

FIPECO le 04.06.2024
Les commentaires de l'actualité

Le budget de l'Union européenne

François ECALLE

Les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne ont pris le 21 juillet 2020 des décisions qui ont profondément modifié le budget de l'Union européenne. Cette note rappelle d'abord ses principales caractéristiques jusqu'à 2020 avant de présenter les changements qui ont été apportés. Des précisions supplémentaires peuvent être trouvées dans le « [jaune budgétaire](#) » sur les relations financières avec l'Union européenne qui est annexé au projet de loi de finances pour 2024.

Les dépenses annuelles de l'Union européenne doivent être équilibrées par ses recettes, hors emprunts jusqu'à 2020, et font l'objet d'un cadre financier pluriannuel (CFP) visant à les maintenir chaque année au-dessous du plafond des ressources propres de l'Union. Celui-ci était égal à 1,20 % du revenu national brut (RNB) de l'Union dans le CFP 2014-2020. Ces ressources propres forment la quasi-totalité des recettes de l'Union et étaient constituées en 2020 pour 77 % par un prélèvement sur le RNB de chaque pays. Les dépenses étaient affectées pour 34 % d'entre elles à la politique agricole commune (PAC).

Le CFP 2021-2027 additionne un « CFP traditionnel », dont les crédits sont plafonnés à 1,40 % du RNB, et un fonds de relance de 750 Md€ (euros de 2018) intitulé « Next Generation EU » (NGEU). Dans le CFP traditionnel, la part des crédits affectés à la PAC diminue et celle des crédits affectés à la sécurité, aux migrations et à la croissance et l'innovation augmente. La notation de l'ensemble des programmes en fonction de leur contribution à la lutte contre le changement climatique permet à la Commission de dire que 30 % des crédits y sont consacrés.

Les crédits de NGEU sont partagés à parts à peu près égales entre des prêts et des subventions aux pays de l'Union. Les subventions sont réparties en fonction de la population, du RNB par habitant et du taux de chômage des pays membres avant la crise de 2020 pour 70 % et en fonction de l'impact de la crise sur chaque pays pour 30 %. Pour les obtenir, les Etats ont présenté des « plans nationaux de relance et de résilience » qui doivent satisfaire les recommandations adressées par l'Union dans le cadre du semestre européen. La France devrait recevoir environ 38 Md€ de subventions qui financeraient à cette hauteur son propre plan de relance de 100 Md€ (mais ne s'y ajoutent pas).

Les 750 Md€ de NGEU sont financés par des emprunts émis par l'Union, une grande nouveauté, qui seront remboursés entre 2028 et 2058. Leur remboursement est garanti par une hausse de 0,6 point de RNB du plafond des ressources propres (qui est donc porté à 2,0 % du RNB).

De nouvelles ressources propres sont envisagées mais leur création présente des difficultés techniques et politiques. Si elles ne sont pas suffisantes, la contribution des Etats membres assise sur leur RNB sera majorée, ce qui pourrait coûter à la France jusqu'à 75 Md€.

A) Les principales caractéristiques jusqu'à 2020

1) Les dépenses et les ressources

En application de l'article 310 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le budget voté doit être « *équilibré en recettes et en dépenses* » et, jusqu'à 2020, ces recettes ne comprenaient pas des emprunts (sauf pour financer des prêts). 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.

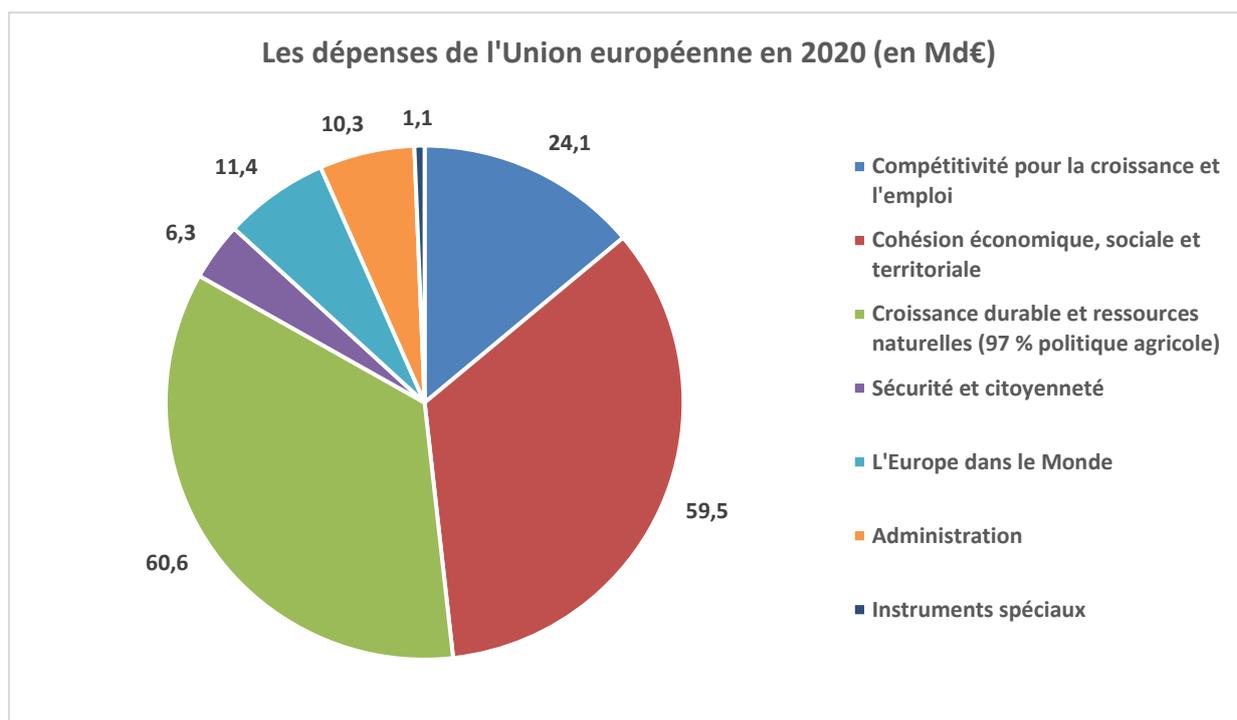
a) *Les dépenses*

Le budget de l'Union européenne 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.

Le budget européen regroupe des dépenses d'investissement et de fonctionnement, sans distinguer une section de fonctionnement et une section d'investissement. Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 173 Md€ en 2020 et étaient regroupés en sept principales « *rubriques* » (cf. graphique)¹.

La rubrique « *compétitivité pour la croissance et l'emploi* » correspondait notamment aux dépenses en faveur de la recherche, de l'éducation ou des infrastructures de transport. La rubrique « *cohésion économique, sociale et territoriale* » recouvrait notamment les aides en faveur des zones géographiques les plus pauvres ou rencontrant des difficultés d'adaptation. La rubrique « *croissance durable et ressources naturelles* » correspondait pour 97 % à la politique agricole commune (PAC). Une partie des dépenses de la rubrique « *sécurité et citoyenneté* » était consacrée aux migrations et à l'asile ; le solde était réparti entre de multiples postes. La rubrique « *l'Europe dans le monde* » correspondait notamment aux aides apportées aux pays voisins (Balkans...) et en développement. La rubrique « *administration* » regroupait les dépenses de fonctionnement des institutions européennes. Il existait en outre des « *instruments spéciaux* » qui servaient surtout de réserve pour des aides d'urgence ou pour accorder des prêts.

¹ Six rubriques en droit, mais l'une d'elles (croissance intelligente et inclusive) est généralement divisée en deux (compétitivité et cohésion).



Source : [Cour des comptes européenne](#) ; FIPECO

b) Les ressources

Les ressources de l'Union européenne étaient constituées à hauteur de 93 % par des « *ressources propres* » réparties en 2020 entre trois catégories :

- les « *ressources propres traditionnelles* » (les plus anciennes), qui comprenaient 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 commune ;
- une « *ressource TVA* » qui correspondait au montant que rapporterait une TVA de 0,3 % prélevée dans chaque pays de l'Union européenne sur une assiette harmonisée² ;
- un pourcentage du « *revenu national brut* » (RNB)³ de chaque pays fixé chaque année pour équilibrer le budget.

En 2021, se sont ajoutées les recettes tirées d'une taxe harmonisée au niveau européen sur les emballages en plastique.

Les 7 % de ressources autres que les ressources propres étaient des « *recettes diverses* » (amendes, contribution britannique à l'accord de retrait de l'Union européenne...).

Les ressources propres annuelles ne devaient pas dépasser un plafond qui avait été fixé à 1,20 % du RNB de l'Union pour la période 2014-2020 au terme d'une procédure qui comprend une approbation par les parlements nationaux (ou selon des règles spécifiques à chaque pays).

² 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.

³ La différence entre le RNB et le PIB tient, pour chaque pays, aux transferts de revenus entre résidents et non-résidents. Elle est généralement faible mais parfois très importante pour de petits pays.

Les contributions dues par certains pays sur ces bases faisaient l'objet de « *rabais* » et « *corrections* », notamment le rabais sur la contribution du Royaume-Uni jusqu'à 2020. Celui-ci était remboursé à hauteur de 66 % de l'écart entre sa contribution et ce qu'il recevait en retour du budget européen. Le coût de ces rabais et corrections était réparti entre les autres pays en fonction de clés complexes. Les rabais et corrections se faisaient sur la ressource RNB.

Les ressources propres se sont élevées à 163 Md€ en 2020, dont 125 Md€ de ressources RNB (soit 77 % du total), 18 Md€ de ressources TVA et 20 Md€ de ressources propres traditionnelles.

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 qui était de 24 Md€ en 2020 (hors ressources propres traditionnelles, celles-ci étant directement affectées à l'Union européenne sans passer par le budget de l'Etat).

2) Les procédures budgétaires

a) *Le cadre financier pluriannuel*

La procédure budgétaire européenne s'inscrit dans un « *cadre financier pluriannuel* », qui est contraignant depuis le traité de Lisbonne de 2009. Le cadre précédent portait sur la période 2014-2020. Il fixe un plafond global annuel en euros constants pour les crédits d'engagement et un autre pour les crédits de paiement. Ce dernier est plus faible, du moins en début de programmation, car tous les crédits engagés ne donnent pas lieu à paiement et les paiements peuvent intervenir longtemps après les engagements. Convertis en pourcentage du RNB, ces plafonds annuels doivent laisser une « *marge* » suffisante pour que le plafond des ressources propres (1,20 % du RNB dans le cadre 2014-2020) ne soit pas dépassé.

Le cadre financier pluriannuel ventile les crédits d'engagement, mais pas les crédits de paiement, entre les six rubriques. Les dépenses par rubrique votées dans les budgets annuels doivent être inférieures à ces montants en laissant une « *marge* » pour dépenses imprévues.

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 du cadre financier pluriannuel.

b) *La préparation et le vote du budget annuel*

Le projet de budget annuel est préparé par la Commission européenne 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 qualifiée. 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.

c) 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.

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 (656 M€ en 2016) ; il a été de 141 M€ en 2022.

B) Les principaux changements à partir de 2021

1) Un budget beaucoup plus important

Après l'accord des chefs d'Etat et de Gouvernement en date du 21 juillet 2020, le projet de cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 a suivi la procédure usuelle, qui a permis au Parlement d'y faire quelques modifications, et a été adopté le 17 décembre 2020.

Le CFP 2021-2027 comprend finalement 2 034 Md€ (euros courants) de crédits d'engagement (soit 1,8 % du RNB de l'Union) contre 1 064 Md€ pour la période 2014-2020 (crédits en faveur des 27 membres de l'Union européenne hors Royaume-Uni).

Ces 2 034 Md€ de crédits d'engagement correspondent à l'addition à un CFP « traditionnel » de 1 214 Md€, d'un fonds de relance intitulé « Next Generation EU » de 807 Md€ (soit 750 milliards d'euros de 2018, chiffre plus souvent cité) et d'abondements conditionnels obtenus par le Parlement européen à hauteur de 13 Md€. Ces crédits sont ventilés entre les 7 rubriques habituelles dont les contenus sont à peu près les mêmes que pour le CFP 2014-2020 même si leur intitulé a parfois un peu changé.

Sur le volet CFP traditionnel, on peut noter : une augmentation de la part des crédits affectés aux rubriques migrations et gestion des frontières, sécurité et défense et, dans une moindre mesure, marché unique, innovation et digital ; une diminution de la part affectée aux ressources naturelles et à l'environnement, en pratique surtout la politique agricole commune.

Les CFP 2014-2020 et 2021-2027 en crédits d'engagement et en euros courants

	CFP 2014-2020 (UE à 27)	CFP traditionnel 2021-2027	Next Generation EU	Total CFP 2021-2027
Marché unique, innovation et digital	115	151	11	167
Cohésion résilience et valeurs	386	428	776 dont 724 pour la Facilité pour la Reprise et la Résilience	1 212
Ressources naturelles, environnement	392	401	19	420
Migrations et gestion des frontières	4	26	0	27
Sécurité et défense	4	15	0	15
Voisinage et Monde	94	111	0	111
Administration	70	82	0	82
Total	1 064	1 214	807	2 034

Source : rapport jaune annexé au projet de loi de finances pour 2022 ; FIPECO. Les montants correspondants au CFP 2014-2020 ont été retraités pour en retirer les dépenses en faveur du Royaume-Uni.

Les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont pourtant donné pour objectif de consacrer 30 % du CFP 2021-2027 à la lutte contre le changement climatique. Son respect est vérifié en affectant aux crédits de chaque programme, dans toutes les rubriques, un coefficient de 100 % si ce programme apporte une contribution importante à cet objectif, de 40 % si cette contribution est modérée et de 0 % si elle est nulle ou négative. Ces coefficients sont inévitablement pour partie conventionnels et il n'y a pas de coefficients négatifs pour les programmes qui vont à l'encontre de cet objectif. Cette démarche permet de construire un budget vert semblable à celui de l'Etat en France (cf. [note sur la budgétisation verte](#)).

2) Le fonds de relance Next Generation EU

Les 807 Md€ (euros courants ; 750 Md€ en euros de 2018) de Next Generation EU correspondent à des prêts pour 48 % et à des subventions pour 52 %. Ils sont répartis entre les trois premières rubriques du CFP, soit sur des programmes traditionnels qu'ils abondent, soit sur un nouveau programme intitulé « Facilité pour la Reprise et la Résilience » (FRR) prenant la forme d'un instrument spécial temporaire doté de 724 Md€ et inclus dans la rubrique « cohésion, résilience et valeurs ».

La FRR a vocation à cofinancer une partie des dépenses engagées par les États membres entre le 1er février 2020 et le 31 décembre 2023 pour financer des investissements et des réformes structurelles en réponse à la crise liée à la COVID-19. Les subventions de la FRR doivent être engagées pour 70 % d'entre elles en 2021 et 2022 et réparties en fonction de la population, du RNB par habitant et du taux de chômage des pays membres avant la crise. Les 30 % restant ont été répartis en 2023 en fonction de l'impact de la crise sur chaque pays.

Les mesures que les Etats voulaient faire financer par la FRR ont été présentées à la Commission européenne dans le cadre d'un « plan national de relance et de résilience » qui devait satisfaire les recommandations adressées au pays dans le cadre du semestre européen. Le respect des principes de l'état de droit était également nécessaire pour en bénéficier (comme d'autres aides). Une fois ce plan national approuvé, les prêts et subventions sont versés entre 2021 et 2026 au fur et à mesure de l'atteinte des cibles et étapes clés prévues dans le plan.

La France devrait recevoir environ 38 Md€ (courants) de subventions au titre de la FRR qui financeront à cette hauteur son propre plan de relance de 100 Md€ (mais ne s'y ajouteront pas).

3) Un budget financé pour une grande partie par l'emprunt

Les 807 Md€ de Next Generation EU (750 Md€ de 2018) sont financés par des emprunts émis par l'Union dont les échéances de remboursement sont comprises entre 2028 et 2058.

Le remboursement de ces emprunts est garanti par la capacité de l'Union européenne d'augmenter chaque année ses ressources propres à hauteur de 0,6 point de RNB grâce à un relèvement de leur plafond annuel jusqu'à 2058. Cette « marge » de hausse des ressources propres permet d'obtenir des taux favorables sur les marchés financiers. Le plafond des ressources propres a également été relevé de 0,2 point sur la période 2021-2027 pour financer le CFP traditionnel. Au total, il a donc été porté de 1,2 % du RNB pour les années 2014-2020 à 2,0 % de 2021 à 2027 par une décision du 14 décembre 2020 sur les ressources propres.

Jusqu'à 2020, l'Union européenne n'avait emprunté que pour des montants limités et pour accorder des prêts (par exemple à l'Irlande et au Portugal en 2010), non des subventions. Seules des institutions communautaires distinctes de l'Union et créées par des traités, comme la BEI et le MES, avaient la possibilité d'emprunter pour prêter des montants importants et, en tout état de cause, pas pour accorder des subventions.

4) De nouvelles ressources propres à l'étude

Une nouvelle ressource propre (dite « ressource plastique ») est effective depuis 2021. Elle est fondée sur les emballages plastiques non recyclés et calculée en appliquant un taux uniforme (0,80 € / kg) au poids harmonisé des emballages plastiques non recyclés par État membre.

Le remboursement des emprunts⁴ émis pour pouvoir subventionner les Etat membres devrait être financé par de nouvelles ressources propres mentionnées dans un accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 : l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et d'une taxe sur le secteur du numérique ; l'affectation au budget de l'UE du produit de la vente aux enchères des quotas d'émissions de gaz carbonique (pour l'instant affecté nationalement) et l'extension de ce système aux secteurs du transport aérien et maritime. Un accord sur le marché carbone européen et sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières a été formalisé au printemps 2023. Le projet de taxation des activités numériques a été remplacé par l'instauration dans l'Union européenne du dispositif intitulé « pilier I » de l'accord OCDE de 2021 (cf. fiche sur [l'impôt sur les sociétés](#)).

La mise en place de la « taxe carbone aux frontières » ou du pilier I de l'accord OCDE pose des problèmes techniques et juridiques (l'unanimité en matière fiscale) très difficiles. Il n'est pas sûr que ces nouvelles ressources propres aient un rendement suffisant pour rembourser les

⁴ La charge d'intérêts est budgétée dans le CFP traditionnel.

emprunts émis dans le cadre de Next Generation EU. A défaut, la contribution des Etats membres calculée sur la base du RNB sera majorée de 2028 à 2058, ce qui pourrait coûter jusqu'à 75 Md€ à la France (si aucune nouvelle ressource propre n'était prélevée). Dans son acte de certification des comptes de l'Etat pour 2023, la Cour des comptes a relevé que l'absence de ce montant dans les engagements hors bilan constituait une « anomalie significative ».

5) Les révisions actées et proposées en 2023

Le règlement établissant la FRR a été révisé en mars 2023 pour introduire, à budget inchangé, la possibilité de prêts et subventions visant les économies d'énergie, la diversification des approvisionnements, le développement des énergies renouvelables et la réduction de la consommation de combustibles fossiles (programme intitulé REPower EU).

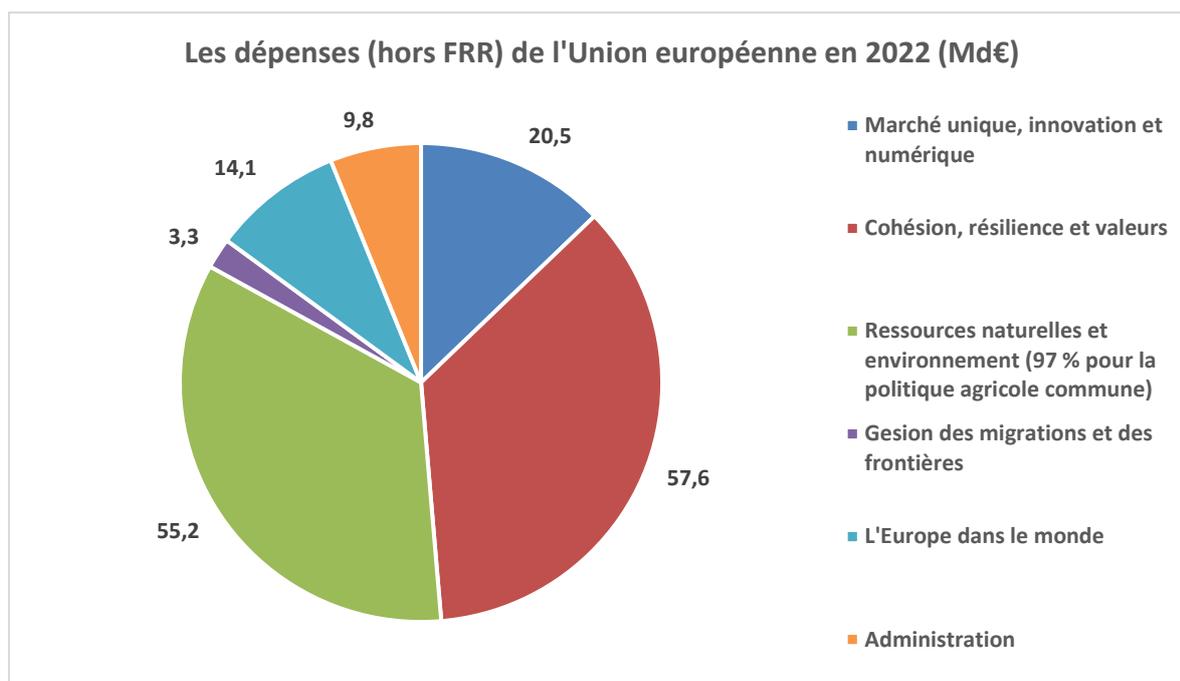
La Commission européenne a proposé en juin 2023 une révision du cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour le majorer de 66 Md€ sur la période 2024-2027 afin de faire face notamment au coût des aides apportées à l'Ukraine, d'une nouvelle « plateforme européenne des technologies stratégiques », de la politique des migrations et de la charge d'intérêts des emprunts émis dans le cadre de la FRR.

C) L'exécution du budget de 2022

1) Les recettes et dépenses

Les recettes de l'Union européenne se sont élevées à 162 Md€ en 2022 (hors contributions de pays tiers à des programmes de l'Union) dont : 104 Md€ pour la ressource RNB ; 20 Md€ pour la ressource TVA ; 26 Md€ pour les ressources propres traditionnelles et 6 Md€ pour la ressource plastiques. Pour la France, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'est élevé à 24,3 Md€ en 2022.

Les dépenses budgétaires (hors FRR) se sont élevées à 167 Md€ selon le rapport annuel de la Cour des comptes européenne et 47 Md€ de subventions ont été versés au titre de la FRR.



Source : Rapport jaune annexé au PLF 2024 ; FIPECO

2) Les retours et les soldes nets par pays

Les notions de « *retour* » par pays (dépenses de l'Union en faveur d'un pays particulier) et de « *solde net* » par pays (différence entre ce retour et sa contribution aux ressources propres) sont discutables car certaines dépenses ne peuvent pas être réparties (aides aux pays non européens par exemple) et, surtout, ces notions 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.

En appliquant la méthode dite « comptable », les pays dont la contribution nette des retours était la plus élevée en 2022 en pourcentage du RNB étaient : les Pays-Bas (0,67 %, soit 6 Md€), l'Allemagne (0,56 %, soit 21 Md€), la Suède (0,41 %, soit 2 Md€), la France (0,36 %, soit 10 Md€) et l'Autriche (0,29 %, soit 1 Md€). Les pays aux retours nets les plus importants étaient : le Luxembourg (2,95 % du RNB, soit 2 Md€)⁵, la Lettonie (2,54 %, soit 1 Md€), la Hongrie (2,48 %, soit 4 Md€), la Lituanie (2,44 %, soit 2 Md€) et l'Estonie (2,43 %, soit 1 Md€).

⁵ Il bénéficie de retours surtout sous la forme des dépenses de fonctionnement des institutions communautaires localisées sur son territoire, particulièrement importantes au regard de sa taille et de son RNB