. Instruments de flexibilité et d'urgence

En sus des dépenses programmées pour financer les politiques de l'Union dans le cadre des programmes pluriannuels, le budget de l'Union réserve des crédits destinés à faire face aux crises et aux situations imprévues. Les instruments spéciaux de flexibilité peuvent être mobilisés lorsque surviennent des crises économiques (Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, par exemple), des catastrophes naturelles (Fonds de solidarité, par exemple), des situations d'urgence humanitaire (réserve d'aide d'urgence, par exemple) ou d'autres besoins imprévus (instrument de flexibilité, par exemple) dans les États membres, les pays candidats ou à l'extérieur de l'Union. Ces moyens permettent de couvrir des besoins financiers exceptionnels limités.

OPÉRATIONS DE PRÊT ET INSTRUMENTS FINANCIERS

Des instruments financiers, sous forme d'actions, de capital-risque, de garanties ou d'autres instruments de partage des risques ont été intégrés dans une série de programmes de l'Union afin de renforcer la capacité de mobilisation de l'assistance financière de l'Union.

Le mécanisme européen de stabilisation financière a été créé dans le cadre d'un train de mesures adopté par le Conseil le 9 mai 2010 en faveur des États membres connaissant des difficultés ou risquant de connaître de graves problèmes afin de leur apporter un soutien financier sous forme de prêts ou de lignes de crédit garantis par le budget de l'Union. Le mécanisme de soutien à la balance des paiements permet quant à lui d'offrir une assistance financière aux États membres qui ne font pas partie de la zone euro (2.6.8). En outre, une aide macrofinancière, sous forme de prêts ou de dons, peut être octroyée afin de prêter assistance à des pays tiers.



L'éventail des opérations et des instruments s'est considérablement élargi depuis 1978, élargissement qui s'est poursuivi ces dernières années, notamment grâce au Fonds européen pour les investissements stratégiques.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Avant l'adoption du traité de Lisbonne, les dépenses budgétaires étaient classées soit parmi les dépenses obligatoires, si elles étaient liées à une obligation découlant du traité, soit parmi les dépenses non obligatoires. Le Parlement décidait en dernier ressort des dépenses non obligatoires, tandis que le Conseil avait le dernier mot sur les dépenses obligatoires. Le Parlement s'est opposé à cette distinction, considérant qu'elle limitait ses compétences. Le traité de Lisbonne abolit la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires et confère au Parlement des compétences budgétaires conjointement avec le Conseil sur l'ensemble du budget (1.2.5).

Le Parlement a insisté sur la transparence budgétaire et le contrôle effectif de toutes les opérations et de tous les instruments et demandé que toutes les dépenses et les recettes résultant de décisions prises par les institutions européennes ou en leur nom, y compris les opérations de prêt, d'emprunt et de garantie, soient résumées dans un document annexé chaque année au projet de budget, de manière à donner une vue générale des conséquences financières et budgétaires des activités de l'Union.

La commission du contrôle budgétaire du Parlement organise une session annuelle avec la Banque européenne d'investissement (BEI) (1.3.15), afin d'en examiner les activités financières, et prépare un rapport annuel dans lequel elle évalue la performance et les résultats de la BEI pour l'année écoulée. La commission des budgets et la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement sont convenues d'élaborer un rapport annuel leur permettant d'évaluer les actions actuelles et futures de la BEI, rapport dont elles se chargent à tour de rôle. Tout en reconnaissant que les instruments financiers pouvaient s'avérer très utiles pour renforcer l'efficacité des fonds de l'Union, le Parlement a souligné qu'ils ne devaient être mis en œuvre que dans des conditions strictes, afin d'éviter tout risque budgétaire. À cette fin, des règles détaillées concernant l'utilisation des instruments financiers ont été intégrées dans le règlement financier.

Vera Milicevic
10/2020

