



Aymeric POTTEAU
 Professeur de droit public à l'Université de Lille
 (CRDP-ERDP, EA n°4487)

Le cadre financier pluriannuel : clef de voûte des finances de l'Union européenne

Mots-clés : budget de l'union européenne - cadre financier pluriannuel
 - ressources propres

Le cadre financier pluriannuel assume une double fonction d'articulation. S'imposant au budget annuel, il constitue un instrument efficace de discipline voire de bonne gouvernance budgétaires. Associé dans son élaboration à la décision sur les ressources propres, il participe à un « contrat fiscal » à réinterroger.

L'encadrement financier pluriannuel préexiste à l'Union européenne puisqu'il apparaît en 1988 sous l'appellation de « perspectives financières » dans le cadre des Communautés européennes « pré-maastrichtiennes »¹. Les finances de l'organisation bénéficient donc de ce dispositif depuis plus de trente ans. L'Union européenne est ainsi actuellement engagée dans la négociation de son sixième cadre financier plu-

riannuel qui, comme ses quatre prédécesseurs immédiats, devrait couvrir une période septennale, la période 2021-2027², et non quinquennale comme cela avait été le cas pour la première édition (1988-1992). A l'origine, les fondements de cet encadrement sont assez précaires puisque, porté par un simple accord interinstitutionnel, il ne constitue en définitive qu'une pratique institutionnelle non expressément prévue par les trai-

¹ Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988, p. 33.

² Voir notamment, A. POTTEAU, « Les bases de négociation du cadre financier pluriannuel post-Brexit (2021-2027) », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019 (2), pp. 527-535.

tés institutifs. Vingt ans environ après son apparition, les maîtres des traités, incités en cela par la Convention sur l'avenir de l'Europe³, consacrent l'instrument de sorte que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la fonction du cadre financier pluriannuel (CFP), son contenu, son autorité ainsi que sa procédure d'adoption sont désormais explicitement fixés par l'acte constitutif à l'art. 312 du traité FUE. Cet affermissement des

assises du CFP n'a pas conduit à modifier sensiblement la pratique institutionnelle qui s'était développée jusque-là mais a plutôt eu pour effet de la conforter. Ainsi, le CFP apparaît plus que jamais, pour le meilleur comme pour le pire, comme la clef de voûte des finances de l'Union, et ce non seulement en tant qu'instrument efficace de discipline budgétaire (I) mais aussi en qualité d'élément constitutif d'un contrat fiscal (II)⁴.

1 La fonction charnière de discipline budgétaire

À titre liminaire, sans doute convient-il de souligner l'une des caractéristiques majeures de l'encadrement financier pluriannuel, à savoir son caractère parfaitement obligatoire, et ce au moins à deux égards.

D'une part, le traité de Lisbonne ne s'est pas borné à consacrer une pratique, il l'a rendue impérative. Le traité « veut le CFP ». Autrement dit, cet instrument n'est pas laissé au bon vouloir de l'organisation et de son législateur qui pourraient ne pas y recourir. En prévoyant qu'en l'absence d'un nouveau CFP à l'échéance de l'ancien, les plafonds de ce dernier sont prorogés jusqu'à l'adoption du nouveau CFP, les rédacteurs des traités ont clairement marqué leur volonté de soumettre de manière continue l'UE à un encadrement financier pluriannuel⁵.

D'autre part, si le recours à l'instrument est obligatoire, celui-ci est en outre des plus contraignants à l'égard non seulement du budget qui doit, en application de la lettre du traité⁶, le respecter mais aussi à l'égard de toutes les catégories d'actes de l'UE. L'art. 310 FUE impose ainsi à l'organisation, avant d'adopter un acte susceptible d'avoir des incidences notables sur le budget, de donner l'assurance de ce que les dépenses en découlant pourront être financées dans le respect du CFP. Au surplus, le droit dérivé impose, par le truchement du règlement financier, que toute proposition ou initiative soumise à l'autorité législative et susceptible d'avoir une incidence budgétaire soit accompagnée d'une fiche financière indiquant les prévisions de paiement et d'engagement⁷.

Ce caractère parfaitement contraignant du CFP lui permet de contribuer efficacement à deux objectifs de discipline budgétaire assignés par le traité : respecter le plafond des ressources propres d'une part et assurer une évolution ordonnée des dépenses d'autre part.

A. La contribution du CFP au respect des plafonds fixés par la décision sur les ressources propres

Sur le premier terrain proprement financier, le traité impose au CFP de prendre en considération l'une des spécificités de son mode de financement que constitue son plafonnement.

Si, conformément à l'article 311 du traité FUE, le budget de l'UE est en principe financé intégralement par des ressources propres, ces dernières ont été plafonnées dès leur mise en place⁸ en remplacement des contributions étatiques qui, elles, ne l'étaient pas. Fixé dès l'origine par la décision sur les ressources propres (DRP), le plafond ne peut au surplus être modifié conformément au traité qu'avec l'approbation de chacun des États membres selon leurs règles constitutionnelles⁹. Les rédacteurs des traités ont dès 1970 veillé à articuler les fonctions financières et budgétaires puisque le traité de Luxembourg impose à l'autorité budgétaire d'exercer son office dans le respect de la DRP et donc du plafond qui y est fixé¹⁰.

Cette articulation s'est cependant avérée insuffisante dès lors que le budget devrait comporter, conformément aux principes de vérité et d'unité budgétaires, l'ensemble des dépenses prévisibles dont certaines s'imposent à l'organisation en application d'actes normatifs et/ou d'engagements juridiques souscrits les années précédentes dans le cadre de crédits dissociés auxquels l'UE recourt massivement¹¹. Confronté à l'épuisement des ressources propres disponibles et donc à l'incapacité de l'autorité budgétaire d'équilibrer un budget comportant l'ensemble des dépenses prévisibles, les Communautés ont non seulement dû faire appel au secours financier de leurs États membres mais aussi obtenir d'eux à deux reprises l'élévation du plafond¹².

³ Article 54 du Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003), JOUE n° C 169 du 18 juillet 2003, p. 1.

⁴ Sur les incidences du plan de relance (Next Generation EU), voir A. POTTEAU, « Le budget de l'UE à la croisée des chemins : une crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, à paraître.

⁵ Article 312 § 4 du traité FUE : « Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte ».

⁶ Article 312 § 1, dernier alinéa du traité FUE : « Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel ».

⁷ Article 35 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, JOUE n° L 193 du 30 juillet 2018, p. 1.

⁸ Article 4 de la décision, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, JOCE n° L 94 du 28 avril 1970, p. 19.

⁹ Article 311 troisième alinéa du traité FUE.

¹⁰ Actuel article 314 § 10 du traité FUE.

¹¹ Dans ses conclusions prononcées dans l'affaire 34/86, *Conseil c/ Parlement européen*, l'Avocat général Federico MANCINI affirmait ainsi : « qu'il n'existe pas de dépenses 'prévisibles' dont l'autorité budgétaire peut ne pas tenir compte ». (Rec. 1986 spéc. p. 2181)

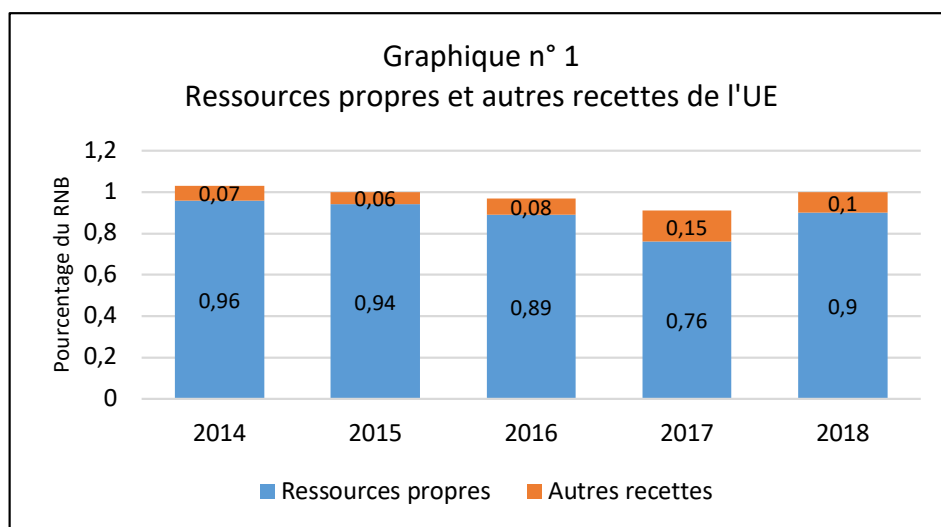
¹² H. VAN LIER, « Les avances intergouvernementales au soutien des ressources propres. Un bilan », *Revue du marché commun*, 1986, pp. 71-79.

Inutile de dire que les États membres ont veillé à cette occasion à ce que la discipline budgétaire soit renforcée au sein de l'organisation. Loin de renoncer au plafonnement des ressources propres, ils vont l'affermir. Alors que jusqu'en 1988, seul le taux de la ressource d'équilibre, fondée à l'époque sur la TVA, était limité, la DRP plafonne désormais l'ensemble du système des ressources propres à un pourcentage du revenu national brut (RNB), actuellement à 1,20 %¹³.

Par ailleurs, toujours à partir de 1988, la DRP va comporter un second plafond au soutien du premier dans une optique de discipline budgétaire. La DRP plafonne ainsi en part du RNB – actuellement à 1,26 % - le volume des crédits d'engagement susceptibles d'être inscrits au budget et impose parallèlement qu'une « relation ordonnée [soit] maintenue entre crédits pour engagements et crédits pour paiements afin de garantir leur compatibilité et de permettre le respect du plafond » des ressources propres¹⁴. La complémentarité de ce second plafond par rapport au premier est double.

D'une part, alors que celui afférent aux ressources propres ne constitue pour l'autorité budgétaire une contrainte financière qu'en ce qui concerne les crédits pour paiements, le second discipline les crédits pour engagements et vise ainsi à éviter que ne se constitue un reste à liquider (RAL) insoutenable.

D'autre part, le second plafond constitue une contrainte financière à certains égards plus restrictive pour l'autorité budgétaire que le premier. Il plafonne en effet le total des crédits pour engagements inscrits au budget alors que le premier plafonne, non pas les crédits de paiement de manière générale, mais les ressources propres attribuées pour couvrir les crédits pour paiements, ce qui s'avère fort différent puisque, si l'UE est financée intégralement par des ressources propres, c'est, conformément à la lettre même de l'article 311 du traité FUE, sans préjudice des autres recettes qui peuvent représenter plusieurs milliards d'euros annuels et, en tout état de cause, une part non négligeable des recettes de l'organisation, de l'ordre de 6 à 16 %, comme en atteste le graphique n° 1.



Source : données extraites du rapport financier 2018 de la Commission européenne.

La DRP ne se borne donc pas à plafonner les ressources propres de l'organisation, elle comporte également un premier instrument de discipline budgétaire au soutien, il est vrai, de la contrainte financière qu'elle pose. Il n'en demeure pas moins que la DRP est utilement complétée en la matière par le CFP qui, pour reprendre les termes de l'art. 312 du traité FUE, vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'UE « dans la limite de ses ressources propres ». En application toujours des traités, le CFP doit en effet com-

porter deux catégories de plafonds annuels de crédits assurant une certaine forme d'articulation avec les plafonds fixés par la DRP.

Pour chacun des exercices auxquels il s'applique, le CFP doit ainsi comporter un plafond annuel pour les crédits de paiement qui, dans une optique de conformité, peut être mis en rapport avec le plafond précité des ressources propres destinées à couvrir les crédits de paiement et fixé par la DRP. D'ailleurs, à cet égard, compte tenu de ce qui était relevé précédemment, il apparaît

¹³ Communication de la Commission relative à l'adaptation du plafond des ressources propres et du plafond des crédits pour engagements à la suite de l'entrée en vigueur de la décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM (2016) 829 final du 21 décembre 2016.

¹⁴ Article 3 § 2 de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE n° L 168 du 7 juin 2014, p. 105.

Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

clairement que, s'agissant du plafonnement des crédits de paiement, le CFP est plus strict que la DRP puisque le plafond qu'il fixe s'applique à tous les crédits pour paiements nonobstant leur mode de financement (hors néanmoins recettes affectées¹⁵).

Le CFP doit comporter, par ailleurs toujours en application du traité, des plafonds annuels de crédits pour engagements par catégorie de dépenses. Ce n'est pas individuellement que ces plafonds annuels sont ici pertinents. C'est dans leur globalité qu'ils disposent, sous l'angle de la discipline, d'un intérêt. Même si le traité ne l'impose pas, le législateur veille d'ailleurs systématiquement – comme l'illustre le tableau n°1 - à additionner l'ensemble de ces plafonds annuels pour engagements de manière à ce que la somme obtenue puisse être mise en rapport avec le plafond annuel des crédits pour engagements fixé par la DRP. Dès la première édition du CFP, son tableau a ainsi comporté des lignes à portée, non pas normative, mais uniquement informative, visant à mettre en exergue la compatibilité des plafonds de crédits fixés avec ceux établis par la DRP et, pour les crédits pour paiements, la marge disponible sous le plafond des ressources propres.

Cette articulation n'est pas sans comporter un hiatus résultant des modalités d'expression des plafonds. Alors que le CFP les établit, dans une logique budgétaire en valeur absolue, en l'occurrence en euros, la DRP les établit, on l'a vu, en

part du RNB. Pour mettre en exergue la compatibilité, cela conduit le législateur à traduire les plafonds de crédits exprimés en euros en part du RNB, et ce sur le fondement donc d'une prévision nécessairement incertaine de la croissance économique pour la période de programmation, actuellement septennale. Indépendamment du recours aux marges en cours de programmation, il y a nécessairement des évolutions significatives liées en particulier aux difficultés à anticiper précisément le niveau de la croissance au sein de l'UE. C'est dire à quel point il peut paraître incongru de fonder une base de négociation du CFP à partir d'un pourcentage du RNB, comme l'ont pourtant fait la plupart des contributeurs nets au cours des deux dernières décennies.

Il reste que la fonction charnière du CFP est en tout état de cause garantie par son règlement qui prévoit expressément l'obligation de réviser les plafonds de crédits du cadre pour se conformer aux plafonds de la DRP¹⁶. Il n'en demeure pas moins que le retrait d'un « grand » État membre risque d'avoir autant d'incidence au regard du plafonnement global des crédits pour engagements du budget que sur le terrain du plafond des ressources propres. Pour s'en convaincre, il suffit de constater qu'en autorisant des dépenses à hauteur de 165 milliards d'euros en crédits pour engagements, le budget 2019 se rapprochait significativement du plafond fixé par la DRP en part du RNB-UE 27 - hors Royaume-Uni (1,18 % contre 1 % du RNB-UE 28).

¹⁵ Le législateur exfiltre du périmètre du cadre financier pluriannuel les lignes budgétaires financées par des recettes affectées. Cf. considérant n° 8 du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 884.

¹⁶ Article 4 du règlement n° 1311/2013 précité.

Tableau n° 1 : le cadre financier pluriannuel ajusté (2019)

(En Mio EUR, prix courants)

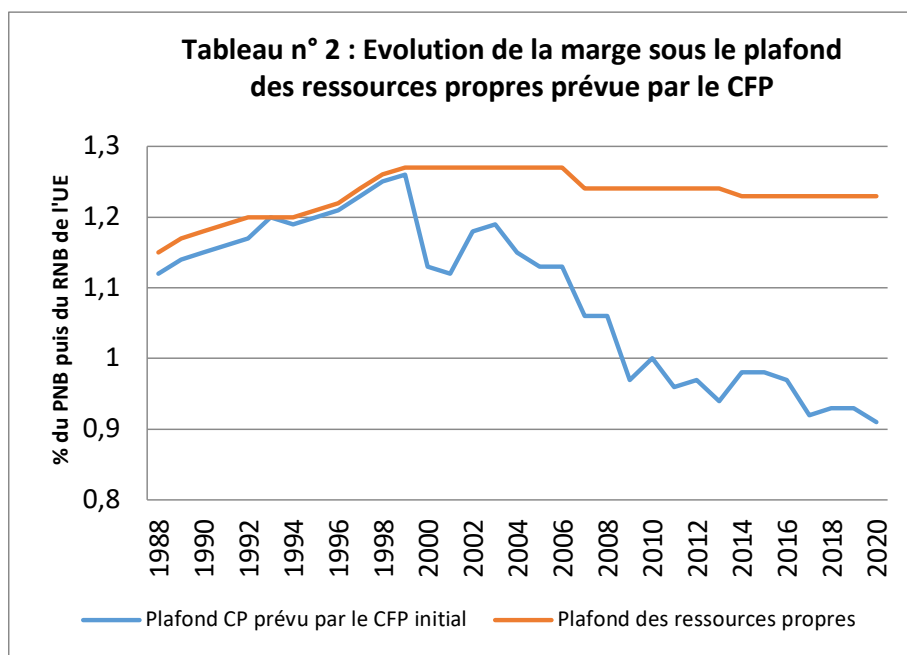
Crédits d'engagement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
1. Croissance intelligente et inclusive	52 756	77 986	69 304	73 512	76 420	79 924	83 661	513 563
1a : Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16 560	17 666	18 467	19 925	21 239	23 082	25 191	142 130
1b : Cohésion économique, sociale et territoriale	36 196	60 320	50 837	53 587	55 181	56 842	58 470	371 433
2. Croissance durable : ressources naturelles	49 857	64 692	64 262	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
dont : dépenses relatives au marché et paiements directs	43 779	44 190	43 951	44 146	44 163	43 881	43 888	307 998
3. Sécurité et citoyenneté	1 737	2 456	2 546	2 578	2 656	2 801	2 951	17 725
4. L'Europe dans le monde	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Administration	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
dont : dépenses administratives des institutions	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
6. Compensations	29	0	0	0	0	0	0	29
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	121 435	162 959	154 738	155 631	159 514	164 123	168 797	1 087 197
en pourcentage du RNB*	0,90 %	1,17 %	1,05 %	1,04 %	1,02 %	1,00 %	0,99 %	1,02 %
TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	135 762	140 719	130 694	126 492	154 355	166 709	172 420	1 027 151
en pourcentage du RNB	1,01 %	1,01 %	0,88 %	0,84 %	0,98 %	1,01 %	1,01 %	0,96 %
Marge disponible	0,22 %	0,22 %	0,35 %	0,39 %	0,22 %	0,19 %	0,19 %	0,26 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,22 %

* RNB sous-jacent fondé sur le SEC 2010 à partir de 2018.

Source : COM (2019) 310 final du 15 mai 2019.

Si, depuis sa mise en place, l'encadrement financier pluriannuel a effectivement permis à l'UE de ne plus être confrontée au risque de l'épuisement des ressources propres imposant un déplafonnement contraint, les marges entre les plafonds du cadre et le plafond des ressources propres ont considérablement évolué.

Au cours de la première phase de son existence, le CFP accompagnait d'une certaine manière la progression du plafond des ressources propres alors qu'à partir de l'agenda 2000, il s'en est assez sensiblement écarté dans une optique manifestement de stabilisation du budget à environ 1 % du RNB.



En cas de stabilisation du budget de l'UE en valeur réelle pour la période 2021-2027, le retrait du Royaume-Uni pourrait justifier, comme le suggère d'ailleurs la Commission, une élévation du plafond des ressources propres pour maintenir une marge de sécurité pour faire face aux aléas de l'exécution budgétaire, notamment en ce qui concerne les paiements nécessairement erratiques¹⁷.

B. La contribution du CFP à la gouvernance budgétaire de l'UE

Le CFP ne contribue pas uniquement au respect des plafonds fixés par la DRP, il vise à assurer comme le lui assigne le traité, l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union, ce qui en fait un instrument de gouvernance budgétaire plutôt qu'un véritable budget pluriannuel¹⁸.

Force est ainsi de constater qu'à la différence du budget annuel, le CFP n'est pas régi par le principe de spécialité. Le traité impose certes au législateur de fixer pour une période au moins quinquennale des plafonds annuels de crédits pour engagements mais lui laisse le soin de dé-

finir les rubriques en question et ainsi d'opter pour une conception comptable ou politique de l'encadrement pluriannuel. Jusqu'à présent, le législateur a privilégié une nomenclature assez largement politique recourant par exemple pour la période actuelle à des rubriques intitulées « croissance intelligente et inclusive » ou encore croissance durable ».

Libéral quant aux types de nomenclature à retenir, le traité est en revanche plus directif quant au nombre des rubriques : les catégories de dépenses devront être d'un nombre limité d'une part et correspondre d'autre part aux grands secteurs d'activités de l'Union. La combinaison de ces deux contraintes laisse clairement apparaître l'intention des rédacteurs des traités, à savoir éviter que le CFP ne devienne un carcan préemptant non seulement l'office de l'autorité budgétaire mais aussi celui du législateur chargé de définir les politiques dépensières de l'UE et conduit à établir les montants de référence.

L'actuel CFP ne comporte ainsi que neuf catégories de dépenses soumises à plafond si l'on prend en compte – et il faut le faire – les sous-rubriques du cadre. Pour 2021-2017, la Commission

¹⁷ Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM (2018) 325 final du 2 mai 2018.

¹⁸ Voir notamment sur cet aspect, A. POTTEAU, « Le cadre financier pluriannuel : instrument de bonne gouvernance et d'« intergouvernementalisation » de l'Union européenne » in F. PERALDI-LENEUF et S. DE LA ROSA, dir., *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Pedone, 2013, pp.149-171.

Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

propose de passer à 10 en créant notamment une rubrique dédiée à la migration et à la gestion des frontières, ce qui confirme le caractère politique de la démarche.

Sans que le traité ne l'impose, les plafonds de crédits du CFP sont exprimés en euros constants, et ce depuis l'origine, ce qui peut présenter du point de vue de la gouvernance un avantage certain, celui de permettre de mesurer précisément la trajectoire pluriannuelle des plafonds de crédits en valeur réelle, indépendamment donc de l'évolution des prix.

Depuis le CFP 2007-2013, l'inflation effective ne constitue plus un aléa puisque l'ensemble des rubriques bénéficie désormais du déflateur forfaitaire fixe de 2 % annuel, permettant ainsi de connaître, dès l'adoption du CFP, le montant en prix courants des plafonds du dernier exercice du cadre, ce qui assure la prévisibilité des crédits disponibles.

Au-delà de ces aspects techniques, l'on peut soutenir que, compte tenu de son caractère nécessairement transversal, le CFP constitue un des instruments susceptibles de permettre à l'UE d'imprimer ostensiblement à son action une direction politique et que, de ce point de vue, il surpasse le budget annuel. Il est vrai que, comme le CFP, le budget exprime des orientations politiques de l'UE en hiérarchisant les priorités sur un plan budgétaire, mais il se borne bien souvent à traduire budgétairement des décisions prises par ailleurs, et en particulier par le législateur « non budgétaire »¹⁹. Le CFP inverse la situation dès lors que les programmes financiers arrêtés par le législateur doivent s'inscrire dans le cadre des grandes orientations dégagées et des arbitrages réalisés lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel.

Du point de vue de la gouvernance, le CFP présente l'intérêt de structurer la vie publique européenne sur le plan temporel. Il conduit tout d'abord, tous les sept ans en l'état actuel de la pratique, l'organisation à s'interroger sur les grandes problématiques que le continent devra affronter au cours de la prochaine période de programmation et à définir, en conséquence, les politiques européennes à développer pour y répondre. Le CFP peut donc constituer un puissant instrument au service de la rénovation des priorités budgétaires de l'UE. Force est d'ailleurs de constater que, sous l'impulsion de l'encadrement financier pluriannuel, la structure des dépenses de l'UE a considérablement évolué. Les dépenses agricoles qui représentaient, en 1988, plus des deux tiers du budget, devraient en 2027 n'en représenter qu'environ un quart si la propo-

sition de CFP de la Commission était retenue sur ce point.

Au-delà de la définition stratégique des grandes priorités budgétaires, le CFP cadence au même rythme le cycle des politiques publiques européennes. Sans que le traité ne l'y contraigne, le législateur limite en effet l'applicabilité des actes législatifs définissant les programmes financiers à la période couverte par le CFP en cours de sorte qu'après avoir été mis en œuvre concomitamment, l'ensemble de ces politiques est évalué et réexaminé en parallèle dans la perspective du renouvellement du CFP. Ce rythme, actuellement septennal, offre donc à l'UE l'opportunité non seulement de réformer mais aussi d'assurer la cohérence globale de ses interventions budgétaires et donc d'imprimer une direction politique.

Bien que de manière sibylline, le traité offre au législateur la faculté d'introduire au sein du cadre des instruments de flexibilité, et ce par l'entremise « dispositions utiles au bon fonctionnement de la procédure budgétaire ». Dans la continuité de la pratique antérieure à la consécration du CFP par le traité de Lisbonne, le législateur a usé, voire abusé, de cette licence sous l'impulsion de la Commission et avec le plein soutien du PE. Il faut dire que ce dispositif s'avère particulièrement utile lorsque, comme c'est plus particulièrement le cas depuis 2014, le cadre est particulièrement contraint. Du point de vue de la gouvernance budgétaire, ces instruments garantissent la souplesse indispensable à la soutenabilité d'un cadre austère. Ils ne contreviennent pas à l'objectif de discipline budgétaire dès lors qu'ils sont non seulement prévus par le cadre mais sont également financièrement bornés eux-mêmes et donc disciplinés par le cadre qui définit donc ses modalités de dépassement à la marge²⁰.

L'ensemble de ces dispositifs conduit d'ailleurs au développement d'une gestion active des plafonds du cadre à l'instar de celle bien connue de l'autorisation budgétaire annuelle. Cette gestion active s'avère d'ailleurs incontournable en ce qui concerne les crédits de paiement dont la temporalité des besoins, largement dépendante de la réalisation par des tiers de programmes pluriannuels, est difficilement prévisible plusieurs années auparavant.

Si, par conséquence, le CFP assure efficacement une fonction bienvenue d'articulation au bénéfice de l'exigence de la discipline/ gouvernance budgétaire, il constitue également le centre de gravité d'un contrat fiscal à réinterroger.

¹⁹ L'article 314 du traité FUE intègre explicitement la procédure budgétaire parmi les procédures législatives.

²⁰ Voir notre contribution à paraître aux mélanges en l'honneur de M. le Professeur Michel LASCORBE : « La dialectique de la discipline et de la flexibilité : remarques à propos de l'encadrement financier pluriannuel de l'Union européenne ».

2 La fonction charnière d'un contrat fiscal

Depuis son apparition, le CFP est adopté au terme d'une négociation d'environ deux années dans le cadre d'un paquet comportant également la décision sur les ressources (DRP) : le principe qui y préside est le suivant : il n'y a d'accord sur rien aussi longtemps qu'il n'y a pas un accord sur tout. Le phénomène d'attractivité du CFP précédemment décrit concerne donc également le financement de l'UE remis donc sur le métier tous les sept ans dans la cadre de la négociation du CFP. En attestent les arbitrages du Conseil européen en la matière qui, usurpant les pouvoirs législatifs du Conseil²¹, précisent toujours *in fine* les modifications à apporter à la DRP pour la nouvelle période de programmation.

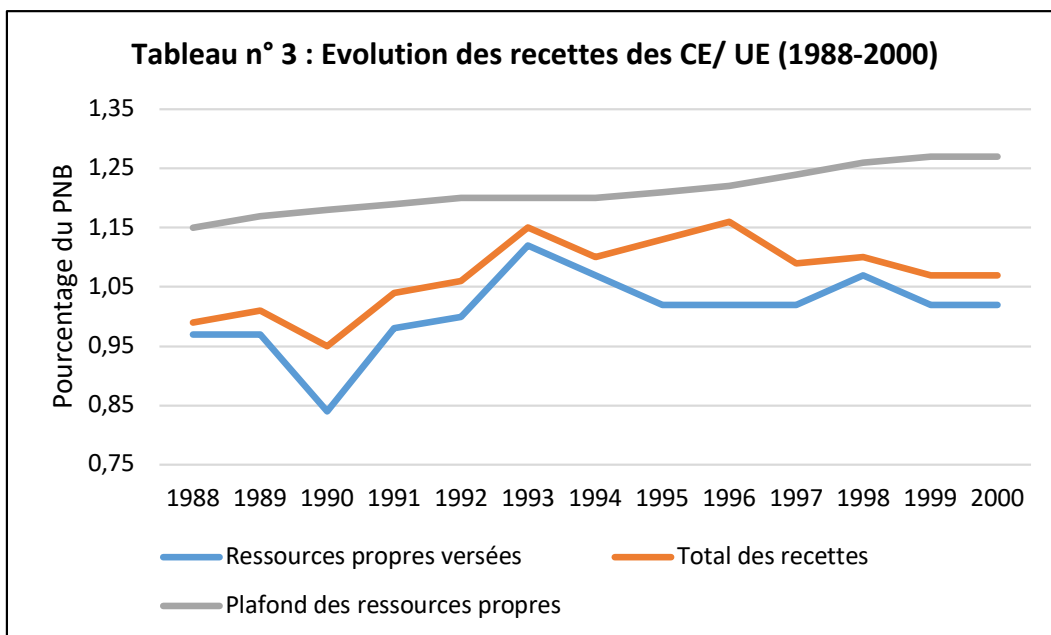
Force est de constater que le traité favorise désormais cette fonction, il est vrai congénitale, de contrat fiscal apparue dans un contexte budgétaire et financier radicalement différent de l'actuel (A). Or, en l'état, elle n'est pas sans générer de très significatifs effets pervers qui incitent d'autant plus à interroger son avenir qu'elle n'est pas imposée par l'acte constitutif (B).

A. Une fonction congénitale favorisée par le traité dans un nouveau contexte financier et budgétaire

Il est indéniable qu'historiquement, le CFP est intimement lié à la DRP puisqu'en tant qu'ins-

trument de discipline budgétaire, il a constitué la contrepartie octroyée aux États membres par l'organisation bénéficiaire de ressources propres supplémentaires. C'est l'idée du contrat fiscal formalisée par la Commission Delors en 1987. Dans le cadre de la DRP, les États membres consentent à une nouvelle augmentation du plafond des ressources propres mais obtiennent grâce au CFP une triple garantie : 1° le prélèvement fiscal ne dépassera pas un plafond durant les cinq prochaines années ; 2° des mesures plus contraignantes de maîtrise de la dépense agricole seront prises ; 3° des ressources seront effectivement disponibles et allouées aux politiques [européennes] non agricoles²².

Dans le contexte de l'époque caractérisée par l'incapacité de l'organisation à discipliner ses dépenses notamment agricoles et par l'épuisement récurrent des ressources disponibles imposant à brèves échéances d'obtenir des États membres de nouveaux déplaçonnements, cette formule du contrat fiscal a permis la résilience tant des finances de l'Union que de ses politiques qui ont pu se développer.



Source : Rapports financiers de la Commission Européenne.

²¹ R. CROWE, « The European Council and the Multiannual Financial Framework », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, pp. 69-92.

²² Commission européenne, Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe, COM (87) 100 final du 15 février 1987.

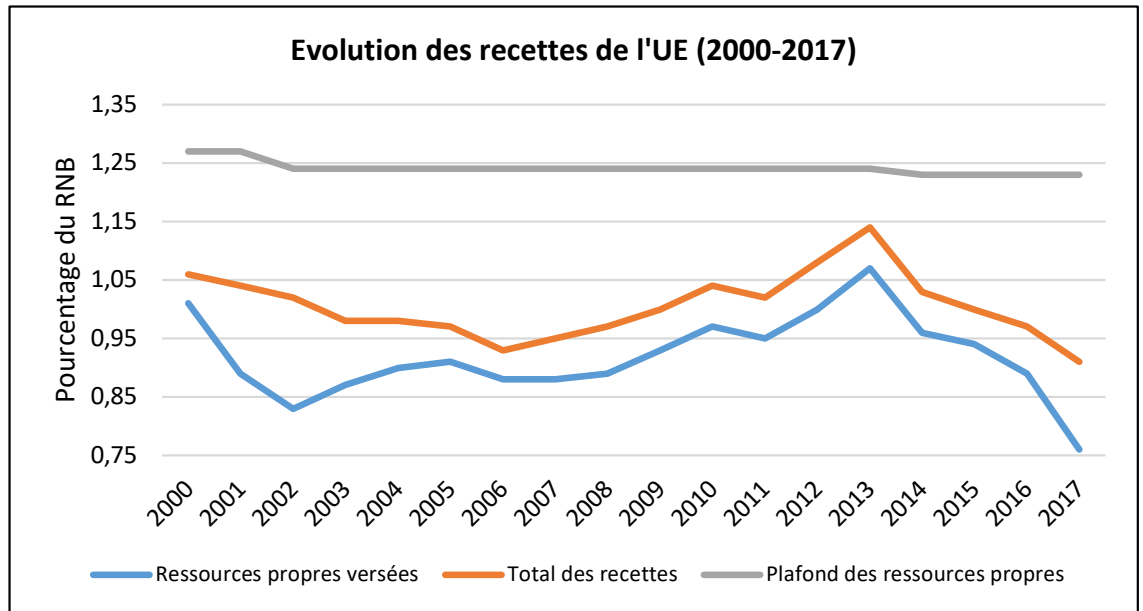
Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

L'idée d'un contrat fiscal n'est cependant pas neutre du point de vue de la dynamique procédurale et institutionnelle. Elle a conduit mécaniquement à une congruence des exigences procédurales. Autrement dit, les perspectives financières puis le CFP devaient obtenir l'assentiment de chacun des États membres dès lors qu'il faisait l'objet d'un paquet de négociation avec la DRP.

Alors que jusque-là, en matière budgétaire, c'était la majorité qualifiée qui prévalait au

Conseil, l'unanimité fait son entrée en ce qui concerne, qui plus est, la définition des grandes priorités budgétaires quinquennales voire en pratique septennales. Sans doute cela se justifiait-il à l'origine et aussi longtemps que les CFP successifs s'accompagnaient d'un nouveau déplafonnement des ressources propres, c'est-à-dire jusqu'en 2000.



Source : Rapports financiers de la Commission Européenne.

Mais, depuis lors, l'on observe que l'adoption du CFP non seulement n'implique plus le déplafonnement des ressources propres mais qu'au surplus il veille plutôt à accompagner la dégrue du budget de l'UE en part du RNB. On peut alors soutenir que la mécanique du contrat fiscal s'est d'une certaine manière retournée contre le développement des finances de l'organisation, l'empêchant de pouvoir recourir aux ressources propres disponibles en application de la DRP. Or, en formalisant dans le texte de l'acte constitutif le principe selon lequel le CFP est arrêté par le Conseil de l'UE à l'unanimité, le traité de Lisbonne a finalement conforté cette mécanique potentiellement délétère pour les finances de l'organisation.

B. Une fonction délétère pour les finances de l'UE

Délétère, le contrat fiscal l'est tant sur le plan financier que sur le plan budgétaire car, en im-

posant le recours à l'unanimité au sein de l'organe intergouvernemental en la matière, il favorise *volens nolens* la logique du juste retour jusqu'à lui permettre d'occuper une place centrale dans la dynamique de négociation non seulement des politiques dépensières de l'UE mais aussi du mode de financement avec finalement pour conséquence le développement des pré-allocations nationales au titre des fonds européens et des ristournes financières, rendant le système des ressources propres non seulement opaques mais aussi et surtout parfaitement régressifs. Sont à cet égard doublement révélatrices l'applicabilité rétroactive de la DRP au 1^{er} janvier du premier exercice du CFP avec lequel elle a été négociée et la durée limitée à celle de ce même CFP des mécanismes de correction par les recettes établis par la DRP au profit des principaux contributeurs nets²³.

Au lieu de se concentrer sur la valeur ajoutée de la dépense européenne dans une optique d'intérêt général européen, cette démarche s'avère

²³ Voir par exemple les articles 2 §§4-5 et 11 de la décision du 26 mai 2014 précitée.

mortifère pour les finances de l'organisation car elle conduit en définitive à considérer que le budget de l'UE doit relever d'un jeu à somme nulle, ce qui immanquablement amène à mettre en cause l'utilité d'une dépense européenne susceptible d'être profitablement remplacée par la dépense nationale.

Bien engagée, cette évolution n'est cependant pas inéluctable car le traité n'impose pas la pratique du contrat fiscal. La DRP et le CFP relèvent de bases juridiques et d'actes distincts, sachant que l'acte constitutif n'exige nullement qu'ils soient négociés simultanément. D'ailleurs, à la différence du CFP, la DRP est applicable pour une durée en principe indéterminée. Il n'y a donc aucune obligation de la réformer à l'occasion de l'adoption d'un nouveau CFP. Enfin, le traité comporte une clause passerelle permettant, s'agissant du CFP, de substituer à l'actuelle unanimité le vote à la MAQ au sein du Conseil, ce qui

favoriserait de mettre fin à sa discussion dans le cadre d'un paquet comportant la DRP²⁴.

Clef de voûte des finances de l'Union, le CFP dispose d'un bilan mitigé résultant essentiellement de son appartenance à un contrat fiscal qu'il peut paraître, compte tenu de l'ampleur des effets pervers engendrés, souhaitable d'abandonner, du moins dans sa configuration actuelle. Il reste qu'aussi longtemps que l'UE demeurera principalement financée par les États membres par le truchement de la ressource RNB, il ne faut pas s'attendre à ce que le Conseil européen consente à l'unanimité à ce que le CFP soit adopté à la majorité qualifiée. C'est donc une réforme d'ensemble qu'il conviendrait de conduire, c'est-à-dire revenir à la logique intégrative initiale en renforçant significativement la part des ressources « authentiquement » propres de l'UE. Il n'est pas certain que l'ensemble des États membres y soit prêt. ■

²⁴ Article 312 § 2 du traité FUE.