



Tous droits réservés

DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

Séance 10 - Les finances de l'Union européenne

I. Généralités sur les finances de l'Union européenne	2
A) Principes budgétaires et comptables	2
1) <i>Principes généraux</i>	2
2) <i>Principes propres à l'Union européenne</i>	5
B) Recettes et dépenses	6
1) <i>Dépenses</i>	6
2) <i>Ressources</i>	7
II. Procédure budgétaire	7

I. Généralités sur les finances de l'Union européenne

Après avoir examiné les principes budgétaires et comptables qui régissent les finances de l'Union (A), on étudiera les recettes et les dépenses propres à l'Union (B).

A) Principes budgétaires et comptables

Comme les finances locales, les finances de l'Union européenne obéissent à des principes budgétaires généraux et comptables dont il a déjà été question (1), ainsi qu'à des principes spécifiques à cet ordonnancement financier (2).

1) Principes généraux

Cinq principes généraux, également applicables à l'échelle de l'État, trouvent à s'appliquer à l'échelle de l'Union européenne :

- **Principe d'unité budgétaire :**

Trois exceptions sont prévues à l'échelle de l'Union :

- **Opérations d'emprunt et de prêt** effectuées par la Banque européenne d'investissement,
- **Fonds européens de développement** à destination des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP),
- **Agences de l'Union**, recouvrant un ensemble de personnes morales qui bénéficient de l'autonomie financière.



Exemple : Agence européenne pour l'environnement.

- **Principe d'universalité budgétaire :**

Deux séries d'exceptions existent :

- **Non-affectation des recettes :**
 - Il s'agit des recettes énumérées à l'**article 21 du règlement n° 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union** (dit « RF »).



Exemple : Recettes provenant de tiers pour des fournitures, indemnités d'assurances perçues, fonds de concours...

- Il s'agit également des recettes mises en réserve (réserve pour garantie des prêts à des pays tiers ; réserve pour aides d'urgence à des pays tiers).
- **Non-contraction** de certaines recettes et dépenses, dont notamment les frais de perception perçus par les États membres pour le recouvrement de certaines ressources de l'Union (droits de douane, droits agricoles).
- **Principe de spécialité** : Les crédits sont votés par sections (correspondant aux neuf institutions de l'Union), par titres (correspondant à des thématiques générales), par chapitres (correspondant à une activité de la thématique), et enfin par articles et par postes.

Comme à l'échelle de l'État, il existe plusieurs exceptions :

- **Les crédits globaux**, prévus dans chaque section pour faire face à (1) l'absence d'acte de base pour l'action concernée au moment de l'établissement du budget, et (2) l'incertitude, fondée sur des motifs sérieux, quant au caractère suffisant des crédits ou à la possibilité d'exécuter, dans des conditions conformes au principe de bonne gestion financière, les crédits inscrits sur les lignes budgétaires concernées (**RF, art. 49**) ;
- **Les réserves**, qui peuvent dans certaines circonstances être constituées ;
- **Les virements de crédits**, strictement encadrés (plafond de 10 % pour les virements de titre à titre, par exemple ; obligation d'informer l'autorité budgétaire dans certains cas).
- **Principe d'annualité** :
Avec quatre séries d'atténuations :
 - **Les budgets rectificatifs** ;
 - **Les crédits dissociés** permettent d'assurer le financement d'activités qui s'étendent sur plusieurs exercices :
 - Dans un premier temps, l'engagement de la dépense correspondante est autorisé au moyen d'un « crédit

d'engagement», cette notion étant définie comme l'ensemble des crédits qui permettent de couvrir, pendant l'exercice en cours, le coût total des obligations contractées pour des activités qui s'étendent sur plusieurs exercices ;

- Dans un second temps, le paiement de la dépense est autorisé au moyen d'un « crédit de paiement », cette notion étant définie comme l'ensemble des crédits destinés à couvrir les dépenses relatives à l'exécution d'engagements contractés pendant l'exercice en cours ou les exercices précédents.
- **Les reports de crédits inemployés**, qui sont :
 - **De plein droit** : Il s'agit par exemple des crédits d'engagement pour la réserve pour aides d'urgence ou encore des crédits correspondant aux recettes affectées.
Le report dans le temps n'est pas limité, sauf pour les crédits non dissociés (report sur un seul exercice) ;
 - **Sur option** : Il s'agit par exemple des crédits d'engagement ou des « crédits non dissociés » pour lesquels la plupart des étapes préparatoires à l'acte d'engagement sont achevées au 31 décembre de l'exercice.
Ces crédits ne peuvent cependant être reportés que sur l'exercice suivant.
- **Le cadre financier pluriannuel**, qui est particulièrement précis, fixe les montants annuels maximums que l'Union peut dépenser dans différents domaines politiques (« rubriques ») sur une période d'au moins sept ans. Le dernier CFP couvre la période 2021 à 2027. En règle générale, le budget annuel se borne à préciser le contenu du CFP ;
- **Principe d'équilibre budgétaire**, l'emprunt par l'Union elle-même étant totalement prohibé ; lors de son exécution, le solde peut néanmoins être en déséquilibre (positif ou négatif), le solde étant alors intégré au budget suivant.



À retenir : Les principes exposés à la Séance 1 ont une portée générale ; ils sont donc encore pertinents à l'échelle de l'Union.

2) Principes propres à l'Union européenne

Il existe quatre principes spécifiques à l'Union européenne :

- **Principe de vérité budgétaire** : Le budget doit présenter les recettes et les dépenses « estimées nécessaires » ; la sincérité s'impose dès lors pour l'évaluation des recettes et des dépenses, ainsi que pour l'établissement des comptes ;
- **Principe de transparence**, qui exige :
 - La transparence dans l'établissement et l'exécution du budget, dans la reddition des comptes ;
 - L'obligation de publier au journal officiel les budgets et les rapports de gestion financière des institutions ;
 - L'obligation spéciale d'information pour les prêts et emprunts consentis à des États tiers ;
 - L'obligation pour la Commission de communiquer les informations qu'elle détient sur les destinataires, la nature et le but des mesures financées par le budget lorsque ce dernier est exécuté par ses services, ainsi que les informations de même type fournies par les États membres auxquels les tâches d'exécution du budget ont été déléguées.
- **Principe de bonne gestion financière** qui repose sur les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité des prévisions, de l'exécution et du contrôle en matière budgétaire. Deux rapports annuels de la Cour des comptes européenne et de la Commission permettent d'apprécier le respect de ce principe.

Attention : Le droit interne connaît un principe similaire : C'est le principe du bon usage des deniers publics, qui découle des **articles 14 et 15 de la DDHC** et qui a le rang d'un objectif à valeur constitutionnelle (v. par ex. **Cons. const., 5 déc. 2014, n° 2014-434 QPC, Sté de laboratoires de biologie médicale Bio Dômes Unilabs SELAS, §7**).

Toutefois à l'échelle du droit de l'Union européenne, le principe de bonne gestion fait l'objet d'une réglementation très précise, alors qu'en droit interne le contenu du principe de bon usage des deniers publics est encore très imprécis, aucune définition n'ayant encore été énoncée, ne serait-ce que par la doctrine.



- **Principe d'unité de compte**, en vertu duquel le budget est établi, exécuté et comptabilisé en euros.



À retenir : Les spécificités de l'Union européenne peuvent expliquer qu'outre les principes généraux applicables dans le cadre des finances de l'État, d'autres principes plus ou moins étrangers au droit interne trouvent à s'appliquer.

B) Recettes et dépenses

Comme indiqué précédemment, on exposera tant les dépenses (1) que les ressources (2) des finances de l'Union européenne.

1) Dépenses

Le nouveau CFP couvre les domaines de dépenses suivants :

- Marché unique, innovation et numérique ;
- Cohésion, résilience et valeurs ;
- Ressources naturelles et environnement ;
- Migration et gestion des frontières ;
- Sécurité et défense ;
- Voisinage et monde ;
- Administration publique européenne.

Le CFP 2014 - 2020 couvrait quant à lui les six rubriques suivantes :

- Compétitivité pour la croissance et l'emploi ;
- Cohésion économique, sociale et territoriale ;
- Croissance durable : ressources naturelles ;
- Sécurité et citoyenneté ;
- L'Europe dans le monde ;
- Administration ;
- Compensations.



À retenir : L'Union ne procédant pas elle-même à des emprunts, ces dépenses correspondent pour l'essentiel à des dépenses d'intervention (subventions directes ou indirectes).

2) Ressources

Les ressources propres de l'Union sont prélevées automatiquement, obligatoirement et de manière définitive auprès des États membres.

Elles sont plafonnées à environ 1,2 % du revenu national brut de l'ensemble des États membres.

On distingue quatre catégories de ressources (dans l'ordre croissant d'importance) :

- Des **recettes diverses**, comprenant pour l'essentiel les impôts qui sont versés par le personnel de l'Union sur ses rémunérations, la contribution d'États tiers à certains programmes de l'Union et le produit des sanctions.
- Les ressources propres dites « traditionnelles » (RPT) :
 - **Droits de douane**, prélevés sur les importations ;
 - **Cotisations sur la production de sucre et d'isoglucose à l'intérieur de l'Union**, aujourd'hui assimilées à des droits de douane.
- **La TVA**, calculée par application d'un taux (0,3 % en principe ; 0,15 % dans certains cas) à l'assiette de TVA nationale ;
- **La « ressource RNB »**, consistant en un prélèvement proportionnel au RNB des États membres.

II. Procédure budgétaire

L'élaboration du projet de budget relève de la compétence de la Commission.

Le projet est établi sur la base du CFP et des « états prévisionnels de dépense » qui sont produits par chacune des neuf institutions de l'Union.

Il est ensuite transmis au Conseil, pour « première lecture » ; celui-ci arrête alors sa position avant le 1er octobre.

Le texte est alors transmis au Parlement, en « deuxième lecture » ; il dispose d'un délai de 42 jours pour proposer des amendements à l'adresse du Conseil, qui dispose d'un délai de 10 jours pour se prononcer à ce propos.

Les amendements sont alors :

- Soit acceptés par le Conseil, dans quel cas celui-ci adopte le budget ;
- Soit refusés, dans quel cas un comité de conciliation, composé à parts égales de membres du Conseil et de parlementaires, est réuni.

Le comité dispose alors d'un délai de 21 jours pour trouver un compromis :

- Lorsqu'il y parvient, le Conseil et le Parlement disposent d'un délai de 14 jours pour :
 - Le Parlement peut alors adopter le budget, en cas de désaccord avec le Conseil ;
 - Les deux instances peuvent cependant rejeter ensemble le projet : dans ce cas, un nouveau projet de budget doit être émis par le Conseil ;
- Lorsque le comité échoue dans sa mission, un nouveau projet de budget doit être émis par le Conseil.

Lorsque le budget n'est pas adopté avant le début de l'année budgétaire, le système des douzièmes provisoires trouve à s'appliquer : 1/12 e des crédits budgétaires de l'année précédente peut être engagé chaque mois.



À retenir : La procédure budgétaire est très proche du système qui est établi en droit interne.