



**FALLAIT PAS**  
**faire du droit**

---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**Les recettes et les dépenses du budget  
européen  
(cours)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - Les ressources de l'Union européenne .....	4
A - Les ressources propres de l'UE .....	4
1 - Les ressources propres traditionnelles de l'UE .....	4
2 - Les ressources propres non spécifiques à l'UE.....	5
B - Les ressources complémentaires de l'UE.....	6
C - Les freins à l'autonomie financière de l'UE.....	7
II - Les dépenses de l'Union européenne .....	8
A - La structure des dépenses européennes .....	8
1 - Le budget « Croissance intelligente et durable » .....	8
2 - Le budget « Conservation et gestion des ressources naturelles » .....	9
3 - Le budget « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice » .....	9
4 - Le budget « L'Union européenne en tant qu'acteur mondial » .....	10
5 - Le budget « Administration » .....	10
6 - Le budget « Compensations » .....	10
B - L'encadrement des dépenses européennes : la cadre financier pluriannuel .....	11
1 - Qu'est-ce que le cadre financier pluriannuel ? .....	11
2 - Les cadres financiers pluriannuels récents.....	12

# INTRODUCTION

---

Bien qu'envisagé un temps, il n'existe pas encore d'impôt européen. Pour financer ses actions, l'Union européenne (UE) dispose, alors, d'une variété de ressources, dont l'ensemble constitue un système qui manque de lisibilité et révèle la relative autonomie financière de l'UE (I). Concrètement, à côté de recettes annexes, la majeure partie des ressources de l'Union sont des ressources propres. Ces dernières sont de deux types. Ainsi, l'UE perçoit, en premier lieu, des ressources propres dites traditionnelles collectées par les États pour son compte (droits de douane et cotisation sur la production sucrière). Elle perçoit, en second lieu, des contributions budgétaires nationales calculées selon deux modalités différentes : une ressource assise sur une assiette TVA harmonisée et une ressource « RNB » dite d'équilibre car appelée pour équilibrer le budget européen qui ne peut être voté en déficit. Ces deux dernières ressources, qui constituent l'essentiel des ressources de l'Union européenne, illustrent, alors, la dépendance de l'UE à l'égard des États.

Les dépenses européennes (II), qui sont réalisées en partenariat entre la Commission européenne et les États membres, sont classées en six grandes rubriques : ce que l'on peut d'ores et déjà noter est la baisse de la part des dépenses agricoles au profit de celle afférente aux dépenses en matière de cohésion, de recherche ou encore d'environnement. Surtout, dans un contexte de tension budgétaire à laquelle l'UE n'échappe pas, s'est faite jour la volonté de maîtriser l'évolution des dépenses européennes. C'est ainsi que chaque budget annuel doit s'inscrire dans un cadre financier pluriannuel de 7 ans. Concrètement, ce cadre est une perspective de dépenses qui traduit les priorités de l'Union européenne en termes financiers. Il détermine les montants des dépenses annuelles que l'Union peut être amenée à réaliser, tous les budgets annuels devant se conformer aux plafonds de dépenses convenus dans ce cadre.

# I - LES RESSOURCES DE L'UNION EUROPEENNE

---

En 2010, les recettes de l'Union européenne s'élevaient à environ 122,9 milliards d'euros (contre 120,8 milliards d'euros en 2008). La plus grande partie de ces recettes sont des ressources propres ; mais, il existe aussi des recettes complémentaires. Pour autant, on va le voir, ce système de financement est relativement opaque et complexe de sorte que l'autonomie financière de l'Union n'apparaît pas garantie.

## A - Les ressources propres de l'UE

L'Europe dispose de ressources propres depuis les années 1970 : en effet, c'est à cette époque que s'est faite jour la nécessité de financer le budget européen par des ressources indépendantes des Etats membres et fondées sur des bases d'imposition européennes. Concrètement, il s'agit de recettes fiscales définies par le Conseil de l'Union européenne, dont les décisions, en la matière, doivent être ratifiées par les Etats membres. Mais, une fois créées, elles reviennent de droit à l'Union européenne sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne soit nécessaire : en d'autres termes, elles lui sont transférées automatiquement et obligatoirement par les Etats membres.

Ces ressources sont de deux types. Ainsi, l'UE perçoit, en premier lieu, des ressources propres dites traditionnelles collectées par les États pour son compte (droits de douane et cotisation sur la production sucrière). Elle perçoit, en second lieu, des ressources mises à disposition par les États sur leurs propres ressources : une ressource assise sur une assiette TVA harmonisée et une ressource « RNB » dite d'équilibre car appelée pour équilibrer le budget européen qui ne peut être voté en déficit.

### 1 - Les ressources propres traditionnelles de l'UE

Il s'agit de droits sur les importations affectés spécifiquement à l'Union européenne et qui procèdent directement de l'existence d'un espace douanier unifié. Elles représentent environ 15,8 milliards d'euros en 2010, soit 13 % des recettes totales. Leur poids dans le budget européen a nettement diminué depuis les années 1980 du fait de la libéralisation des échanges commerciaux induite par l'interdiction progressive des droits de douane. Ces ressources sont de trois types.

✕ L'on trouve d'abord les droits de douanes perçus, en vertu du tarif douanier extérieur commun, sur les produits non agricoles ayant une origine extracommunautaire lors de l'entrée sur le territoire européen. Ces droits doivent être reversés par les Etats au budget de l'Union.

✕ L'on rencontre aussi des prélèvements agricoles qui sont des taxes prélevées sur les produits agricoles en provenance de pays tiers à l'Union, de manière à rapprocher leur prix de celui des produits européens.

✕ Il existe, enfin, des cotisations sur le sucre et l'isoglucose qui sont versées par les producteurs pour financer la politique européenne de soutien des marchés dans le secteur du sucre.

## 2 - Les ressources propres non spécifiques à l'UE

Ces ressources constituent l'essentiel des ressources de l'Union européenne : il s'agit de contributions budgétaires nationales calculées selon deux modalités différentes

⌘ Il s'agit, d'une part, des ressources propres TVA qui correspondent à une partie de la TVA perçue dans les Etats membres : concrètement, l'on applique un taux fixe à l'assiette TVA harmonisée de chaque État membre, cette assiette étant plafonnée à 50 % de son produit national brut (PNB) depuis 1999. La ressource TVA représente 11 % des recettes totales en 2010, soit environ 13,3 milliards d'euros.

⌘ Il s'agit, d'autre part, des ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB) des Etats membres. Elles sont calculées en appliquant un taux uniforme au RNB de chaque État membre et sont donc fonction de la richesse relative de chacun d'entre eux. Le taux est calculé tous les ans afin que le montant total de la ressource RNB permette d'assurer l'équilibre du budget européen. Cette ressource constitue aujourd'hui la source de revenu la plus importante et représente 73 % des recettes totales en 2010, soit 90 milliards d'euros.

## B - Les ressources complémentaires de l'UE

Le budget européen est également alimenté par des recettes plus marginales, telles que les cotisations versées par le personnel de l'Union européenne sur ses rémunérations, les contributions de pays tiers à certains programmes communautaires, les amendes infligées aux entreprises en infraction avec le droit communautaire, dont, notamment, les règles de concurrence, ou encore le solde constaté à la clôture de l'exercice et reporté sur le suivant. Ces ressources diverses s'élèvent environ à 6 milliards d'euros en 2010, soit 3 % du budget environ.

Enfin, hors budget, des contributions nationales financent également d'autres types de dépenses, comme le Fonds européen de développement, certaines dépenses opérationnelles de la politique étrangère et de sécurité commune ou de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

## C - Les freins à l'autonomie financière de l'UE

Ces freins tiennent d'abord, on l'aura compris, au mécanisme même de financement de l'Union européenne actuel basé sur une combinaison complexe de contributions provenant des budgets nationaux, de sorte que le système dans son ensemble manque de lisibilité. Mais, trois autres facteurs sont aussi de nature à accentuer cette dépendance de l'UE vis-à-vis des Etats.

⌘ Suite à la célèbre parole de Margareth Thatcher en 1979 (« I want my money back »), l'Union européenne connut une profonde crise pendant cinq ans : concrètement, le Premier ministre britannique faisait valoir le fait que son pays versait plus au budget de l'Union qu'il ne recevait d'elle. Il fut donc décidé, lors du conseil de Fontainebleau en 1984, de mécanismes correcteurs permettant aux pays dans cette situation de bénéficier d'une réduction de leur contribution, dès lors prise en charge par les autres Etats. A l'heure actuelle, la Grande-Bretagne est le seul pays à bénéficier de ce dispositif, mais cela représente, tout de même, plusieurs milliards d'euros chaque année.

⌘ L'autre frein à l'autonomie financière de l'Union européenne est lié à l'absence d'impôt européen, même si différents projets ont été élaborés, comme l'impôt européen sur les bénéfices des entreprises. Outre le caractère politiquement sensible de cette question, il faut noter que les Etats semblent jaloux de leur prérogative fiscale et ne semblent pas prêts à la partager avec l'UE. Le poids déjà importants des prélèvements fiscaux nationaux peut aussi expliquer les réticences à créer un impôt européen qui, de toute façon, ne les remplacerait pas, mais s'ajouterait à eux. Cette question apparaît, alors, indissociable de toute réflexion sur une réforme et une harmonisation d'ensemble de la fiscalité dans l'ensemble des Etats membres de l'Union.

⌘ Le dernier élément à prendre en compte est l'impossibilité pour l'Union européenne d'emprunter, bien qu'elle dispose de la personnalité morale et d'un budget : plus précisément, il lui est interdit de recourir à l'emprunt pour équilibrer son budget. Cette situation s'explique par la volonté de ne pas endetter une Union dont les Etats membres sont déjà endettés. Par ailleurs, l'impossibilité d'emprunter est aussi une garantie que l'UE ne pourra pas accroître inconsidérément ses dépenses. Cette règle connaît, cependant, des tempéraments. Ainsi, l'UE peut accorder des garanties d'emprunt pour soutenir des projets d'intérêt commun dans le domaine des réseaux transeuropéens. Surtout, l'UE peut emprunter dans certaines hypothèses, mais hors budget, notamment pour financer l'aide alimentaire ou des prêts à des pays tiers associés.

## II - LES DEPENSES DE L'UNION EUROPEENNE

Les dépenses européennes sont réalisées en partenariat entre le Commission européenne et les Etats membres, qu'il s'agisse d'autorités nationales ou régionales. Elles doivent, par ailleurs, non se substituer aux dépenses nationales, mais, au contraire, les compléter, ce qui implique que les Etats doivent, conformément au principe d'additionnalité, maintenir leurs efforts malgré les aides européennes. Partant, il est possible d'analyser la structure des dépenses européennes, puis d'examiner les règles encadrant leur évolution.

### A - La structure des dépenses européennes

Il existe deux types de dépenses européennes. Les premières sont les dépenses institutionnelles destinées à financer l'exercice des compétences exercées au niveau communautaire. Concrètement, il s'agit de financer les grandes institutions de l'Union et toute l'Administration européenne. Ainsi, les dépenses de fonctionnement, telles que celles personnel, de retraites des fonctionnaires européens ou encore celle afférentes aux biens immobiliers, représentent environ 5 % du budget de l'UE, ce qui est faible au regard du même type de dépenses dans les différents Etats membres, mais s'explique par le faible nombre de fonctionnaires européens, environ 35 000. L'essentiel des dépenses du budget européen sont donc ailleurs : elles sont dites matérielles et visent à financer les politiques publiques menées au sein de l'Union.

Globalement, les dépenses européennes sont classées, depuis un accord institutionnel de mai 2006, en 6 grandes rubriques qu'il convient d'analyser. Au plan de leur évolution, l'on note une baisse de la part des dépenses agricoles au profit de celle afférente aux dépenses en matière de cohésion, de recherche ou encore d'environnement.



Le cadre financier pluriannuel 2007-2013

#### 1 - Le budget « Croissance intelligente et durable »

Ce budget est en forte croissance du fait des élargissements successifs et constitue désormais la première dépense d'intervention de l'UE avec 65 milliards d'euros en 2012, soit environ 45 % du budget européen. Il se divise en deux sous-budgets.

⌘ D'une part, il s'agit de soutenir la compétitivité pour la croissance et l'emploi : cette rubrique regroupe les dépenses consacrées à la recherche et à l'innovation, à l'éducation et à la formation, aux réseaux de l'UE, à la politique sociale, au marché intérieur et à ses politiques associées, et représente 9 % du budget européen en 2007-2013 ;

⌘ D'autre part, il s'agit de promouvoir la cohésion pour la croissance et l'emploi : cette catégorie de dépenses vise à soutenir la convergence des États membres et des régions les moins développés, la stratégie de l'UE pour un développement durable en dehors des régions les moins prospères, et la coopération interrégionale. Concrètement, l'Union européenne consacre environ 35,6 % de son budget en 2007-2013 à la politique de cohésion de manière à réduire les écarts de développement entre les régions européennes : le but est de créer un véritable espace économique, social et politique homogénéisé. Dans ce cadre, l'Union vise trois objectifs au travers de différents fonds :

- l'on distingue 3 objectifs : un objectif convergence qui représente 80 % des crédits en faveur de la cohésion et consiste à financer les régions les moins développées pour stimuler la croissance économique et l'emploi ; un objectif compétitivité régionale et emploi visant à promouvoir l'innovation, la création d'entreprises et le développement des emplois qualifiés (15 % des crédits de ce sous-budget) ; et, un objectif coopération territoriale européenne pour renforcer la coopération transfrontalière et interrégionale (5 % des crédits du sous-budget cohésion).
- ces objectifs sont réalisés dans le cadre de 3 fonds : le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui illustre cette « communauté de solidarité » que la Commission européenne s'efforce de réaliser et qui finance l'innovation, la recherche, la protection de l'environnement, les infrastructures ou encore les PME dans les régions les plus défavorisées, le tout dans le cadre des trois objectifs ; le Fonds social européen (FSE) chargé de soutenir les politiques de l'emploi et d'accompagner les actions de reconversion dans le cadre des deux premiers objectifs ; et, le Fonds de cohésion qui vise à augmenter encore le financement de la cohésion économique et sociale, notamment dans les domaines de l'environnement et des infrastructures de transport d'intérêt commun, mais dans le cadre de l'objectif de convergence uniquement.

## **2 - Le budget « Conservation et gestion des ressources naturelles »**

Ce budget, qui représente 42,5 % des dépenses européennes en 2007-2013, inclut la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche, le développement rural et les mesures environnementales. La PAC représente environ 40 % du budget européen et constitue souvent un sujet de crispations entre États de l'Union, notamment en ce qui concerne la France du fait du poids économique (et politique) de son agriculture. Initialement, cette politique était assurée par le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole). En 2007, ce fonds s'est scindé en deux : un Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) qui finance, notamment, les interventions destinées à la régulation des marchés agricoles ou encore les paiements directs aux agriculteurs, et un Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) consacré aux programmes de développement rural, de promotion de la protection de l'environnement et de la qualité de vie. Au départ, la PAC visait principalement à assurer un soutien aux prix agricoles, de telle sorte que les prix européens étaient nettement supérieurs aux cours mondiaux, puis l'UE s'est orientée vers un système d'aides directes aux agriculteurs. Notons qu'il existe aussi un Fonds européen pour la pêche qui vise à financer la politique commune européenne en matière de pêche.

## **3 - Le budget « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice »**

Ce troisième budget, qui représente 1,3 % des dépenses de l'Europe en 2007-2013, vise :



- d'une part, la liberté, la sécurité et la justice, à savoir la justice et les affaires intérieures, la protection des frontières, la politique d'immigration et d'asile ;
- d'autre part, la citoyenneté, c'est-à-dire la santé publique, la protection des consommateurs, la culture, la jeunesse, l'information et le dialogue avec les citoyens.

#### **4 - Le budget « L'Union européenne en tant qu'acteur mondial »**

Ce budget (5,7 % des dépenses européennes en 2007-2013) couvre toutes les actions extérieures, telles que la coopération avec les pays en voie de développement, l'aide humanitaire ou encore la pré-adhésion des Etats candidats à l'entrée dans l'Union. La Commission avait proposé d'intégrer le Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'Union, mais sa proposition n'a pas été retenue par le Conseil européen et le Parlement européen.

#### **5 - Le budget « Administration »**

Ce budget (5,8 % des dépenses de l'Europe en 2007-2013) comprend les dépenses administratives pour toutes les institutions, les pensions et les écoles européennes.

#### **6 - Le budget « Compensations »**

La dernière partie du budget européen (0,1 % en 2007-2013) est relative aux « Compensations », rubrique provisoire qui inclut des montants compensatoires relatifs au dernier élargissement de l'UE.

## B - L'encadrement des dépenses européennes : la cadre financier pluriannuel

Les dépenses européennes n'ont jamais cessé de croître, notamment du fait des élargissements successifs. Ainsi, s'explique qu'à partir des années 1990 se soit faite jour la volonté de maîtriser l'évolution de ces dépenses. D'un point de vue général, l'UE se doit, lorsqu'elle dépense, de respecter certains principes. Elle ne peut, ainsi, agir que dans la limite des compétences qui lui sont attribuées et des fins qui lui sont assignées : c'est le principe de la compétence d'attribution. Autre principe célèbre, celui de subsidiarité qui signifie que l'Union ne peut agir que si l'objectif est mieux réalisé à son niveau qu'à l'échelon national. Enfin, elle ne peut agir au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs européens (principe de proportionnalité). Surtout, est fixé pour une période de 7 ans un cadre financier pluriannuel qui définit des plafonds de dépenses.

### 1 - Qu'est-ce que le cadre financier pluriannuel ?

Le budget européen est défini chaque année. Cette annualité n'empêche pas que chaque budget européen s'inscrive dans une enveloppe globale, issue d'un accord politique, fixée pour une période de sept ans : le cadre financier pluriannuel. Ce dernier voit le jour en 1988 sous l'impulsion du président de la Commission européenne de l'époque, Jacques Delors et qui est consacré par le traité de Lisbonne en 2009. Il fait l'objet d'un règlement financier, acte législatif du Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, et après approbation du Parlement européen se prononçant à la majorité des membres qui le composent.

La programmation pluriannuelle vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'UE dans la limite des ressources propres, de manière à freiner voire empêcher l'augmentation des dépenses non obligatoires de l'UE. Concrètement, le cadre financier pluriannuel est une perspective de dépenses qui traduit les priorités de l'Union européenne en termes financiers. Il détermine les montants des dépenses annuelles que l'Union peut être amenée à réaliser, tous les budgets annuels devant se conformer aux plafonds de dépenses convenus dans ce cadre. Ce plafonnement des dépenses se justifie par la volonté de limiter l'endettement des différents Etats européens, puisque ce sont eux qui financent pour une large part, par leurs contributions, le budget européen : dès lors, contrôler les dépenses européennes apparaît comme un moyen d'éviter d'alourdir les dettes nationales. Ces plafonds de dépenses peuvent faire l'objet d'ajustements techniques annuels, voire être révisés à la hausse pour faire face à des situations imprévues, avec, cependant, l'accord tant du Conseil que du Parlement européen.

Plus précisément, l'Union distingue deux types de crédits : les engagements qui constituent les décisions d'allouer des fonds à des initiatives spécifiques, et les paiements qui sont des prévisions des paiements à effectuer au cours d'une année budgétaire. Il existe, alors, deux types de plafond de dépenses :

- le premier est un plafond par rubrique : ainsi, le cadre financier scinde les crédits d'engagement en grandes rubriques et fixe, pour chacune d'entre elles, un plafond maximal des dépenses ;
- le second est un plafond global. Ainsi, pour les crédits d'engagement, le plafond global est obtenu par l'agrégation des différents plafonds des rubriques individuelles. Pour les crédits de paiement, un plafond annuel est fixé sur la base du total des paiements prévus pour chaque catégorie de crédits d'engagement ; ce plafond s'exprime aussi en pourcentage du RNB de l'UE estimé. Surtout, le total des paiements plafonnés dans le cadre financier est toujours inférieur au plafond des ressources propres qui ne peut être dépassé, la marge entre les deux permettant une révision du cadre financier pour faire face à des dépenses imprévues.

## 2 - Les cadres financiers pluriannuels récents

Le dernier cadre financier pluriannuel exécuté a concerné la période 2007-2013 et fut adopté le 17 mai 2006 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Trois grandes priorités avaient été retenues pour 2007-2013 :

- intégrer le marché unique dans un objectif plus large de croissance durable, en mobilisant les politiques économiques, sociales et environnementales. Cette priorité regroupe plusieurs objectifs : compétitivité, cohésion, ainsi que conservation et gestion des ressources naturelles, c'est-à-dire les deux premières rubriques ;
- renforcer la citoyenneté européenne en mettant en place un espace de liberté, de justice, de sécurité et d'accès aux biens publics de base (3<sup>e</sup> rubrique) ;
- construire un rôle cohérent pour l'Europe en tant qu'acteur mondial, à partir des valeurs européennes, concernant ses responsabilités régionales, son rôle de promoteur du développement durable et sa contribution à la sécurité civile et stratégique (4<sup>e</sup> rubrique).

Lors de sa séance plénière le 19 novembre 2013, le Parlement européen a approuvé le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. Le budget total pour cette période s'élève à 1 083 milliards d'euros en crédits d'engagement et 1 024 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 10,9 % et 10,7 % de plus que pour la période précédente. Plus précisément, les dépenses sont plafonnées à un peu plus de 1 % du RNB de l'UE, ce qui est plus strict que pour la période précédente. Il est, par ailleurs, caractérisé par plusieurs points :

- le nouveau cadre financier pluriannuel consacre un effort en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes en lançant une initiative pour l'emploi des jeunes dotée de 6 milliards d'euros, dont l'utilisation sera concentrée en 2014 et 2015. Cette initiative soutiendra notamment la création d'une « Garantie jeunesse » dès 2014.
- d'autres secteurs bénéficient d'un effort budgétaire accru : l'innovation, le financement des PME, la recherche et le programme Erasmus +. Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) qui finance les réseaux européens de transports et d'énergie augmente de + 167 % par rapport à la période précédente.
- enfin, le soutien à l'agriculture et la politique de cohésion en faveur des régions les plus défavorisées restent, comme pour les précédents cadres pluriannuels, les postes de dépenses les plus importants, avec plus de deux tiers du budget. Au moins 20 % de l'ensemble du budget seront consacrés à des projets et des politiques liés au climat.