



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les ressources et les dépenses de l'Union
européenne
(fiche thématique)**

Date de rédaction : 29/08/2022

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 provenant des contributions nationales	4
B - Les ressources accessoires de l'UE.....	6
C - Vers de nouvelles ressources propres pour l'UE ?.....	7
1 – La nécessité de créer de nouvelles ressources propres	7
2 – Les pistes envisagées	7
II - Les dépenses de l'Union européenne	9
A – Les deux catégories de dépenses	9
B - L'encadrement des dépenses européennes : le cadre financier pluriannuel	10
C – Le cadre financier pluriannuel 2021 – 2027	11

INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) dispose de ressources conçues de manière que toutes les dépenses convenues dans un budget annuel soient suffisamment couvertes. Ce mécanisme permet, ainsi, que le budget de l'Union soit toujours en équilibre au moment de son adoption.

Outre diverses recettes accessoires, le budget européen est, presque exclusivement, financé par des ressources propres. Ces dernières se composent, à 85 %, de contributions nationales, c'est-à-dire de ressources constituées par des prélèvements des Etats membres sur leurs recettes. A côté, les droits de douane et les prélèvements agricoles opérés aux frontières de l'Europe tendent à diminuer. Ce constat illustre l'étroite dépendance financière de l'Union vis-à-vis des Etats, d'où les réflexions actuelles visant à créer de nouvelles ressources propres.

Les dépenses de l'UE sont, quant à elles, quasi exclusivement, des dépenses d'intervention, c'est-à-dire des dépenses destinées à financer les actions et les politiques européennes. Afin d'encadrer leur évolution et de contrôler leur destination, elles s'inscrivent dans un cadre financier pluriannuel. Le dernier a été adopté en 2020 et couvre la période 2021 – 2027. Lui a, également été associé l'instrument « NextGeneration EU » doté d'un budget de 750 milliards d'euros pour assurer la relance de l'Europe à la suite de la crise sanitaire.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les ressources de l'UE (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les dépenses de l'UE (II).

I - LES RESSOURCES DE L'UNION EUROPEENNE

Les ressources de l'UE comprennent des ressources propres (A), ainsi que des recettes accessoires (B). La question de la création de nouvelles ressources propres pour l'Union est, par ailleurs, de plus en plus posée (C).

A - Les ressources propres de l'UE

L'Union européenne dispose de ressources propres depuis les années soixante-dix. 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'UE sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales soit nécessaire. Ces ressources sont de deux types : l'on trouve les ressources dites traditionnelles, en ce qu'elles correspondent à des versements effectués par des personnes physiques ou des entreprises (1), et les contributions nationales, c'est-à-dire des ressources constituées par des prélèvements des Etats membres sur leurs recettes (2).

1 - Les ressources propres traditionnelles de l'UE

Les ressources propres traditionnelles ont été introduites par la décision du Conseil européen du 21 avril 1970. Elles sont perçues à l'occasion des importations auprès des opérateurs économiques par les États membres pour le compte de l'Union et procèdent, directement, de l'existence d'un espace douanier unifié. Elles comprenaient, à l'origine, les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations sur le sucre. Depuis la suppression des cotisations sucre en 2017, les ressources propres traditionnelles restantes représentent 12 % du total des recettes de l'Union (données 2020).

L'on trouve, d'abord, les droits de douane qui sont perçus sur les importations de produits non agricoles provenant de pays extérieurs à l'UE à des taux fixés dans le tarif douanier commun en vigueur aux frontières extérieures de l'Union. Les Etats-membres sont chargés de la perception de ces droits et doivent les mettre à la disposition de l'Union sur une base mensuelle, deux mois après leur constatation. Au cours de la période 2021-2027, les États peuvent conserver 25 % des droits de douane perçus. Cette mesure couvre non seulement les frais de perception, mais sert, également, d'incitation à faire preuve de diligence lors de la perception des montants dus. Il convient de noter que les accords de réduction ou de suppression des droits de douane (par exemple, les accords dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce - OMC) ont affaibli le rendement de cette ressource.

Demeurent, aussi, les prélèvements agricoles qui sont des droits perçus sur les importations dans l'Union de produits agricoles couverts par la politique agricole commune (PAC). Ces taxes visent à compenser la différence entre les cours mondiaux et les prix plus élevés de l'Union. La part de cette ressource est marginale, notamment en raison de la baisse des prix agricoles européens.

2 - Les ressources propres provenant des contributions nationales

Ces ressources constituent l'essentiel des ressources de l'Union européenne. Il en existe deux.

La première est la « ressource TVA ». La TVA ayant été la première taxe à être largement harmonisée au niveau de l'UE dans les années 1970, il était logique, à cette époque, d'introduire une ressource propre fondée sur cette taxe en tant que source de l'UE. Dans le cadre du budget à long terme pour la période 2021 – 2027, il a été prévu des mesures de simplification afin de réduire la charge administrative de l'UE et des administrations des États membres. A présent, pour calculer l'assiette de cette ressource, il est appliqué, dans chaque État membre, le taux moyen pondéré de TVA

de 2016 tout au long de la période 2021 - 2027. Les assiettes TVA de chaque pays sont, ensuite, écrêtées à 50 % de la base du revenu national brut (RNB) de chaque pays afin de limiter les éléments régressifs de la ressource fondée sur la TVA. Enfin, un taux d'appel uniforme de 0,3 % est appliqué à l'assiette TVA de chaque État membre. Cette ressource a cessé d'être la principale ressource de l'Union européenne. Elle représentait 11% de la totalité des ressources de l'UE en 2020.

La seconde est la « ressource RNB ». Il s'agit d'un prélèvement sur le revenu national brut (RNB) de chaque État membre par application d'un taux uniforme fixé annuellement par le budget de l'Union. Cette ressource est, ainsi, fonction de la richesse relative de chacun des États. Elle est considérée comme une source d'équilibrage du budget de l'UE. En effet, son montant varie d'année en année en fonction de l'ensemble des recettes nécessaires pour couvrir les dépenses après prise en compte des montants provenant des droits de douane, des contributions fondées sur la TVA et d'autres sources. Elle garantit que le budget de l'UE soit toujours voté en équilibre. Elle représente aujourd'hui la principale source de revenus de l'Union : 77% de la totalité des ressources propres en 2020, soit 125 milliards d'euros.

B - Les ressources accessoires de l'UE

Le budget européen est, également, alimenté, pour une part marginale (environ 1%), par d'autres recettes : des taxes prélevées sur les rémunérations du personnel des institutions européennes, des contributions de pays tiers à certains programmes européens, ou, encore, des amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres règles de l'UE.

Enfin, hors budget, des contributions nationales financent d'autres types de dépenses. Ainsi, le Fonds européen de développement regroupe les aides communautaires accordées aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Il existe, aussi, certaines dépenses opérationnelles de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

C - Vers de nouvelles ressources propres pour l'UE ?

Plusieurs impératifs rendent nécessaire la création de nouvelles ressources propres (1). Plusieurs pistes sont envisagées par la Commission européenne (2).

1 – La nécessité de créer de nouvelles ressources propres

La création de nouvelles ressources propres de l'UE se pose de plus en plus ces dernières années. Plusieurs raisons expliquent ce regain d'intérêt.

D'abord, les ressources de l'UE dépendent de plus en plus des contributions nationales : celles-ci représentent, en effet, environ 85 % des recettes de l'UE. Le budget européen est donc étroitement tributaire des décisions des Etats, ce qui limite considérablement l'autonomie d'action de l'Union. Par ailleurs, les difficultés économiques rencontrées par nombre de pays européens rendront, à l'avenir, certainement, moins soutenable l'effort qu'ils consentent pour financer le budget européen.

Enfin, l'UE doit, aux côtés des Etats et des collectivités locales, assumer les grands enjeux des années à venir qui, on le sait, seront sources de coûts considérables : on pense, en particulier, aux graves questions liées à l'épidémie de Covid 19, mais aussi à celles qui concernent les phénomènes migratoires, la sécurité, la souveraineté numérique ou, encore, la protection de l'environnement. A ce titre, le plan de relance voté en décembre 2020 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire liée au Covid 19 autorise la Commission européenne à emprunter jusqu'à 750 milliards d'euros. Or, il est prévu que cette somme soit remboursée, notamment, par la création de nouvelles ressources propres.

2 – Les pistes envisagées

Plusieurs pistes sont, à l'heure actuelle, envisagées. La première est, d'ores et déjà, entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021 : il s'agit d'une contribution nationale calculée en fonction du poids de déchets d'emballages en plastique non recyclés avec un taux d'appel de 0,80 € par kilogramme. D'autres font, encore, l'objet de discussions au niveau européen.

La première concerne l'extension du marché carbone européen (à partir du 1^{er} janvier 2023). Au sein de ce marché mis en place en 2005, les émissions de CO2 sont monétisées et échangées entre les entreprises. L'objectif du dispositif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre en fixant un prix élevé de la tonne de CO2 émise, assortie de quotas. La Commission européenne propose d'étendre ce marché aux secteurs aérien et maritime, et de prévoir un nouveau système pour inclure également les bâtiments (chauffage) et le transport routier (carburant). Tandis que les recettes du marché du carbone sont actuellement transférées aux Etats membres, l'exécutif européen propose qu'un quart d'entre elles alimentent désormais le budget de l'UE, ce qui représenterait une manne financière de 12 milliards d'euros par an en moyenne sur la période 2026-2030, estime la Commission.

La deuxième est une taxe carbone qui viendrait frapper tout produit importé d'un pays extérieur à l'UE qui ne dispose pas d'un système de tarification du carbone : elle s'appliquerait, dans un premier temps, au fer et à l'acier, au ciment, à l'aluminium, aux engrais et à l'électricité (à compter du 1^{er} janvier 2023). Il s'agit, là, d'ajuster le prix des marchandises importées comme si elles étaient produites dans l'UE et de garantir l'équité pour les entreprises européennes qui sont, actuellement, soumises à des contraintes environnementales plus importantes que la concurrence étrangère. La Commission propose que 75 % des recettes de ce nouvel instrument alimentent le budget européen, soit 1 milliard d'euros par an en moyenne sur la période 2026-2030.

La troisième est un impôt mondial sur les sociétés multinationales (2023 au plus tôt). Ce projet, qui a obtenu l'accord de 136 pays le 8 octobre 2021, prévoit deux piliers : un taux d'impôt minimum de 15 % sur les bénéfices de ces sociétés partout dans le monde, et une réaffectation d'une partie de l'impôt aux Etats dans lesquels les très grandes entreprises réalisent effectivement leurs profits. La Commission propose que les Etats de l'Union réallouent eux-mêmes une partie de ces recettes au

budget européen. Si l'exécutif européen envisage de préciser le fonctionnement de cette nouvelle ressource propre courant 2022, il estime que celle-ci pourrait représenter entre 2,5 et 4 milliards d'euros par an.

Le montant cumulé de ces trois nouvelles ressources propres serait de 17 Md€. La Commission souhaite l'utiliser pour rembourser le plan de relance européen, mais aussi pour financer le futur fonds social pour le climat à hauteur de 8 Md€ par an. Elle prévoit, également, d'ici la fin 2023, de présenter un deuxième panier de nouvelles ressources propres. Quant au Conseil européen, il envisage la mise en place d'une nouvelle taxe sur les transactions financières. Proposée par la Commission en septembre 2011, elle a fait l'objet de nombreux débats entre les pays européens avant d'être abandonnée en 2016. Le projet est revenu sur le devant de la scène, particulièrement depuis la crise sanitaire. Cette taxe pourrait rapporter de l'ordre de 10 Md€ par an.

II - LES DEPENSES DE L'UNION EUROPEENNE

Les dépenses européennes peuvent être classées en deux grandes catégories (A). Elles font, par ailleurs, l'objet d'un encadrement pluriannuel au travers du cadre financier pluriannuel (B) dont la dernière version concerne la période 2021 – 2027 (C).

A – Les deux catégories de dépenses

Les dépenses européennes se répartissent en deux grandes catégories : les dépenses de fonctionnement et les dépenses opérationnelles.

Les dépenses de fonctionnement, ou institutionnelles, sont destinées à financer l'exercice des compétences exercées au niveau communautaire. Plus précisément, il s'agit de financer les grandes institutions de l'Union et toute l'administration européenne : salaires et retraites des fonctionnaires européens, frais liés aux immeubles et au matériel, ... Ces dépenses représentent environ 6 % du budget européen en 2020, ce qui est faible au regard du même type de dépenses constatées dans les différents Etats membres. Cette situation s'explique, principalement, par les faibles effectifs des administrations communautaires (environ 56 000 fonctionnaires et autres agents en 2019).

Les dépenses de l'Union européenne sont, donc, quasi exclusivement, des dépenses d'intervention, dites aussi opérationnelles : elles servent à financer les actions et les politiques publiques menées par l'Union. Elles représentent 94% du budget européen en 2020. Mais leur répartition n'est pas équilibrée. Ces dépenses sont décidées lors du vote du cadre financier pluriannuel. Le budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 prévoit, ainsi, 7 grands postes de dépenses (voir C).

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

Les dépenses européennes n'ont jamais cessé de croître, notamment du fait des élargissements successifs. Ainsi, s'explique qu'à la fin des années quatre-vingt se soit faite jour la volonté de maîtriser l'évolution de ces dépenses. Il a donc été décidé que si le budget européen est défini chaque année, cette exigence d'annualité n'exclut pas que chaque budget s'inscrive dans une enveloppe globale, issue d'un accord politique, fixée pour une période de sept ans : le cadre financier pluriannuel (CFP).

Le CFP est apparu pour résoudre plusieurs crises institutionnelles et politiques relatives à l'adoption du budget dans les années 1980. Ce que l'on appelait, alors, les « perspectives pluriannuelles » ont été initiées par Jacques Delors lorsqu'il était président de la Commission européenne en 1988 et couvraient la période 1988 - 1992 (Paquet Delors 1). Elles ont été suivies du Paquet Delors 2 (1993 - 1999) et de l'Agenda 2000 (2000 - 2006), puis du CFP 2007 – 2013 et du CFP 2014 - 2020. Le CFP est établi par un règlement européen, adopté par le Conseil après que celui-ci a obtenu l'approbation du Parlement européen.

Le cadre financier pluriannuel est un plan de dépenses qui traduit les priorités de l'Union européenne en termes financiers sur plusieurs années. Il définit les dépenses sur une période donnée, ainsi que les montants maximaux disponibles pour chaque grande catégorie de dépense. Il fournit, ainsi, un cadre financier, mais, également, politique afin, d'une part, de concentrer les ressources et les investissements là où ils sont jugés nécessaires et, d'autre part, de juguler l'évolution des dépenses. Le budget annuel de l'UE s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel.

Plus précisément, ce cadre fixe les plafonds pour les dépenses de l'UE dans leur ensemble et pour les principales catégories de dépenses, appelées rubriques, sur la période de 7 ans. Il existe deux types de plafonds de dépenses. Un plafond annuel pour chaque rubrique, d'abord, exprimé en crédits d'engagement, qui sont des promesses de financement juridiquement contraignantes. Les crédits d'engagement ne seront, toutefois, pas nécessairement dépensés durant l'année, mais peuvent être décaissés sur plusieurs exercices. Un plafond annuel global, ensuite, tant pour les crédits d'engagement (qui correspond à la somme des plafonds de chaque rubrique) que pour les crédits de paiement (qui indique les montants maximaux effectifs dont le versement est autorisé au cours d'une année donnée).

Ces plafonds de dépenses peuvent faire l'objet non seulement d'ajustements techniques annuels, mais ils peuvent aussi être révisés à la hausse, avec l'accord conjoint du Conseil et du Parlement, en cas de nécessité et pour faire face à des situations imprévues, ce qui a été le cas lors du choc économique et social provoqué par la crise sanitaire.

C – Le cadre financier pluriannuel 2021 – 2027

Le budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027 a été adopté le 17 décembre 2020, en même temps que l'instrument de relance « NextGeneration EU ». Ces deux plans représentent une force de frappe combinée de 1 824 milliards d'euros (aux prix de 2018). Ils sont destinés à réparer les dommages économiques et sociaux causés par la pandémie due au coronavirus et à orienter la transition vers une Europe moderne et plus durable. Le dispositif se compose du cadre financier pluriannuel pour la période 2021 - 2027 qui s'élève à 1 074 milliards d'euros et de l'instrument temporaire « Next Generation EU » doté de 750 milliards d'euros. Afin de financer ce dernier, la Commission empruntera sur les marchés des capitaux au nom de l'UE.

Dotations par rubrique (tous les montants sont exprimés en milliards d'euros):

	CFP	NGEU	TOTAL
1. Marché unique, innovation et numérique	149,5	11,5	161,0
2. Cohésion, résilience et valeurs	426,7	776,5	1 203,2
3. Ressources naturelles et environnement	401,0	18,9	419,9
4. Migration et gestion des frontières	25,7	-	25,7
5. Sécurité et défense	14,9	-	14,9
6. Voisinage et le monde	110,6	-	110,6
7. Administration publique européenne	82,5	-	82,5
TOTAL	1 210,9	806,9	2 017,8
TOTAL, exprimé aux prix de 2018	1 074,3	750,0	1 824,3

Avec la rubrique 1 « *marché unique, innovation et numérique* », l'UE souhaite intensifier les investissements dans des domaines tels que la recherche et l'innovation, la transformation numérique, les infrastructures stratégiques et le marché unique, car ils sont essentiels pour libérer le potentiel de croissance. Les programmes relevant de cette rubrique doivent aider à relever des défis communs, tels que la décarbonation et l'évolution démographique, et à renforcer la compétitivité des entreprises et des PME.

La rubrique 2 « *cohésion, résilience et valeurs* » comporte les principaux programmes visant à renforcer la cohésion entre les États membres, un objectif désormais classique de l'Union. Ils permettent de réduire les disparités entre les régions de l'UE, au sein des États membres et entre ceux-ci, et favorisent un développement territorial durable. C'est via cette rubrique que sont assurés les financements du Fonds social européen (soutien de l'emploi des jeunes, perfectionnement et requalification des travailleurs, réduction de la pauvreté), le programme Erasmus (éducation, formation et mobilité des jeunes), le programme RescEU qui vise à protéger les populations des catastrophes, à gérer les risques liés aux situations d'urgence ou, encore, le nouveau programme REACT-EU dont l'objet est de fournir des fonds aux régions et aux États membres les plus touchés par les conséquences de la crise sanitaire.

Dans le cadre de la rubrique 3 « *ressources naturelles et environnement* », ce sont l'agriculture et les secteurs maritimes durables, l'action pour le climat, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire et le développement rural qui sont visés. Sont, notamment, financés, via cette rubrique, la politique agricole commune (PAC) et le programme LIFE qui est l'instrument de financement de l'UE pour l'environnement et l'action pour le climat.

La rubrique 4 « *migration et gestion des frontières* » vise à apporter un soutien au renforcement des frontières extérieures de l'Union au travers du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, ainsi qu'aux Etats membres pour les aider dans la gestion et l'intégration des migrants via le Fonds Asile et migration.

Au sein de la rubrique 5 « *sécurité et défense* », se trouvent les programmes visant à renforcer la sécurité et la sûreté des citoyens européens via l'amélioration des capacités de défense de l'Europe et la réalisation des outils nécessaires pour faire face aux crises. Outre les défis auxquels elle est confrontée pour sa sécurité intérieure, l'Europe doit, en effet, faire face à des menaces extérieures complexes qu'aucun État membre ne peut affronter seul.

Les programmes relevant de la rubrique 6 « *voisinage et monde* » visent à soutenir l'action extérieure de l'UE dans son voisinage, dans les pays en développement et dans le reste du monde. Grâce à ces financements, l'Union entend conserver et, peut-on rêver, renforcer son rôle d'acteur sur la scène internationale.

Enfin, la rubrique 7 « *administration publique européenne* » correspond aux dépenses de fonctionnement de l'UE (voir A).