

15) Le budget européen

Les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne ont pris des décisions historiques le 21 juillet 2020 qui modifient profondément son budget. Ce billet rappelle d'abord les principales caractéristiques du budget européen jusqu'à 2020 avant de présenter les changements apportés à partir de 2021. 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 2022.

A) Les principales caractéristiques du budget jusqu'à 2020

1) Les dépenses et les ressources

Les « *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*

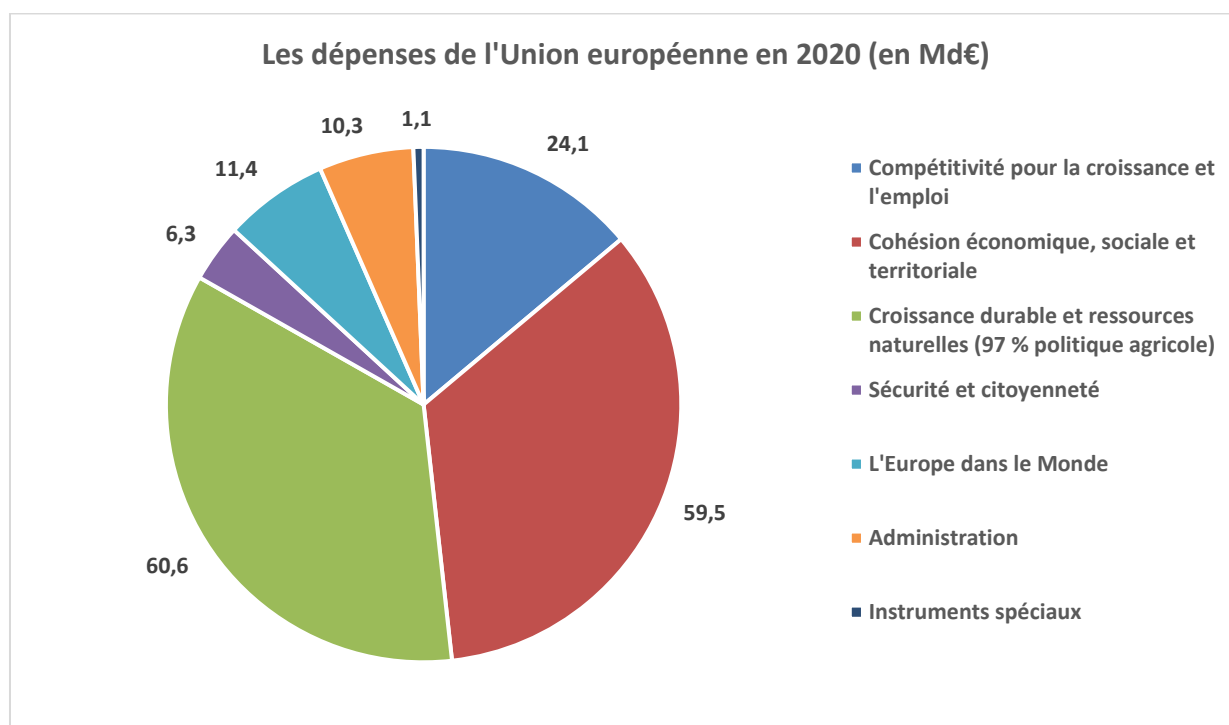
Le budget de l'Union européenne distingue des « *crédits de paiement* » et des « *crédits d'engagement* » qui ont la même signification que les crédits de paiement et autorisations d'engagement du budget de l'Etat en France.

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 sont regroupés en sept principales « *rubriques* » dont les montants apparaissent dans le graphique suivant¹.

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* » recouvre notamment les aides en faveur des zones géographiques les plus pauvres ou rencontrant des difficultés d'adaptation. La rubrique « *croissance durable et ressources naturelles* » correspond pour 97 % à la politique agricole commune (PAC). Une partie des dépenses de la rubrique « *sécurité et citoyenneté* » est consacrée aux migrations et à l'asile ; le solde est réparti entre de multiples postes. La rubrique « *l'Europe dans le monde* » correspond notamment aux aides apportées aux pays voisins (Balkans...) et en développement. La rubrique « *administration* » regroupe les dépenses de

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

fonctionnement des institutions européennes. Il existe en outre des « *instruments spéciaux* » qui servent surtout de réserve pour des aides d'urgence.



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

b) Les ressources

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

- 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 ;

- une « *ressource TVA* » qui correspond 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, s'ajoutent les recettes tirées d'une taxe harmonisée au niveau européen sur les emballages en plastique.

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

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 ressources propres annuelles ne doivent pas dépasser un plafond qui a 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).

Les contributions dues par certains pays sur ces bases font l'objet de « *rabais* » et « *corrections* », notamment le rabais sur la contribution du Royaume-Uni jusqu'à 2020. 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 rabais et corrections est réparti entre les autres pays en fonction de clés complexes. Les rabais et corrections se font 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).

c) 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 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 « de la correction britannique », les pays dont la contribution nette des retours était la plus élevée en 2020 en pourcentage du RNB étaient : l'Allemagne et le Royaume-Uni (0,49 %), le Danemark (0,44 %), la Suède, les Pays-Bas et l'Autriche (0,43 %), la France (0,38 %), la Finlande (0,36 %) et l'Italie (0,33 %).

Les pays aux retours nets les plus importants étaient : le Luxembourg (4,72 % du RNB)⁴, la Lituanie (4,50 %), la Croatie (4,37 %), la Hongrie (3,58 %), la Lettonie (3,49 %), la Grèce (3,44 %), l'Estonie (2,96 %), la Bulgarie (2,62 %) et la Pologne (2,58 %).

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 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

⁴ 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

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, 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.

Le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

Crédits d'engagement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
En euros de 2011	134,3	135,3	136,1	137,1	137,9	139,1	140,2
En % du RNB de l'UE	1,03	1,02	1,0	1,0	0,99	0,98	0,98

Source : Règlement relatif au cadre financier pluriannuel ; FIPECO

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. 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).

d) 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 financier⁵, en comptabilité patrimoniale⁶, 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, voire une opinion défavorable (comme pour l'exercice 2020), sur la régularité des opérations relatives aux dépenses en raison d'un taux significatif d'erreurs (2,7 % pour l'exercice 2020 après 2,1 % pour l'exercice 2019).

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.

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 2 030 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 2 030 Md€ de crédits d'engagement correspondent à l'addition d'un CFP « traditionnel » de 1 211 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

⁵ Dans lequel figurent les engagements de retraite de la Commission envers ses agents.

⁶ Etabli en appliquant les normes dites International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

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 leurs intitulés ont 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 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](#)).

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 (a)
Marché unique, innovation et digital	115	150	11	166
Cohésion résilience et valeurs	386	427	776 dont 724 pour la Facilité pour la Reprise et la Résilience	1 210
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	1 211	807	2 030

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. (a) y compris des abondements conditionnels obtenus par le parlement européen à hauteur de 13 Md€.

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) 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 seront répartis en 2023 en fonction de l'impact de la crise sur chaque pays.

Les mesures que les États veulent faire financer par la FRR sont présentées à la Commission européenne dans le cadre d'un « plan national de relance et de résilience » qui doit satisfaire les recommandations adressées au pays dans le cadre du semestre européen. Le respect des principes de l'état de droit est également nécessaire pour en bénéficier (comme d'autres aides). Une fois ce plan national approuvé, les prêts et subventions seront 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 39 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) seront financés par des emprunts émis par l'Union européenne dont les échéances de remboursement, in fine, seront comprises entre 2028 et 2058.

Le remboursement de ces emprunts sera 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 devrait permettre 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 % du RNB de 2021 à 2027 par une décision du 14 décembre 2020 sur les ressources propres.

Jusqu'à présent, l'Union européenne n'a 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.

Il n'est d'ailleurs pas totalement certain que ces emprunts soient conformes aux articles 310 et 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui précisent que « le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses » et que « le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres ». La réforme du budget européen repose sur une analyse juridique, discutée par certains juristes, selon laquelle l'emprunt fait partie des recettes et le relèvement du plafond des ressources propres est suffisant dans la mesure où il permet d'équilibrer le budget si nécessaire.

4) De nouvelles ressources propres à l'étude

Une nouvelle ressource propre (dite « ressource plastique ») est effective dès 2021. Elle est fondée sur les emballages plastiques non recyclés et calculée en appliquant un taux d'appel uniforme (0,80 € / kg de plastique non recyclé) à la mesure harmonisée (en kg) des emballages plastiques non recyclés par État membre.

Le remboursement des emprunts⁷ 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, qui ont fait l'objet d'une proposition de la Commission à la fin de 2021 dans l'objectif d'une introduction au plus tard le 1er janvier 2023 ; 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, sans plus de précision sur le calendrier. Enfin, d'autres ressources propres, notamment une taxe sur les transactions financières, sont mentionnées.

La mise en place de la « taxe carbone aux frontières », de la taxe sur le secteur du numérique ou de celle sur les transactions financières pose des problèmes techniques très difficiles, risque d'entraîner des représailles commerciales de la part des pays non européens et doit être adoptée à l'unanimité par les Etats membres de l'Union européenne. Il n'est donc pas du tout sûr que ces nouvelles ressources propres soient créées et, le cas échéant, aient un produit suffisant pour rembourser les 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 2,5 Md€ par an à la France.

⁷ La charge d'intérêts est budgétée dans le CFP traditionnel.