

HERVÉ JOUANJEAN

ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU BUDGET
À LA COMMISSION EUROPÉENNE.

VICE-PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE

ACCORD BUDGÉTAIRE DE JUILLET 2020 : RÉVOLUTION OU FEU DE PAILLE ?

La négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne n'a jamais été une promenade de tout repos. Elle est traditionnellement le point de cristallisation des ambitions divergentes des Etats membres sur les politiques de l'Union européenne et leur avenir. Elle est aussi le point central de friction des égoïsmes et des égoïsmes nationaux. C'est dire qu'il faut aux négociateurs beaucoup de résilience, une grande capacité à composer sans se renier pour parvenir à un résultat qui est évidemment toujours en retrait par rapport aux ambitions de la Commission Européenne et aux besoins de l'Europe. La négociation du cadre financier pour la période 2021-2027 n'a pas dérogé à la règle. Le Brexit rendait déjà l'exercice périlleux, les effets de la crise sanitaire sur l'économie européenne n'ont fait qu'accentuer encore la difficulté.

LES ACTEURS.

S'il revient à la Commission de faire les propositions qu'elle estime appropriées pour l'Union européenne, c'est le Conseil des Ministres qui adopte les textes législatifs nécessaires relatif au cadre financier après avoir obtenu le consentement du Parlement européen. Le Conseil européen qui ne dispose pas du pouvoir législatif définit à l'unanimité les grandes orientations du cadre financier à venir c'est-à-dire les grandes masses qui seront dépensées pour

chaque politique. Le Conseil des Ministres, en codécision avec le Parlement européen, adopte les textes juridiques nécessaires à la mise en place des programmes sectoriels et à leur exécution puisqu'il ne peut pas y avoir de dépense sans base juridique.

LE CONTEXTE.

La proposition initiale de cadre financier pluriannuel de la Commission européenne a été adoptée par la Commission Juncker en mai 2018. Elle proposait 1135 Mds d'euros en crédits d'engagements, une baisse en termes réels par rapport au cadre précédent. Elle était contrainte par les conséquences du Brexit, c'est-à-dire du départ d'un Etat membre contributeur net au budget, et guidée par de nouvelles orientations en matière d'action climatique et de défense, espace et sécurité. Dans sa sagesse, la Commission avait fait le choix de partager en deux le déficit lié au Brexit. Une partie devait aboutir à une baisse de la dépense tandis que l'autre partie devait être assumée par les Etats membres et, bien évidemment, par les contributeurs nets. Elle proposait aussi la suppression de tous les rabais qui avaient fleuri dans le sillage du « rabais » britannique mis en place par l'Accord de Fontainebleau. En mai 2020, la Commission von der Leyen, prenant acte des difficultés enregistrées entre les Etats membres lors du premier débat entre les chefs d'Etat et de gouvernement de février 2020, a révisé la proposition initiale

en la réduisant à 1100 Mds d'euros et privilégiant la dimension « Pacte vert », en cohérence avec les propositions présentées en la matière en février 2020.

Les conséquences économiques majeures de la crise de la Covid-19 ont amené la France et l'Allemagne à proposer un plan de relance d'envergure

La négociation DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL EST TRADITIONNELLEMENT LE POINT DE CRISTALLISATION DES AMBITIONS DIVERGENTES DES ETATS MEMBRES SUR LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LEUR AVENIR

au niveau européen repris par la Commission européenne et baptisé « Next Generation EU » (NGEU). Les négociations ont abouti à un accord au niveau du Conseil européen le 21 juillet dernier. L'idée d'utiliser la capacité d'emprunt de l'Union européenne n'était pas en soi une nouveauté puisque des instruments existent déjà au niveau européen tels que

les emprunts « balance des paiements » qui permettent à des Etats membres de bénéficier de conditions d'emprunt des plus favorables. De même, l'un des pré-décesseurs du Mécanisme européen de stabilité (MES), le MESF (Mécanisme européen de stabilité financière), créé dans l'urgence en 2010 permettait d'intervenir sur les marchés financiers pour collecter des montants considérables. En revanche, la possibilité d'utiliser une partie des fonds collectés sur les marchés pour financer des dons en faveur des Etats membres les plus en difficulté a constitué une innovation majeure puisque le remboursement des sommes empruntées correspondantes sera assumé par l'ensemble des Etats membres et non par le seul bénéficiaire du don.

EVALUATION PRÉLIMINAIRE DE LA SITUATION.

Au stade auquel cet article est rédigé, la procédure d'adoption du cadre financier et du plan de relance n'est pas achevée puisque le Parlement européen doit encore donner son consentement à l'accord intervenu sur le futur cadre financier. Quant au plan de relance, l'accord du 21 juillet prévoit que l'autorité budgétaire exerce un contrôle politique qui doit être défini par un accord entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Les tractations complexes encore à venir porteront non seulement sur le montant du cadre financier, le respect du contrôle démocratique mais aussi sur le respect de l'Etat de droit, une question qui a fait l'objet de longs débats lors du Conseil européen de juillet, les nouvelles « ressources propres » comme l'annonce le Parlement européen dès le 23 juillet dernier.

Il est extrêmement difficile de tirer des conclusions définitives sur l'accord du 21 juillet dans la mesure où il porte sur des dispositions dont la nature est très différente. Le cadre financier pluriannuel a été établi par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et reste la référence institutionnelle pour l'avenir tandis que « Next Generation EU est une réponse exception-

nelle à des circonstances temporaires mais extrêmes » et « le pouvoir d'emprunter conféré à la Commission est clairement limité en termes de volume, de durée et de portée ». Dans le cours de la négociation, il y a eu une affectation de dépenses qui auraient dû figurer dans le cadre du cadre financier pluriannuel vers le plan de relance, ce qui leur donne une pérennité plus douteuse sur le moyen ou long terme. On ne peut donc être que caricatural sous bien des angles et seul le temps nous dira si cet accord fut une étape historique ou une occasion ratée pour l'intégration européenne.

Le cadre financier pluriannuel

A première vue, les chiffres du prochain cadre financier pluriannuel sont décevants et les coupes effectuées par rapport aux ambitions affichées sont préoccupantes. L'accord global pour la période 2021-2027 porte sur un montant total en engagements de 1074 milliards

d'euros, en réduction forte par rapport à la proposition initiale de la Commission. Les budgets pour la politique de cohésion et la politique agricole ont été révisés à la hausse par rapport à cette dernière, confirmant le poids traditionnel des Etats « agricoles » et des Etats « Cohésion » dans la négociation. Les rabais n'ont pas été supprimés. Comme par le passé, ce sont les politiques nouvelles proposées par la Commission dans le cadre d'une approche de recalibrage du budget qui ont payé le prix mais dans certaines limites. Deux points importants toutefois : les programmes de soutien à l'investissement dans les domaines de la recherche, du numérique, des infrastructures stratégiques et du marché intérieur restent fixés à un niveau qui demeure bien supérieur à celui de la période 2014-2020. Par ailleurs, si Next Generation EU consacre des sommes considérables à la relance même, il ne néglige ni le programme de recherche Horizon 2020 ni la mise en place du programme d'accompagnement de la



transition pour le climat qui auraient pourtant mieux trouvé leur place au sein du cadre financier pluriannuel.

Le programme de relance

C'est une innovation considérable politiquement et économiquement. Ce programme représente 5 fois le budget annuel de l'Union européenne sur une période de temps très brève puisque tous les engagements devront être pris avant la fin de 2023 et que tous les paiements devront intervenir avant la fin de 2026. A ce stade, il convient de retenir les points suivants :

-> Le montant initialement proposé des 750 milliards d'euros a été maintenu au même niveau tout au long de la négociation. La répartition entre prêts et dons a été revue à la baisse pour la partie consacrée aux dons mais le fait est que pour la première fois dans l'histoire l'Union européenne s'endette au profit des certains Etats membres alors que la charge de la dette sera assurée par tous.

-> Le Semestre européen est confirmé comme étant le cadre à l'intérieur duquel sera décidée l'attribution effective des fonds. C'est un pas considérable sur la voie d'une coordination efficace des politiques économiques. Jusqu'à présent, les Etats membres n'attachaient qu'une importance relative et polie aux recommandations adoptées par le Conseil. Selon le Conseil européen, à la suite de l'évaluation effectuée par la Commission, « les critères de cohérence avec les recommandations par pays, ainsi que de renforcement du potentiel de croissance, de la création d'emplois et de la résilience économique et sociale de l'Etat membre, doivent obtenir le score le plus élevé de l'évaluation » et il ajoute que « l'évaluation positive des demandes de paiement sera subordonnée au respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux correspondants ». Et, « si exceptionnellement, un ou plusieurs Etats membres considèrent qu'il existe des écarts importants par rapport au respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux correspondants, ils peuvent demander au président du

Conseil européen de saisir le prochain Conseil européen de la question ». Il ne faut pas imaginer que ceci ne vaudra que pour les Etats membres bénéficiaires des fonds. Ce processus va probablement ouvrir un champ tout à fait nouveau où tous les Etats membres devront rendre compte de la manière selon laquelle ils auront mis en œuvre les recommandations du semestre européen. C'est probablement une étape majeure.

La réforme du système des ressources propres

Un pas important a été cependant franchi avec la proposition de réformer le système des ressources propres constitué à plus de 70% de contributions budgétaires et dont l'aberration est dénoncée

SEUL LE TEMPS
NOUS DIRA SI
CET ACCORD
FUT UNE ÉTAPE
HISTORIQUE OU
UNE OCCASION
RATÉE POUR
L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE.

depuis longtemps. C'est une situation qui empoisonne les procédures budgétaires, année après année, puisque la politique budgétaire européenne est totalement dépendante des politiques budgétaires nationales indépendamment de toute autre considération « européenne ». Un retour à l'esprit du système tel qu'il avait été conçu initialement serait une bonne chose car il permettrait de réduire la dépendance aux ressources nationales qui ne seraient plus qu'une variable d'ajustement sans pour autant accroître la dépense. A l'issue des négociations du précédent cadre financier pluriannuel, Mario Monti avait présenté un rapport¹

au Conseil sur cette question, resté lettre morte. La décision d'introduire dès le 1er janvier 2012 une nouvelle ressource fondée sur les déchets plastiques non recyclés est une première étape.

On peut se demander si le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ainsi qu'une redevance numérique (taxe GAFA) pourront être introduits au plus tard le 1er janvier 2023. D'autres ressources (taxe sur les transactions financières) sont encore évoquées pour lesquelles des propositions de la Commission sont attendues. Des progrès sur ces points sont loin d'être acquis.

Toutefois, le Conseil européen a souhaité que le produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 soit utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de Next Generation EU. Autrement dit, nous ne sommes pas encore arrivés à une solution pour le cadre financier pluriannuel, mais les lignes ont bougé.

Au total, il y a une double urgence à obtenir le consentement du Parlement européen. Dans les discussions avec le Conseil des Ministres, les montants mais surtout les questions politiques évoquées précédemment domineront, notamment la gouvernance du plan de relance et la problématique de l'Etat de droit dans la mise en œuvre du budget et du plan de relance, la fameuse « conditionnalité ». Une chose est sûre : le cadre financier pluriannuel doit être opérationnel dès le 1er janvier prochain et les fonds de Next Generation EU sont attendus avec impatience dans les Etats membres principalement bénéficiaires pour mettre en œuvre les plans de relance nationaux tant attendus. On peut penser que cet accord entérinera grosso modo les conclusions du Conseil européen. Seul l'usage et les années nous confirmeront si un nouveau virage a été pris au sein de l'Union européenne ou si ce ne fut qu'un beau feu de paille. ●

¹ Lire l'article signé de Mario Monti sur ce sujet dans la revue 117 (avril-juin 2017) de Confrontations Europe : http://confrontations.org/wp-content/uploads/2017/03/P-16-17-Combats-Confront_117.pdf

