

BLOG POST

BRAS DE FER ENTRE LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL SUR LE BUDGET DE L'UNION : DES VAINQUEURS, DES VAINCUS ?

17/11/2020 | CHRISTINE VERGER | DROIT ET INSTITUTIONS

Par Christine Verger, Vice-Présidente de l'Institut Jacques Delors, rapporteure de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors

Le veto que la Hongrie et la Pologne viennent d'opposer, le 16 novembre, au budget européen et au plan de relance vise à mettre en échec le compromis entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE concernant l'octroi des fonds européens aux États à leur respect de l'État de droit. Explication de ce compromis important tant institutionnellement que politiquement :

L'accord historique du 21 juillet

Lors du Conseil européen du 21 juillet 2020, les 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, après 4 jours et nuits d'âpres discussions, parvenaient à un accord historique sur le budget de l'Union pour la période 2021-2027 (1 074 milliards d'euros) et sur un plan de relance au niveau européen de 750 milliards d'euros (390 milliards en subventions, le reste en prêts). Une mutualisation de la dette des États contractée par la Commission pour réaliser des transferts vers les États membres, et remboursée collectivement, était décidée : une grande première !¹ L'attribution des fonds était conditionnée au respect de l'État de droit dans les pays.

Mais, revers de la médaille et fruit d'un compromis nécessitant l'unanimité de tous les États, de nombreux financements étaient réduits par rapport à la proposition initiale de la Commission, notamment concernant les politiques de recherche, d'éducation, du numérique, de la santé, de la défense. Et la procédure concernant le respect de l'État de droit restait fort ambiguë.

1. Sébastien Maillard, «Un accord historique à améliorer et à réaliser», Institut Jacques Delors, 27 juillet 2020.

La balle est dans le camp du Parlement européen

La balle était alors lancée dans le camp du Parlement européen. En effet, le plafond annuel de dépenses dans le budget de l'Union est fixé dans un plan de financement à long terme, négocié tous les 7 ans, et dénommé Cadre Financier Pluriannuel (CFP). Sur le CFP, le Parlement dispose d'un pouvoir d'approbation, équivalent à un droit de veto. Le Conseil de l'Union décide quant à lui à l'unanimité.

Sur le plan de relance, le Parlement européen n'est qu'informé mais le plan étant adossé au CFP, les deux sont liés.

Le dilemme du Parlement

Le Parlement se trouvait donc confronté à un terrible dilemme. D'un côté, il s'agissait d'obtenir des améliorations (39 milliards en plus) sur trois combats qui lui sont chers concernant 15 programmes phares correspondant à des politiques européennes prioritaires pour l'avenir, le futur des ressources propres de l'Union – en vue de diminuer la part des contributions nationales au budget – et l'État de droit. De l'autre côté, il s'agissait de ne pas mettre en péril la mise en œuvre du plan de relance, qui doit produire des effets concrets et attendus rapidement sur la vie quotidienne des citoyens et la vie économique et sociale de nombreux pays suite à la crise sanitaire.

Un Parlement uni, à quelques nuances près

La grande majorité des groupes politiques du Parlement, représentée par une équipe de négociation de 6 membres², est restée unie pendant toute la durée des négociations. Mais des nuances sont apparues au fil du temps (le plus souvent non exprimées en public), reflétées dans les débats de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors³ lors de sa réunion du 26 octobre 2020.

Pour certains, l'essentiel était de préserver la date du 1er janvier pour l'application du plan de relance, et de concentrer le combat du Parlement sur des sujets prioritaires et compréhensibles par l'opinion publique – notamment la politique de santé et le programme Erasmus – tout en y ajoutant la nécessité d'obtenir plus de précisions sur l'avenir des ressources propres, et en évitant un blocage institutionnel trop long.

Les mêmes, cependant, mettaient en lumière le caractère préoccupant de l'attitude du Conseil, consistant de fait à renationaliser certaines dépenses portant sur des sujets sociaux et régaliens. Pour d'autres, il apparaissait trop clairement que derrière le « miracle » de l'accord de juillet, toutes les politiques d'avenir avaient été rabotées et que le Conseil utilisait la tactique du « à prendre ou à laisser » tout en favorisant la dimension intergouvernementale de l'Union, déjà à l'œuvre depuis plusieurs années. Pour ces derniers,

². Johan Van Overtveldt (ECR, président de la Commission des budgets), Jan Olbrycht (PPE, co-rapporteur CFP), Margarida Marques (S&D, co-rapporteuse CFP), José Manuel Fernandes (PPE, co-rapporteur ressources propres), Valérie Hayer (Renew, co-rapporteuse ressources propres) & Rasmus Andersen (Les Verts/ALE).

³. Composé de : Pascal Lamy (président), Christine Verger (rapporteuse), Pervenche Berès, Jean-Louis Bourlanges, Monica Frassoni, Daniel Freund, Fabienne Keller, Alain Lamassoure, Javier Moreno Sánchez (membres).

l'essentiel était de résister, en choisissant ses combats et en rejetant la responsabilité sur les États membres, quitte à ne pas respecter la date du 1er janvier.

D'autres encore relativisaient une vision trop négative des résultats du Conseil européen, soulignant la pyramide assez cohérente sur le Green Deal et la numérisation entre les niveaux national et européen.

L'offensive pour le respect de l'État de droit

Mais l'autre offensive fondamentale était lancée par le Parlement sur la conditionnalité de l'octroi des fonds au respect de l'État de droit dans les pays bénéficiaires. Une bataille sur des valeurs, et pas seulement sur des montants. Le Parlement pouvait s'estimer appuyé sur ce point par l'opinion publique, une enquête Eurobaromètre d'octobre 2020 indiquant que 77% des Européens soutiennent l'idée que l'Union européenne ne devrait distribuer des fonds aux États membres que si les gouvernements nationaux appliquent l'État de droit et respectent les principes démocratiques⁴.

Certains États, tels que l'Autriche et les Pays-Bas, au côté du Parlement européen, se faisaient les chantres de l'État de droit, non sans arrière-pensées (comme « frugaux » auto-proclamés, ils avaient accepté le plan de relance de juillet à contrecœur). **Le Parlement menaçait de ne pas approuver le budget de l'Union si le Conseil ne faisait pas de concessions sur l'État de droit.** Pour lui, il était essentiel avant tout de mettre en place un mécanisme efficace assurant notamment aux destinataires finaux des fonds de réellement en bénéficier.

Certains députés proposaient de faire remonter la gestion des fonds européens à la Commission, à l'instar du mécanisme utilisé pour la pré-adhésion.

Dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 6 octobre 2020⁵, les présidents des 4 principaux groupes politiques du Parlement (PPE, S&D, Renew Europe et Les Verts) écrivaient : « [N]os valeurs ne sont pas à vendre. [...] Dans certains États membres, nous voyons une poignée de gens prendre le contrôle des fonds comme des marchés publics, et la corruption devenir la norme. [...] [U]ne véritable conditionnalité liée au respect de l'État de droit dans le budget européen est indispensable pour s'attaquer à ces problèmes ».

Pour sa part, l'Institut Jacques Delors proposait le 14 octobre 2020 les termes précis d'un accord acceptable par toutes les parties⁶. Pour la chercheuse Eulalia Rubio, le Parlement devait revoir ses ambitions à la baisse sur les modalités de la prise de décision, mais demander d'élargir la portée de l'instrument (nature des violations de l'État de droit, clarté et précision des conditions pour déclencher son utilisation, etc.).

4. "PUBLIC OPINION IN THE EU IN TIMES OF COVID-19 (3rd SURVEY), First Results", Parlement européen, Octobre 2020.

5. « Budget européen : une véritable conditionnalité liée au respect de l'État de droit est indispensable », *Le Monde*, 06 octobre 2020.

6. Eulalia Rubio, « Conditionnalité au respect de l'État de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », Institut Jacques Delors, 14 octobre 2020.

Un compromis sur l'État de droit

Le compromis trouvé entre les négociateurs du Parlement et la présidence allemande du Conseil le 5 novembre va dans la ligne de cette proposition : en particulier, le Conseil accepte d'élargir la portée de l'instrument qui ne couvrira pas seulement les irrégularités prouvées dans l'utilisation des fonds européens mais toutes les violations qui affectent ou risquent d'affecter sérieusement la gestion des fonds ou les intérêts financiers de l'Union (avec des exemples de cas tels que la menace de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le défaut de correction de décisions arbitraires ou illégales et la limitation des recours juridiques). Le Parlement obtient partiellement gain de cause à travers l'introduction de dispositions permettant de protéger les bénéficiaires finaux. Contrairement à ce que les députés européens demandaient, l'accord ne permet pas à la Commission de récupérer les fonds européens aux mains des États et de les redistribuer aux bénéficiaires finaux. Mais l'accord renforce les obligations des États et de la Commission pour protéger ces derniers (par exemple, création d'un site internet pour leur permettre d'informer la Commission en cas de manquement des obligations, etc.). Enfin, le Parlement a réussi à faire raccourcir le délai dont la Commission et le Conseil disposeront pour l'adoption de mesures contre un État membre (maximum de 7 à 9 mois au lieu de 12 à 13 mois, comme le demandaient initialement les Vingt-Sept). Le Conseil obtient malgré tout gain de cause sur les modalités de la prise de décision (à la majorité qualifiée classique, et non inversée comme demandait le Parlement européen).

Les principaux groupes politiques du Parlement européen se sont félicités de cet accord, à la fois étape importante en vue d'un accord sur le CFP — que les États membres hostiles à la clause sur l'État de droit ont pris en otage — et établissant pour la première fois un mécanisme liant l'octroi des fonds européens et l'État de droit.

Il reste bien sûr à faire adopter le compromis par le Parlement lors de sa session de fin novembre, et surtout par le Conseil. Viktor Orbán a déjà exprimé son hostilité le 9 novembre, ainsi que son homologue polonais, hostilité confirmée lors d'une réunion des ambassadeurs des Vingt-Sept le 16 novembre. Les États membres devront également prouver que ce mécanisme de sanction pourra être appliqué concrètement.

Un compromis sur le budget pluriannuel

Quelques jours plus tard, le 10 novembre, était trouvé un accord sur le montant du budget pluriannuel entre les négociateurs du Parlement et la présidence allemande. L'accord porte sur une augmentation de 16 milliards d'euros, affectés notamment aux programmes suivants :

- Horizon Europe (programme-cadre recherche et innovation, + 4 milliards),
- Erasmus (+ 2,2 milliards),
- Santé (+ 3,4 milliards),
- InvestEU (nouveau du CFP visant à regrouper dans une seule structure tous les instruments financiers actuellement mis en œuvre pour soutenir l'investissement en Europe, + 1 milliard).

Environ 12,5 milliards d'euros seront de l'argent «frais», issu en particulier des **amendes** liées à la politique européenne de concurrence.

Par ailleurs, une feuille de route est décidée concernant **l'introduction de nouvelles ressources propres** : si le Conseil avait déjà accepté le principe d'une taxe sur les déchets plastiques non recyclés, la Commission est chargée de faire des propositions dans des délais précis sur une taxe carbone aux frontières, une taxe sur le numérique et une taxe sur les transactions financières notamment.

Sur le plan de relance, le Parlement obtient également le pouvoir de contrôler comment les montants provenant du plan de relance seront dépensés. Il a obtenu, en particulier, que les trois institutions se rencontrent régulièrement pour évaluer la mise en œuvre des fonds et que le Parlement européen, en collaboration avec le Conseil, puisse vérifier tout écart par rapport aux plans convenus précédemment.

Le compromis prévoit enfin qu'**au moins 30% du montant total du budget de l'Union et des dépenses du plan de relance soutiennent les objectifs climatiques.**

Cet accord, qui ne modifie pas les plafonds convenus lors du Conseil européen de juillet 2020, ouvre la voie à la **mise en œuvre du CFP dès janvier 2021**. Il amorce aussi le processus de ratification dans les États membres pour les ressources propres et le plan de relance. La Commission ne pourra en effet emprunter sur les marchés que quand la décision sur les ressources propres aura été ratifiée par les 39 parlements des 27 États membres.

Une première appréciation de ces compromis

De belles victoires pour le Parlement européen

Ce fut une rude bataille de plus de 2 mois. Mais le Parlement européen obtient sans nul doute un succès, à la fois sur le dossier de l'État de droit et sur l'augmentation des montants pour certaines politiques d'avenir clés. Sur ce dernier point, la somme de 16 milliards paraît dérisoire par rapport aux 1 074 milliards que les États étaient prêts à déboursier, les 12,5 milliards d'euros d'argent «frais» représentant 1,16% du total. Mais, **historiquement, le Parlement européen n'avait jamais obtenu de telles augmentations**, sauf pour le CFP 1989-1992. Pour le CFP 2000-2006 et 2007-2013, il avait obtenu 0,21% et 0,23% respectivement, et dans la négociation du CFP 2014-2020, il n'avait obtenu aucune augmentation par rapport aux plafonds proposés par le Conseil européen. Au-delà du symbole, les politiques concernées sont essentielles pour l'avenir post-Covid et le budget est ainsi rééquilibré.

En second lieu, l'accord instaure une nouvelle pratique, **l'utilisation des recettes des amendes liées à la politique de concurrence pour financer les programmes européens** plutôt que de les transférer aux États via une réduction des contributions nationales au budget de l'Union. Cette nouvelle pratique n'avait jamais été concédée par le passé au Parlement européen par le Conseil. Si elle devenait un principe dans les années à venir, ce serait un grand succès, car les amendes peuvent rapporter d'1,5 à 2 milliards d'euros par an.

Grâce à l'utilisation de ces recettes, les montants supplémentaires obtenus ne modifient pas les plafonds adoptés par le Conseil en juillet 2020, ce qui **respecte le délicat équilibre** politique obtenu.

Un succès que beaucoup n'imaginaient pas, tant le Parlement était pris dans le piège de l'urgence. Les représentants de tous les groupes politiques, à l'exception d'ID (Identité et Démocratie - extrême-droite), lors de la session du 11 novembre, se sont félicités de l'accord, certains parlant même d'un accord « historique ». Il s'agit certes d'un compromis où chacun a dû faire des concessions, qui décevra sans doute une partie des bénéficiaires concernés, mais étant donné la très faible marge de manœuvre dont disposaient les uns et les autres, le résultat est visible et compréhensible pour l'opinion publique.

Les problèmes de fond demeurent

Indépendamment des étapes qui restent à franchir, notamment l'accord du Conseil et des parlements nationaux, le caractère opérationnel de l'accord sur l'État de droit dépendra de sa mise en œuvre concrète.

De même sur les ressources propres de l'Union, un long chemin reste à parcourir.

Nombre de questions politiques et institutionnelles restent également ouvertes :

- La présence de partis politiques ne respectant pas les valeurs fondamentales de l'Union dans les principaux groupes et familles politiques européens.
- La faiblesse du budget de l'Union européenne face aux défis posés au continent européen (un peu plus d'1% du PIB annuel cumulé des États membres), en dehors du plan de relance.
- La complexité de la procédure budgétaire, et les limites du processus démocratique, avec un Parlement européen dénué notamment de pouvoirs sur les recettes de l'Union. Le débat budgétaire récent illustre-t-il une confirmation de la dimension intergouvernementale de l'Union, ou un sursaut de la seule institution élue au suffrage universel direct ?
- Les compétences de l'Union doivent-elles être revues ainsi que ses règles de décision ?

Tels sont les défis principaux illustrés par le « bras de fer » budgétaire des dernières semaines, posés à la future Conférence sur l'avenir de l'Europe qui devrait prochainement démarrer ses travaux. ■

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors