

15) Le budget européen

Cette fiche présente d'abord les principales dépenses et recettes du budget européen avec leurs montants, puis la programmation pluriannuelle et les procédures d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget annuel. Elle ne tient pas compte des conséquences, encore incertaines, du Brexit.

Pour plus de précisions sur le budget européen, le lecteur pourra se référer aux documents mis en ligne sur le [site de la Commission européenne](#) et au « *rapport jaune* » annexé chaque année au projet de loi de finances initiale sur [les relations financières avec l'Union européenne](#).

Le cadre juridique du budget européen est fixé dans les articles 310 à 324 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

A) Les dépenses et les ressources du budget européen

En application de l'article 310 du traité, le budget voté doit être « équilibré en recettes et en dépenses », ce qui le distingue fortement de celui de beaucoup d'Etats.

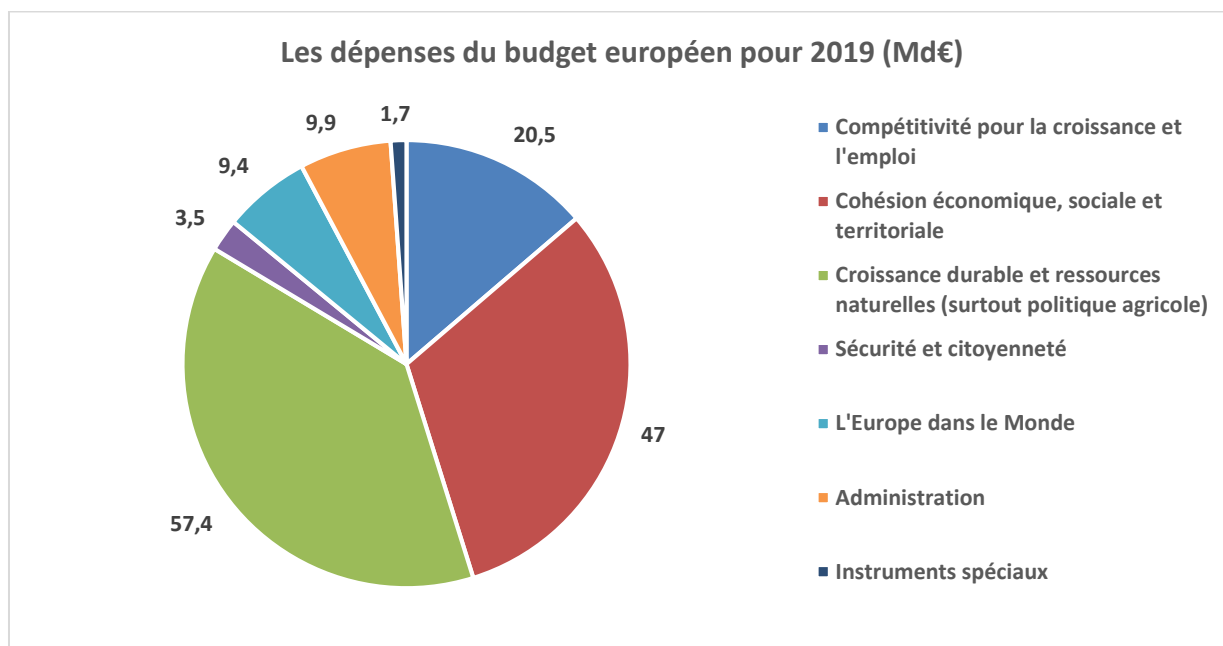
Les autres « *grands principes budgétaires* » applicables sont identiques à ceux qui régissent le budget de l'Etat en France (cf. [fiche sur la comptabilité budgétaire](#)) : unité, universalité, annualité, spécialité... Comme en France, il existe des dérogations à ces grands principes (par exemple, le « *fonds européen de développement* » en faveur des pays en développement fait l'objet d'un budget distinct bien qu'il n'ait pas d'autonomie juridique). Le budget et les comptes relèvent d'une comptabilité de caisse.

1) Les dépenses

Le budget européen distingue des « *crédits de paiement* » et des « *crédits d'engagement* » qui ont la même signification que les crédits de paiement et autorisations d'engagement du budget de l'Etat en France. Sauf mention contraire, les montants cités dans cette fiche portent sur les crédits de paiement.

Le budget européen regroupe des dépenses d'investissement et de fonctionnement, sans distinguer une section de fonctionnement et une section d'investissement. En revanche, les dépenses et ressources financières (prêts et emprunts notamment) sont autorisées et suivies en dehors du budget.

Les dépenses budgétées, dont le total s'élève à 149,5 Md€ en 2019¹, sont regroupées en sept « rubriques » pour lesquelles les crédits apparaissent dans le graphique suivant².



Source : Rapport jaune annexé au PLF 2020 ; FIPECO

La rubrique « *compétitivité pour la croissance et l'emploi* » correspond notamment aux dépenses en faveur de la recherche, de l'éducation ou des infrastructures de transport.

La rubrique « *cohésion économique, sociale et territoriale* » correspond notamment aux aides en faveur des zones géographiques les plus pauvres ou rencontrant des difficultés d'adaptation.

La rubrique « *croissance durable et ressources naturelles* » correspond principalement à la politique agricole commune.

Une partie des dépenses de la rubrique « *sécurité et citoyenneté* » est consacrée aux migrations et à l'asile ; le solde est réparti sur de multiples postes.

La rubrique « *l'Europe dans le monde* » correspond notamment aux aides apportées aux pays voisins, notamment dans le cadre d'une préadhésion, et à l'aide humanitaire.

La rubrique « *administration* » regroupe les dépenses de fonctionnement des institutions européennes.

La rubrique « *instruments spéciaux* » sert surtout de réserve pour des aides d'urgence.

2) Les ressources

Les ressources de l'Union européenne sont constituées à hauteur de 99 % par des « *ressources propres* » réparties entre trois catégories :

¹ En tenant compte des trois premiers budgets rectificatifs.

² Six rubriques en droit, mais l'une d'elles (croissance intelligente et inclusive) est généralement divisée en deux (compétitivité et cohésion).

- les « *ressources propres traditionnelles* » (les plus anciennes), qui comprennent le produit des droits de douane sur les importations en provenance de pays hors Union européenne et de quelques taxes relevant de la politique agricole ;
- le produit de l'application d'un taux de TVA de 0,3 % dans chaque pays de l'Union européenne³ ;
- un pourcentage du « *revenu national brut* » (RNB)⁴ de chaque pays fixé chaque année pour équilibrer le budget.

Les contributions dues par certains pays sur ces bases font l'objet de « *corrections* », notamment celle du Royaume-Uni. Celui-ci est remboursé à hauteur de 66 % de l'écart entre sa contribution et ce qu'il reçoit en retour du budget européen. Le coût de ces corrections est réparti entre les autres pays en fonction de clés complexes. Les corrections se font sur la ressource RNB.

Les ressources propres prévues dans le budget pour 2019 s'élèvent au total à 148,4 Md€, dont 105,4 Md€ de ressources RNB, 18,2 Md€ de ressources TVA et 21,2 Md€ de ressources propres traditionnelles (après les quatre premiers budgets rectificatifs).

Les ressources propres ne doivent pas dépasser un plafond fixé à 1,20 % du RNB de l'Union.

La contribution de la France aux ressources propres de l'Union européenne fait l'objet d'un « *prélèvement sur recettes* » dans ses propres documents budgétaires, estimé à 21,4 Md€ en LFI pour 2019 (hors ressources propres traditionnelles, celles-ci étant directement affectées à l'Union européenne sans passer par le budget de l'Etat).

3) Les retours et les soldes nets par pays

Les notions de « *retour* » par pays (dépenses de l'Union européenne en faveur d'un pays particulier) et de « *solde net* » par pays (différence entre ce retour et la contribution aux ressources propres) sont discutables car certaines dépenses ne peuvent pas être réparties (aides aux pays non européens par exemple) et, surtout, elles ne tiennent pas compte des avantages non budgétaires tirés de la participation à une union économique et monétaire (développement des échanges commerciaux...). Il existe d'ailleurs plusieurs méthodes pour estimer ces retours et soldes nets.

Ces derniers étant néanmoins souvent mis en avant dans les débats relatifs à l'Union européenne, le graphique suivant les présente tels qu'ils figurent dans le rapport jaune annexé au projet de loi de finances pour 2020⁵.

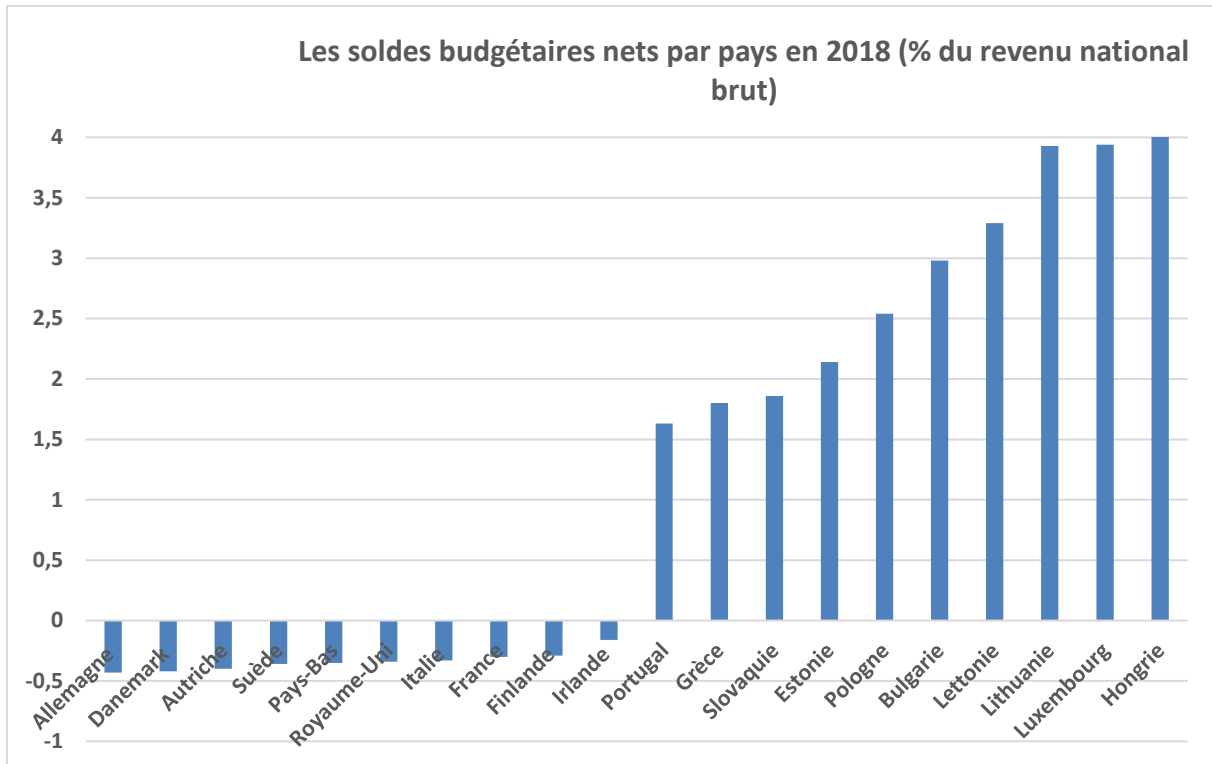
Rapportés au RNB, les soldes nets en 2018 sont les plus fortement négatifs pour l'Allemagne, le Danemark et l'Autriche. Celui du Royaume-Uni est négatif en dépit des corrections dont il bénéficie. La France est au huitième rang avec un solde net négatif de 7 Md€, soit 0,3 % de son RNB.

³ Comme l'assiette de la TVA diffère encore en pratique d'un pays à l'autre de l'Union européenne, ce taux de 0,3 % est appliqué à une assiette harmonisée reconstituée pour chaque pays sur la base des comptes nationaux.

⁴ La différence (en général de faible montant) entre le RNB et le PIB tient, pour chaque pays, aux transferts de revenus entre résidents et non-résidents.

⁵ Soldes nets estimés en appliquant la méthode dite de la « *correction britannique* ».

Hormis le Luxembourg, qui bénéficie de retours sous la forme des dépenses de fonctionnement des institutions communautaires localisés sur son territoire⁶, la Grèce et le Portugal, les pays bénéficiaires des soldes nets les plus positifs (supérieurs à 1,5 % de leur RNB) sont situés à l'Est de l'Europe.



Source : Rapport jaune annexé au PLF pour 2020 ; dix pays les plus déficitaires et dix pays les plus excédentaires en % de leur RNB ; FIPECO.

B) Les procédures de programmation, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget européen

1) Le cadre financier pluriannuel

Depuis 1988, la procédure budgétaire européenne s'inscrit dans un « *cadre financier pluriannuel* » contraignant. Le cadre actuel porte sur la période 2014-2020.

Il fixe un plafond global en euros constants pour les crédits d'engagement et un autre pour les crédits de paiement. Convertis en pourcentage du RNB, ces plafonds doivent laisser une « marge » suffisante pour que le plafond des ressources propres (1,20 % du RNB) ne soit pas dépassé.

Le cadre financier pluriannuel ventile les crédits d'engagement entre les six rubriques citées ci-dessus. Les dépenses par rubrique votées dans les budgets annuels doivent être inférieures à ces montants en laissant une « marge » pour dépenses imprévues.

⁶ Retours particulièrement importants au regard de la taille du Luxembourg et de son RNB.

Les « *instruments spéciaux* » et les « *mesures de flexibilité* » sont des fonds qui échappent au cadre financier pluriannuel et des crédits réservés pour des mesures d'urgence ou de nouvelles priorités apparues au cours de la période de programmation. Ces mécanismes de flexibilité peuvent permettre de voter des budgets annuels pour lesquels les dépenses de certaines rubriques et le total des dépenses dépassent les plafonds fixés dans le cadre financier pluriannuel.

Ce cadre financier est souvent revu à mi-parcours. La révision intervenue en 2017 n'a pas modifié substantiellement le cadre initial tel que présenté dans le tableau suivant.

Le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

Crédits de paiement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
En euros de 2011	128,0	131,1	131,0	126,8	129,8	130,9	130,8
En % du RNB de l'UE	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91

Source : Règlement relatif au cadre financier pluriannuel ; FIPECO

2) La préparation, l'examen et le vote du budget annuel

Le projet de budget est préparé par la Commission européenne (direction générale du budget) et soumis par celle-ci au Conseil et au Parlement avant le 1^{er} septembre (en pratique plutôt à la fin du printemps).

Le Conseil arrête sa position sur ce projet, en proposant éventuellement de le modifier par des « *lettres rectificatives* », et la transmet au Parlement avant le 1^{er} octobre.

Le Parlement dispose de 42 jours pour adopter des « *amendements* » à la position du Conseil. Si ce dernier ne les accepte pas, un « *comité de conciliation* » paritaire est réuni et propose un nouveau texte au Conseil et au Parlement. Même si le Conseil le rejette, le Parlement peut l'adopter à une majorité particulière. Si la conciliation échoue ou si le texte du comité de conciliation ne peut pas être adopté, éventuellement par le seul Parlement, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget.

En cas de circonstances imprévues, ce qui est fréquent, la Commission propose en cours d'année des « *budgets rectificatifs* » dont la procédure d'adoption est identique à celle suivie pour le budget initial.

3) L'exécution du budget

La Commission européenne est responsable de l'exécution du budget. Elle peut cependant être tenue de consulter des comités de gestion rassemblant les représentants des Etats membres avant de prendre des décisions relatives à certaines catégories de dépenses.

La plupart des aides européennes sont versées à leurs bénéficiaires par des « *organismes payeurs nationaux* » qui sont préfinancés ou remboursés par la Commission. C'est notamment le cas s'agissant de la politique agricole commune, dont les subventions sont payées en France aux agriculteurs par des « *offices* » tels que FranceAgriMer.

Les services qui engagent et payent les dépenses de l'Union européenne, ceux des organismes payeurs nationaux comme ceux de la Commission, sont astreints à respecter un règlement financier établi par la direction générale du budget de la Commission. Ces règles financières sont assez proches de celles des contrôles budgétaires et comptables qui existent en France.

La Commission contrôle le respect par les organismes payeurs nationaux des règles financières et des règles spécifiques à chaque type de dépenses. A l'issue d'une procédure contradictoire, elle oblige les Etats où des manquements à ces règles ont été constatés à la rembourser. Le coût de ces « *refus d'apurement* » pour un pays comme la France peut atteindre plusieurs centaines de millions d'euros sur un seul exercice (428 M€ en 2014).

4) Le contrôle des comptes et de l'exécution du budget

La Commission européenne transmet les comptes de l'exercice N, en comptabilité budgétaire, au Parlement et au Conseil avant la fin de l'année N+1. Elle les accompagne d'un bilan financier⁷, en comptabilité patrimoniale⁸, et d'un rapport sur « *l'évaluation des finances de l'Union* ».

La Cour des comptes européenne publie avant la fin de l'année N+1 un rapport annuel dans lequel figure une « *déclaration d'assurance* » par laquelle elle donne son opinion sur la fiabilité de ces comptes ainsi que sur la régularité des opérations sous-jacentes (versement des aides aux agriculteurs conformément aux règles de la politique agricole commune, par exemple). Les réponses des institutions concernées sont jointes à son rapport. Les Etats membres concernés peuvent aussi répondre à la Cour. Elle peut également publier des rapports spéciaux sur certains volets de la gestion de l'Union européenne.

La Cour a souvent émis ces dernières années des opinions sans réserve sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations sous-jacentes aux recettes mais des réserves sur la régularité des opérations relatives aux dépenses en raison d'un taux significatif d'erreurs (2,6 % pour l'exercice 2018).

Au vu de ces documents et d'une proposition du Conseil, le Parlement vote, ou non, la « *décharge* » de la Commission. Il peut accompagner cette décharge de recommandations et la Commission doit alors lui faire ensuite rapport sur les mesures prises.

⁷ Dans lequel figurent les engagements de retraite de la Commission envers ses agents.

⁸ Etabli en appliquant les normes dites International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

