

Chapitre 4

La procédure budgétaire

Le budget de l'Union européenne est financé par des ressources propres. L'article 311 du TFUE prévoit : « *Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* »

1. Les différents types de ressources propres

Habituellement, les ressources propres sont présentées selon qu'elles appartiennent aux ressources propres « traditionnelles » ou aux autres ressources propres (taxe sur la valeur ajoutée ou TVA, et revenu national brut ou RNB).

1. Les ressources propres « traditionnelles »

Il existe deux grandes catégories de ressources propres « traditionnelles » :

- les prélèvements agricoles sur les échanges avec les pays tiers à l'Union dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) ;
- les droits de douane définis par le tarif douanier commun.

2. Les ressources TVA et RNB

Les ressources TVA et RNB sont celles qui assurent la majeure partie du financement du budget de l'Union, à raison de 13 % pour la TVA et de 72,8 % pour la contribution RNB⁴⁰.

40. Les chiffres sont ceux du budget 2016. Les ressources traditionnelles assurent 13 % des recettes ; voir Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur le projet de budget de l'UE pour 2016, par E. Grelier et M. Laffineur.

– La **ressource TVA** est constituée par un taux uniforme, valable pour tous les États membres à l'assiette de la TVA (0,30 %), c'est-à-dire que 0,30 % de la TVA collectée dans un État membre est reversé au budget de l'Union. Jusqu'en 2013, quatre États ont eu un prélèvement TVA moindre pour atténuer leur participation au budget de l'Union. Pour la période 2014-2020, seuls l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède conservent un prélèvement TVA réduit égal à 0,15 % pour tous⁴¹.

– La **ressource RNB** est déterminée en complément des trois autres ressources (TVA et ressources propres traditionnelles) de façon que le budget de l'Union soit en équilibre. De plus, les dépenses ne peuvent pas dépasser 1,24 % du RNB des États membres. Il est même fréquent que le montant soit inférieur à ce taux maximal (par exemple, en 2011, il se cantonnait à 1,03 %).

Le rabais britannique

« *Le Royaume-Uni est remboursé à hauteur de 66 % de la différence entre sa contribution et ce qu'il reçoit en retour du budget. Le coût de la compensation en faveur du Royaume-Uni est réparti entre les États membres de l'UE proportionnellement à leur contribution calculée en fonction du RNB de l'UE.* »⁴² En effet, comme indiqué dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2016, « ces quatre États estimaient que leur contribution au budget de l'UE était excessive et qu'ils devaient pouvoir bénéficier d'un traitement budgétaire plus favorable ». Par ailleurs, l'annexe note que « ce dispositif a eu pour effet de déplacer la charge au financement de la correction britannique sur les autres États membres, au nombre desquels figurent les États bénéficiant du Fonds de cohésion ».

Mais d'autres États bénéficient d'aménagements : « *Les Pays-Bas et la Suède bénéficient de réductions brutes de leur contribution annuelle calculée en fonction du RNB de respectivement 605 millions et 150 millions d'euros ; et des taux d'appel réduits sur la TVA sont appliqués pour l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,1 %)* »⁴³.

41. Source : Annexe « Relations financières avec l'Union Européenne » au projet de loi de finances pour 2016, « Les corrections dans le financement du chèque britannique », p. 28.

42. Site de la Commission européenne, « Les ressources propres de l'UE » (http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_fr.cfm).

43. *Idem*.

Part relative de la contribution nette de chaque État membre dans le financement du budget de l'Union (en%)

Pays	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ⁽¹⁾	2015 ⁽²⁾
Allemagne	21,3%	20,0%	20,0%	19,0%	19,2%	20,4%	20,0%	19,3%	20,3%	21,0%	21,7%	1,7%
France	16,8%	16,7%	16,3%	15,9%	16,8%	17,4%	16,4%	16,3%	16,5%	16,7%	16,3%	16,1%
Italie	14,5%	13,4%	13,2%	13,1%	14,1%	13,3%	12,9%	13,4%	12,8%	12,3%	12,0%	11,8%
Royaume-Uni	12,3%	12,1%	12,1%	12,7%	9,2%	8,7%	12,3%	11,5%	12,5%	12,2%	10,9%	11,7%
Espagne	8,8%	9,4%	9,6%	9,2%	9,3%	9,7%	8,5%	9,2%	8,3%	8,1%	8,1%	8,0%
Pays-Bas	5,5%	5,9%	6,0%	4,8%	5,0%	5,0%	4,7%	4,9%	4,7%	4,7%	5,6%	5,6%
Belgique	4,0%	4,0%	4,1%	4,1%	4,3%	4,1%	4,0%	4,1%	4,1%	3,8%	3,9%	3,8%
Suède	2,8%	2,6%	2,6%	2,3%	2,6%	2,4%	2,7%	2,8%	2,9%	3,0%	3,2%	3,2%
Pologne	1,4%	2,3%	2,4%	2,6%	3,2%	2,7%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,1%	3,1%
Autriche	2,2%	2,1%	2,2%	2,0%	2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
Danemark	2,0%	2,0%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%	2,0%	2,0%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
Finlande	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,4%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Grèce	1,8%	1,8%	1,8%	2,8%	2,2%	2,1%	1,9%	1,6%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%
Portugal	1,4%	1,5%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,6%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%
Irlande	1,3%	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%
République tchèque	0,6%	1,0%	1,0%	1,1%	1,3%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%
Roumanie				1,0%	1,1%	1,2%	1%	1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Hongrie	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%
Slovaquie	0,2%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Lituanie	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Bulgarie			0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	
Slovénie	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Croatie										0,2%	0,3%	0,3%
Luxembourg	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Lettonie	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Estonie	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Chypre	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Malte	0%	0%	0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%

(1) Données issues du rapport financier 2014 du 23 juillet 2015 de la Commission.

(2) Budget 2015, y compris BR n° 1 à 5/201.

Source : « Annexe au projet de loi de finances pour 2016 – Relations financières avec l'Union européenne ».

Pour le **budget français pour 2016**⁴⁴, la répartition par type de recettes donne le résultat suivant :

- droits de douane et prélèvements agricoles : 9 % ;
- ressource TVA : 19 % ;
- ressource RNB : 72 %.

Comme le montre le tableau ci-dessus, la France est depuis 2014 le deuxième contributeur au budget de l'Union, derrière l'Allemagne. Sa contribution au budget de l'UE devrait s'élever à 23,6 milliards d'euros en 2016, et le montant reversé au titre de la correction britannique à 1,49 milliard d'euros⁴⁵.

44. Source : « Annexe au projet de loi de finances pour 2016 – Relations financières avec l'Union européenne ».

45. *Idem*, « Évolution de la contribution française », p. 47.

2. Les principes du droit budgétaire de l'Union

Les principes du droit budgétaire de l'Union sont ceux qui régissent les budgets nationaux : principes d'unité et de vérité budgétaire, d'annualité, d'équilibre, d'unité de compte, d'universalité, de spécialité, de bonne gestion financière et de transparence.

3. La procédure d'adoption et d'exécution du budget

Le traité de Lisbonne a profondément remanié la procédure budgétaire, qui se déroule du 1^{er} septembre au 31 décembre. Cette procédure s'est appliquée pour la première fois au budget 2011. Le sénateur Badré la décrit dans son rapport d'information⁴⁶ : « *Le budget est donc voté à l'issue d'une seule lecture par le Conseil et le Parlement européen et d'une phase de conciliation en cas de désaccord entre les deux institutions. Bien que le nouveau traité ait mis un terme à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires⁴⁷, plaçant sous cet angle Parlement et Conseil sur un pied d'égalité, il a introduit des dispositions pouvant permettre au Parlement européen d'imposer, in fine, son point de vue.*

La procédure budgétaire annuelle est aujourd'hui précisée par les articles 313 et 314 du TFUE. [...] La Commission présente [...] au Conseil et au Parlement [...] un avant-projet de budget.

Au terme d'une seule lecture du projet de budget par le Conseil puis par le Parlement, plusieurs options sont possibles :

- *si le Parlement approuve la position du Conseil, le budget est adopté ;*
- *s'il ne statue pas, le budget est réputé adopté ;*
- *si le Parlement adopte des amendements que le Conseil approuve, le budget est adopté ;*

46. Extrait du « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat par le sénateur Denis Badré sur la participation de la France au budget de l'Union européenne en 2011 », y compris les notes de bas de page de cette citation.

47. Trois innovations majeures peuvent être relevées dans le traité de Lisbonne : la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires, sur lesquelles le Conseil avait le dernier mot, et non obligatoires, sur lesquelles le Parlement européen avait le dernier mot ; la suppression du principe de deux lectures du projet de budget par le Parlement et le Conseil au profit d'une seule lecture par chacune des institutions ; et, enfin, la création d'un comité de conciliation, chargé en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement d'élaborer un projet commun.

– *si le Parlement adopte des amendements que le Conseil n'approuve pas, le projet est transmis au Conseil et à la Commission dans le cadre du comité de conciliation.*

Ce nouvel organe a pour objectif d'aboutir, dans un délai de 21 jours à partir de sa convocation, comme le précise le TFUE, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement. Durant cette procédure, la Commission cherche à rapprocher les positions des parties. [...]

En cas d'accord du comité de conciliation, le Parlement et le Conseil disposent de 14 jours pour approuver le projet afin qu'il soit définitivement adopté. Si le Conseil et le Parlement approuvent ce projet commun, le budget est adopté sur cette base.

Si le Conseil rejette le projet commun mais que le Parlement l'approuve, le Parlement peut décider de confirmer ses amendements – par un vote à la majorité des membres qui le composent et des 3/5^{es} des suffrages exprimés. Le budget est alors adopté sur la base du projet commun et des amendements du Parlement : Conseil et Parlement n'apparaissent donc pas sur un pied d'égalité, le Parlement étant en mesure d'imposer son point de vue au Conseil si ce dernier ne suit pas l'accord obtenu par ses représentants au sein du comité de conciliation, ce qui n'est pas le cas si c'est le Parlement qui devait rejeter le projet commun. En effet, si le Conseil approuve le projet commun mais que le Parlement le rejette, une nouvelle procédure doit être entamée sur la base d'un nouveau projet de la Commission. Une nouvelle procédure s'engage également dans l'hypothèse où Conseil et Parlement rejettent le projet ou si l'un des deux rejette le projet commun tandis que l'autre ne statue pas. [...] L'échec de la conciliation conduirait la Commission à établir un nouveau projet de budget.

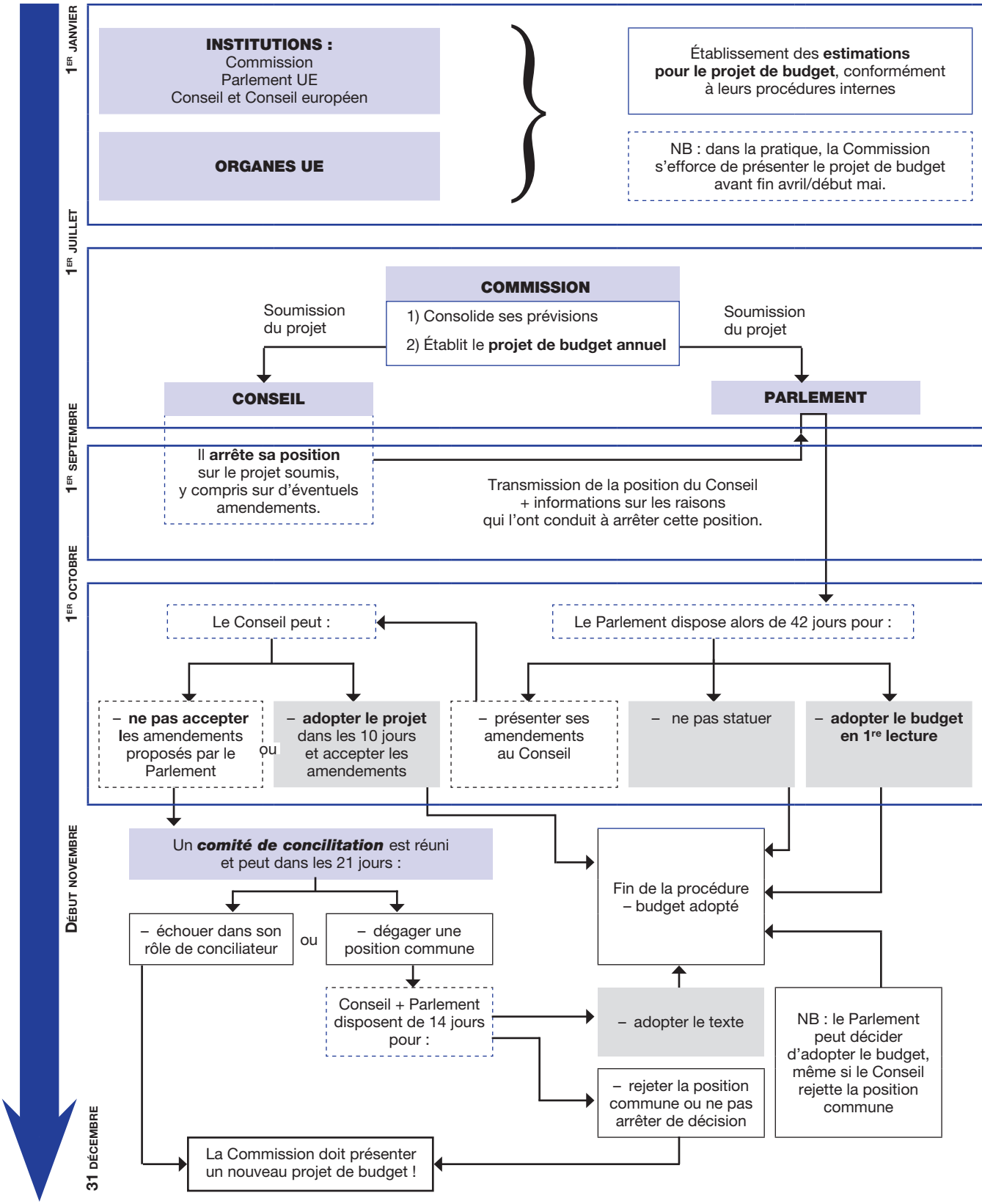
Le projet commun est par ailleurs réputé adopté si les deux institutions ne parviennent pas à statuer, ou si l'une des deux ne parvient pas à statuer tandis que l'autre approuve le projet commun. En cas de conflit persistant conduisant à l'absence de budget voté en début d'exercice, les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le système des douzièmes provisoires. »⁴⁸

Le cadre financier pluriannuel

« Le cadre financier pluriannuel (CFP) fixe les limites des budgets généraux annuels de l'Union européenne. Il détermine les dépenses totales et les montants annuels pour les différents domaines d'action que l'UE est autorisée à utiliser lorsqu'elle souscrit des engagements juridiquement contraignants sur une période de cinq ans ou plus. Les récents CFP couvraient habituellement sept années.

48. Chaque mois sont ouverts des crédits correspondant à 1/12^e des montants prévus par le budget précédent. Cette situation s'est produite en 1985, 1986 et 1988.

La procédure d'adoption du budget de l'Union



Le Conseil, après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen, adopte le règlement fixant le cadre financier pluriannuel. »⁴⁹ Le CFP en cours couvre l'exercice 2014-2020.

Les dépenses de l'Union pour le budget 2016⁵⁰

(en millions d'euros)

1 a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	19 010,00	45 %
1 b. Cohésion économique, sociale et territoriale	50 831,20	
2. Croissance durable : ressources naturelles	62 484,20	40,31 %
3. Sécurité et citoyenneté	4 052,00	2,61 %
4. L'Europe dans le monde	9 167,00	5,91 %
5. Administration	8 935,20	5,76 %
6. Compensations	0,00	
Autres instruments spéciaux	524,60	0,33 %
Total	155 004,20	100 %

Le rapport cité page 56 du sénateur Denis Badré à propos de la participation de la France au budget de l'Union européenne soulignait aussi que « l'encadrement des dépenses de l'Union s'opère au moyen de plafonds annuels de dépenses en crédits d'engagement fixés par rubrique et sous-rubrique budgétaires, de plafonds globaux annuels en crédits d'engagement et en crédits de paiement⁵¹, ainsi que d'un plafond des ressources propres fixé annuellement à 1,23 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. »⁵²

En 2015, le budget de l'Union représente 1 % du revenu national brut de l'ensemble des pays de l'UE, en accord avec le cadre financier pluriannuel de l'Union pour 2014-2020 (CFP).

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (UE à 28)

(en millions d'euros – prix 2011)

Crédits d'engagement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64 769	67 015	68 853	70 745	72 316	74 386	76 679	494 763
dont cohésion économique, sociale et territoriale	50 464	51 897	53 177	54 307	55 423	56 474	57 501	379 243
2. Croissance durable : ressources naturelles	57 845	57 005	56 190	55 357	54 357	53 371	52 348	386 472
dont dépenses relatives au marché et paiements directs	42 363	41 756	41 178	40 582	39 810	39 052	38 309	283 051
3. Sécurité et citoyenneté	2 620	2 601	2 640	2 679	2 718	2 757	2 794	18 809
4. L'Europe dans le monde	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administration	8 622	8 755	8 872	9 019	9 149	9 301	9 447	63 165
dont dépenses administratives des institutions	7 047	7 115	7 184	7 267	7 364	7 461	7 561	51 000
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27
Total crédits d'engagement	143 282	145 021	146 400	147 759	148 690	150 195	151 888	1 033 235
(en pourcentage du RNB)	1,10 %	1,09 %	1,08 %	1,08 %	1,07 %	1,06 %	1,06 %	1,08 %
Total crédits de paiement	133 976	141 175	144 126	138 776	146 870	144 321	138 356	987 599
(en pourcentage du RNB)	1,03 %	1,06 %	1,06 %	1,01 %	1,06 %	1,02 %	0,96 %	1,03 %

Source : Commission européenne, « Proposition modifiée de Règlement du Conseil fixant le cadre pluriannuel pour la période 2014-2020 », juillet 2012 / COM (2012) 388 final.

49. Voir site du Conseil : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/multiannual-financial-framework/>.

50. Voir site de la Commission : http://ec.europa.eu/budget/annual/index_fr.cfm?year=2016.

51. « Les crédits d'engagement correspondent aux montants que l'Union peut engager [...]. Le montant des crédits de paiement correspond aux paiements effectifs réalisés cette année » : voir site internet du Parlement européen.

52. Extrait du « Rapport d'information... » de D. Badré, voir note 46.

L'essentiel

La procédure budgétaire, après le traité de Lisbonne, est organisée selon un mécanisme qui place le Parlement européen dans une position plus favorable que le Conseil de l'Union.

La détermination des **ressources** de l'Union (prélèvements agricoles et douaniers, ressources TVA et ressources RNB) est, pour l'instant, de la seule responsabilité du Conseil de l'Union, qui veille à les maintenir à un niveau faible (1,23 % du RNB au maximum); ce plafond de ressources détermine celui des dépenses dans le cadre d'un budget de l'Union toujours en équilibre. Les **dépenses** sont déployées dans le cadre financier pluriannuel voté par le Conseil de l'Union et qui couvre un cycle budgétaire de sept années.