

Europe

BUDGET ET PLAN DE RELANCE DE L'UNION EUROPÉENNE: LES MULTIPLES BATAILLES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Théo Verdier

09/09/2020

Que revêt le plan de relance de l'Union européenne, estimé à 750 milliards d'euros, pour répondre à la crise de la Covid-19? Cet accord, historique, fait pourtant bon nombre de concessions sur le budget pluriannuel de l'Union, en particulier sur l'environnement, la santé, le numérique ou l'éducation, à la demande des États "frugaux". Théo Verdier, vice-président du Mouvement européen-France en charge des campagnes d'opinion, décrypte le rôle fondamental, dans ces négociations, du Parlement européen dont les membres entendent bien peser sur la réduction du budget européen qu'ils contestent et sur la création des ressources propres.

À l'issue du Conseil européen de juillet, les chefs d'État des vingt-sept pays de l'Union européenne (UE) se sont accordés sur la mise en œuvre d'un plan de relance estimé à 750 milliards d'euros. L'accord a ceci d'historique qu'il permet à l'UE d'emprunter en commun pour financer la reprise économique jusqu'en 2023. Ainsi que d'alimenter une enveloppe de 390 milliards d'euros de subventions directes aux États les plus atteints par l'impact économique du confinement.

L'importance du consensus forgé dans la douleur au Conseil européen a été largement soulignée à travers l'Union, notamment par les États bénéficiaires. Le succès de ce sommet estival ne masque pas pour autant les concessions faites sur le budget pluriannuel de l'Union européenne, négocié en parallèle du plan de relance. Et ce, en vue d'obtenir l'accord des États dits « frugaux », Autriche et Pays-Bas en tête.

En vue de maximiser l'enveloppe dédiée à la relance, les budgets alloués aux priorités politiques de l'UE ont été revus à la baisse. On peut citer à titre d'exemple la réduction de l'ambition affichée du programme de mobilité Erasmus, la disparition des financements pour un programme européen dédié à la santé. Sur le climat, le Fonds de transition juste, mécanisme d'encouragement à la transition énergétique, passe de 40 à 17,5 milliards d'euros. En ce qui concerne l'investissement, et notamment dans le secteur du numérique, le programme InvestEU, héritier du « plan Juncker »,

passé de 30 à 8,5 milliards d'euros.

Le Parlement européen a souligné, dans une résolution signée par la quasi-unanimité des groupes politiques, l'ambiguïté de la position des États membres. Si l'accord est effectivement historique dans la mesure où il permet un financement solidaire de la relance économique, les élus critiquent vertement les baisses concédées sur le budget pluriannuel. Ils pointent également du doigt le manque de clarté du Conseil européen en ce qui concerne le remboursement des emprunts contractés en commun, dont les premières échéances sont attendues pour 2028. Si la création de ressources propres à l'Union européenne est bien mentionnée dans les conclusions du sommet, aucun calendrier n'est prévu pour leur mise en place, à l'exception de la contribution plastique qui entre en vigueur en 2021.

Le Parlement européen engage ainsi une négociation à plusieurs volets, portant à la fois sur les sommes engagées, le formalisme du budget pluriannuel – en vue d'acter le principe d'une révision à mi-parcours –, les conditions du remboursement ou encore le mécanisme de contrôle de l'État de droit. L'assemblée de Strasbourg dispose d'un pouvoir non négligeable dans ce processus : ses membres peuvent opposer leur veto à l'adoption du budget de l'UE – ils ne se prononcent néanmoins pas sur le seul plan de relance. Le besoin aigu de recevoir les financements européens dans les États les plus atteints risque toutefois de limiter la capacité des députés à jouer la carte du blocage institutionnel. En prime, le Conseil européen semble avoir atteint en juillet dernier les limites du consensus à vingt-sept. Les marges de négociations de la présidence allemande du Conseil de l'UE demeurent restreintes. Dans ce contexte, quels sont les véritables objectifs de la négociation qui s'engage au Parlement européen ? Quelles concessions peuvent faire les chefs d'État après les négociations de juillet, marquées par de fortes tensions ?

Les lignes rouges du Parlement européen

Le Parlement européen reconnaît dans sa résolution du 23 juillet 2020 portant sur les conclusions du Conseil européen « que la création de l'instrument de relance représente une avancée historique pour l'Union ». Le texte fait office de mandat pour les négociations à venir. Il conteste en ce sens « l'accord politique » du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel (CFP) – la dénomination technique du budget européen – pour la période 2021-2027. Les élus déplorent « la focalisation exclusive sur les positions et intérêts nationaux » et mettent en garde contre les « coupes » effectuées dans certains programmes : santé et recherche, jeunesse, transformation numérique ou encore « transition des régions qui dépendent du carbone ».

Concrètement, le Parlement européen formule un certain nombre d'ambitions pour le prochain

budget européen. Il demande entre autres à être intégré au mécanisme de contrôle de l'État de droit pour l'attribution des fonds et exige « la création d'un ensemble de nouvelles ressources propres d'ici à la fin du CFP 2021-2027 », visant à couvrir *a minima* les remboursements liés au plan de relance. Les élus européens demandent de plus une renégociation des enveloppes accordées à certains programmes phares de l'Union.

Parmi l'ensemble des revendications du Parlement européen, se pose la question d'identifier les lignes rouges défendues par une majorité des députés, en vue de peser face au Conseil. Pour Valérie Hayer, députée européenne Renaissance (LREM) et membre de l'équipe de négociation sur le budget du Parlement européen, « les avancées sur les ressources propres sont fondamentales ». Rappelant que 85% des ressources de l'UE proviennent des contributions nationales, elle note que « même les chefs d'État les plus pro-européens viennent au Conseil en se demandant : 'combien je vais ramener ?' ». La capacité pour l'Union de lever de nouvelles recettes communes permettrait ainsi de « casser cette logique du juste retour ».

Au-delà des ressources propres, la députée signale deux autres priorités dans les tractations à venir : en premier lieu, voir le Parlement européen jouer un rôle dans le mécanisme de contrôle de l'État de droit. Puis, la revue des montants annoncés pour certains programmes européens. « Le Parlement résonne en termes de différence entre ce qu'il a proposé, ce qu'a proposé la Commission et le compromis du Conseil. Par exemple, sur Erasmus, on a déjà une augmentation par rapport au précédent CFP, mais on en demande une supérieure ».

Une position partiellement partagée par sa collègue Manon Aubry (LFI), qui trace également parmi les objectifs de son groupe la constitution de nouvelles ressources propres « pour se donner les moyens de rembourser l'emprunt sans peser sur le budget de l'UE ou sur les finances des citoyens ». Elle plaide de même pour annuler les coupes dans le budget, « notamment sur les programmes agricoles et les enjeux écologiques ». Elle précise enfin son refus de voir mis en place des « conditionnalités austéritaires » et des réformes structurelles en échange de l'attribution des fonds pour les États demandeurs.

« Les députés ont posé plusieurs lignes rouges qui sont cohérentes depuis le début de leur mandat en 2019 », commente ainsi Anna Hubert, journaliste, spécialiste de la politique environnementale énergie-climat de l'UE. Elle rappelle que le Parlement européen avait défendu la constitution d'un budget 2021-2027 de 2 000 milliards d'euros, contre 1074 milliards dans la proposition actuelle du Conseil. « La principale revendication concerne la réduction du budget européen. L'autre point clé est la création de ressources propres. Et pas uniquement un accord de principe mais un calendrier et un chiffrage », complète cette journaliste en poste permanent à Bruxelles.

Face à l'urgence de l'adoption du plan de relance et du budget européen, Sébastien Lumet, directeur du bureau de Bruxelles du Groupe d'études géopolitiques, estime que « le Parlement européen a intérêt à concentrer les négociations sur des points restreints mais clés : les ressources propres, l'État de droit, la révision à mi-parcours. Il est essentiel que le Parlement fasse un usage inventif de sa marge de manœuvre sur le CFP pour asseoir sa légitimité institutionnelle et politique. Cela va dans le sens des rapports de force budgétaires européens ».

Pour cet expert de la politique communautaire, « le Parlement européen est dans une position de négociation assez classique malgré le caractère exceptionnel de cette séquence budgétaire : la Commission fait sa proposition, le Parlement européen présente une position plus ambitieuse. Le Conseil au final réduit la voilure puis fait quelques concessions aux députés ». De fait, les parlementaires auront de grandes difficultés à utiliser sérieusement la menace du droit de veto sur le budget européen.

En premier lieu, « il est difficile de rejeter un accord politique de cette ampleur », rappelle Sébastien Lumet. Bien que de plus en plus indépendants des dirigeants européens, les parlementaires restent soumis à des impératifs politiques, étant liés pour une partie d'entre eux au soutien de leurs chefs d'État ou à une position partisane.

En effet, les options du Parlement « se limitent à un accord ou un rejet », rappelle Anna Hubert. « Et s'il y a rejet, on se retrouve avec une proportion du budget 2014-2020 reconduite pour quelques mois, ce qui représente moins d'argent que la proposition actuellement sur la table, si on inclut le plan de relance ». La faiblesse du Parlement européen repose essentiellement sur ce sentiment d'urgence. Les pays bénéficiaires attendent les fonds européens et comptent sur leur déblocage en 2021 pour alimenter leurs propres projets de soutien à l'économie. En France par exemple, le Premier ministre Jean Castex a rappelé à plusieurs reprises que le financement communautaire contribuerait à hauteur de 40% au plan de relance hexagonal. « Si on [les eurodéputés] ne vote pas le CFP, il sera en théorie bloqué et cela contraindra le Conseil à une nouvelle négociation. Mais je ne suis pas sûre que le Parlement européen souhaite jouer ce jeu-là jusqu'au bout », analyse en ce sens Manon Aubry. « Je crains qu'un certain nombre de groupes se couchent notamment sous la pression des capitales européennes. Ce serait une terrible erreur », complète-t-elle.

Créer de nouvelles ressources propres pour l'Union : enjeu clé des négociations

La mise en place de nouvelles ressources propres apparaît au premier rang des priorités du

Parlement européen pour le prochain exercice budgétaire. Et ce, en vue de rembourser les emprunts contractés en commun afin d'alimenter le plan de relance. À terme, ces revenus permettront également aux institutions européennes de financer les priorités européennes indépendamment de la contribution des États. Les députés européens attendent donc du Conseil et de la Commission un calendrier et des points d'étape précis pour instaurer une série de recettes fiscales supplémentaires.

Le Parlement européen défend l'instauration de six nouvelles ressources propres. La contribution plastique entrera en vigueur en 2021. Elle établit un régime de participation financière à verser par les États pour chaque kilo de plastique non recyclé. Sur le plan des mesures environnementales, sont également proposées une refonte du système d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, ainsi que la mise en place d'une taxe carbone aux frontières. S'en suit un plaidoyer pour mettre en place une taxe sur les géants du numérique, une assiette commune pour l'impôt des sociétés ainsi qu'une taxe sur les transactions financières. « Ce sont les propositions que porte le Parlement européen depuis maintenant deux ans », rappelle Valérie Hayer.

Si les nouvelles recettes potentielles sont sur la table, le Parlement européen lutte pour les voir se concrétiser lors de la prochaine programmation budgétaire. Une volonté théoriquement partagée par le Conseil européen, dont les conclusions du 21 juillet affirment : « L'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres ». Une déclaration d'intention qui ne permet pas d'assurer en tant que telle la création de nouvelles recettes communautaires.

« Il est assez incroyable de constater qu'on a mis tant de temps à se dire comment on allait rembourser de l'argent sans évoquer de manière sérieuse la façon dont on allait se le procurer », commente Anne Hubert. Car en cas d'échec dans la mise en place de produits budgétaires suffisants au remboursement des emprunts, demeure l'hypothèse d'un acquittement des échéances sur la base des contributions nationales. Les pays membres étant peu enclins à augmenter leurs participations au budget européen, ce mode de fonctionnement tendrait à affaiblir le prochain budget européen, l'amputant du montant des remboursements à effectuer.

Ressources propres : vers un blocage politique européen ?

En France, le président de la République adopte une position volontariste, significativement plus assertive que la formulation du Conseil européen. « Ce n'est pas le contribuable français qui paiera » pour le plan de relance, a-t-il affirmé lors de son passage au 20H de TF1 à l'issue du sommet. Emmanuel Macron assure que « l'Europe va progressivement créer des ressources

propres qui vont permettre de rembourser au niveau européen ».

Le dirigeant français présente ainsi comme décidée la mise en place de recettes qui ne font pour l'instant l'objet d'aucun consensus au niveau européen. « C'est là où il ment aux Français, il n'y a rien dans l'accord sur la mise en place de ressources propres », juge Manon Aubry. « Et la seule ressource actée, c'est la taxe plastique évaluée à 3 milliards d'euros de recettes par an », complète-t-elle.

Le débat sur la possibilité pour l'Union de lever de nouvelles taxes infuse de longue date dans l'espace public européen. L'avancée des différents dossiers sur la table fait face à une divergence de vues sur l'avenir de l'Union et les missions qui lui sont dévolues. « Il y a d'abord un problème politique, voire philosophique. Les ressources propres représentent l'accès pour la Commission européenne à une certaine forme d'autonomie financière. Ce qui pose des questions sur la manière dont on voit l'Union européenne, comme un simple marché ou un projet politique, voire fédéraliste », analyse Anna Hubert. Avec la possibilité d'emprunter sur les marchés pour se financer, l'UE acquiert une compétence supplémentaire. Ce qui rapproche plus encore son fonctionnement de celui d'un véritable État. « Cela contribue au rapprochement des vingt-sept, ces prérogatives budgétaires et fiscales étant plutôt liées à l'action et à l'identité des États-nations », note Laura Mercier, journaliste spécialisée ayant suivi le sommet européen de juillet dernier.

Au-delà du débat sur le rôle et les missions de l'Union, aplani voire lissé par l'impact de la crise sanitaire, demeurent la multiplicité et la diversité des intérêts nationaux sur les questions fiscales. Chaque État européen juge au vu de ses intérêts propres l'entrée en vigueur de taxes européennes. « Il n'y a pas véritablement de consensus fort sur la création de ressources propres. Ceux qui s'opposaient à la création même de ressources propres, généralement les plus libéraux, ne sont pas les mêmes qui s'opposent à certaines de ces ressources comme la taxe carbone », ajoute Anna Hubert. La Pologne et la République Tchèque se montrent ainsi réticentes à la mise en place d'une fiscalité européenne sur le CO₂ perçue, selon la journaliste, comme un risque pour certains pans de leur industrie.

Sur un autre plan, l'Union n'arrive pas à progresser pour mettre en place une taxe sur les géants du numérique. Un impôt défendu par la France qui est allée jusqu'à faire, un temps, cavalier seul dans sa mise en place. La présidence allemande de l'Union favorise encore sur cette question l'approche multilatérale de l'OCDE, freinée jusqu'à aujourd'hui par les États-Unis. Une fois de plus, on peut noter le volontarisme français sur le dossier : Clément Beaune, secrétaire d'État aux Affaires européennes, affirmait cet été avoir convaincu vingt-cinq des vingt-sept États membres de créer une taxe européenne. Il pointe du doigt les gouvernements irlandais et néerlandais, derniers

réfractaires au projet parmi les vingt-sept.

La création de nouvelles recettes fiscales européennes fait ainsi face à une opposition protéiforme, différente pour chaque dossier évoqué. Les blocages prévisibles des différentes taxes par les États membres incitent le Parlement européen à exiger dès maintenant la mise au point d'un calendrier précis de mise en œuvre. Avec la tentation d'utiliser le débat budgétaire pour faire pression sur les chefs d'État. « Puisque refuser le budget est le seul levier politique du Parlement européen, utilisons-le pour obliger les autres institutions à poser ce débat [des nouvelles ressources propres, NDLR] », affirmait ainsi dès le mois d'avril dernier le député européen Raphaël Glucksmann au sein du groupe Socialistes et démocrates au Parlement européen, dans un entretien accordé à la Fondation Jean-Jaurès.

Le Parlement européen fait néanmoins face à une forte contrainte temporelle qui diminue son pouvoir de négociation face aux États membres. « Pour emprunter sur les marchés financiers, la Commission européenne se base sur la décision du Conseil d'augmentation du plafond des ressources propres », explique la députée européenne Valérie Hayer. « Dans cette décision sur les ressources propres, il y a différents éléments : les rabais de certains États membres par exemple. Ainsi que les nouvelles ressources propres, une seule étant déjà mentionnée approuvée explicitement : la contribution plastique. Nous souhaitons ajouter des ressources supplémentaires », ajoute-t-elle.

Or, avant d'entrer en vigueur, toute décision relative aux ressources propres de l'Union doit être ratifiée par les Parlements des vingt-sept États membres. « Juridiquement, la Commission ne pourra pas emprunter avant que ce texte soit ratifié dans tous les États », rappelle Valérie Hayer. La durée moyenne d'adoption par les différents parlements nationaux est d'environ deux ans. « C'est pour ça que le processus de ratification doit être le plus rapide possible », appuie-t-elle.

Avant de poursuivre le processus auprès des parlements nationaux, les députés européens doivent émettre une « opinion » sur le texte. Pour ne pas ralentir le processus, celle-ci sera publiée au mois de septembre. « L'idéal aurait été d'avoir une discussion aboutie sur le relèvement des plafonds et les nouvelles ressources, puis d'amorcer les démarches d'approbation », note Valérie Hayer.

Face à l'urgence, le Parlement entend donc acter la création d'une contribution plastique et assurer le lancement du plan de relance. « En parallèle, on négocie pour la mise en œuvre des autres ressources propres. Je pense qu'on peut en avoir une deuxième dès fin 2021 », commente la députée LREM. D'ici là, le Parlement européen aura perdu son pouvoir de blocage. D'où l'importance des négociations à venir au dernier trimestre 2020 pour avancer le plus possible sur ces dossiers

lors des échanges sur le prochain CFP. Et ce, en gardant en mémoire que certains États sont « susceptibles de se défausser au dernier moment », comme le craint Valérie Hayer, en dépit de l'accord théorique du Conseil européen de juillet dernier en faveur de la création de nouvelles ressources propres.

L'unanimité des parlements nationaux complique toutefois la poursuite à court terme d'un débat plus poussé sur l'émission de nouvelles ressources propres. Le consensus autour de la position actuelle – qui autorise la Commission à emprunter sur les marchés et permet la création de la contribution plastique – risque de constituer le plus petit dénominateur commun pour recueillir l'aval des parlementaires des vingt-sept États membres.

En ce sens, les tensions du dernier Conseil européen rappellent que les dirigeants « frugaux » sont enclins à durcir le ton vis-à-vis de leurs partenaires européens pour des questions de politique nationale. 51% des Néerlandais jugent ainsi que la position de négociation du Premier ministre Mark Rutte a été la bonne lors du dernier Conseil européen, 39% aurait souhaité le voir encore plus ferme. En Finlande, la Première ministre Sanna Marin a été durement critiquée par son opposition parlementaire pour avoir adopté une stratégie moins tranchée que celles des quatre « frugaux » – Autriche, Pays-Bas, Suède, Danemark – et obtenu finalement un rabais inférieur sur la contribution finlandaise au budget européen.

Une fois encore, le danger du débat sur les ressources propres de l'UE est qu'il soit perçu sous le seul prisme des intérêts nationaux. Les députés européens mettent à profit la crise sanitaire pour engager cette bataille face aux chefs d'État des vingt-sept. Pour poursuivre dans cette voie à moyen terme, ce sont les opinions publiques qu'il faudra savoir convaincre dans les États les plus réticents.