
L'échec momentané du Cadre financier pluriannuel : une tragédie annoncée ?

Michel Dévoluy*

Le Sommet européen de novembre 2012 n'est pas arrivé à un accord sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. Les négociations apparaissent âpres et déterminées. En réalité, elles portent sur des sommes assez dérisoires en termes relatifs. C'est un peu l'arbre qui cache la forêt. Le CFP traduit surtout la main mise des Etats membres sur l'Union afin d'éviter tout risque de fédéralisme politique.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2014-2020 devait être conclu au cours du Sommet européen des 22 et 23 novembre 2012. Mais, au terme de celui-ci, la déclaration du Conseil européen entérine l'échec des négociations en donnant mandat à son président, Herman Von Rompuy, de poursuivre les travaux de consultation en vue de parvenir à un consensus entre les 27 Etats membres début 2013. L'Europe est habituée à ces échecs qui confinent un peu au rite dans la mesure où ils traduisent la volonté des Chefs d'Etat et de gouvernement de montrer leurs déterminations à leurs électeurs respectifs. Ici, la crise sert tout autant de justification que d'alibi pour converger vers un budget peu ambitieux.

Un dispositif qui marque une défiance envers l'Europe

La signature de l'Acte unique européen en 1986 lançait l'Europe sur une trajectoire économique plus dynamique : gestion du marché unique et de nouveaux champs de compétences. Elle était donc appelée à prendre plus d'importance. D'où la double crainte des Etats membres : que l'Europe coûte trop cher et qu'elle mène des politiques trop autonomes. La réponse a pris la forme d'un nouveau dispositif, initié en 1988, appelé les « Perspectives financières » (PF). Les PF ont pour objectif de canaliser les dépenses européennes.

Le Cadre financier pluriannuel a succédé au mécanisme des Perspectives financières depuis le traité de Lisbonne. Le premier CFP couvre la période 2014-2020. Si le nom change, le dispositif reste le même. Comme pour les PF, le CFP impose la stratégie budgétaire de l'Union. Il continue de traduire

une forme de défiance envers une Europe qui risquerait de trop s'affranchir du pouvoir des Etats membres.

La programmation pluriannuelle des PF comme du CFP s'étend sur 7 ans (seulement cinq ans pour les premières PF). Très concrètement, les PF, puis le CFP, déterminent les grandes rubriques des dépenses en fixant des plafonds chiffrés. Les sommes indiquées concernent l'ensemble de la période. Elles sont également déclinées par années budgétaires.

Ce document est depuis 1988 la clé de voute de l'édifice budgétaire européen. Il décide les stratégies de l'Union et définit le déroulement de tout le cycle budgétaire sur la période concernée.

Précisément, les PF et le CFP traitent des dépenses de l'Europe en fixant deux plafonds : plafond des crédits d'engagement et plafond des crédits de paiement. La différence est plus technique que politique. Les crédits d'engagements constituent une autorisation de contracter un engagement de dépenser. Ils concernent souvent des programmes pluriannuels. Les crédits de paiement constituent une autorisation de payer. Pour simplifier, nous ne retiendrons ici que les premiers.

Les PF et, désormais, le CFP donnent toujours la possibilité d'ajustements à la marge en cas de circonstances exceptionnelles ou d'évolutions non anticipées des prix.

Les PF comme le CFP se réfèrent naturellement aux ressources du budget européen. Mais les deux aspects ne doivent pas être confondus. La détermination du plafond des ressources du budget, relève d'un acte juridique spécifique. Toutefois, la même

* Université de Strasbourg, BETA

logique reste à l'œuvre : les Etats membres imposent leurs points de vue à l'Union.

Au regard de toutes ces contraintes, les budgets annuels de l'UE (votés dans le cadre d'une procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres) sont très largement prédéterminés. Les marges de manœuvre se situent finalement à l'intérieur des enveloppes des grandes rubriques fixées pour chaque année.

La primauté du Conseil européen

Juridiquement, les PF étaient adoptées dans le cadre d'un accord inter-institutionnel entre le parlement, le Conseil des ministres et la Commission. On retrouve ici le triangle institutionnel habituel tel que prévu par les traités. Mais c'était en fait le Conseil européen (les chefs d'Etat et de gouvernement) qui fixait les lignes et les plafonds dans le cadre d'un consensus.

On retrouve exactement la même démarche aujourd'hui avec le CFP. D'un côté, on a l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) qui détermine la procédure d'adoption du CFP. De l'autre, on observe que c'est bien le Conseil européen qui reste maître du jeu.

L'article 312 précise notamment :

« Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel. Le Conseil [des ministres...] adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle. »

Ceci dit, et malgré la lecture de l'article 312, le Conseil européen garde la haute main. Il suffit pour s'en convaincre de résumer la procédure concrète suivie par le CFP 2014-2020.

La négociation effective du CFP a commencé avec une proposition de la Commission de juin 2011. Sur cette base, des discussions techniques et diplomatiques ont eu lieu pendant 18 mois. L'objectif était de préparer le Conseil européen de novembre 2012 qui devait arrêter le contenu du CFP par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité et sans recours à un vote.

En s'approchant de cette date, on a assisté à une intensification des négociations. Chaque Chef d'Etat ou de gouvernement a défendu son pays bec et ongles.

Au final, le Conseil européen de novembre 2012 a pris acte de l'absence d'unanimité sur le sujet et a renvoyé au prochain Sommet de 2013 le soin de trouver un consensus¹.

La prééminence du Conseil européen joue également pour la détermination du plafond des ressources propres de l'UE. L'article 311 TFUE stipule que c'est une décision du Conseil des ministres, adoptée à l'unanimité et ratifiée par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives qui traite de cela. Mais, là encore, le Conseil européen reste premier pour les choix décisifs².

Enfin, le CFP traite aussi des mécanismes de correction concernant les Etats contributeurs nets au budget de l'Union (ceux qui versent plus au budget qu'ils ne reçoivent). Le Royaume-Uni bénéficie de son fameux « rabais » depuis le Sommet de Fontainebleau de 1984. Il était le seul, jusqu'en 2007, à obtenir une « ristourne ». Les PF de 2007-2013 ont introduit un mécanisme de correction pour quatre autres Etats : Autriche, Allemagne, Pays bas, Suède. Le CFP 2014-2020 prévoit une généralisation de ce mécanisme de correction. Dans les faits, il devrait s'appliquer à quatre Etats : Allemagne, Pays bas, Suède et Royaume-Uni.

La généralisation de ces « rabais », met en exergue le caractère résolument intergouvernemental de l'UE : la solidarité entre Etats reste assez relative et le Conseil

¹ Notons que si aucun accord n'était trouvé avant 2014, les chiffres de 2013 seraient automatiquement prorogés pour 2014 (art 312 TFUE). Mais, en tout état de cause, ce sera toujours le Conseil européen qui aura le dernier mot en la matière.

² Le plafond actuel est fixé à 1,23% du RNB. Rappelons que le budget est alimenté par trois ressources propres : Les ressources dites traditionnelles (droit de douane et cotisation sucre). La ressource TVA (un taux d'appel sur l'assiette TVA). La ressource RNB (un taux d'appel sur l'assiette RNB). Les autres ressources sont résiduelles. Le plafond des ressources est passé de 1,15% du RNB en 1988 pour atteindre 1,27% en 1993 et revenir à 1,24% puis 1,23% au cours de PF 2007-2013.

européen joue, comme toujours, le premier rôle.

Des batailles de chiffres (un peu) dérisoires

Les trois premières PF, de 1988 à 2006, se structuraient autour de 5 grands thèmes : Agriculture ; Fonds structurels ; Politiques internes ; Actions extérieures ; Administration.

Pour les PF 2007-2013, l'intitulé de 4 des 5 rubriques a changé : Croissance durable ; Conservation et gestion des ressources naturelles ; Citoyenneté, liberté, sécurité et justice ; l'UE acteur mondial ; Administration. Ce nouveau vocabulaire est en résonance avec les deux stratégies décennales de l'UE : la stratégie de Lisbonne (2000-2010) et la stratégie Europe 2020 (2010-2020). Elles entérinent le recul de l'agriculture au profit du soutien à la croissance durable.

Le titre des rubriques a encore très légèrement évolué dans le CPF 2014-2020. Il s'agit de souligner que le plan des dépenses de l'UE vise à renforcer la croissance et l'emploi en Europe, à encourager une agriculture plus écologique et à construire une Europe davantage respectueuse de l'environnement et plus présente sur la scène internationale. On reste donc largement calé sur la même stratégie générale que celle qui a prévalu pour 2007-2013.

Une présentation très synthétique du CFP 2014-2020 permet de constater que la bataille des chiffres repose sur des sommes faibles au regard des enjeux européens.

Dès le départ, en juin 2011, la Commission a intériorisé les attentes des Etats en proposant pour 2014-2020 un budget légèrement en retrait par rapport aux PF 2007-2013. En effet, les crédits d'engagements passent de 1,12% du RNB de l'UE à 1,05% (soit 1025 mds d'euros sur la période 2014-2020). Pour mémoire, le revenu national brut (RNB) est très proche statistiquement du produit intérieur brut (PIB).

Au terme des divers marchandages et négociations, la proposition finale mise sur la table du Sommet européen de novembre 2012 marque une très légère diminution par rapport à la proposition initiale de juin 2011.

Précisément, le plafond des engagements passe de 1025 à 971,8, mds d'euros, soit une baisse de 53,2 mds d'euros. Ce qui donne 1,01% du RNB au lieu des 1,05% initiaux.

Ainsi, entre la première et la dernière proposition (qui a été refusée en novembre 2012), on enregistre un recul des dépenses équivalent à 0,04% du RNB. Il faut mettre ce dernier chiffre en perspective. Sachant que les dépenses des administrations publiques et sociales des Etats s'élèvent à environ 50% du RNB, les 0,04% représentent 0,08% (moins de 1 pour 1000 !) des dépenses moyennes des Etats. Ce chiffre est donc bien faible pour justifier de telles batailles au niveau du Conseil européen³.

Le CFP : un bouclier contre le fédéralisme politique

Le Cadre financier pluriannuel incarne en principe ce que l'Europe souhaite pour ses citoyens. Les négociations devraient nous envoyer un message de confiance dans une Europe solidaire, attentive à ses habitants, notamment en période de crise. Hélas, le CFP donne surtout lieu à des marchandages où chaque Chef d'Etat et de gouvernement tente de se présenter comme l'inflexible défenseur de ses intérêts nationaux. Les discussions ergotent sur des sommes incomparablement plus faibles que celles qui sont en jeu au niveau des budgets de chaque Etat. Et, finalement, tout le monde sait très bien qu'un compromis sera inéluctable à la fin : « Beaucoup de bruit pour rien » ? Peut-être pas si sûr ! En mettant ainsi sur le devant de la scène la parole des Chefs d'Etat et de gouvernement, l'Union européenne contourne soigneusement la question du fédéralisme politique.

³ Le résultat plus précis des tractations sur la période de 18 mois se résume par les chiffres suivants :

La croissance intelligente et inclusive passe de 490,9 à 459,6 mds d'euros (dont Compétitivité de 114,9 à 139,5 mds et Cohésion de 376 à 320,1 mds).

La Croissance durable de 382,9 à 372,2 mds d'euros (dont Paiements directs de 281,8 à 277,9 mds et 2^{ème} pilier de 89,9 à 83,7 mds).

La Sécurité et citoyenneté de 18,5 à 16,7 mds.

L'Europe dans le monde de 70 à 60,7 mds.

L'Administration reste à 62,6 mds.