

LE BUDGET DE L'UNION, TEST DE LA SOLIDARITÉ ENTRE ÉTATS LE TRAITÉ DE LISBONNE A-T-IL CHANGÉ LES CHOSES ?

Aymeric POTTEAU¹

« Je porte sur ce qui s'est passé un regard triste et honteux [...]. J'ai eu honte lorsque j'ai entendu l'un après l'autre tous les nouveaux pays membres, tous plus pauvres les uns que les autres dire que, dans l'intérêt d'un accord, ils seraient prêts à renoncer à une partie de leurs exigences financières. J'ai eu honte »².

« Le climat qui semble régner entre les chefs d'État et de gouvernement et le manque de solidarité européenne font courir un danger mortel à l'Union européenne »³.

La question à instruire repose sur un postulat, celui selon lequel le budget de l'Union constitue un « test » de la solidarité entre les États membres de l'organisation, étant entendu que l'intitulé de la contribution comme des travaux dans lesquels elle s'insère invitent à évaluer les incidences en la matière de l'entrée en vigueur puis de l'application, durant désormais un peu plus d'une décennie, du traité de Lisbonne.

Au préalable cependant le postulat mérite d'être doublement interrogé. Il ne s'agit pas seulement de se demander dans quelle mesure le budget de l'UE constitue un « test » de la solidarité interétatique⁴. Il convient sans doute également de questionner cette quête susceptible de s'inscrire en elle-même dans une conception timide, pour ne pas dire étriquée, de l'intégration européenne.

1 Professeur de droit public à l'Université de Lille, CRDP-ERDP, EA n° 4487.

2 Jean-Claude Juncker, Président du Conseil européen, Conférence de presse du 18 juin 2005 tenue à l'issue du Conseil européen consacré au CFP 2007-2013.

3 Jacques Delors, 28 mars 2020.

4 Pour une appréhension globale de la notion de solidarité au sein de l'UE, voir M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in M. HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009, p. 155-195.

Le budget de l'UE, expression de la solidarité entre États membres

À l'instar de l'existence de l'organisation, il est vrai que son budget est en lui-même un des éléments constitutifs de la solidarité entre les États membres en ce qu'il implique la mise en commun de ressources aux fins de financer non seulement un appareillage institutionnel commun mais aussi des politiques et des actions communes.

Force est d'ailleurs de constater que, sur le premier terrain, le droit primaire impose une solidarité sans faille dès lors qu'il accompagne y compris les dispositions de différenciation/exemption du principe expresse ou implicite de la prise en charge par le budget de l'UE des dépenses/coûts administratifs occasionnés par les politiques ou actions entreprises, et ce sans que ne soit aménagé de mécanisme permettant aux États « non participants » d'échapper au financement de ces charges demeurant donc communes malgré la différenciation⁵.

S'agissant des dépenses opérationnelles en revanche, les traités et protocoles annexés n'exigent nullement une telle solidarité de la part des membres « non participants » qui sont en principe également exemptés de toute obligation contributive en la matière.

Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, la traduction budgétaire de cette différenciation est d'ailleurs paradoxalement susceptible de conforter l'idée selon laquelle le budget de l'organisation exprime la solidarité entre les États membres. Force est en effet de constater que, dans ce cadre, les dépenses communes, assumées par tous les membres, sont en principe prises en charge par le budget de l'UE⁶ alors que celles susceptibles de faire l'objet d'une exemption sont prises en charge par un mécanisme extérieur au budget de l'UE⁷. Pour s'en convaincre, l'on observera que le traité exclut la prise en charge par le budget de l'UE des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Or celles-ci font l'objet d'une double exemption de financement, l'une permanente au profit du Danemark qui, au titre du protocole n° 22, ne participe ni à l'élaboration ni à la mise en œuvre de ce type d'opérations⁸, et l'autre plus ponctuelle au profit de tout État membre actionnant le mécanisme de l'abstention constructive prévue à l'article 31 § 1 du traité UE⁹. Il ressort donc implicitement des dispositions financières de cette politique que le budget de l'organisation exprime une forme de solidarité entre les États membres en ce qu'il a vocation à financer les dépenses communes assumées par tous. L'abstention constructive conforte cette forme de corrélation puisque son activation n'aura aucun effet sur les obligations contributives de l'abstentionniste si les dépenses opérationnelles résultant des mesures en débat peuvent, conformément au traité, être prises en charge par le budget de l'UE.

5 Articles 41 § 1 du traité UE ; 332 du traité FUE ; 5 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; 3 et 5 du protocole n° 22 sur la position du Danemark.

6 Article 41 § 2 du traité UE.

7 *Ibidem*.

8 Article 5 du protocole n° 22 précité.

9 Article 41 § 2 du traité UE.

Cette analyse fondée sur la PESC ne peut cependant être systématisée dans la mesure où le budget de l'UE intègre des dépenses pour lesquelles certains membres bénéficient d'une exemption de financement. Deux principales illustrations peuvent en être données. Il s'agit en premier lieu de la faculté pour le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark de ne pas participer au financement des dépenses opérationnelles résultant des mesures prises dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) et auxquelles, conformément aux protocoles n° 21 et 22, ils peuvent ne pas prendre part¹⁰. Or ces mesures étant prises en charge par le budget de l'UE, le législateur a dû concevoir, dans le cadre du système des ressources (pourtant) propres, un mécanisme d'ajustement conduisant à une forme de dégrèvement au titre de la ressource fondée sur le revenu national brut au profit de ces États non participants. Cette « ristourne » est financée par chacun des membres participants selon la clé RNB¹¹ de sorte qu'elle est en principe indolore pour l'UE. Le montant de l'ajustement au titre de la non-participation du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark à l'ELSJ demeure cependant relativement circonscrit puisqu'il s'établit en 2018 à 125 millions d'euros, étant entendu qu'il a au surplus vocation à sensiblement refluer en raison du retrait du Royaume-Uni qui y émargeait pour plus de 80 %. Il faut dire qu'à la différence de ce dernier, l'Irlande a par exemple souhaité participer, comme l'art. 3 du protocole n° 21 le permet, à l'instrument de soutien financier à la coopération policière dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure¹².

Dans le même esprit que les clauses d'*opt out* mais à l'inverse, le traité FUE pose, à son article 332 TFUE, le principe selon lequel seuls les membres participant à une coopération renforcée assument le financement des dépenses opérationnelles occasionnées par cette dernière. Compte tenu de la formulation retenue dans les traités, l'on pouvait légitimement redouter une débudgétisation de cette catégorie de dépenses accentuant la différenciation à l'œuvre. Le règlement établissant le Parquet européen dans le cadre d'une coopération renforcée évite cet écueil en assurant son financement par une contribution du budget de l'UE, laquelle entre alors dans le périmètre de calcul des ajustements de contribution à l'organisation précédemment mentionnés¹³. Le cercle des bénéficiaires de ce dispositif d'ajustement déjà mis en place pour l'ELSJ (cf. *supra*) devrait donc, nonobstant le retrait du Royaume-Uni, s'élargir à la Hongrie, à la Pologne et à la Suède, sauf à ce que, conformément à l'esprit de ce dispositif de différenciation, ceux-ci finissent par rejoindre « l'avant-garde ».

L'ensemble des dépenses prises en charge par le budget de l'UE n'est donc pas nécessairement assumé financièrement par l'ensemble des États membres, ce qui constitue une première limite à l'expression par le budget de l'organisation de la solidarité interétatique. Cette limite s'inscrit cependant dans la logique de la différenciation qu'elle traduit sur le plan budgétaire.

10 Articles 5 du protocole n° 21 précité et 3 du protocole n° 22 précité.

11 Article 11 du Règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (refonte), *JOUE* n° L 168 du 7 juin 2014, p. 39 tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) 2016/804 du Conseil du 17 mai 2016, *JOUE* n° L 132 du 21 mai 2016, p. 85.

12 Règlement (UE) n° 513/2014 du parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, *JOUE* n° L 150 du 20 mai 2014, p. 93.

13 Article 91 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, *JOUE* n° L 283, 31 octobre 2017, p. 1.

Sans doute convient-il au-delà d'appréhender la solidarité comme une notion relative. L'évaluation du degré de solidarité est alors susceptible de reposer sur l'analyse tant des modalités de participation des membres au financement des charges communes qu'à la capacité de l'organisation à prendre en charge, intégralement ou non, le financement de ses politiques et actions.

C'est ainsi que l'on pourra considérer que le financement des opérations à caractère militaire décidées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense traduit un degré de solidarité entre États membres des plus limités¹⁴, dès lors qu'au-delà même de leur prise en charge par un mécanisme extrabudgétaire, il ne couvre en tout état de cause qu'une partie résiduelle – les coûts dits « communs »¹⁵ – des dépenses occasionnées pour les membres mettant des capacités à disposition¹⁶. En proposant en 2018 de remplacer Athena par une facilité européenne pour la paix bénéficiant d'une dotation de 11 milliards d'euros pour la période 2021-2027, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité envisageait précisément de significativement renforcer le périmètre des coûts communs susceptibles de passer d'une dizaine de pour cent à plus de 40¹⁷. Reste que, dans son traditionnel arbitrage septennal, le Conseil européen de juillet 2020, tout en actant l'établissement de cette facilité dans le cadre toujours d'un mécanisme extrabudgétaire, n'en a pas moins réduit de plus de la moitié les capacités financières sollicitées de sorte que l'objectif fixé ne sera sans doute pas atteint¹⁸. Pour autant, l'enveloppe septennale de 5 milliards d'euros sur laquelle se sont entendus les Chefs d'État et de gouvernement marque une progression extrêmement sensible des ressources mises à disposition et donc vraisemblablement de la part des charges mutualisées.

Au-delà, il est des domaines dans lesquels, en raison de la nature de la compétence de l'UE, la contribution financière de l'organisation ne devrait être qu'intrinsèquement partielle voire résiduelle. L'on pense en particulier aux domaines de compétence complémentaire dans lesquels l'UE n'a vocation qu'à appuyer et compléter l'action nationale. Pour autant, même dans le domaine de ses compétences exclusives, l'UE n'a pas nécessairement vocation à financer la mise en œuvre ou l'accompagnement des mesures juridiquement contraignantes qu'elle a prises¹⁹. Il n'en demeure pas moins qu'en matière environnementale relevant des compétences partagées, le traité prescrit, dans l'hypothèse où les mesures européennes occasionneraient « des coûts disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un État membre », l'adoption de dérogations temporaires et/ou d'un soutien financier du Fonds de cohésion, ce qui, dans ce dernier cas, s'inscrit manifestement dans une optique de solidarité²⁰.

14 Voir notamment à cet égard, A. POTTEAU, « Un financement solidaire de la politique de sécurité et de défense commune », in J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 155-170.

15 Décision (PESC) 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), *JOUE n° L 84 du 28 mars*.

16 Voir le document d'analyse n° 9 sur la défense européenne de la Cour des comptes européenne, 2019.

17 Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, with the support of the Commission, to the Council of 13 June 2018 for a Council Decision establishing a European Peace Facility, HR (2018) 94.

18 Conclusions du Conseil européen des 17, 18, 19, 20 et 21 juin 2020, EUCO 10/20, p. 56, § 126.

19 CJCE, Avis 1/75 du 11 novembre 1975, *Rec. p. 1355*, spéc. P. 1364 : « Il importe peu que les obligations et les charges financières inhérentes à l'exécution de l'accord envisagé incombent directement aux États membres. Les mesures tant « internes » qu'« externes » prises par la Communauté dans le cadre de la politique commerciale commune n'impliquent pas nécessairement, aux fins de leur compatibilité avec le traité, un transfert aux institutions de la Communauté des obligations et des charges financières qu'elles peuvent entraîner : ces mesures ont uniquement pour but de substituer à l'action unilatérale des États membres, dans le domaine considéré, une action commune fondée sur des principes uniformes, pour l'ensemble de la Communauté ». Voir sur ce point, A. POTTEAU, *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2004, spéc. p. 124-129.

20 Article 192 § 5 du traité FUE.

L'analyse juridique doit en outre être complétée par un examen d'ordre financier. L'étude de la trajectoire du budget de l'UE figure ainsi parmi les éléments de nature à renseigner de manière nécessairement globale sur le degré de solidarité atteint et son évolution, même s'il est vrai que, dans le cadre de l'assistance financière, le budget peut, par la garantie qu'il apporte, être mis au service de la solidarité sans que cela n'occasionne nécessairement des dépenses qu'il aurait inmanquablement à assumer.

Le budget, instrument concourant à la solidarité au sein de l'UE

S'impose à ce stade une seconde remarque. Elle tient à une forme de présupposé contenu dans l'intitulé du sujet faisant explicitement référence à la solidarité entre États membres : ce sur quoi doit donc porter l'investigation, ce n'est pas la solidarité au sein de l'UE *lato sensu* à laquelle concourt le budget de l'UE mais uniquement la solidarité entre États, au sein donc de l'Union d'États que constitue *notamment* l'organisation. La formulation du sujet est doublement révélatrice.

Spontanément, l'on peut y voir la marque d'une forme, sinon de résignation voire d'abdication, en tous les cas d'entérinement du caractère essentiellement étatique du financement du budget de l'UE pourtant censément alimenté intégralement, à en croire la lettre des traités, par des ressources dites « propres »²¹. La question n'aurait sans doute pas été posée en ces termes à propos de la CECA dont les activités financières étaient assumées dès l'origine par un prélèvement sur la production de charbon et d'acier acquitté par les entreprises du secteur. Il est pour le moins symptomatique de constater que, plus d'un demi-siècle après la décision du 21 avril 1970²², le budget de l'UE demeure réduit à un instrument de solidarité *entre États membres* dont la qualité de principaux contributeurs conduit donc à justifier la levée du voile de la personnalité juridique pour finalement réduire le budget de l'organisation à un instrument de solidarité entre États membres.

Il ne faudrait cependant pas feindre de s'en étonner dès lors qu'en consacrant ponctuellement « l'esprit de solidarité entre les États membres »²³ dans le cadre de dispositions permettant à l'UE d'agir dans cet *esprit* en recourant notamment à l'instrument budgétaire, le traité de Lisbonne encourage *volens nolens* cette approche à bien des égards régressive.

Or l'on peut opposer une vision plus formaliste consistant à bien distinguer la solidarité à caractère horizontal entre États membres d'une part de la contribution de l'organisation à la solidarité au sein de l'UE d'autre part.

La clause de solidarité introduite par le traité de Lisbonne à l'article 222 du traité FUE n'en offre-t-elle pas une belle illustration puisqu'elle articule bien deux assistances dues à un membre victime d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe : d'un côté celle des États membres à l'égard de l'un des

21 Article 311 du traité FUE.

22 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.

23 Articles 80 et 122 § 1 du traité FUE.

leurs et de l'autre, celle de l'UE appelée à mobiliser tous les instruments à sa disposition, y compris ceux à caractère financier, comme le confirme d'ailleurs la décision du 24 juin 2014²⁴ ?

Cette appréhension plus formelle permet ainsi de distinguer plusieurs expressions de la solidarité au sein de l'Union par le truchement du budget de l'organisation, même s'il n'est pas rare que, dans le cadre d'un même dispositif, ces expressions cohabitent.

Sans doute convient-il de ranger dans une première catégorie les instruments tels que le fonds de solidarité de l'UE²⁵ ou encore les mécanismes d'assistance financière²⁶ et qui consistent à manifester, par le biais d'un soutien financier, la solidarité du « pouvoir public commun » à l'égard formellement d'un État membre en proie à des difficultés de natures diverses.

Reste que l'organisation s'est également dotée d'instruments manifestant sa solidarité à l'égard non pas exclusivement des États membres mais plus largement de leurs composantes. Est par exemple susceptible de s'inscrire dans ce schéma l'aide d'urgence à caractère humanitaire fournie par l'UE en cas de catastrophe exceptionnelle au sein d'un État membre²⁷. Il est vrai que cette aide est fondée sur l'article 122 § 1 du TFUE qui, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, constitue le siège de mesures adoptées dans un esprit de « solidarité entre les États membres », lequel esprit inspire en l'occurrence l'action de l'Union qui l'incarne donc mais dans le cadre d'un mécanisme de solidarité à caractère formellement vertical.

À ces dispositifs de soutien ponctuel face à l'adversité, il convient d'ajouter un ensemble de politiques plutôt au long cours visant à accompagner financièrement, dans une optique de cohésion/solidarité, le cheminement du processus d'intégration. La politique de cohésion économique, sociale et désormais territoriale en offre une première illustration remarquable. Le traité de Lisbonne poursuit expressément cette démarche dans le cadre des politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration en précisant qu'elles sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier²⁸. Dans le prolongement d'une action entreprise bien avant cette consécration, l'organisation s'est ainsi dotée d'instruments financiers significativement revalorisés durant la dernière décennie²⁹.

24 Décision du Conseil du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité, *JOUE* n° L 192 du 1^{er} juillet 2014, p. 53.

25 Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOCE* n° L 311 du 14 novembre 2002, p. 3 tel que modifié par les règlements (UE) n° 661/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, *JOUE* n° L 189 du 27 juin 2014, p. 143 et 2020/461 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020, *JOUE* n° L 99 du 31 mars 2020, p. 9.

26 Voir notamment le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, *JOUE* n° L 118 du 12 mai 2010, p. 1 tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1360 du Conseil du 4 août 2015, *JOUE* n° L 210 du 7 août 2015, p. 1.

27 Règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union, *JOUE* n° L 70 du 16 mars 2016, p. 1 tel que modifié par le règlement (UE) 2020/521 du Conseil du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règlement (UE) 2016/369 et modification des dispositions dudit règlement pour tenir compte de la propagation de la COVID-19, *JOUE* n° L 117 du 15 avril 2020, p. 3.

28 Article 80 du traité FUE.

29 Voir à cet égard, A. POTTEAU, « L'appui financier de l'Union européenne dans le cadre de la crise migratoire », in J. AUVRET-FINCK, A.-S. MILLET-DEVALLE (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017, p. 233-260.

Au-delà, en application même des traités institutifs, il appartient également à l'Union de promouvoir précisément « la solidarité entre les États membres »³⁰. Nombreux sont ainsi les instruments à caractère notamment financier visant, non pas à principalement compléter voire suppléer la solidarité interétatique, mais essentiellement à la faciliter, à la structurer voire à la coordonner. S'inscrit par exemple dans ce schéma, au moins pour une part, le mécanisme européen de protection civile³¹ préexistant au traité de Lisbonne mais disposant désormais, grâce à lui, d'une base juridique explicite dans l'acte constitutif (art. 196 TFUE), évitant ainsi les affres de la clause de flexibilité à laquelle il devait être fait appel jusque-là.

La solidarité entre les États n'est cependant pas la seule forme de solidarité que l'UE a pour objectif d'encourager en son sein. Dans la droite ligne du préambule du traité sur l'UE manifestant le désir des fondateurs « d'approfondir la solidarité entre les peuples », l'organisation promeut également la solidarité entre les citoyens *lato sensu* comme en atteste par exemple le corps européen de solidarité³² financé par le budget de l'UE.

Il n'en demeure pas moins que le traité de Lisbonne est assez largement étranger au développement de ces instruments qui, pour la plupart, soit préexistaient soit ont été établis sur le fondement de bases juridiques préexistantes de sorte que leur développement est davantage imputable à la volonté politique des institutions de l'UE combinée aux circonstances auxquelles elle a été confrontée qu'à l'ultime révision d'envergure des actes constitutifs.

Reste que le traité de Lisbonne a apporté plusieurs modifications au système financier (I) et budgétaire (II) de l'Union européenne dont il convient, dix ans après leur entrée en vigueur, d'examiner les effets sur la solidarité entre États membres. Inutile de dire que, comparés à ceux induits par la pandémie de Covid-19 combinée au retrait britannique (III), ils paraissent bien modestes.

I. La reconduction d'un système de financement étatique dégressif

La contribution du budget de l'organisation à la solidarité au sein de l'UE dépend en premier lieu de ses modalités de financement. Or force est de constater qu'en la matière, la valeur ajoutée du traité de Lisbonne, sans être totalement négligeable, s'avère relativement décevante (A), à la hauteur finalement de l'ambition réformatrice du « législateur spécial » qui, depuis 2009, fait plutôt montre, du moins jusqu'à une date récente (cf. III B), de conservatisme dans ce domaine, reconduisant notamment les mécanismes de correction altérant l'équité du mode de financement (B).

30 Article 3 § 3 du traité UE.

31 Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, JOUE L 347 du 20 décembre 2013, p. 924, telle que modifiée par la décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019, JOUE n° L 77 I du 20 mars 2019, p. 1

32 Règlement (UE) 2018/1475 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 définissant le cadre juridique applicable au corps européen de solidarité, JOUE n° L 250 du 4 octobre 2018, p. 1

A. Le recours mesuré aux timides innovations introduites par le traité de Lisbonne en matière de ressources propres

S'agissant du processus de formation des modalités de financement de l'organisation, un conservatisme certain prévaut depuis la fondation. Assimilable originellement tant sur le plan fonctionnel que sur le plan procédural à un dispositif de révision simplifiée, la procédure instituée par les traités fondateurs aux fins de remplacer les initiales contributions étatiques par des ressources propres demeure applicable, plus d'un demi-siècle après la décision de substitution, à la définition du système des ressources propres. Elle résulte donc toujours d'une délibération unanime du Conseil de l'UE dont l'entrée en vigueur est subordonnée à son approbation par l'ensemble des États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Inutile de dire que le maintien d'une telle procédure imposant le consentement exprès de chacun des États membres, nonobstant l'évolution de son office³³ et malgré le quadruplement du nombre de membres, n'est *a priori* pas de nature à favoriser l'adoption d'un mode de financement exprimant un haut degré de solidarité.

La problématique n'est pourtant pas neuve³⁴ puisque, dès 1965, la Commission Hallstein envisageait une révision des traités en vue de remplacer à terme l'unanimité au sein du Conseil en la matière par le vote à la majorité qualifiée³⁵. Dans le cadre de sa contribution aux débats au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, la Commission ne déviait pas de cette ligne puisqu'elle recommandait d'élargir la capacité de l'Union de définir son mode de financement en prévoyant que la décision sur les ressources propres soit fixée par une « loi organique » requérant des majorités renforcées au Conseil comme au Parlement européen³⁶. Au sein de la Convention, ces préoccupations n'ont pas été totalement ignorées. Attirant « l'attention de la Convention sur la problématique complexe qui se cache sous cette disposition », le Praesidium s'interrogeait ainsi sur la possibilité « dans une Europe élargie » d'assurer le financement de l'Union « à travers une décision qui doit être adoptée à l'unanimité et ratifiée par tous les États membres »³⁷. Compte tenu de la division des conventionnels sur le sujet et de la fin de non-recevoir de plusieurs représentants d'État membre quant à l'abandon du vote unanime – notamment des Pays-Bas et du Royaume-Uni –, c'est en définitive une solution de compromis, assez largement esquissée par le cercle de discussion sur les ressources propres³⁸, qui a été retenue par la Convention³⁹ et reprise, moyennant quelques amendements, par la

33 Il ne peut plus s'agir dorénavant de remplacer un mode de financement fixé par le traité par un autre puisque le traité de Maastricht a inséré le principe du financement intégral par ressources propres – sis actuellement à l'article 311 alinéa 2 du traité FUE – et a parallèlement abrogé la stipulation afférente aux contributions financières (ex-article 200 du traité CEE).

34 Voir en particulier J.-P. JACQUE, « Compétences et pouvoirs en matière de ressources propres », in G. ISAAC (dir.), *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Economica, 1986, p. 95-118.

35 Propositions de la Commission de la CEE du 31 mars 1965 aux Conseils relatives au financement de la politique agricole commune, aux ressources propres de la CEE et au renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

36 Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle. Pour l'Union européenne, Paix, Liberté, Solidarité, COM (2002) 728 final du 4 décembre 2002, p. 15.

37 Voir par exemple la note du Praesidium sur les finances de l'Union : projet d'articles 38 à 40, CONV 602/03 du 14 mars 2003, p. 3.

38 Rapport final du Cercle de discussion sur les ressources propres, CONV 730/03 du 8 mai 2003. A noter que seule une majorité des membres de ce cercle soutenait cette option de compromis par conséquent non consensuelle.

39 Article 53 du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe (adopté par la Convention européenne), JOUE n° C 169 du 18.7.2003, p. 1.

conférence intergouvernementale dans l'optique du traité établissant une Constitution pour l'Europe puis de son succédané, le traité de Lisbonne.

Le traité de Lisbonne procède en effet à un dédoublement de base juridique au sein de la disposition de l'acte constitutif afférente aux ressources propres (art. 311 FUE). À la procédure « historique » des plus intergouvernementales est adjointe une procédure législative relativement intégrée dans le cadre de laquelle l'acte est certes adopté par le seul Conseil de l'UE mais à la majorité qualifiée et après approbation du Parlement européen, ce qui permet à ce dernier d'(enfin) accéder en la matière à un pouvoir décisionnel, celui, néanmoins, uniquement d'empêcher.

La conférence intergouvernementale a cependant veillé à circonscrire le périmètre de cette nouvelle base juridique voire son applicabilité, introduisant sur ce dernier point une restriction que n'avait guère suggérée la Convention européenne. L'Union ne peut en effet faire appel à cette nouvelle base juridique que *dans la mesure où* le prévoit la décision sur les ressources propres adoptée conformément à la procédure « historique » par le Conseil à l'unanimité et approuvée par l'ensemble des États membres. Non seulement facultative, cette habilitation est donc placée sous le contrôle étroit de chacun des membres et d'ailleurs susceptible d'être plus ou moins étendue. Elle ne pourra toutefois porter que sur « les mesures d'exécution du système des ressources propres », ce qui, selon la lettre même des traités, ne peut comprendre la création et l'abrogation d'une catégorie de ressources propres. Désormais explicitées à l'article 311 du traité FUE, ces deux prérogatives sont, en toute logique, réservées à la décision sur les ressources propres.

Prenant argument de cette explicitation de prérogatives en réalité préexistantes, la Commission proposait dès 2011, dans l'optique du prochain cadre financier 2014-2020, la création d'une nouvelle ressource propre prenant la forme d'une taxe sur les transactions financières. Tirant par ailleurs pleinement profit de la nouvelle base juridique introduite par le traité de Lisbonne, la Commission suggérait que la décision sur les ressources propres habilite le Conseil à fixer à la majorité qualifiée et après approbation du Parlement européen le taux de la nouvelle ressource⁴⁰. Faute pour elles de s'attirer le soutien unanime des délégations nationales, aucune de ces deux propositions ne sera retenue. À partir de 2014, il sera certes bien fait appel à la nouvelle base juridique de l'article 311 FUE mais uniquement au profit de mesures d'exécution à caractère technique⁴¹ sans incidence directe sur le degré de solidarité financière entre les États membres.

40 Proposition de la Commission de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM (2011) 510 final du 29 juin 2011.

41 Article 9 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.

B. L'évolution du système des ressources propres depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

Au-delà, dans sa dernière mouture en vigueur résultant de la décision du 26 mai 2014⁴², l'actuel mode de financement s'inscrit, dans ses principales caractéristiques, dans le prolongement de la réforme systémique intervenue en 1988 et baptisée « paquet Delors I », ce qui, sur le terrain de l'équité – davantage, il est vrai, que sur celui de la solidarité – n'est pas sans conséquence.

À cet égard, force est d'emblée de constater qu'introduit en raison précisément de son aptitude à mesurer équitablement la capacité contributive respective de chacun des États membres, l'agrégat relatif au « revenu national brut » est désormais au centre du système des ressources propres.

Constituant depuis 1988 l'assiette de la ressource complémentaire visant à équilibrer le budget, il intervient également depuis lors dans la fixation de l'assiette nationale de la ressource TVA par le truchement du mécanisme de l'écrêtement⁴³. À des fins précisément d'équité interétatique, il s'agit par ce dispositif de circonscrire les effets en principe régressifs de cette ressource TVA pour les États membres les moins prospères. La poursuite de ce louable objectif a été en outre amplifiée au cours des trente dernières années par l'écrasement progressif du taux de la ressource TVA qui est ainsi passé de 1,4 % en 1988 à 0,3 %. L'affaîssement de la ressource TVA a mécaniquement conduit à faire de la ressource complémentaire la principale ressource de l'organisation.

Acquittée en réalité par les États membres, cette ressource fondée sur le RNB conduit donc à répartir l'essentiel de la charge financière entre eux en fonction de leur prospérité relative de sorte qu'elle apparaît comme une clé de répartition équitable à défaut, compte tenu de son caractère strictement proportionnel, d'exprimer une véritable solidarité interétatique à laquelle, à vrai dire, le volet « recettes » du budget n'a jamais réellement prétendu.

C'est d'ailleurs pour tout dire un mouvement parfaitement inverse qu'impriment en la matière, depuis plus d'une décennie, l'UE et ses États membres. La quête de l'équité interétatique n'a manifestement pas été sans engendrer quelques effets à tout le moins pervers. Promouvant la ressource RNB, cette préoccupation légitime – du moins en apparence – n'en a pas moins encouragé *volens nolens* le retour, sinon à la lettre, en tous les cas à l'esprit des contributions étatiques, ce qui a inmanquablement favorisé, surtout dans le contexte d'un massif élargissement budgétairement asymétrique, le développement, de la part des membres les plus prospères, de revendications nationales fondées sur le juste retour et susceptibles, qui plus est, de se prévaloir du précédent « britannique ». Il en a résulté une multiplication des dispositifs de correction par les recettes visant à alléger la contribution nette des moins impécunieux et par conséquent à rendre la répartition de la charge financière entre les États membres inéquitable car assez largement dégressive (cf. *infra*).

42 *Idem.*

43 *Id.*, article 2 § 1 sous b).

Compte tenu de la relative timidité des amendements apportés aux stipulations afférentes aux ressources propres par le traité de Lisbonne (cf. *supra*), son entrée en vigueur n'a, à cet égard, guère produit d'effets salutaires. Force est ainsi de constater que la décision sur les ressources propres (DRP) du 26 mai 2014 reconduit l'ensemble des mécanismes de correction introduits précédemment, au premier rang desquels figure « l'indéboulonnable » correction britannique introduite en 1985 et conduisant *grosso modo* à rembourser à son bénéficiaire les deux tiers de sa contribution nette au budget de l'UE⁴⁴.

Sans doute convient-il de concéder l'important amendement apporté à cette ristourne et consistant à circonscrire son périmètre en vue de garantir que le Royaume-Uni assume, sinon pleinement, en tous les cas davantage les conséquences budgétaires de l'élargissement intervenu à partir de 2004. Il s'est ainsi agi d'exclure du mécanisme compensatoire les dépenses non agricoles consécutives aux nouvelles adhésions⁴⁵. Reste qu'initiée par la décision sur les ressources propres de juin 2007⁴⁶ sur la base de l'arbitrage réalisé par le Conseil européen de décembre 2005 à propos du CFP 2007-2013, cette amputation du dispositif correcteur ne peut être véritablement mise à l'actif du « traité simplifié ». Sans doute convient-il de relever une forme de concomitance sur le plan calendaire puisque cette réforme ne déploiera en réalité ses effets qu'à partir de 2009-2010, sous l'ère post-Lisbonne donc. La DRP 2007 prévoyait en effet que l'exclusion de la compensation britannique des dépenses non agricoles liées à l'élargissement n'interviendrait progressivement qu'à partir du budget 2009 à hauteur de 20 % pour être finalement intégrale à partir de la correction 2010⁴⁷ budgétée en 2011.

Toujours est-il que cette restriction apportée à la correction britannique est loin d'être financièrement négligeable. Initialement, le législateur avait d'ailleurs pris soin d'en plafonner le surcoût pour l'intéressé à pas moins de 10,5 milliards d'euros (prix 2004) pour la période 2009-2013. Finalement, la réforme opérée en 2007 conduira à limiter la compensation britannique de plus de 8,5 milliards d'euros au cours de cette première séquence post-Lisbonne (cf. ci-après le tableau n° 1). En 2014, avec l'accord de l'ensemble des États membres, y compris du Royaume-Uni, l'UE a pérennisé cette mesure et l'a affranchie de tout plafonnement, ce qui a donc permis d'éviter que l'élargissement ne conduise à une aggravation de la correction britannique de l'ordre de 50 %.

Tableau n° 1 – Évolution de la correction britannique réformée (2009-2013, en millions € courants)

	Part des dépenses non-agricoles afférentes à l'élargissement à exclure du calcul de la correction britannique	Réduction de la correction britannique résultant du nouveau périmètre	Montant de la correction britannique finale
2009	20 %	-301	5 657
2010	70 %	-1 349	3 562
2011	100 %	-2 117	3 595
2012	100 %	-2 355	3 803
2013	100 %	-2 528	4 329

Source : Budget de l'UE pour 2013 et rapports financiers annuels de la Commission européenne.

44 Id., article 4.

45 *Ibidem*.

46 Article 4 de la décision du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, JOUE L 163 du 23 juin 2007, p. 17.

47 Premier exercice entièrement placé sous l'empire du traité de Lisbonne pour des raisons, on le sait, tenant aux aléas du processus de ratification.

Pour autant, loin d'amorcer une inflexion, le « chèque britannique » s'est, malgré cette juste réforme ne s'appliquant néanmoins pas aux dépenses agricoles, maintenu au cours de la période 2014-2018 à un niveau très élevé, à savoir plus de 5,5 milliards € par an en moyenne contre environ 4,2 milliards sur la période 2009-2013. Soulagé ainsi d'environ un quart de sa contribution théorique au titre des ressources propres « statistiques », le Royaume-Uni ne participait donc pas au financement de l'UE à la hauteur de ses capacités contributives. Ainsi, alors qu'en 2018, les membres de l'organisation versaient à l'UE⁴⁸ en moyenne 0,77 % leur RNB, le Royaume-Uni atteignait à peine les 0,57 %, et ce alors même qu'il disposait d'un RNB/habitant significativement supérieur à la moyenne européenne (115 pour une moyenne européenne à 100).

Ce hiatus n'est pas la seule inéquité engendrée par la correction britannique puisque, dans le cadre de son financement, a été introduit à partir de 1994 un système de dégrèvement par la suite généreusement élargi. Ne bénéficiant initialement qu'à l'Allemagne à hauteur d'un tiers de sa contribution théorique⁴⁹, il fut dès 2000 non seulement étendu aux Pays-Bas, à l'Autriche ainsi qu'à la Suède mais aussi porté à $\frac{3}{4}$ de la part théorique⁵⁰. Visant à amortir la charge du financement de la « ristourne » britannique à l'égard des principaux contributeurs nets, ce dégrèvement compensé par l'ensemble des autres membres de l'organisation a inmanquablement eu pour conséquence d'aggraver la contribution des moins prospères, ce qui conforte le caractère régressif du mode de financement. Ainsi, pour ne prendre ici que l'exemple évocateur de la Bulgarie, l'on constate que, disposant pourtant du RNB/habitant le plus modeste de l'UE, ce membre verse à l'organisation pour 2020 un peu plus de 32 millions d'euros supplémentaires au titre du financement de la correction britannique, ce qui accroît sa contribution – hors RPT – de plus de 6,5 %⁵¹.

Solidement ancré dans le système des ressources propres, l'inéquitable précédent britannique n'est, qui plus est, pas demeuré isolé. Fort du principe posé par le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 et selon lequel « tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction »⁵², il a fini par essaimer au moment même où le traité de Lisbonne a été conclu si bien qu'au « chèque » versé outre-manche et à son mode de financement s'ajoutent depuis 2007, toujours au profit des principaux contributeurs nets – et donc des plus prospères – le taux réduit de ressource TVA ainsi qu'un remboursement forfaitaire brut de ressource RNB (cf. ci-après le tableau n° 2).

48 Hors ressources propres traditionnelles.

49 Article 5 de la décision du Conseil, du 31 octobre 1994, relative au système des ressources propres des Communautés européennes, *JOCE* n° L 293 du 12 novembre 1994, p. 9.

50 Article 5 de la décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, *JOCE* n° L 253 du 7 octobre 2000, p. 42.

51 Proportion globalement transposable pour l'ensemble de membres ne bénéficiant pas du dégrèvement.

52 Principe mentionné dans le préambule de la décision sur les ressources du 26 mai 2014 précitée, cf. considérant n° 3.

Tableau n° 2 – Mécanismes de correction introduits en 2007 pour la durée du CFP

	DRP 2007 (CFP 2007-2013)	DRP 2014 (CFP 2014-2020)
Taux réduit de la ressource TVA (taux normal : 0,3 %)	Pays-Bas : 0,10 %	Pays-Bas : 0,15 %
	Suède : 0,10 %	Suède : 0,15 %
	Allemagne : 0,15 %	Allemagne : 0,15 %
	Autriche : 0,225 %	-
Réduction forfaitaire brute de ressource RNB	Pays-Bas : 605 millions € constants 2004	Pays-Bas : 695 millions € constants 2011
	Suède : 150 millions € constants 2004	Suède : 185 millions € constants 2011
	-	Danemark : 130 millions € constants 2011
	-	Autriche : 30 puis 20 et 10 millions d'euros € 2011 de 2014 à 2016

Au-delà même de cette démultiplication, le total des montants bruts de correction formelle a progressé au cours des quinze dernières années dans des proportions extrêmement significatives. Loin d'avoir significativement amélioré l'équité du financement de l'organisation, la réforme de la correction britannique a donc en réalité permis d'étendre le cercle des prospères bénéficiaires de compensations visant manifestement, quant à elles, à amortir les conséquences de l'élargissement sur le montant de la contribution nationale au budget de l'UE.

L'examen attentif de ces dispositifs à durée limitée – celle du CFP en cours – et donc renégociés à l'occasion du renouvellement du cadre financier conduit cependant à nuancer le trait car, sur le terrain de l'équité, ils ne présentent pas tous pas le même degré de nocuité. Pour en prendre la mesure, il convient de tenir compte non seulement de leur ampleur ramenée au volume de la « contribution nationale » au budget de l'UE mais aussi de la participation des bénéficiaires au financement de l'ensemble des corrections.

Force est ainsi de constater que la ristourne accordée au Danemark pour la période 2014-2020 ne compense même pas sa participation au financement de la correction britannique, ce qui confirme qu'au-delà même du précédent qu'il représente, le chèque britannique encourage le développement des dispositifs de corrections, ne serait-ce qu'en vue d'immuniser certains contributeurs nets contre ses conséquences financières. Du point de vue de l'équité, sans même évoquer la solidarité, il initie donc un cercle pernicieux.

Tableau n° 3 – Mécanismes de correction budget 2020 (1)

	Royaume-Uni	Pays-Bas	Allemagne	Suède	Danemark	Autriche
Correction britannique (2)	5 170	-74	-331	-46	-172	-37
Taux réduit de TVA Gain brut	-	464	2 069	307	-	-
Taux réduit de TVA Gain net	-439	326	1 454	219	-55	-70
Réduction brute de ressource RNB	-	782	-	208	146	-
Réduction nette de ressource RNB	-176	727	-246	174	124	-28
Bénéfice net des corrections	4 555	979	877	347	-103	-135
% des corrections dans la contribution finale (hors RPT)	28 %	17 %	3 %	9 %	3,7 %	3,7 %

(1) Calculs de l'auteur sur la base du Budget rectificatif n° 7/2020.

(2) Correction au titre de l'exercice 2019.

Au-delà, il faut en tout état de cause reconnaître que, parmi les bénéficiaires de correction, le Danemark est dans une situation singulière dans la mesure où ses homologues tirent, contrairement à lui, globalement profit de ces dispositifs de différenciation en matière contributive mais, il est vrai, dans des proportions radicalement différentes. Hors correction britannique, ce sont de loin les dégrèvements accordés à un autre Royaume, celui des Pays-Bas, qui s'avèrent proportionnellement les plus lucratifs. Représentant près d'un cinquième de la contribution nationale, ils permettent à l'État néerlandais de réduire son obole de plus de 17 % alors que, pour l'Allemagne par exemple, la correction nette d'environ également un milliard d'euros ne permet d'éluder que trois pour cent des versements à l'organisation.

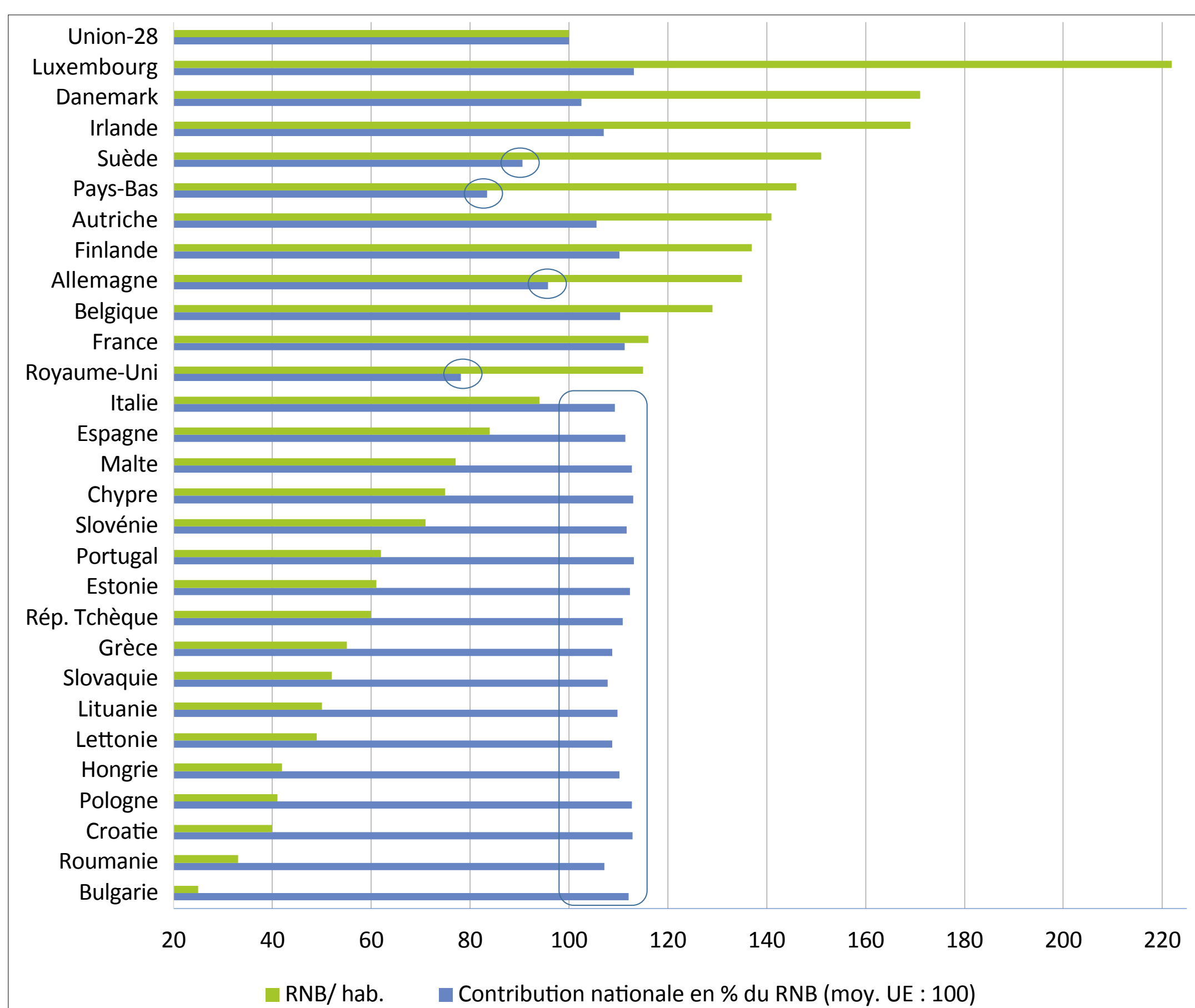
C'est au surplus sans compter avec la retenue étatique pour frais de perception des ressources propres traditionnelles (RPT). S'établissant depuis 1970 à 10 % des montants perçus, ce défraiement forfaitaire a en effet été porté à 25 % par la DRP de 2000 pour être finalement ramené à 20 % par la DRP de 2014, et ce sans qu'aucune justification ne soit apportée quant à l'évolution des coûts de recouvrement pour les autorités nationales. Ce doublement du prélèvement étatique dissimule en réalité un dispositif de correction. Formellement égalitaire, cette règle à portée générale n'en déploie pas moins des effets financiers asymétriques à l'égard des membres de l'organisation. Dans le cadre du système actuel des ressources propres, toute diminution d'une catégorie de recettes est nécessairement compensée, dans une logique précisément de système, par la ressource complémentaire RNB de sorte que l'élévation des frais de perception bénéficie substantiellement aux membres dont la part dans le RNB de l'UE est nettement inférieure à la proportion de ressources propres traditionnelles qu'ils collectent au profit de l'Union (cf. *infra* le tableau n° 4). Or il se trouve que, structurellement pour des raisons liées notamment aux infrastructures portuaires, deux États membres s'accaparent la quasi-totalité – de l'ordre de 90 % – des bénéfices nets résultant de l'augmentation des frais de collecte, de l'ordre de 200 millions € chacun en 2018, ce qui est en réalité la seule raison d'être – limiter l'effort contributif néerlandais – de cette « différenciation indirecte » à bien des égards inique. Force est cependant de reconnaître qu'au-delà de ces deux membres, cette correction camouflée a pour l'essentiel⁵³ des effets à la fois limités et plurivoques sur les contributions nationales. Ainsi, pour reprendre ici l'exemple de deux membres emblématiques compte tenu de la faiblesse de leur RNB/habitant au regard de la moyenne européenne, l'on peut relever que la Bulgarie tire plutôt profit de ce dispositif – à hauteur de trois millions d'euros en 2018 – alors que la Roumanie en est victime à hauteur d'une petite dizaine de millions.

53 Hors peut-être pour la France qui assume à elle seule près de la moitié du coût total de la correction.

Tableau n° 4 – Conséquences financières pour les états membres de l'augmentation de la retenue pour frais de perception des RPT (Simulation à partir des données 2018)

	Part (%) dans les ressources propres traditionnelles (1)	Part (%) dans le Revenu national brut de l'UE (2)	Différentiel (3) = (1-2)	Effets de la hausse des frais de collecte sur le total des versements (de 10 % à 20 %) (millions €) (4)	Part (%) des effets (4) dans la contribution RNB
Pays-Bas	12,37	4,77	7,60	-192,26	3,81
Belgique	10,30	2,85	7,46	-188,54	6,26
Pologne	3,63	2,97	0,67	-16,85	0,53
Autriche	1,04	2,57	-1,54	38,83	1,42
Allemagne	19,77	21,62	-1,85	46,67	0,20
France	8,14	15,18	-7,04	178,08	1,10

Source : Calcul de l'auteur à partir des données du rapport financier 2018 de la Commission européenne.



Graphique n° 1 – Contribution nationale* en part du RNB et RNB/ habitant. Éléments de comparaison (Moyenne UE-28 : 100).

* Hors ressources propres traditionnelles et après correction.

Source : calculs de l'auteur à partir du budget (initial) pour l'UE pour 2020.

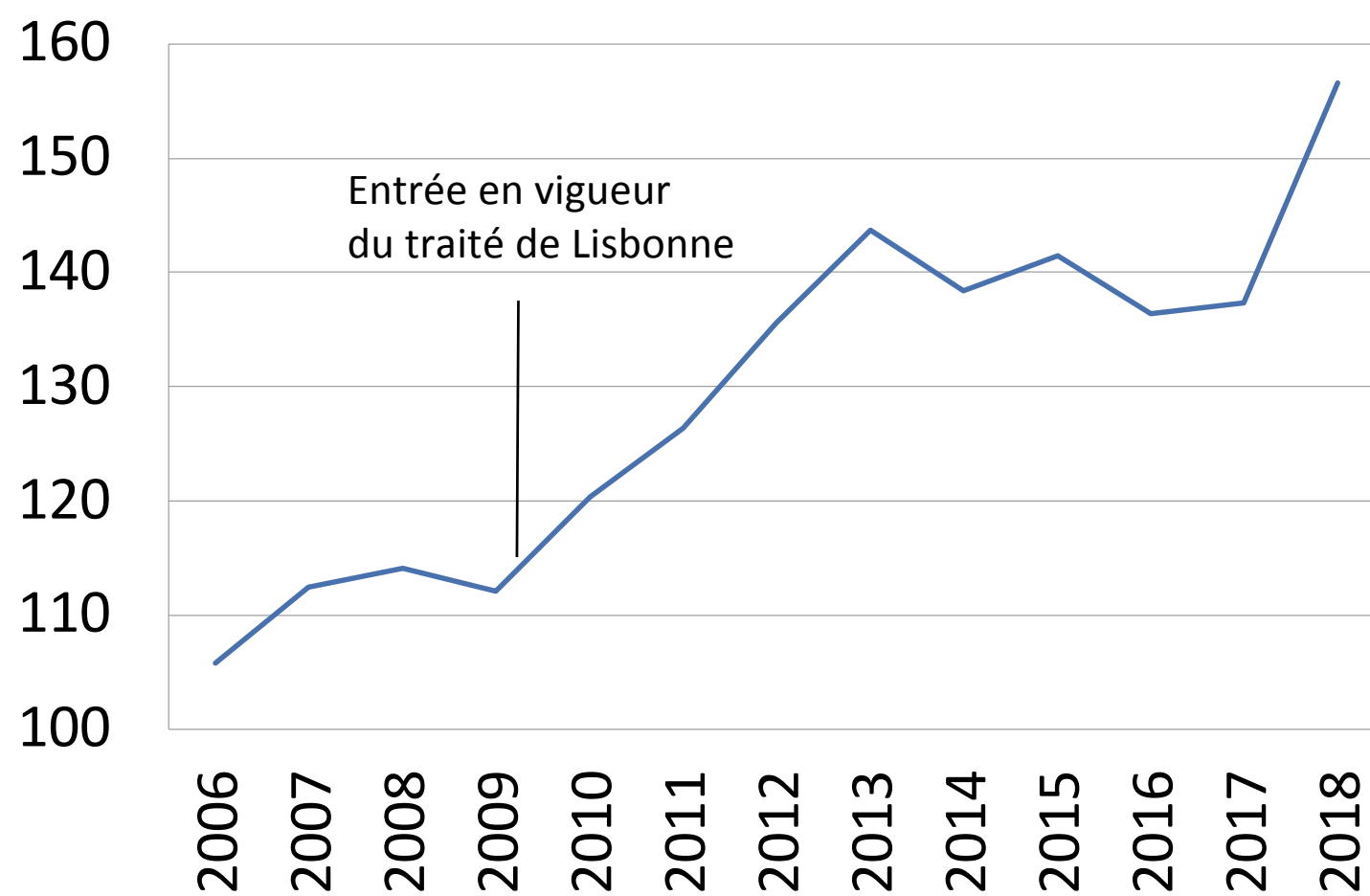
Toujours est-il qu'en raison de cet ensemble de dispositifs de correction par les recettes, l'actuel mode de financement de l'UE s'avère globalement inéquitable. S'il tend certes à prendre en considération les capacités contributives de ses membres en retenant le RNB comme clé principale de financement, il échoue en définitive à répartir la charge financière entre eux de manière proportionnelle à leur prospérité relative. Le système des ressources propres s'avère donc finalement régressif dans des proportions qui ne sont pas à sous-estimer. Il permet ainsi à quatre États membres parmi les mieux nantis de l'organisation, *i.e.* disposant d'un RNB/habitant très largement supérieure – de 15 à 50 % – à la moyenne européenne, de bénéficier de significatifs dégrèvements nets de contribution. Or, en eux-mêmes inéquitables, ces allègements de contribution le sont d'autant plus qu'ils sont financés, en majorité – pour près de 60 % – par les membres les plus modestes, disposant d'un RNB/habitant nettement inférieur à la moyenne européenne (cf. *supra* le graphique n° 1). Ainsi, l'on ne manquera de relever que, dans le cadre du budget 2020, l'État le plus pauvre de l'Union – la Bulgarie – versera à l'organisation, au titre des ressources TVA et RNB, une contribution représentant 0,85 % de son RNB alors que le Royaume-Uni et les Pays-Bas n'alimenteront le budget de l'UE à ce titre qu'à hauteur respectivement de 0,59 % et 0,63 % de leur RNB (Fig. 1).

Sans doute convient-il à ce stade de concéder au moins un mérite aux dispositifs de correction introduits en 2007. Au-delà de leur durée limitée à celle du CFP en cours, ils présentent l'avantage d'être découplés du volume du budget de l'UE. Ainsi, en cas de crise nécessitant de recourir massivement à l'instrument budgétaire européen quitte à devoir amender le CFP, l'accroissement des dépenses de l'organisation n'aura aucun impact sur ces corrections de sorte que, nonobstant ces dernières, les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne contribueront pleinement au financement de chaque euro supplémentaire dépensé par l'UE. Autrement dit, l'équité du financement du budget de l'UE s'améliore à mesure que ce dernier progresse, ce qui explique vraisemblablement le positionnement des délégations néerlandaises et suédoises dans le cadre des négociations budgétaires au sein du Conseil de l'UE.

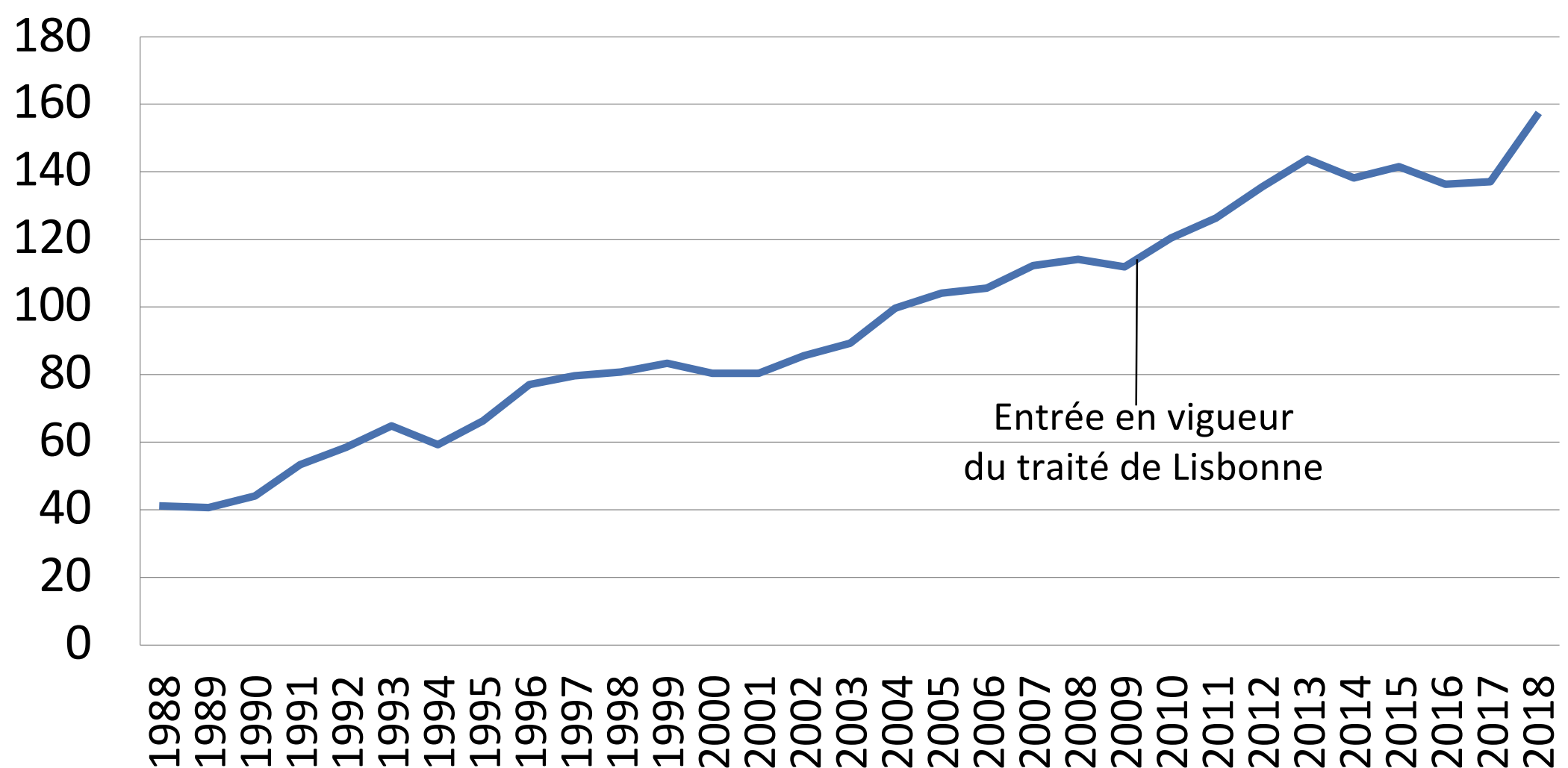
II. Un système budgétaire régressif

À cet égard, sans doute convient-il à titre liminaire d'examiner la trajectoire du budget de l'UE au cours de la dernière décennie et de l'inscrire plus généralement dans le cheminement historique de l'intégration européenne.

À ce titre, on peut constater avec le graphique n° 2 une augmentation continue du budget de l'UE en valeur nominale depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, sans à ce stade pouvoir l'imputer audit traité dès lors que cette augmentation s'inscrit, comme l'atteste le graphique n° 3, dans la parfaite continuité d'une dynamique budgétaire amorcée dès le lancement du processus de construction communautaire.

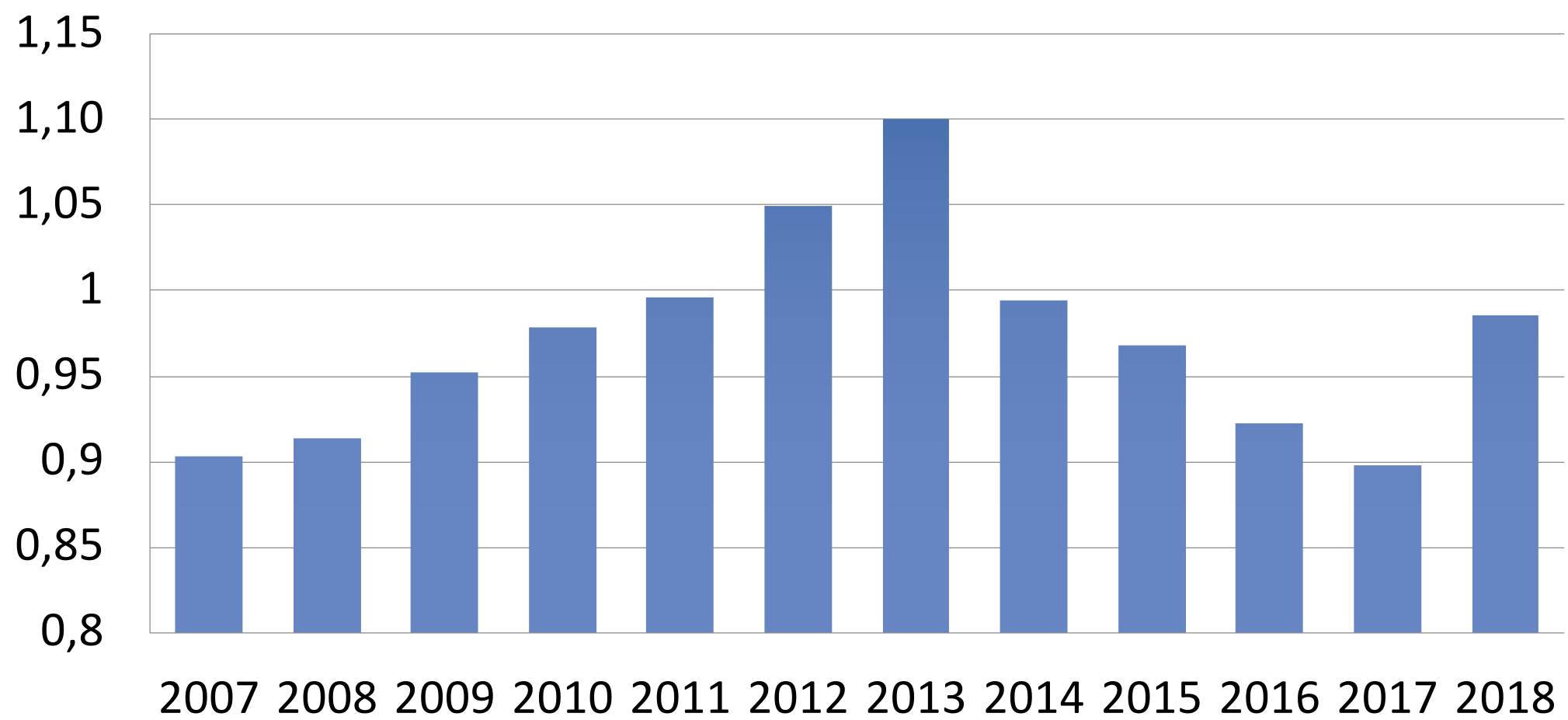


Graphique n° 2 – Évolution du budget de l'UE depuis 2006 (CP exécutés en milliards €).
Source : Traitement de l'auteur à partir des rapports financiers annuels de la Commission européenne.



Graphique n° 3 – Évolution du budget de l'UE (en milliards €).
Source : Traitement de l'auteur à partir des rapports financiers annuels de la Commission européenne.

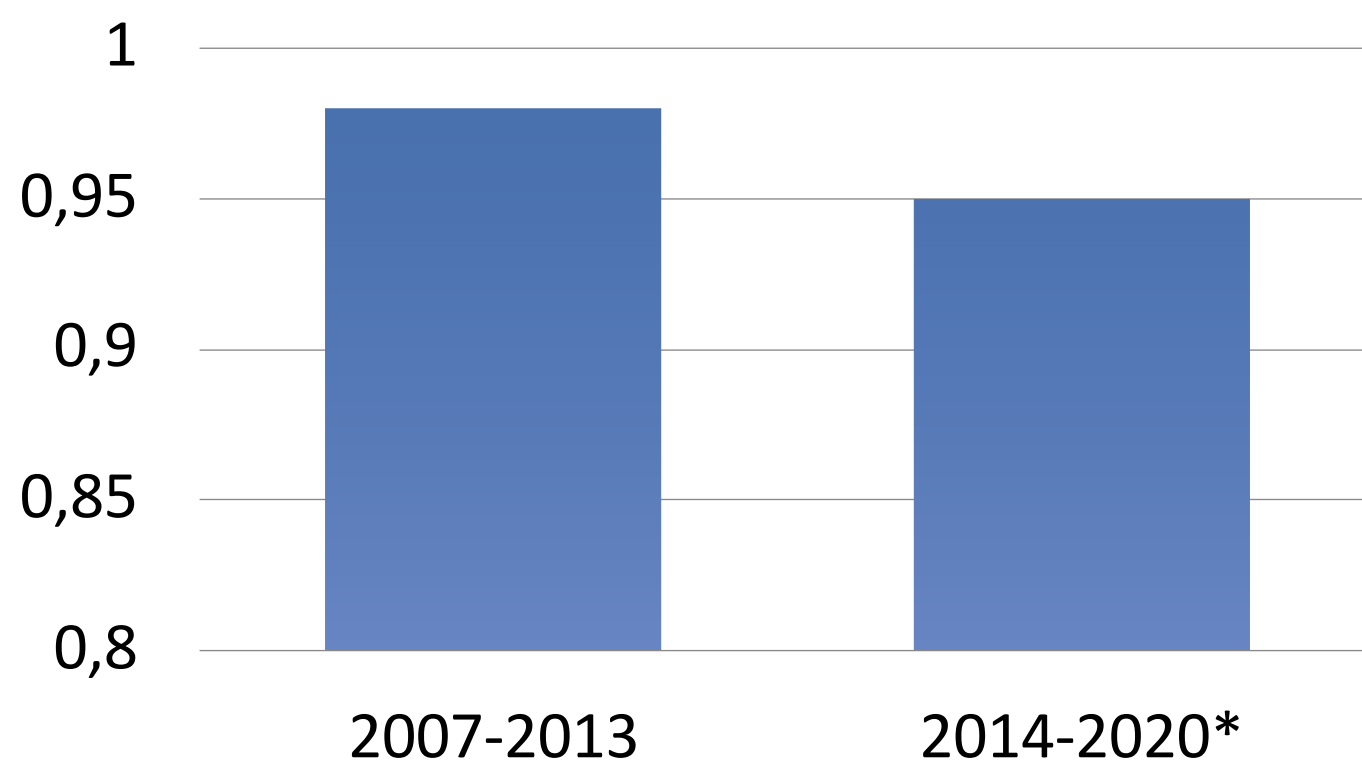
Une analyse plus approfondie consistant à prendre en compte l'élargissement de l'organisation, l'inflation et la croissance économique conduit d'ailleurs au constat quasi-inverse, celui d'une diminution. Si l'on rapporte en effet les paiements exécutés en part du revenu national brut (RNB) de l'Union, l'on peut affirmer, sur la base du graphique n° 4, que la trajectoire en forme de « montagne russe » révèle les effets du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 nettement moins ambitieux que son prédécesseur en valeur réelle, *i. e.* part du RNB, ainsi que le souligne davantage encore le graphique n° 5.



Graphique n° 4 : Évolution du budget de l'UE. Paiements exécutés en part du RNB-UE.

Source : Traitement de l'auteur à partir des rapports financiers annuels de la Commission européenne.

Sur le fondement de ces chiffres, on pourrait donc formuler l'hypothèse selon laquelle les (éventuels) effets du traité de Lisbonne ont été différés à 2014 dès lors qu'il a bien fallu assumer les conséquences budgétaires du CFP 2007-2013 en cours d'exécution au 1^{er} décembre 2009.

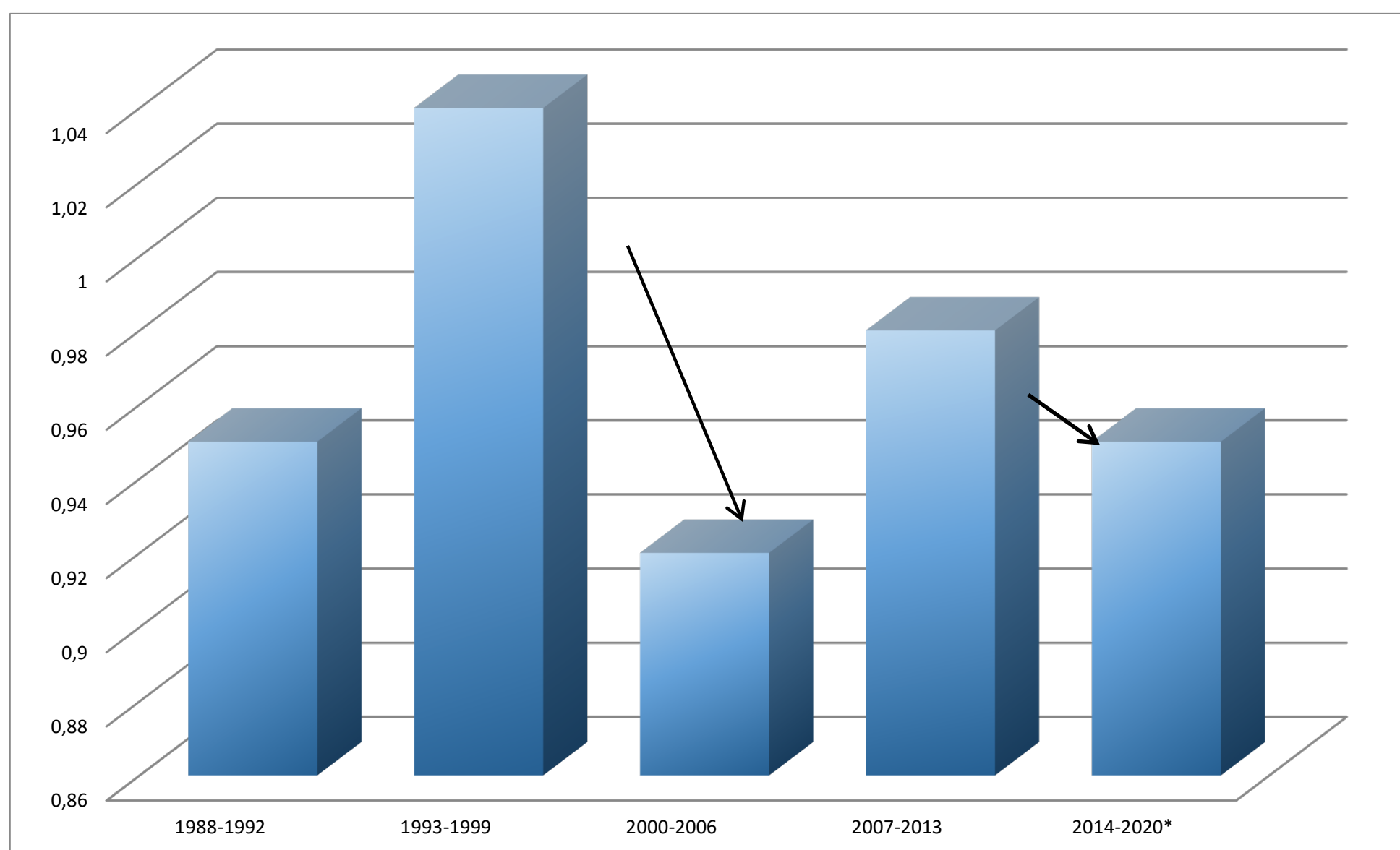


Graphique n° 5 : Évolution du budget de l'UE. Paiements exécutés en part du RNB-UE et par période de CFP.

Source : Traitement de l'auteur à partir des rapports financiers annuels de la Commission européenne.

* Pour les exercices 2019 et 2020, projection à partir du budget 2019 adopté et de la position du Conseil sur le projet de budget 2020, indépendamment de la récession prévisible à la suite de la crise sanitaire.

Force est donc de constater que la pleine application du traité de Lisbonne ne s'est pas traduite par un développement de la capacité budgétaire de l'UE mais s'est en réalité accompagnée, nonobstant la multiplication des références à la notion de solidarité, d'une assez brutale réduction des ambitions en la matière, ce qui n'a cependant rien d'inédit puisqu'un tel freinage budgétaire a pu être observé sous l'empire des traités antérieurs, comme le met bien en exergue le graphique n° 6.



Graphique n° 6 : Évolution du budget de l'UE. Paiements exécutés en part du RNB-UE.

Source : Traitement de l'auteur à partir des rapports financiers annuels de la Commission européenne.

* Pour les exercices 2019 et 2020, projection à partir du budget 2019 adopté et de la position du Conseil sur le projet de budget 2020, indépendamment de la récession prévisible à la suite de la crise sanitaire.

Il est, en tout état de cause, pour le moins révélateur de constater qu'en part du RNB, le budget de l'UE est redescendu pour la période 2014-2020 au niveau du paquet Delors I, « pré-maastrichien » et donc pré-Union européenne. Au-delà même des variations en définitive relativement modestes entre CFP, il est tout aussi significatif de relever que depuis plus de trente ans, les dépenses de l'organisation plafonnent à 2 % des dépenses des administrations publiques au sein de l'UE, et ce malgré la mise en place de l'Union économique et monétaire, ce qui, indépendamment de la place centrale accordée dans sa conception aux finances nationales dans une optique de coordination et de discipline, ne laisse de surprendre.

Or, si cette stagnation n'est pas directement imputable au traité de Lisbonne, force est de constater qu'en procédant à une forme de « reprise en main » des questions budgétaires par l'organe intergouvernemental, le succédané du traité constitutionnel a conforté les mécanismes qui la favorisent.

A. La consécration d'un CFP contribuant à plafonner la solidarité au sein de l'UE

Sur le plan budgétaire, l'un des apports significatifs du traité de Lisbonne est d'avoir consacré le cadre financier pluriannuel qui, jusque-là, n'était qu'une pratique institutionnelle certes bien ancrée depuis son apparition en 1988 mais non imposée par les actes constitutifs de sorte qu'il était, au

moins théoriquement, loisible à l'une des trois institutions signataires des accords interinstitutionnels successifs qui en constituaient le support d'y mettre fin au terme de la période d'encadrement⁵⁴. Dans une optique parfaitement vertueuse de discipline budgétaire permettant d'assurer l'évolution ordonnée des grandes catégories de dépenses dans le respect des ressources propres disponibles, le traité de Lisbonne ne se borne pas à consacrer la pratique institutionnelle, il la conforte en ne laissant subsister aucune ambiguïté quant à l'autorité du cadre sur le budget annuel qui devra en respecter les plafonds. L'organisation est en effet placée définitivement sous la contrainte d'un encadrement financier pluriannuel par l'intermédiaire d'un ingénieux mécanisme de prorogation des plafonds applicables au dernier exercice dans l'hypothèse où, à l'échéance du cadre, les institutions de l'UE ne parviendraient pas à s'entendre sur un nouveau CFP⁵⁵.

Reste que le renforcement de cet instrument de discipline budgétaire s'accompagne de la codification par le traité de Lisbonne d'une procédure législative spéciale relativement peu intégrée car conférant le pouvoir décisionnel au Conseil de l'UE statuant à l'unanimité. Il est vrai que ce dernier devra recueillir l'approbation du Parlement européen mais, compte tenu du mode de votation applicable au sein du Conseil, est largement amputée la capacité du Parlement d'obtenir, dans ce cadre, la prise en compte, autrement que symbolique, de ses orientations par l'organe intergouvernemental. Cette capacité est d'autant plus limitée qu'en consacrant le vote unanime au sein du Conseil en la matière, le traité de Lisbonne a favorisé la pérennisation de la pratique du « contrat fiscal » consistant à intégrer la négociation du CFP dans un « paquet » comprenant un volet proprement financier sous la forme d'un projet de nouvelle décision sur les ressources propres. Placé sous les auspices du principe selon lequel il n'y a d'accord sur rien aussi longtemps qu'il n'y a pas d'accord sur tout, ce dispositif de négociation conduit bien souvent les délégations nationales à ne s'entendre que sur le plus petit dénominateur commun, ce qui, sous l'influence de certains contributeurs nets, élégamment qualifiés de « frugaux », imprime une tendance nettement baissière par rapport aux propositions de la Commission, tendance qui, pour les raisons précitées n'a jamais – du moins jusqu'à présent – pu être, autrement que symboliquement, contrée par l'institution parlementaire, pourtant traditionnellement défenseur d'une consolidation budgétaire européenne.

Pire, cette dynamique procédurale entraîne l'absorption, dans ce cadre de négociation, de toute une série de questions parfaitement étrangères au CFP avec l'objectif manifeste, pour nombre de délégations nationales, de définir – en réalité de limiter autant que faire se peut – la trajectoire pluriannuelle de leur contribution nette. Pour s'en convaincre, il suffit de parcourir les dizaines de pages que comportent les conclusions du Conseil européen afférentes au CFP et qui, outrepassant manifestement l'office de leur auteur, entrent dans les détails – ô combien stratégiques sur le plan financier – des règles régissant certaines politiques sectorielles (conditions d'éligibilité, ventilation des crédits en fonction des divers objectifs etc.) pour finalement fixer les mécanismes ainsi que les montants de correction par les recettes à intégrer dans la DRP au profit des contributeurs nets

54 Voir notamment à cet égard, A. POTTEAU, « La mise en œuvre des nouvelles prérogatives budgétaires du Parlement européen », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 49-75.

55 Article 312 du traité FUE.

les plus « vindicatifs ». Ces dispositifs apparaissent alors comme l'ultime variable d'ajustement permettant de ramener le solde net de leurs bénéficiaires au niveau que ceux-ci sont en mesure d'accepter. Il n'est dès lors guère excessif de considérer qu'adopté dans ces conditions, le CFP n'est pas seulement un précieux instrument de discipline budgétaire, il est également *de facto* un vecteur de plafonnement par les représentants des États membres de la solidarité interétatique susceptible d'être exprimée par le budget de l'UE⁵⁶.

Compte tenu de ces modalités procédurales de définition des orientations budgétaires de l'UE, inutile donc de dire que l'évolution des soldes nets opérationnels au cours des deux dernières décennies n'est en rien le fruit du hasard et qu'elle résulte en réalité d'une forme de pilotage dans le cadre duquel la notion de solidarité est essentiellement appréhendée sous l'angle du plafonnement au motif qu'elle conduirait – pour reprendre la formule, à notre sens surannée, de Fontainebleau – « à une charge budgétaire excessive au regard de la prospérité relative »⁵⁷. Qu'on en juge ! Au cours des vingt-cinq dernières années, l'on observe ainsi une relative stabilité voire une légère contraction des soldes des principaux contributeurs nets bénéficiaires de mécanismes de correction⁵⁸. N'est-il pas remarquable que la contribution nette des Pays-Bas, c'est-à-dire d'un des membres les plus prospères de l'organisation (dont le RNB/habitant est 1,5 supérieur à la moyenne européenne) ait légèrement diminué en proportion de son RNB durant la période 1997-2018 au cours de laquelle l'UE a connu une succession d'élargissements d'une ampleur tout à fait inédite en ce qui concerne non seulement le nombre d'États membres (13) mais aussi et surtout le profil socio-économique des nouveaux entrants (disposant tous d'un RNB/habitant inférieur à la moyenne européenne et pour une moitié d'entre-eux inférieure de 50 % à la moyenne de l'UE-28). Pour réaliser ce tour de force, les « paquets CFP » furent d'une redoutable efficacité car, pour y parvenir, il fallait dans un même mouvement réduire le volume du budget en part du RNB pour le stabiliser en moyenne aux alentours de 1 %, limiter le volume des dépenses agricoles et structurelles sous couvert, le cas échéant, de modernisation du budget de l'UE pour enfin ajuster au moyen de significatifs mécanismes correcteurs.

En relevant ces incongruités du point de vue du cheminement de l'intégration européenne, il ne s'agit naturellement pas de soutenir que le budget de l'UE ne participe nullement à la solidarité entre les États membres. L'existence des soldes nets, aussi inepte soit le concept dès lors qu'il est présenté comme le coût/bénéfice résultant pour un État de son appartenance à l'UE⁵⁹, atteste au contraire de la réalité de cette solidarité qui se maintient dans une large mesure au sein de l'UE. Pour s'en

56 Voir sur ce point, 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*, Paris, Pedone, 2013, p. 149-171.

57 La Commission Prodi n'avait-elle pas proposé en son temps la mise en place d'un mécanisme de correction généralisé qui avait le mérite de la transparence et de l'équité entre, du moins, les principaux contributeurs nets mais qui exprimait en réalité cette idée de plafonnement de la solidarité entre États membres. cf. COM (2004) 501 final du 14 juillet 2004. En l'absence d'un tel mécanisme formel de plafonnement mais compte tenu de la manière dont certains États membres appréhendent le budget de l'UE, l'on peut soutenir que la dynamique procédurale conduit, en l'état de l'UE, à un plafonnement de fait résultant des arbitrages rendus par le Conseil européen.

58 À la notable exception du Royaume-Uni ayant concédé en 2007 que sa correction ne prenne pas en considération des dépenses non agricoles liées à l'élargissement, ce qui a pour effet d'accroître la contribution nette en part du RNB. Il n'en demeure pas qu'elle demeure contenue.

59 Le calcul comporte des failles méthodologiques résultant de la nécessité d'affecter les dépenses opérationnelles aux États membres. Par ailleurs, il écarte l'ensemble des externalités positives résultant de l'intégration européenne.

convaincre, il suffit de constater que, durant la période 2014-2018, le bénéfice net moyen le plus élevé avoisinant 4 % du RNB national est celui de la Bulgarie qui dispose du RNB/habitant le plus faible de l'UE sachant qu'il en était globalement de même, à la fin des années 1990, pour la Grèce dans l'UE à 15. Il n'en demeure pas moins que, pour maintenir ce niveau de solidarité avec les États membres dont le RNB/habitant est inférieur à 50 % de la moyenne européenne tout en limitant l'effort financier consenti par certains des plus riches, il a fallu sensiblement limiter la solidarité à l'égard de ceux qui se situent dans un entre-deux, tout en disposant d'un RNB/habitant très nettement en deçà de la moyenne européenne à 28. L'exemple du Portugal est à cet égard éloquent puisque, si l'on compare la période 1997-1999 à l'actuelle (2014-2018), son bénéfice net moyen a été divisé par deux (passant de 2,7 % à 1,25 % du RNB), et ce alors même que son RNB/habitant demeure inférieur de plus d'un tiers à la moyenne européenne. Or, dans le même temps, comme on a pu le constater, certains des États les mieux nantis n'ont subi, quant à eux, aucune dégradation de leur solde puisque leur contribution nette s'est stabilisée pour ne pas dire qu'elle a légèrement diminué en part du RNB...

Tableau n° 5 – Évolution des soldes nets moyens (1997-2018) (% du RNB national)

	1997-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2018
Allemagne	-0,47	-0,31	-0,36	-0,41
Pays-Bas	-0,41	-0,44	-0,35	-0,35
Royaume-Uni	-0,15	-0,13	-0,26	-0,29
Suède	-0,42	-0,34	-0,34	-0,36
France	-0,06	-0,14	-0,29	-0,29
Portugal	2,73	1,88	1,96	1,26
Grèce	3,79	2,46	2,27	2,41
Bulgarie	-	-	2,39	3,97

Source : Calcul de l'auteur à partir des données figurant dans les rapports financiers de la Commission européenne.

En consacrant la pratique institutionnelle de l'encadrement financier pluriannuel qui n'est pas sans vertu par ailleurs, le traité de Lisbonne a conforté un instrument qui, dans les conditions dans lesquelles il est arrêté et compte tenu de l'imprégnation par nombre d'acteurs de la bien mal nommée notion de « déséquilibre budgétaire », favorise une forme de plafonnement de la solidarité européenne que l'autorité budgétaire ne pourra pas fondamentalement contrer dès lors que ses prérogatives doivent être exercées dans le respect tant de la législation afférente aux ressources propres que du CFP⁶⁰.

Reste que ce dernier ne fixe que des plafonds de crédits, y compris dans le cadre des instruments de flexibilité qui l'accompagne de sorte que, dans le cadre de son office, l'autorité budgétaire participe également, certes dans le respect des actes normatifs de base, à la définition du degré de solidarité qui, sous sa houlette, pourrait donc être plus limitée que celle autorisée d'une certaine manière par les plafonds du CFP.

60 Articles 312 § 1 et 314 § 10 du traité FUE.

B. La consécration ambivalente de la codécision en matière budgétaire

Or, à cet égard, le traité de Lisbonne a opéré une réforme significative en alignant d'une certaine manière, moyennant la prise en compte des spécificités de la matière, la procédure budgétaire sur la procédure législative ordinaire, ce qui conduit à un changement de paradigme qui, il est vrai, avait été amorcé dans la pratique sous l'influence notamment des mécanismes de flexibilité des perspectives financières imposant l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire. Il n'en demeure pas moins qu'à une procédure dans le cadre de laquelle les désaccords entre les deux branches intergouvernementales et parlementaires étaient nécessairement tranchés par l'exercice d'un pouvoir de dernier mot accordé à chacune de deux institutions sur une catégorie de dépenses a été substituée une procédure de codécision impliquant nécessairement un accord des deux, au risque en cas d'échec de ne pas disposer de budget en début d'exercice, et donc de recourir au mécanisme pour le moins entravant des douzièmes provisoires conduisant mécaniquement, sauf en cas de déflation, à une contraction budgétaire. Si l'abrogation de la distinction procédurale entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires qui en résulte n'est nullement critiquable dès lors qu'elle apparaissait de plus en plus comme un vestige d'un passé désormais relativement éloigné, celui de la profonde asymétrie des pouvoirs budgétaires et législatifs du Parlement européen, le caractère codécisionnel de la procédure budgétaire qui en découle, en l'absence de véritable pouvoir de dernier mot, ne présente pas, aux yeux du moins de l'auteur de ces lignes, que des avantages⁶¹. Certes il contribue sans nul doute à conforter la légitimité démocratique du budget nécessairement approuvé désormais dans son intégralité par les représentants des citoyens européens mais au risque, compte tenu du positionnement historique des deux protagonistes, de placer l'instance parlementaire, rejetant traditionnellement les coupes linéaires systématiquement opérées par le Conseil à l'égard des demandes de crédits formulées par la Commission, face à une alternative des plus délétères pour l'intégration européenne : la voie de la fermeté quitte à assumer l'échec de la procédure budgétaire et le recours aux douzièmes ou la voie de la « responsabilité » au prix de significatifs compromis financiers voire de renoncements. La première procédure budgétaire placée intégralement sous l'empire du traité de Lisbonne a démontré la capacité de l'organe intergouvernemental de littéralement imposer aux parlementaires européens ses grands arbitrages en matière notamment de trajectoire des crédits de paiement. Estomaqués par l'intransigeance du Conseil ayant manifestement pleinement pris la mesure, à différence du Parlement, de la nouvelle dynamique procédurale, les parlementaires ont eu beau résister en comité de conciliation, ce qui a conduit à l'échec de la procédure initiale, ils se sont finalement résolus à plier quelques semaines plus tard dans le cadre de la seconde procédure, lorsqu'il est clairement apparu que, face à une coalition de contributeurs nets détenteurs de la minorité de blocage au sein du Conseil, il n'y avait d'alternative que celle des douzièmes et donc de la diminution du volume des crédits disponibles en valeur réelle⁶².

61 Voir sur ce point, A. POTTEAU, « La régressivité de la procédure budgétaire introduite par le traité de Lisbonne », *Europe*, avril 2011, p. 5-10.

62 *Idem.*

Ce scénario n'a cependant pas été systématiquement rejoué depuis lors. Si, à quatre reprises (budget initial 2011, 2013, 2015 et 2019), l'accord entre les deux branches de l'autorité n'a été trouvé qu'au cours d'une seconde procédure lancée, conformément au traité FUE, à la suite de l'échec de la phase de conciliation, force est de constater que le Conseil de l'UE n'est pas toujours resté complètement sourd aux amendements parlementaires. Reste que son degré d'ouverture dépend étroitement de la nature des crédits en cause.

S'agissant des crédits pour engagement, le Parlement européen a progressivement réussi à arracher, certes pas systématiquement mais régulièrement (budget initial 2014, 2015, 2018, 2019, 2020), le rétablissement, du moins en volume, des propositions présentées par la Commission, parfois augmentées de quelques dizaines voire centaines de millions d'euros. Ainsi il est désormais assez courant que le Conseil accède, en volume toujours, aux prétentions parlementaires dans des proportions relativement significatives, de l'ordre en règle générale d'un bon tiers, ce qui représente communément environ un milliard voire un milliard et demi supplémentaire par rapport à la position initiale adoptée par les représentants des États membres.

En matière de crédit de paiement, l'organe intergouvernemental est moins bien disposé. Ayant dans un premier temps fait montre d'inflexibilité sans doute par ivresse du pouvoir recouvré (budget initial 2011, 2012, 2013), le Conseil s'est cependant assoupli sous l'empire, il est vrai, du très frugal CFP 2014-2020. Il n'en demeure pas moins qu'il n'est généralement pas en mesure d'accepter lors de la conciliation, comme le demande le Parlement européen, de rétablir les propositions formulées de la Commission européenne de sorte que les concessions soutirées en matière de crédits de paiement, sans être totalement symboliques (pouvant épisodiquement atteindre le milliard d'euros, cf. budget initial 2015 et 2016), sont en retrait, parfois net, par rapport à celles faites à propos des engagements.

Si, comme en atteste l'épisode du budget 2011, la nouvelle procédure budgétaire introduite par le traité de Lisbonne peut favoriser la frugalité qu'appellent de leurs vœux certains contributeurs nets, il n'y a aucune fatalité en la matière dès lors que, depuis les origines, le Conseil statue, dans le cadre de la procédure budgétaire, à la majorité qualifiée de sorte que la tenue d'une ligne aussi rigoriste dans la négociation budgétaire implique de rassembler sous cette bannière de nombreux contributeurs nets dont la France ou l'Allemagne. N'y réussissant pas, il n'est pas exceptionnel que plusieurs délégations de contributeurs nets votent contre la position du Conseil jugée trop dispendieuse. Ainsi, comme en 2013 ou en 2014, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ont expressément émis un vote négatif à l'égard du budget 2020⁶³.

C'est dans ce contexte politique et normatif que l'Union doit affronter simultanément deux épreuves éprouvant la solidarité interétatique.

63 Document du Conseil de l'UE n° 14496/19

III. La solidarité entre États aux prises avec le brexit et la récession consécutive à la pandémie

Si ces deux événements ne sont à l'évidence pas de même nature, ils emportent des conséquences financières et budgétaires significatives (A) dont l'appréhension par l'organisation et ses États membres renseigne utilement sur la trajectoire de l'intégration européenne (B).

A. Les conséquences du Brexit et de la récession sur la solidarité entre États

Le retrait du Royaume-Uni de l'UE emporte d'innombrables conséquences en chaîne sur les équilibres financiers qui se sont progressivement établis au cours des dernières décennies. Il est vrai que l'accord de retrait permet de différer bon nombre d'entre elles.

Ainsi, compte tenu de la période de transition que ce dernier aménage, les obligations contributives du nouvel État tiers ont été maintenues jusqu'au 31 décembre 2020⁶⁴. Il faut dire que, durant cette période, le Royaume-Uni est demeuré éligible aux actions et politiques de l'Union⁶⁵. N'ayant finalement quitté qu'en janvier 2020 après plusieurs reports de l'échéance concédés à la demande des autorités britanniques empêtrées dans le processus interne d'approbation de l'accord de retrait, le Royaume-Uni a néanmoins pu prendre part à l'adoption du budget pour 2020 à l'égard duquel il s'est d'ailleurs opposé en vain en compagnie, comme on l'a déjà relevé, d'autres contributeurs qui estimaient excessif le niveau de dépenses envisagé. Reste que, durant l'exercice 2020, l'organisation a adopté, comme le permet le règlement financier, plusieurs budgets rectificatifs (BR) visant notamment à répondre à « des circonstances inévitables, exceptionnelles et imprévues »⁶⁶, ce qui s'avère extrêmement courant en pratique et en l'occurrence dicté par la crise sanitaire à laquelle l'UE souhaitait répondre en débloquant en particulier une aide d'urgence. Toujours est-il qu'à l'autonomie 2020 – soit plusieurs mois après le retrait-, pas moins de 7 BR avaient été adoptés accroissant les crédits de paiement de plus de huit milliards d'euros, ce qui s'est traduit par une augmentation mécanique de la « contribution britannique » de près d'un milliard d'euros – soit plus de 5 % de sa participation (hors RPT) – sans que l'intéressé n'ait pu participer à la procédure budgétaire ayant conduit à ce résultat⁶⁷. Or il se trouve que cette augmentation de crédits visait notamment à financer les aides d'urgence débloquées par l'UE dans le contexte de la pandémie de sorte que le Royaume-Uni y aura donc contribué au cours de la période de transition.

Durant cette période, l'association de ce dernier à la solidarité européenne aura cependant rencontré une limite résultant également de l'accord de retrait qui prémunit le nouvel État tiers des incidences sur ses obligations financières des modifications du cadre financier pluriannuel

64 Article 135 § 1 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *JOUE* n° L 29 du 31 janvier 2020, p. 7, tel modifié par la décision n° 1/2020 du 12 juin 2020 du comité mixte institué par ledit accord, *JOUE* n° L 225 du 14 juillet 2020, p. 53.

65 Id., art. 137 § 1.

66 Article 44 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.

67 Adoption définitive (UE, Euratom) 2020/1776 du budget rectificatif n° 7 de l'Union européenne pour l'exercice 2020, *JOUE* n° L 401 du 30 novembre 2020, p. 1.

2014-2020⁶⁸ ou encore des mesures d'assistance financière prenant la forme d'opérations d'emprunt/prêt décidées après l'entrée en vigueur dudit accord⁶⁹. C'est ainsi que le législateur de l'UE a veillé à ce que le Royaume-Uni ne se voit pas appliquer l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) institué en mai 2020 « dans un esprit de solidarité » et consistant à accorder une assistance financière aux États membres sous forme de prêts destinés en particulier au financement des mesures de chômage partiel décidées dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire⁷⁰. La mise en œuvre de cet instrument de 100 milliards d'euros ne devrait ainsi avoir aucune conséquence sur la part du Royaume-Uni dans les passifs éventuels de l'UE dont il est redevable.

Enfin, au-delà de la période de transition, le Royaume-Uni devra, conformément toujours à l'accord de retrait, assumer progressivement – au fur et à mesure des paiements à réaliser – sa part des engagements budgétaires européens restant à liquider au 31 décembre 2020. Dans le cadre du projet de budget pour 2021, la contribution brute – avant correction notamment (RPT compris) – du Royaume-Uni est ainsi estimée à 7,2 milliards d'euros⁷¹ (contre environ 25 pour 2020⁷²), la relative faiblesse du montant s'expliquant pour 2021 par les conditions spécifiques de mise à disposition prévues par l'accord de retrait.

Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de 2023, ces versements tendront à sensiblement diminuer pour finalement disparaître en tant que tels. Pour l'UE et ses États membres, cette perspective n'est guère réjouissante sur le plan budgétaire dès lors que le Royaume-Uni constituait, malgré sa correction, un important contributeur net de sorte que le retrait a nécessairement des conséquences financières significatives, équivalentes – toutes choses égales par ailleurs – à une perte nette d'environ 15 milliards d'euros⁷³, soit environ 10 % du budget.

La simple reconduction des moyens alloués au budget de l'UE dans cette nouvelle configuration à 27 implique donc une augmentation des ressources propres mises à disposition par les États membres de l'ordre, en moyenne⁷⁴, de 10 % et par conséquent un renforcement relativement sensible de la solidarité entre eux.

Le retrait britannique devait en outre théoriquement du moins – *i. e.* à droit constant – conduire à un renforcement de l'équité du mode de financement puisque ce départ emporte la disparition d'un mécanisme correcteur dont les modalités de prise en charge financière étaient peu équitables, et ce compte tenu des significatifs dégrèvements accordés aux principaux contributeurs nets (cf. *supra* I. B).

68 Article 135 § 2 de l'accord de retrait précité.

69 Id., article 143 § 1.

70 Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, *JOUE* n° L 159 du 20 mai 2020, p. 1.

71 Deuxième projet de budget de l'UE pour 2021.

72 BR 7/2020 précité.

73 En 2018, le Royaume-Uni avait ainsi versé à l'UE plus de 21 milliards d'euros de ressources propres (hors correction) quand, dans le même temps, 6,6 milliards d'euros de dépenses du budget de l'UE lui étaient « affectés » selon les calculs de la Commission. Cf. le rapport financier 2018 de la Commission européenne.

74 Les États membres finançant intégralement la correction britannique seront moins impactés puisque cette évolution sera partiellement compensée par la disparition de ce coûteux dispositif.

À l'abord de la troisième décennie du nouveau millénaire, l'UE est parallèlement confrontée à une sévère récession – de l'ordre de sept points en moyenne – résultant d'une pandémie et affectant l'ensemble des États membres. Au regard des ultimes prévisions de croissance de l'automne pour 2020, force est cependant de constater que l'ampleur de la dépression devrait considérablement varier d'un membre à l'autre allant de -12,4 % (Espagne) à -2,2 % (Lituanie) en passant par -9,4 % (France) et -5,6 % (Allemagne). Or cette contraction contrastée ne restera pas sans conséquence financière dès lors que, comme on a déjà eu le loisir de le souligner, l'organisation est principalement financée par une ressource assise sur le revenu national brut de sorte que les membres les plus affectés par la récession verront, dans le cadre des ajustements afférents à leur « contribution » pour 2020, leur part diminuer dans l'effort contributif au détriment des membres les moins exposés qui, quant à eux, verront leur contribution réévaluée à la hausse, ce qui traduit, sinon l'esprit de solidarité, du moins une certaine forme d'équité. Il se trouve au surplus que, compte tenu de leur caractère forfaitaire, les mécanismes de correction assis sur le RNB n'auront pas dans cette perspective d'effet stabilisateur pour leurs bénéficiaires dont, qui plus est, le PIB semble mieux résister (-3,4 % pour la Suède ou -5,3 % pour les Pays-Bas). À la lecture du BR 7 pour 2020 ajustant à la conjoncture les prévisions d'assiettes notamment de la ressource RNB, l'on constate ainsi logiquement que l'effort budgétaire consenti reposera davantage sur les États membres dont la croissance économique a été relativement moins affectée par la pandémie. Par rapport au budget 2020 initial, la « contribution » suédoise (hors RPT) par exemple progresse deux fois plus que la française (+13,8 % contre +6,8 %).

La solidarité entre membres pourrait donc en sortir renforcée, et ce d'autant que l'UE et ses États membres envisagent, dans ce contexte singulier, de renforcer les moyens à disposition du budget européen.

B. Vers une solidarité renouvelée dans une UE-27 frappée par une sévère récession

Face à l'ampleur exceptionnelle de la récession causée par la crise sanitaire, l'UE n'est en effet pas demeurée passive. Elle a rapidement conçu un plan de relance à la fois ambitieux, eu égard à l'envergure financière de 750 milliards d'euros, et audacieux compte tenu de son financement par ressources d'emprunt, y compris s'agissant des significatifs soutiens financiers non remboursables qu'ils comportent⁷⁵. Or cette démarche est formellement fondée sur l'article 122 du traité FUE qui, constituant la base juridique du règlement instituant l'instrument de relance⁷⁶, vise, on l'a vu, dans un « esprit de solidarité entre États membres », à décider des mesures appropriées à la situation économique. Au-delà des soubassements juridiques de ce dispositif, les objectifs qui lui sont assignés attestent de ce qu'il s'inscrit dans le cadre des actions entreprises par l'organisation à des fins de solidarité. Ainsi, si dans sa proposition, la Commission concède que la crise économique consécutive

⁷⁵ A. POTTEAU, « Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins. Une crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020/3, p. 567-592.

⁷⁶ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, *JOUE* L 433I du 22 décembre 2020, p. 23-27.

à la pandémie est systémique, elle relève également que « l'incidence de celle-ci diffère considérablement d'un État membre à l'autre [...] en fonction des structures économiques propres à chacun et des conditions qui y prévalaient initialement »⁷⁷. Dans ce contexte, le plan de relance est conçu en vue d'éviter que la crise n'accentue les disparités entre États membres. Cette logique visant à préserver la trajectoire de convergence et de cohésion économique et sociale transparaît plus particulièrement au sein de la Facilité pour la reprise et la résilience, mécanisme qui attire l'essentiel des ressources d'emprunt complètement mutualisées puisque finançant des soutiens non remboursables aux États membres (312,5 milliards d'euros). Dans ce cadre en effet, la clé de répartition des fonds entre les États membres devrait prendre en considération, outre la population, le PIB par habitant ainsi que, dans un premier temps, le taux de chômage moyen durant la période 2015-2019 puis, dans un second, la perte de PIB pour la période 2020-2021⁷⁸. S'inscrivant dans la continuité de la politique de cohésion développée depuis plusieurs décennies par l'Union à partir de ses ressources propres, cette facilité devrait donc, au moyen des ressources d'emprunts, accentuer sensiblement la solidarité entre États membres. Compte tenu des critères de répartition des crédits retenus, il n'est ainsi guère surprenant d'observer qu'en cas de remboursement par la ressource complémentaire fondée sur le RNB, apparaît très clairement une ligne de partage traduisant la solidarité entre États membres à laquelle l'UE s'attache manifestement. Force est ainsi de constater qu'en l'état de la prospérité relative de chacun, le caractère positif ou négatif du solde net à l'égard du dispositif dépendrait, pour les États membres, de ce que leur RNB/habitant est supérieur (contribution nette) ou inférieur (bénéficiaire net) à la moyenne européenne.

La comparaison de la situation française avec celle de l'Italie est à cet égard extrêmement révélatrice. La récession devait frapper en 2020 les deux États dans des proportions globalement équivalentes (plus de 9 points, contre 7 pour l'UE selon les estimations de la Commission). Il n'en demeure pas moins que, disposant à la fois d'un taux de chômage légèrement plus élevé et surtout d'un RNB/habitant significativement plus faible et en dessous de la moyenne de l'UE, l'Italie serait, selon nos projections (cf. *infra* le tableau n° 8), bénéficiaire nette dans des proportions relativement significatives (26 milliards d'euros) alors que, disposant d'un RNB/habitant supérieur à la moyenne de l'UE, la France est inversement nettement contributrice nette (18 milliards d'euros).

Ces calculs sont naturellement discutables à de très nombreux égards, et notamment au regard de ce que l'UE s'astreint précisément à articuler ce plan de relance avec une réforme des ressources propres visant notamment à ce que l'emprunt ne soit finalement pas remboursé par les États membres par le truchement de la ressource RNB. Il n'en demeure pas moins que ces projections – en partie hasardeuses car se fondant sur les RNB prévisionnels pour 2021 – soulignent l'indéniable contribution du plan de relance à la solidarité au sein de l'UE.

77 COM (2020) 441 final du 28 mai 2020, p. 1.

78 Conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020, EUCO 10/20, point A16, spéc. p. 5.

Tableau n° 6 – Facilité pour la reprise et la résilience

	Répartition des fonds non remboursables				Solde net théorique**		RNB/hab. UE : 100
	Engagements 2021-2022 70 %*	Engagements 2023 30 % (prévision)*	Allocation totale maximale	% du total	En millions €	%/RNB	
Bulgarie	4 326	1 655	5 981	1,91	4 606	0,879	25
Roumanie	9 529	4 271	13 800	4,4	8 894	0,475	33
Croatie	4 322	1 628	5 950	1,90	4 794	1,088	40
Pologne	18 917	4 143	23 060	7,37	12 123	0,290	41
Hongrie	4 330	1 927	6 257	2,00	3 257	0,284	42
Lettonie	1 531	342	1 873	0,59	1 186	0,452	49
Lituanie	1 952	480	2 432	0,77	1 370	0,338	50
Slovaquie	4 333	1 502	5 835	1,86	3 710	0,458	52
Grèce	12 612	3 631	16 243	5,19	12 243	0,803	55
République tchèque	3 301	3 444	6 745	2,15	2 308	0,136	60
Estonie	709	308	1 017	0,32	392	0,164	61
Portugal	9 107	4 066	13 173	4,21	8 642	0,500	62
Slovénie	1 195	363	1 558	0,49	496	0,122	71
Chypre	764	204	968	0,30	499	0,279	75
Malta	160	44	204	0,06	-77	-0,072	77
Espagne	43 480	15 688	59 168	18,93	31 824	0,305	84
Italie	44 724	20 732	65 456	20,94	26 175	0,174	94
France	22 699	14 695	37 394	11,96	-18 387	-0,086	116
Belgique	3 402	1 746	5 148	1,64	-5 540	-0,136	129
Allemagne	15 203	7 514	22 717	7,26	-57 908	-0,188	135
Finlande	1 550	782	2 332	0,74	-3 012	-0,147	137
Autriche	2 082	913	2 995	0,95	-5 911	-0,174	141
Pays-Bas	3 667	1 905	5 572	1,78	-12 241	-0,180	146
Suède	2 716	985	3 701	1,18	-6 768	-0,169	151
Irlande	853	420	1 273	0,40	-4 665	-0,206	169
Danemark	1 216	338	1 554	0,49	-5 571	-0,205	171
Luxembourg	72	21	93	0,02	-907	-0,238	322
EU27	218 750	93 750	312 500	100	0	0	100

* Source : Commission européenne, 2020.

** Calculs de l'auteur dans l'hypothèse d'un remboursement par le budget de l'UE en ayant recours à la ressource complémentaire fondée sur le RNB (hors correction) en recourant à la clé de contribution appliquée dans le cadre du projet de budget pour 2021.

Reste à déterminer si ce plan de relance aussi exceptionnel que temporaire s'inscrit dans un mouvement plus général d'affermissement de la solidarité entre États membres par l'intermédiaire du budget de l'UE. Cette quête s'impose d'autant plus que, hasard des circonstances, la récession consécutive à la pandémie est intervenue au cours de la phase conclusive de la négociation du paquet CFP 2021-2027 d'une UE à 27 privée donc de la conséquente contribution nette britannique. Dans un tel contexte, il n'est guère surprenant, compte tenu de la pratique développée depuis 1988

(cf. *infra* II. A) s'agissant de l'encadrement financier pluriannuel, de constater que le plan de relance a été *in extremis* conçu et négocié en étroite articulation avec le paquet CFP. Le Conseil européen affirme lui-même qu'ils « vont de pair »⁷⁹. Politiquement il pouvait d'ailleurs difficilement en être autrement dès lors qu'il était envisagé de recourir à la décision sur les ressources propres à la fois pour autoriser le recours à cet exceptionnel emprunt mais aussi pour veiller à ce que l'organisation soit assurée de disposer des capacités financières pour le rembourser⁸⁰.

La trajectoire de la solidarité interétatique devrait donc s'apprécier à l'aune de l'ensemble du paquet dont le CFP demeure en tout état de cause la pièce centrale à moyen terme.

Or, à ce dernier égard, les enveloppes agréées par le Conseil européen de juillet 2020 pouvaient *prima facie* sembler ouvrir, malgré les coupes obtenues par les « frugaux », la voie à une perspective d'inversion de la tendance globalement baissière observée depuis l'Agenda 2000 (cf. *supra*).

Un premier indice aurait pu en être fourni avec la traduction au sein du CFP des plafonds annuels de crédit en part du RNB. Compte tenu sans doute des turbulences affectant cet agrégat en période de crise sanitaire et économique, la Commission a manifestement renoncé, dans le cadre de sa proposition modifiée de CFP présentée en mai 2020, à cette pratique apparue pourtant dès les premières perspectives financières. Il semble que les organes intergouvernementaux parachèvent cette surprenante évolution de sorte que n'apparaît plus la marge sous le plafond des ressources propres qui, dans l'optique de discipline envisagée par le traité FUE, constituait une donnée importante bien que précaire puisque fondée sur une délicate prévision de croissance sur 7 ans.

Toujours est-il que, selon nos calculs⁸¹, l'arbitrage des Chefs d'État et de gouvernement porterait le CFP 2021-2027 à environ 1,04 % du RNB (pour les crédits de paiements⁸²), ce qui constituerait facialement une assez nette progression par rapport aux deux derniers cadres (2014-2020 : 0,95 % ; 2007-2013 : 1 %⁸³). Cette élévation mérite cependant d'être triplement nuancée.

Il importe tout d'abord de relever qu'à la différence de ses prédécesseurs, le nouveau CFP intègre le Fonds européen de développement (FED) doté d'une trentaine de milliards pour la période 2014-2020 de sorte qu'à périmètre constant, la progression est bien plus limitée (le CFP retrouvant le symbolique niveau de 1 % du RNB).

Par conséquent, cette augmentation ne résulte en réalité que du retrait britannique qui prive l'UE d'environ 15 % de son RNB, ce qui a mécaniquement pour effet d'accroître le montant traduisant en part de cet agrégat les plafonds de crédits.

79 Conclusions de juillet 2020 précitées, p. 1.

80 Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE n° L 424 du 15 décembre 2020, p. 1.

81 Ne prenant pas en considération la sévère récession intervenue en 2020.

82 Hors instruments de flexibilité placés hors du CFP.

83 Nous comparons ici logiquement avec l'estimation en part du RNB telle qu'établie au moment de l'adoption du CFP, également hors instruments de flexibilité placés hors du CFP.

Cette élévation a, au surplus, des effets déformants car le Royaume-Uni financera, conformément à l'accord de retrait, sa part des restes à liquider au titre du CFP 2014-2020, ce qui devrait représenter de l'ordre d'une petite vingtaine de milliards d'euros nets pour l'UE, réduisant d'autant l'effort financier consenti par les 27 au titre du CFP 2021-2027.

Cette évolution en demi-teinte peut être appréhendée de deux manières complémentaires. Elle peut être vue comme la manifestation de la volonté de l'UE et de ses États membres de maintenir les capacités financières de l'organisation en dépit du retrait d'un important contributeur net. À cet égard, est révélatrice l'élévation, en réalité inédite depuis plus d'un quart de siècle, du plafond pérenne⁸⁴ des ressources propres de 1, 20 % à 1, 40 % du RNB⁸⁵ qui permet de compenser la diminution du RNB de l'UE résultant du retrait du Royaume-Uni.

Il n'en demeure pas moins qu'en valeur absolue et réelle (prix 2018), la trajectoire envisagée par le CFP 2021-2027 marque plutôt le pas par rapport au CFP 2014-2020 pourtant particulièrement contraint puisqu'à périmètre constant (intégration du FED), il conduit à une diminution des crédits d'engagement comme de paiement de l'ordre respectivement de 60 milliards en crédits d'engagement (-5, 4 %) et de 13 milliards (-1, 2 %) en crédits de paiement.

Si contraction il semble donc y avoir, elle est loin d'être équivalente à la perte de ressources consécutives au retrait britannique. En engagement, elle correspond dans une large mesure à la part du Royaume-Uni dans les dépenses de l'organisation. Autrement dit, le retrait du significatif contributeur qu'est le Royaume-Uni devrait être assez largement amorti sur le plan budgétaire par un renforcement des contributions nationales et donc, *prima facie*, de la solidarité interétatique.

Tableau n° 7 – Projection des mécanismes de correction (UE-27) (En millions d'euros, DRP 2020)

	Pays-Bas	Allemagne	Suède	Danemark	Autriche
Réduction brute de ressource RNB	1 921	3 671	1 069	377	565
Réduction nette de ressource RNB	1 484	1 722	798	203	345
% des corrections dans la contribution finale (hors RPT)	23 %	5, 25 %	18,5 %	6,5 %	8,5 %

(1) Calculs de l'auteur à partir des assiettes de RNB-27 (hors Royaume-Uni) prévues par le Budget rectificatif n° 7/2020.

Ce serait cependant sans compter avec les mécanismes de correction non seulement reconduits pour la période 2021-2027 mais en réalité assez largement amplifiés, contrairement à ce qu'avaient préconisé la Commission et défendu le Parlement européen. L'inéquité du mode de financement de l'UE perdure donc mais c'était sans doute le prix à acquitter pour non seulement éviter un décrochage du budget de l'UE post-brexite et obtenir parallèlement un ambitieux plan de relance. Force est en tous les cas de constater que la progression du montant des corrections allouées permet d'amortir

84 Hors remboursement du plan de relance.

85 Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 précitée.

– plus ou moins significativement (cf. le tableau n° 7) – les conséquences financières résultant pour les prospères contributeurs nets de la stabilisation, en dépit du retrait britannique, de la voilure budgétaire européenne.

Davantage que le traité de Lisbonne, assez largement décevant en la matière, les vicissitudes auxquelles l'Union européenne est confrontée – retrait d'un des principaux contributeurs nets promouvant l'exigence de « juste retour », crise sanitaire inédite conduisant à une sévère récession –, renseignent utilement sur le degré de solidarité interétatique s'exprimant au travers du budget de l'organisation. Si, à cet égard, le bilan peut paraître mitigé compte tenu notamment de la subsistance d'importants mécanismes de correction, la dynamique intégrative offerte par le plan de relance, au travers en particulier du financement de son remboursement par de nouvelles ressources propres, ouvre la perspective, sinon d'un changement, du moins d'une évolution du paradigme conduisant à dépasser le cadre étatique dans l'appréhension de la solidarité.