

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 43

Hiver 2020

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA)

Éditorial – Le réveil du Parlement européen face au budget pluriannuel proposé par le Conseil européen en juillet 2020

Gilbert Koenig

Dans une résolution du Parlement européen (PE) de juillet 2020, les députés européens manifestent leur mauvaise humeur en rappelant que le pouvoir budgétaire européen n'est détenu, selon l'article 314 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFE), que par eux et par les membres du Conseil de l'Union européenne (UE). Or les négociations qui ont abouti à la

Sommaire

Éditorial – Le réveil du Parlement européen face au budget pluriannuel proposé par le Conseil européen en juillet 2020

Gilbert Koenig.....1

La discipline budgétaire dans la zone euro : rêve ou réalité ?

Amélie Barbier-Gauchard.....5

Le plan de relance proposé par le Conseil européen : source d'espoirs et de frustrations

Gilbert Koenig.....9

La vulnérabilité des jeunes face au chômage

Isabelle Terraz.....19

Démocratie participative et bien-être subjectif

Jean-Alain Héraud.....27

proposition de budget que la Commission européenne (CE) doit transmettre au PE et au Conseil européen ont été menées essentiellement par les membres du Conseil européen. Selon le PE, ces derniers se sont comportés comme des législateurs de fait en présentant une proposition budgétaire à prendre ou à laisser alors même que leurs interventions ne sont pas prévues explicitement par le TFE. Les députés européens refusent d'être mis devant un fait accompli qui limite leur rôle à une acceptation ou à un rejet de cette proposition. Ils revendiquent l'ouverture de

négociations directes avec le Conseil de l'UE et la CE en vue d'améliorer la proposition du Conseil européen en se fondant sur l'article 312 §5 du TFE selon lequel « tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption ». Les négociations

engagées le 27 août 2020 entre ces trois institutions sur l'accord du Conseil européen portent sur les principales revendications du PE qui menace de ne pas approuver le budget pluriannuel si certaines d'entre elles sont rejetées.

Une première revendication porte sur le volume du budget pluriannuel européen proposé par le Conseil européen à l'exclusion du plan de relance qui lui est adossé. En effet, il a fallu plus de deux ans de négociations pour aboutir à la proposition d'un budget pluriannuel dont les dépenses se montent à 1074,3 milliards d'euros en crédits d'engagement, exprimées aux prix de 2018. Ce montant est assez modeste si l'on considère qu'il doit bénéficier à 27 États pour une période de 7 ans (2021-2027). Le volume de ce budget est inférieur à celui du budget de la période 2014-2020 (1082,3 milliards d'euros) et à ceux des budgets proposés par la CE en 2018 (1134,5 milliards) et en 2020 (1100 milliards). On est loin des 2000 milliards d'euros qu'exigeait le Parlement en 2018 et des 1300 milliards de 2019. Le caractère relativement modeste du budget pluriannuel est cependant atténué, au moins pour la période 2021-2023, par une partie importante des dépenses du plan de relance européen qui doit être dépensée au cours de cette période.

Dans les négociations ouvertes en août, le PE a demandé une rallonge du budget de 38 milliards d'euros afin de rétablir les moyens financiers de certains programmes phares dont les financements ont été réduits au cours des discussions au sein du Conseil européen. Le Conseil de l'UE propose de limiter cette rallonge à 9 milliards au plus, ce qui a amené le PE à suspendre les discussions le 8 octobre. Après d'intenses consultations, la reprise des négociations a abouti le 10 novembre 2020 à un accord dans lequel le PE obtient pour le budget européen pluriannuel un complément de 16 milliards d'euros qui sera financé par des ressources propres, notamment par les amendes imposées en cas de non-respect des règles de la concurrence. Cette rallonge permet de réduire un peu l'importance des coupes de 112,5 milliards d'euros faites au détriment de l'intérêt collectif par le Conseil européen dans différents programmes budgétaires que la CE proposait de renforcer grâce à des dotations issues du plan de relance (voir l'article de G. Koenig dans ce numéro). Elle permet notamment de réduire le montant des coupes effectuées sur les dotations en euros accordées aux programmes dans les domaines suivants : santé (3,4 milliards), recherche (2,2 milliards), Erasmus (2,2 milliards), gestion des

frontières (1,5 milliards), production culturelle (0,8 milliard) et de renforcer les mécanismes de flexibilité qui garantissent la capacité du budget à faire face à des besoins imprévus.

Une seconde revendication du PE porte sur les recettes du budget européen. Le PE exige la mise en place d'ici 2024 de nouvelles ressources propres pour le financement du budget européen. Ces ressources devraient réduire le risque de récession à partir de cette date lorsque les dépenses destinées à faciliter la reprise et la résilience (89,6 % des dépenses du plan de relance) ne financeront plus l'économie. De plus, elles devraient permettre de rembourser la dette européenne souscrite pour financer le plan de relance d'ici 2058. Enfin, elles devraient inciter les autorités européennes à augmenter les plafonds de dépenses des budgets pluriannuels futurs tout en réduisant les charges des États contributeurs au financement de ces budgets, ce qui rendrait l'UE moins dépendante du bon vouloir des États pour financer ses politiques. Le PE a obtenu dans l'accord du 10 novembre un calendrier juridiquement contraignant pour la création de nouvelles ressources propres. Mais il est probable qu'une partie de ces ressources, notamment les taxes sur les transactions financières internationales qui doivent être mises en place en 2026 ne pourra exercer ses effets que dans le budget pluriannuel 2028-2034.

Du côté de la seconde catégorie de recettes budgétaires, le Parlement s'oppose au principe « du juste retour » qui se fonde sur la comparaison qu'effectue chaque pays entre sa contribution au financement du budget et les dépenses budgétaires dont il bénéficie. En effet, ce principe se révèle non-pertinent sur le plan comptable et économique, et incompatible avec le principe européen de solidarité. C'est pourtant sur la base de ce principe que le Conseil européen a maintenu les rabais accordés dans le passé à l'Allemagne, à l'Autriche, au Danemark, aux Pays-Bas et à la Suède sur leur contribution au financement du budget européen. Ces pays, sauf l'Allemagne, ont même obtenu des compléments, de sorte que le montant annuel de ces rabais représente 7,6 milliards d'euros financés par les contributions des autres pays. Le PE n'a pas obtenu la suppression de ces rabais, car le Conseil européen les avait accordés à ces pays pour obtenir leur adhésion au consensus sur le budget et le plan de relance.

Une troisième revendication porte sur l'obligation d'un pays qui désire obtenir des fonds publics de l'UE à respecter l'état de droit. Cette conditionnalité a été

édulcorée dans la proposition du Conseil européen de juillet pour éviter le blocage des négociations par la Pologne et la Hongrie. Les députés européens ont fermement critiqué cette concession et ont obtenu, dans un accord passé le 5 novembre avec le Conseil de l'UE et la CE, l'intégration dans le budget pluriannuel d'un mécanisme plus solide qui permet de priver de ressources publiques les pays ne respectant pas l'état de droit. Cela a déclenché les vétos de la Pologne et de la Hongrie qui ont bloqué l'activation du budget pluriannuel et du plan de relance. Ces vétos ont été levés par un compromis obtenu lors du Conseil européen du 10 décembre 2020. Ce compromis permet de maintenir les exigences du PE, ce qui doit mettre fin à sa menace de rejeter la proposition du budget européen.

Le PE s'est invité à la table des négociations sur le budget pluriannuel sans y avoir été invité formellement par la TFE qui ne lui réserve que le droit d'approuver ou de rejeter la proposition budgétaire. Mais cette intervention est arrivée trop tard pour obtenir de la CE et du Conseil de l'UE des modifications importantes de la proposition du Conseil européen, car de tels changements auraient mis en cause le consensus acquis péniblement après de longues négociations au sein du Conseil européen, ce qui aurait beaucoup retardé l'adoption du budget.

L'intervention même tardive du PE a cependant attiré l'attention sur la faiblesse de l'utilisation de la méthode intergouvernementale dans les négociations européennes qui risquent ainsi d'être dominées par les intérêts particuliers des États au détriment des intérêts de l'UE. Il serait préférable de substituer à cette méthode une approche communautaire qui, tout en tenant compte des intérêts des États, défend ceux de l'UE. De plus, le PE montre les inconvénients de la recherche de l'unanimité pour l'acceptation du budget, car cela nécessite des concessions sur des principes européens importants, comme ceux de la solidarité et du respect de l'état de droit. Une telle unanimité ne pourra être obtenue, sans mise en cause de tels principes, que si tous les membres de l'UE partagent la même vision de l'avenir de l'UE, ce qui n'est pas le cas actuellement comme le montrent les négociations au sein du Conseil européen. Enfin, en obtenant un engagement contraignant pour la création de ressources propres importantes, le PE s'est ouvert la perspective de mener une politique économique autonome lui permettant de faire face à de nouveaux défis (révolution numérique, gestion des problèmes environnementaux et des problèmes de migration).