

N° 306

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom,

Par M. Jean-François HUSSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3734, 3781 et T.A. 549

Sénat : 303 et 307 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UNE NÉGOCIATION DIFFICILE MARQUÉE PAR LE RETRAIT BRITANNIQUE ET LA NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE À LA CRISE SANITAIRE.....	11
A. DES PROPOSITIONS INITIALES POUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL MARQUÉES PAR LE RETRAIT BRITANNIQUE.....	11
1. <i>Le « Brexit » a complexifié l'équation budgétaire des négociations</i>	<i>11</i>
2. <i>Deux ans de négociations ont peiné à dessiner les contours d'un compromis fragile.....</i>	<i>12</i>
B. UNE NÉGOCIATION BOULEVERSÉE PAR LA NÉCESSITÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE COMMUNE À LA CRISE SANITAIRE	15
1. <i>Loin de constituer un choc symétrique, la crise sanitaire a touché plus durement les pays déjà fragilisés économiquement et budgétairement.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Afin de prévenir le risque de fragmentation de l'Union européenne, la mise en place d'un instrument de relance européen financé par l'emprunt a réussi à s'imposer</i>	<i>21</i>
II. UNE NOUVELLE DÉCISION RELATIVE AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE CARACTÉRISÉE PAR UNE AUTORISATION D'EMPRUNT EXCEPTIONNELLE.....	26
A. UNE SIMPLIFICATION DE LA RESSOURCE TVA ET L'INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE CONTRIBUTION FONDÉE SUR LE RECYCLAGE DES DÉCHETS PLASTIQUES	26
B. UNE AUTORISATION EXCEPTIONNELLE D'EMPRUNT ASSORTIE D'UN RELÈVEMENT TEMPORAIRE DES PLAFONDS DE CRÉDITS D'ENGAGEMENT ET DE PAIEMENT.....	29
C. ... À DISTINGUER DU RELÈVEMENT PERMANENT DES PLAFONDS DE CRÉDITS D'ENGAGEMENT ET DE PAIEMENT.....	31
D. ENFIN, DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET D'APPLICATION CLASSIQUES...33	
III. UNE DÉCISION NÉCESSAIRE DONT LE SUCCÈS RESTE À CONSTRUIRE	34
A. UNE SOLUTION INÉDITE POUR RÉPONDRE À UN CHOC EXCEPTIONNEL... ..34	
1. <i>Un soutien budgétaire de grande ampleur et historique... ..</i>	<i>34</i>
2. <i>...mais dont le caractère exceptionnel est garanti par des « verrous » juridiques et politiques.....</i>	<i>40</i>
B. ...QUI EST LE FRUIT DE CONCESSIONS MUTUELLES.....	41
1. <i>Une contribution nette de la France en l'absence de nouvelles ressources propres</i>	<i>41</i>
2. <i>Une occasion manquée de mettre fin aux rabais.....</i>	<i>44</i>

C. UN SUCCÈS À CONSTRUIRE COLLECTIVEMENT	47
1. <i>L'efficacité des dépenses financées sera la clef de la réussite du plan de relance à l'échelle européenne et de ses retombées macroéconomiques pour la France</i>	47
2. <i>Soulager les budgets nationaux passera prioritairement par un accord sur les quotas d'émission et l'ajustement carbone aux frontières</i>	51
EXAMEN EN COMMISSION	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	73
LA LOI EN CONSTRUCTION	75

L'ESSENTIEL

Réunie le 27 janvier 2021, sous la présidence de **M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur, sur le projet de loi n° 303 (2020-2021) autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/253 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom. Le projet de loi comporte un article unique** visant à autoriser l'approbation de ladite décision figurant en annexe au projet de loi.

Les conséquences économiques de la crise actuelle se sont traduites par l'insertion d'une innovation majeure au sein de la décision « ressources propres » pour la période 2021 à 2027, à savoir les dispositions relatives au financement du plan de relance européen. **La mise en œuvre de ce dispositif étant conditionnée à l'approbation, par l'ensemble des États membres, de la décision adoptée par le Conseil, elle appelle à la diligence de ceux-ci dans le processus de ratification par les parlements nationaux.**

Ce processus de ratification vient parachever **l'issue des négociations relatives au cadre financier pluriannuel 2021-2027, que la Commission européenne avait initiées dès 2018.** Après plus de deux ans de négociations difficiles, marquées initialement par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, la crise sanitaire a bouleversé le cours des discussions.

Face à l'ampleur de ses conséquences économiques, qui ont touché plus durement des États membres déjà fragilisés par les crises antérieures, la réponse européenne est rapidement apparue comme étant insuffisante. Afin de **prévenir le risque de fragmentation de l'Union européenne**, la mise en place d'un instrument de relance, financé par l'emprunt, a réussi à s'imposer.

Après **l'initiative franco-allemande du 18 mai 2020** relative à la mise en place d'un fonds de relance européen, la Commission européenne a publié de nouvelles propositions le 27 mai 2020, sur la base desquelles les États membres sont parvenus, après d'âpres négociations, à **un accord lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020.**

Cet accord s'articule autour de deux volets :

- **un cadre financier pluriannuel (CFP) dit « socle »,** fixé à 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement ;

- **un instrument de relance appelé « Next Generation EU »,** doté de 750 milliards d'euros (soit 5,4 % du PIB 2019 de l'UE) pour effectuer des prêts, des garanties et des subventions. En termes de programmation budgétaire, l'instrument de relance est divisé en **deux compartiments.**

Le premier consiste en **un abondement des programmes du CFP existants ou nouvellement créés**. Ces crédits seront déployés selon les règles habituelles des fonds structurels.

Le second prend la forme d'une **facilité pour la reprise et la résilience (FRR)**, qui est un nouvel instrument réunissant l'ensemble des prêts de l'instrument de relance (**360 milliards d'euros**) ainsi que les subventions aux États membres qui ne transitent pas par les autres programmes du CFP (**312,5 milliards d'euros** sur les 390 milliards d'euros dédiés aux subventions et garanties). Pour en bénéficier, **les États membres devront élaborer des « plans nationaux pour la reprise et la résilience »**, en établissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021 à 2023, qui seront évalués par la Commission européenne et approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de cette dernière.

Au cours des négociations, **la clé d'allocation des subventions de la FRR a été modifiée**, afin d'intégrer, pour 30 % de l'enveloppe, la perte de produit intérieur brut (PIB) en 2020 et la perte de PIB cumulée entre 2020 et 2021, **répondant ainsi à la critique exprimée par le Sénat dans sa résolution européenne du 22 juin 2020¹**.

L'accord sur l'ensemble du « paquet budgétaire » européen est intervenu en décembre 2020 après d'intenses négociations entre le Conseil et le Parlement européen.

Outre **une autorisation exceptionnelle d'emprunt**, assortie d'un relèvement temporaire des plafonds de crédits d'engagement et de paiement (articles 4, 5 et 6), la décision « ressources propres » adoptée par le Conseil, et dont l'approbation est l'objet du présent projet de loi, prévoit :

- une **simplification de la ressource TVA** et l'introduction d'une **nouvelle contribution fondée sur le recyclage des déchets d'emballages plastique**, ainsi qu'une **évolution des mécanismes de compensation en vigueur** (article 2) ;

- un relèvement permanent des plafonds de crédits de ressources propres de **0,2 point chacun** (article 3) ;

- des **dispositions transitoires et d'application** plus classiques (articles 1^{er}, 7, 8, 10, 11, 12 et 13).

Lors de son examen, la commission des finances a estimé que les évolutions prévues par la décision « ressources propres », élément indispensable du plan de relance européen, constituent **une décision nécessaire dont le succès reste à construire**.

¹ Résolution européenne n° 105 rect. relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19.

Cette solution inédite marque une double rupture.

D'une part, **l'Union devrait s'endetter pour financer solidairement des dépenses**, et non de simples prêts, à une échelle suffisamment importante pour parvenir à satisfaire un objectif de stabilisation macroéconomique.

D'autre part, **la logique de solidarité qui gouverne la répartition des subventions de la FRR est unique**, compte tenu du fait que les remboursements ne sont pas proportionnés aux montants perçus par chaque État membre. Pour un pays comme la Grèce, cela représenterait une aide atteignant 7,4 % du PIB – soit trois fois l'aide moyenne perçue par les États européens dans le cadre du plan Marshall.

Le montant, la finalité et la temporalité de l'emprunt réalisé sont **strictement encadrés** par la décision « ressources propres », ne permettant pas de considérer l'instrument de relance comme portant un risque de fédéralisme.

Toutefois, cet accord a été obtenu **aux prix de concessions mutuelles**.

Premièrement, **même si la France devrait recevoir, au titre de la FRR, 39,4 milliards d'euros**, permettant de financer 46 % de son plan de relance, **elle devrait être contributrice nette au remboursement de ces subventions**, en l'absence de nouvelles ressources propres. Cette contribution de l'ordre de 0,8 % du PIB, qui reste plus de deux fois inférieure à celle de l'Allemagne, serait toutefois étalée sur 30 ans et devrait être contrebalancée par les effets macroéconomiques du plan de relance européen.

Deuxièmement, **la décision « ressources propres » adoptée constitue une occasion manquée de mettre fin au système des rabais**. Néanmoins, cette concession peut être comprise comme la contrepartie, pour les États membres qui en bénéficient, de leur contribution nette à l'instrument de relance. En outre, si la part de la France dans le financement de l'ensemble des rabais augmente en raison du *Brexit*, son montant diminue de 20 %, en passant de près de 2 milliards d'euros par an en moyenne à 1,6 milliard d'euros à partir de 2021.

Surtout, **la commission des finances a rappelé que le succès du plan de relance européen restait à construire**.

En effet, **la bonne utilisation des fonds européens dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience sera cruciale** –et il reviendra au premier chef à la Commission européenne de garantir que ces fonds financent des dépenses permettant de stimuler la croissance potentielle européenne.

Enfin, **seule l'introduction de nouvelles ressources propres permettra de soulager les budgets nationaux** qui, à défaut, se retrouveront en première ligne pour rembourser le plan de relance.

Au terme d'une négociation difficile, le Conseil et le Parlement se sont accordés sur **une feuille de route, présentant un calendrier de discussion de plusieurs pistes pouvant constituer de nouvelles ressources propres**. Parmi elles figurent un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique, une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission, une taxe sur les transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises, ou une nouvelle assiette commune de l'impôt sur les sociétés (ACIS).

La commission des finances a appelé à la prudence sur la définition de ces nouvelles ressources propres, eu égard aux désaccords persistants sur ces propositions entre les États membres. En outre, certaines d'entre elles pourraient remplacer des recettes fiscales aujourd'hui affectées aux budgets nationaux – en particulier la redevance numérique, qui se substituerait à la taxe française sur les services numériques, ou encore la taxe sur les transactions financières, aujourd'hui en vigueur en France.

Compte tenu de ces observations, **la commission des finances a adopté l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la décision « ressources propres » adoptée par le Conseil le 14 décembre 2020**.

Elle a toutefois rappelé que **cette adoption ne saurait être interprétée comme un blanc-seing**, et qu'il lui reviendra d'exercer la plus grande vigilance dans le contrôle de l'exécution du plan de relance européen, ainsi que dans le débat à venir sur l'introduction de nouvelles ressources propres.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Aux termes des **articles 311 et 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE), la mise en œuvre du budget pluriannuel de l'Union européenne repose sur deux volets, juridiquement distincts, adoptés selon des procédures différentes :

- **pour le volet « dépenses », le cadre financier pluriannuel (CFP)**, qui fixe les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement et des crédits de paiement. Il est formalisé dans un règlement financier, adopté par le Conseil à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent ;

- **pour le volet « recettes », la décision relative au système des ressources propres (DRP)**. Cette décision est adoptée à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen. Elle n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

En France, en application de **l'article 53 de la Constitution**, la décision « ressources propres » adoptée par le Conseil ne peut être approuvée qu'en vertu d'une loi. Tel est l'objet du présent projet de loi, dont **l'article unique vise à autoriser l'approbation de la décision « ressources propres »**.

Actuellement, le budget de l'Union européenne est financé par **quatre catégories** de ressources propres, à savoir¹ :

- **les ressources propres traditionnelles (RPT)**, composées des droits de douane. Ces ressources sont collectées par les États membres pour le compte de l'Union européenne, puis reversées à celle-ci après prélèvement d'un pourcentage par les États membres au titre des frais de perception. Pour la période 2014-2020, ce prélèvement est fixé à **20 %** ;

- **la ressource fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée, dite « ressource TVA »**. Elle correspond à une contribution de chaque État membre obtenu par l'application d'un taux d'appel, fixé à 0,3 %, à une assiette de TVA harmonisée entre tous les États membres. Cette assiette est écriée à 50 % du revenu national brut (RNB) ;

- **des ressources diverses**, telles que le report du solde budgétaire excédentaire de l'exercice antérieur, les amendes, les intérêts des prêts, *etc.* ;

- **la ressource fondée sur le revenu national brut dite « ressource RNB »**. Elle correspond à l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette correspondant au RNB de chaque État membre. Elle constitue la ressource d'équilibre du budget européen,

¹ Voir l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 « Relations financières avec l'Union européenne ».

c'est-à-dire que son montant est fixé de façon à financer le différentiel entre le montant des dépenses de l'Union européenne et le produit des autres ressources propres.

Avec la baisse des droits de douane et la hausse du niveau de dépenses de l'Union européenne, **la ressource RNB est devenue la principale source de financement du budget européen**. En effet, alors qu'elle ne représentait que 30 % environ de celui-ci à la fin des années 1990, elle représente désormais 70 % des ressources propres en 2020¹.

Si la décision « ressources propres » est négociée en parallèle du règlement sur le cadre financier pluriannuel, son entrée en vigueur est généralement plus tardive, compte tenu des délais requis pour son approbation par l'ensemble des parlements nationaux. Ainsi, la décision « ressources propres » actuellement en vigueur² a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014, et est entrée en vigueur plus de deux ans après, le 1^{er} octobre 2016. Elle se substitue alors aux dispositions de la précédente décision « ressources propres », avec un effet rétroactif.

Toutefois, la décision « ressources propres » adoptée par le Conseil le 14 décembre 2020³ contient une innovation majeure, à savoir les dispositions relatives au financement du plan de relance européen, qui ne dispose pas d'une base juridique antérieure et ne pourront entrer en vigueur rétroactivement. **La mise en œuvre rapide de ce nouveau dispositif appelle donc à la diligence des États membres dans le processus de ratification par les parlements nationaux.**

¹ Voir l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 « Relations financières avec l'Union européenne ».

² Décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (2014/335/EU, Euratom).

³ Décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

I. UNE NÉGOCIATION DIFFICILE MARQUÉE PAR LE RETRAIT BRITANNIQUE ET LA NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE À LA CRISE SANITAIRE

A. DES PROPOSITIONS INITIALES POUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL MARQUÉES PAR LE RETRAIT BRITANNIQUE

1. Le « Brexit » a complexifié l'équation budgétaire des négociations

Initiées en 2018 par la Commission européenne, les négociations relatives au cadre financier pluriannuel 2021-2027 se sont inscrites dès le départ dans un **contexte particulier**.

D'une part, **le calendrier des négociations s'est télescopé avec celui des élections européennes**, qui se sont tenues en mai 2019. L'objectif de la Commission européenne était de parvenir à un accord politique sur les grandes orientations du prochain cadre financier pluriannuel avant cette échéance électorale, par souci d'éviter que les négociations ne prennent du retard à la fin de la période d'application du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Toutefois, ce calendrier a suscité des controverses dans la mesure où il aurait privé les parlementaires européens, élus en 2019, de se prononcer sur ces orientations¹.

D'autre part, **la perspective du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en 2021**, soit la première année du nouveau cadre financier pluriannuel, alors qu'il figurait parmi les principaux contributeurs nets du budget européen, **a constitué un axe majeur du débat budgétaire**.

Ce retrait entraîne en effet plusieurs conséquences sur le budget européen, telles que² :

- **la suppression d'une ressource équivalente à la contribution nette du Royaume-Uni au budget européen ;**

- **une diminution du revenu national brut de l'Union européenne**, ce qui aurait pu se traduire par une perte de ressources si les États membres avaient souhaité maintenir un niveau de dépenses fixé à 1 % de celui-ci ;

- **la fin du mécanisme de compensation** (le « chèque britannique »), et par conséquent la disparition du « rabais sur le rabais » dont bénéficiaient les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et l'Allemagne, entraînant ainsi **un ressaut potentiellement important** de leur contribution.

¹ Pour une analyse détaillée, voir : rapport d'information n° 651 (2017-2018) de Patrice Joly, fait au nom de la commission des finances et déposé le 11 juillet 2018, p. 25.

² Voir : Institut Delors, « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ? », 16 janvier 2017.

Ces pertes de recettes sont toutefois minorées par les économies réalisées par l'Union européenne en raison de l'arrêt du financement des dépenses européennes au profit du Royaume-Uni.

Au global, le coût total du retrait britannique est estimé à **une perte d'environ 10 milliards d'euros par an pour le budget européen**¹.

Dans cette perspective, le retrait du Royaume-Uni a alimenté les débats entre les États membres sur **le juste niveau de dépenses de l'Union européenne**, interrogeant nécessairement le degré d'ambition de celle-ci et sa « valeur ajoutée » par rapport aux dépenses financées directement par les États membres.

Comme l'avait relevé Jean-François Rapin, « *la suppression de la contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne impose une réflexion aux États membres sur l'ampleur de l'action européenne souhaitée pour les sept prochaines années. Faut-il réduire le niveau de dépenses en raison du retrait de l'un des principaux contributeurs nets, ou au contraire, l'augmenter pour construire un budget plus ambitieux qui viserait à répondre davantage aux attentes des citoyens ?* »².

Dans cette perspective, **la conduite des négociations n'était pas aisée pour la France**. Si le Président de la République, Emmanuel Macron, s'est prononcé dès 2017³ en faveur de ces nouvelles priorités, il n'en reste pas moins que **la France demeure, par exemple, le principal bénéficiaire en volume des dépenses de la politique agricole commune**. En outre, dans un contexte budgétaire contraint, **plaider pour une hausse du budget européen risquant de se répercuter sur sa contribution nationale était délicat** pour la France, déjà contributrice nette au budget européen.

2. Deux ans de négociations ont peiné à dessiner les contours d'un compromis fragile

Le **2 mai 2018**, la Commission européenne a présenté ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel, servant de base de discussion entre les États membres.

Elle a proposé de fixer un plafond de dépenses à **1 134 milliards d'euros (prix 2018) en crédits d'engagement, soit 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne**.

¹ Ibid.

² Rapport n° 303 (2019-2020) de M. Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 février 2020, sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027), p. 9.

³ Discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017.

En tenant compte de plusieurs réserves méthodologiques¹, ce niveau de dépenses était 5 % supérieur à celui prévu pour la période 2014-2020 en crédits d'engagement.

**Propositions de la Commission européenne de mai 2018
pour le CFP 2021-2027**

(en milliards d'euros, aux prix 2018 et en crédits d'engagement)

	CFP 2014-2020**	CFP 2021-2027	Évolution
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	116,36	166,30	43 %
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	387,25	391,97	1 %
<i>Fonds européen de développement régional</i>	196,56	200,62	2 %
<i>Fonds de cohésion</i>	75,85	41,37	- 45 %
<i>Fonds social européen</i>	96,22	89,69	- 7 %
<i>Erasmus</i>	13,70	26,37	92 %
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	399,61	336,62	- 16 %
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	286,14	254,25	- 11 %
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	96,71	70,04	- 28 %
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	6,24	5,45	- 13 %
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	10,05	30,83	207 %
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense »* dont :	1,96	24,32	-
<i>Fonds européen de défense</i>	-	11,45	-
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	96,30	108,23	13 %
Rubrique 7 « Administration publique »	70,79	75,60	7 %
Total	1 082,32	1 134,58	5 %

* La rubrique 5 était intitulée « Sécurité et défense » dans le CFP 2014-2020.

** à 27 États membres et incluant le fonds européen de développement.

Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : tableau simplifié à partir des données issues de la communication de la Commission européenne du 2 mai 2018 (COM(2018) 321 final) et d'une note du secrétariat de la commission des budgets du Parlement européen intitulée « A preliminary analysis of President Michel's figures », en date du 18 février 2020

Outre la question du niveau de dépenses de l'Union européenne, opposant les contributeurs nets aux bénéficiaires nets, **la question de la hiérarchisation des dépenses de l'Union européenne a divisé les États membres**, les propositions initiales de la Commission européenne se traduisant par une remise en cause des enveloppes allouées à la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion.

¹ Comme la commission des finances l'a rappelé à plusieurs reprises, les comparaisons entre les cadres financiers pluriannuels 2014-2020 et 2021-2027 se heurtent à une double difficulté tenant aux évolutions de périmètres des rubriques budgétaires et au retrait du Royaume-Uni, qui nécessite de retraiter les données afin de simuler un budget à 27 États membres sur la période 2014-2020.

À compter de la fin de l'année 2019, les bases de négociations ont semblé converger vers un niveau de dépenses inférieur à 1 100 milliards d'euros (prix 2018) pour la période 2021-2027.

Ainsi, en décembre 2019, la présidence finlandaise du Conseil a proposé d'établir **un plafond de dépenses à 1 087 milliards d'euros, soit 1,07 % du RNB de l'Union.**

Lors du Conseil européen des **20 et 21 février 2020**, le Président **Charles Michels** a proposé aux États membres un plafond de dépenses s'élevant à **1 094,8 milliards d'euros en crédits d'engagement**, constituant ainsi une position intermédiaire entre les propositions de la Commission européenne et celles de la présidence finlandaise. Toutefois, aucun accord de principe n'a alors été trouvé.

Par ailleurs, **s'agissant du volet « recettes »**, dès le début des négociations en 2018, les motifs suivants ont été évoqués afin de promouvoir une diversification des ressources de l'Union :

- la nécessité de **freiner la progression des contributions nationales** qui, face à un accroissement des dépenses de l'Union européenne et à une chute des droits de douane, constituent la principale ressource du budget européen ;

- trouver de nouvelles sources de financement du budget européen, pour **maintenir un niveau de dépenses ambitieux** malgré le retrait du Royaume-Uni ;

- mettre en place des ressources propres **en adéquation avec le financement de dépenses constituant la « valeur ajoutée européenne »**, plutôt que des dépenses essentiellement redistributives entre les États membres.

Ainsi, dans ses propositions initiales en mai 2018, la Commission européenne avait déjà évoqué un panier de nouvelles ressources propres, composé des éléments suivants¹ :

- **une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne**, en affectant au budget européen une fraction de 20 % des recettes du total des quotas disponibles pour la mise aux enchères ;

- **une ressource calculée sur la base de la future assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ;**

- **une ressource fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés.**

¹ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des Régions, « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027 » (COM(2018) 321 final), le 2 mai 2018, p.30.*

À l'époque, la Commission européenne avait estimé que ce panier de nouvelles ressources propres pourrait représenter une contribution de l'ordre de **22 milliards d'euros par an en moyenne**, soit un montant de nature à pallier la disparition du financement du Royaume-Uni du budget européen.

Toutefois, à ce stade des négociations, la priorité restait de parvenir à un compromis entre les États membres sur le niveau de dépenses de l'Union européenne.

B. UNE NÉGOCIATION BOULEVERSÉE PAR LA NÉCESSITÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE COMMUNE À LA CRISE SANITAIRE

1. Loin de constituer un choc symétrique, la crise sanitaire a touché plus durement les pays déjà fragilisés économiquement et budgétairement

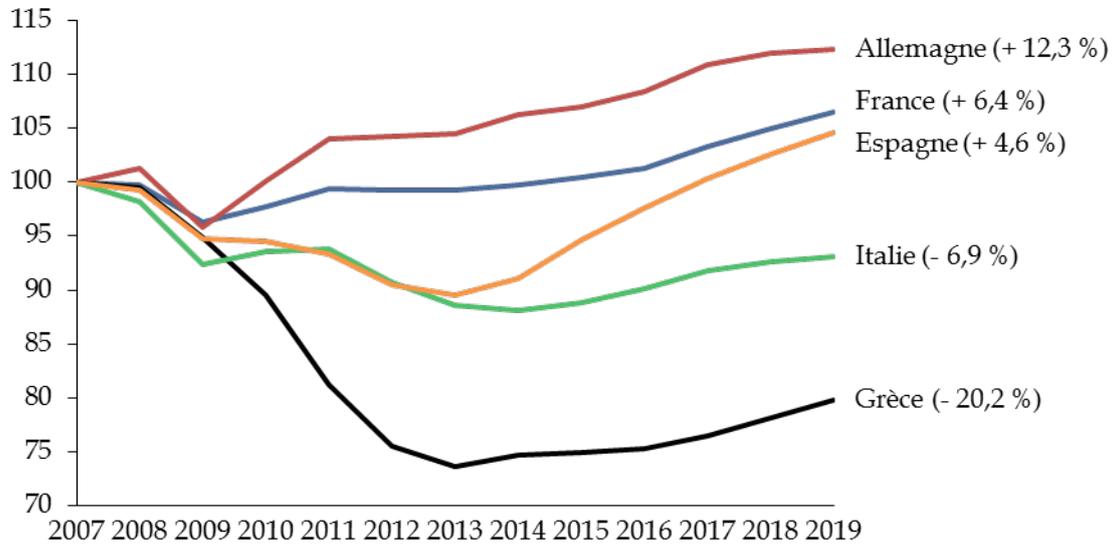
Alors qu'elle semblait au point mort, la négociation sur le cadre financier pluriannuel a été **bouleversée par les conséquences de la crise sanitaire**.

En effet, cette dernière a frappé une **économie européenne encore convalescente** à la suite de la crise financière et de la crise des dettes souveraines, lesquelles ont provoqué une **divergence sans précédent** des trajectoires des différents États membres.

À titre d'exemple, alors que la richesse par habitant de l'Allemagne a augmenté de 12 % sur la période 2007-2019, celle de la Grèce était encore inférieure de 20 % au niveau atteint avant le déclenchement de la crise financière.

Évolution du PIB par habitant entre 2007 et 2019

(base 100, 2007=100, mesuré en volume et à parité de pouvoir d'achat)

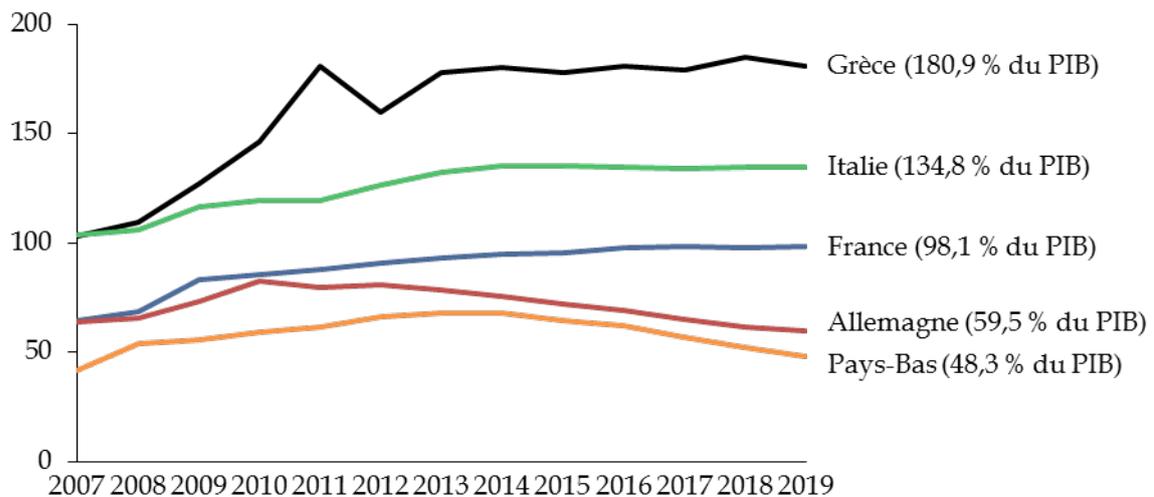


Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020)

Malgré le pacte de stabilité, **les différents États membres ont par ailleurs fortement divergé sur le plan budgétaire**, comme en témoigne le différentiel d'endettement de près de 40 points de PIB entre la France et l'Allemagne à l'issue de cette période.

Évolution de l'endettement public entre 2007 et 2019

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : FMI, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2020)

Dans ce contexte, **la crise sanitaire, loin de constituer un choc symétrique, a malheureusement touché plus durement les pays déjà fragilisés**, au risque de provoquer une nouvelle divergence au sein de l'Union européenne et de la zone euro.

Sur le plan économique, **la chute du PIB apparaît significativement plus forte dans les pays du Sud de l'Europe** à l'issue de l'exercice 2020 et un différentiel de croissance important devrait subsister à horizon 2022.

Évolution prévisionnelle du PIB entre 2020 et 2022

(taux d'évolution du PIB en volume)

	2020	2021	2022	Cumul 2019-2022
Allemagne	- 5,0	3,7	3,6	2,1
Suède	- 3,4	2,5	3,6	2,6
Pays-Bas	- 4,3	2,8	2,9	1,2
France	- 9,2	5,6	3,8	- 0,5
Espagne	- 11,4	5,8	5,6	- 1,0
Italie	- 9,0	4,5	3,6	- 1,5

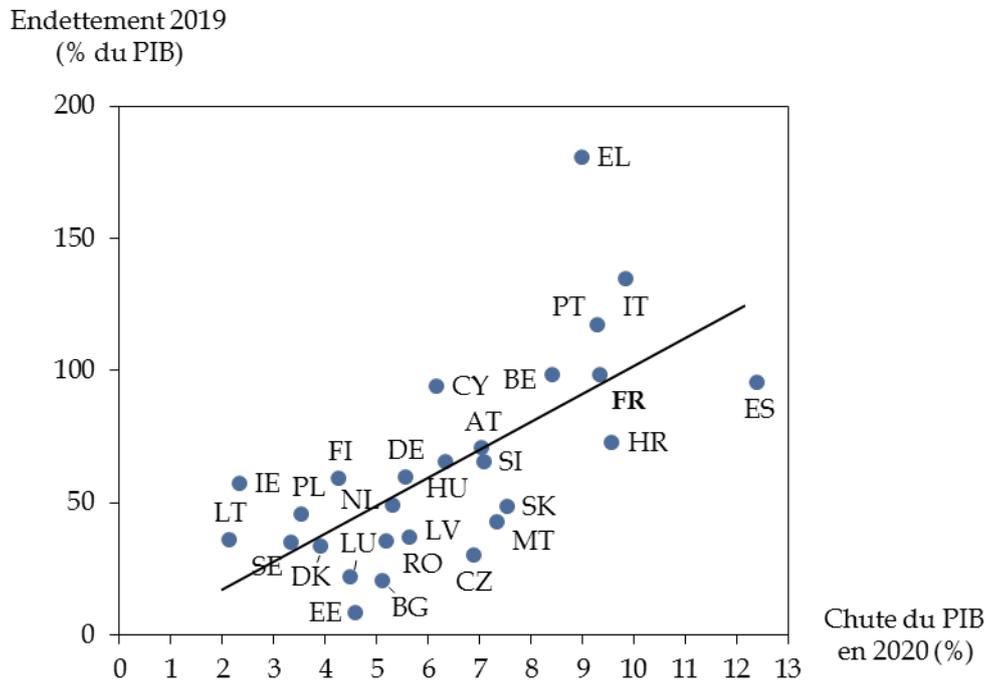
Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition de janvier 2021 du Consensus Forecasts)

Cette différence de performance économique, loin d'être imputable à une mauvaise gestion, traduit principalement la **spécialisation sectorielle défavorable des pays du Sud** et la nécessité d'y mettre en œuvre des **restrictions sanitaires plus fortes** pour lutter contre la diffusion du virus. À titre d'illustration, l'OFCE estime que les secteurs fortement exposés aux restrictions sanitaires représentent plus de 14 % du PIB en Espagne, contre « seulement » 8,5 % du PIB en Allemagne¹.

Sur le plan budgétaire, l'intensité du choc économique se révèle fortement corrélée au niveau d'endettement d'avant-crise. Autrement dit, **les pays les plus touchés économiquement par l'épidémie sont ceux qui ont abordé la crise avec le moins de marges de manœuvre budgétaires.**

¹ OFCE, « Perspectives économiques 2020-2021 », policy brief n° 78, 14 octobre 2020, p. 3.

Corrélation entre la chute du PIB anticipée en 2020 et l'endettement 2019



Source : commission des finances du Sénat (d'après les prévisions d'hiver 2020 de la Commission européenne)

Face à un tel constat, la réponse européenne a d'abord revêtu des formes traditionnelles, reposant essentiellement sur :

- **la mobilisation de la politique monétaire**, avec la mise en place par la Banque centrale européenne (BCE) d'un programme d'achats d'actifs d'urgence face à la pandémie (PEPP) afin d'assurer des conditions de financement favorables à l'ensemble des acteurs économiques, désormais doté de 1 850 milliards d'euros ;

- **la mobilisation des budgets nationaux**, facilitée par l'activation de la clause d'exemption générale du pacte de stabilité et de croissance, qui autorise les États membres à s'écarter temporairement des règles budgétaires européennes pour soutenir leur économie ;

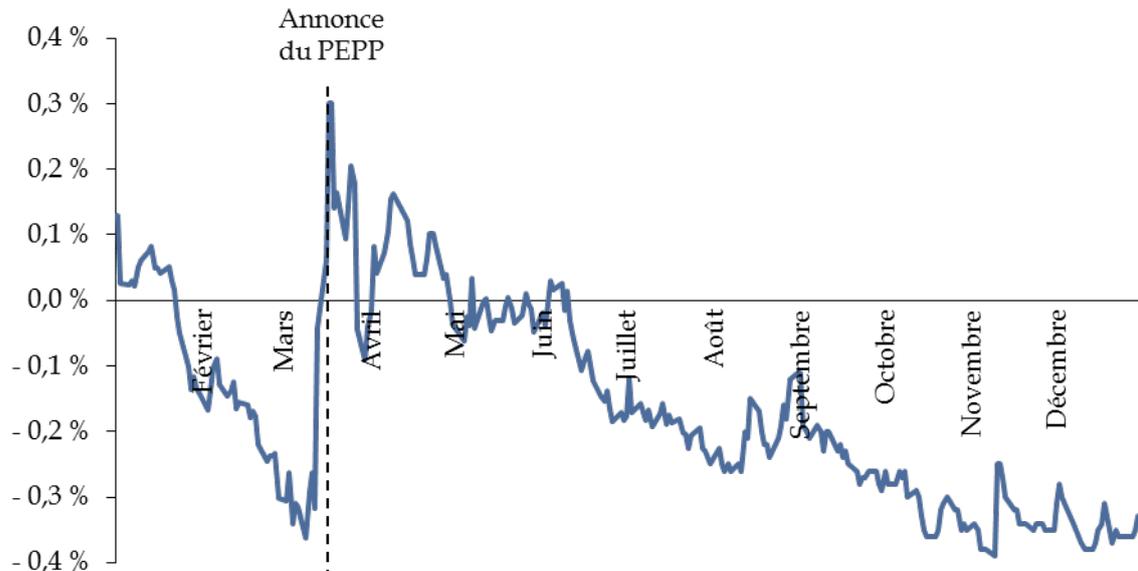
- **le renforcement des instruments européens de prêts** décidé lors de l'Eurogroupe du 7 au 9 avril 2020, avec la mise en place d'une ligne dédiée au sein du Mécanisme européen de stabilité (240 milliards d'euros, pour des prêts pouvant atteindre 2 % du PIB des États membres), d'un soutien financier temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE¹, doté d'une capacité de prêts de 100 milliards d'euros) et d'un fonds de garantie paneuropéen par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement (25 milliards d'euros, permettant d'accorder jusqu'à 200 milliards d'euros de financement).

¹ Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE).

Après une phase de durcissement brutal des conditions de financement des États à la mi-mars ayant fait ressurgir le spectre de la crise des dettes souveraines, **cette série de mesures a contribué à rassurer les marchés financiers.**

Évolution du coût de financement de la France en 2020

(OAT 10 ans, moyenne quotidienne, en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Agence France Trésor)

En dépit de cette accalmie, **deux constats ont toutefois conduit à considérer cette première réponse comme insuffisante** pour juguler le risque de fragmentation économique de l'Union européenne.

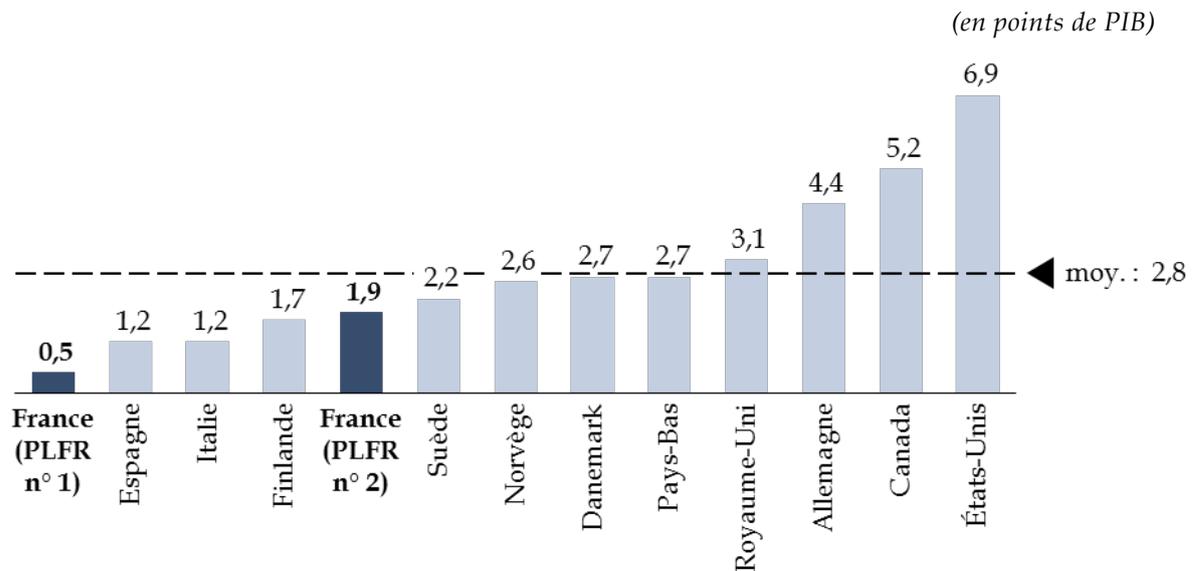
Sur le plan juridique, la décision du 5 mai 2020, par laquelle la Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé que le programme d'achat de titres du secteur public de la BCE constituait un acte manifestement contraire au champ de la compétence reconnu à l'Union européenne, a tout d'abord rappelé le **danger de se reposer exclusivement sur la politique monétaire pour prévenir le risque d'éclatement de la zone euro**¹.

Sur le plan budgétaire, la crainte d'une future remontée des taux souverains a par ailleurs conduit les pays de la zone euro aux finances publiques les plus fragiles à limiter fortement l'ampleur de leurs mesures de soutien direct au tissu productif, par contraste avec les pays plus solides, qui n'ont pas hésité à socialiser massivement les pertes des entreprises plutôt qu'à recourir à des instruments de prêt ou de trésorerie.

¹ BVerfGE, 5 mai 2020, arrêts 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 et 2 BvR 980/16.

Au mois d'avril, le plan de soutien allemand était ainsi quatre fois plus important que ceux de l'Espagne ou de l'Italie, alors même que la chute d'activité était significativement plus forte dans ces derniers.

**Mesures de soutien ayant un impact sur le déficit public
annoncées en avril 2020**



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires pour la France et l'édition d'avril 2020 du *Moniteur des finances publiques* du Fonds monétaire international pour les autres pays)

À l'échelle de l'Union européenne, le différentiel était encore plus marqué avec les nouveaux États membres : comme le relève la Cour des comptes européenne, « les pays dont le PIB par habitant est relativement plus faible ont adopté des trains de mesures budgétaires portant sur des montants bien moins élevés », si bien que « l'ampleur et la teneur des mesures adoptées traduisent la richesse relative des États membres, plutôt que le degré de gravité de la crise censée les frapper »¹.

¹ Cour des comptes européennes, « Risques, défis et occasions à saisir dans le cadre de la riposte économique apportée par l'UE à la crise de la COVID-19 », document d'analyse n° 6, décembre 2020, pp. 21-22.

2. Afin de prévenir le risque de fragmentation de l'Union européenne, la mise en place d'un instrument de relance européen financé par l'emprunt a réussi à s'imposer

Aussi, alors que la pandémie menaçait de creuser le fossé économique entre les États membres, le Président de la République, Emmanuel Macron, et la chancelière allemande, Angela Merkel, ont formulé le 18 mai 2020 une proposition commune visant à créer un **fonds de relance européen** « *doté de 500 milliards d'euros en dépenses budgétaires de l'UE pour les secteurs et régions les plus touchés* »¹.

Cette initiative franco-allemande constitue alors une **innovation majeure, par la double logique de transfert intertemporel et interétatique** qu'elle implique : d'une part, les remboursements n'interviendraient qu'après la crise et, d'autre part, ils ne seraient pas proportionnés aux montants perçus par chaque État membre. L'Union européenne s'endetterait ainsi à grande échelle (3,6 % du PIB 2019) pour **financer solidairement des dépenses**.

Sur cette base, la Commission européenne a présenté de nouvelles propositions en mai², à partir desquelles **les États membres sont parvenus, après d'âpres négociations, à trouver un compromis lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020**. Celui-ci s'articule autour de deux volets :

- **un cadre financier pluriannuel (CFP) dit « socle »,** fixé à 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement ;

- **un instrument de relance appelé « Next Generation EU »,** doté de 750 milliards d'euros (soit 5,4 % du PIB 2019 de l'UE) pour effectuer des prêts, garanties et subventions.

¹ « Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus », communiqué de presse de l'Élysée, 18 mai 2020.

² Pour une analyse approfondie, le lecteur est invité à se reporter au rapport (2019-2020) n° 516 rectifié de Jean-François Rapin relatif à la proposition de résolution européenne relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 16 juin 2020.

**Accord du Conseil européen du 21 juillet 2020 sur le CFP 2021-2027
et l'instrument de relance**

(en milliards d'euros, aux prix 2018 et en crédits d'engagement)

	CFP « socle »	« Next Generation EU »	Total CFP « socle » + « Next Generation EU »
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	132,8	10,6	143,4
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	377,8	721,9	1 099,7
<i>Fonds européen de développement régional</i>	200,4	-	200,4
<i>Fonds de cohésion</i>	42,6	-	42,6
<i>Fonds social européen</i>	88,0	-	88,0
<i>Erasmus</i>	21,2	-	21,2
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>	-	672,5*	672,5
<i>REACT-EU</i>	-	47,5	47,5
<i>RescEU</i>	1,1	1,9	3
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	356,4	17,5	373,9
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	258,6	-	258,6
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	77,9	7,5	85,4
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	5,4	-	5,4
<i>Fonds pour une transition juste</i>	7,5	10	17,5
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	22,7	-	22,7
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	13,2	-	13,2
<i>Fonds européen de défense</i>	7,0	-	7,0
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	98,4	-	98,4
Rubrique 7 « Administration publique »	73,1	-	73,1
Total	1074,3	750	1824,3

* dont 360 milliards d'euros de prêts

Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : direction du budget, à partir des conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020.

En termes de programmation budgétaire, l'instrument de relance est divisé en **deux compartiments**.

D'une part, **un abondement des programmes du CFP existants**, tels que le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), **ou nouvellement créés**, tels que le fonds pour une transition juste (FTJ). Ces crédits seront déployés selon les règles habituelles des fonds structurels.

D'autre part, **la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)**, qui est un nouvel instrument réunissant l'ensemble des prêts de l'instrument de relance (**360 milliards d'euros**) ainsi que les subventions aux États membres qui ne transitent pas par les autres programmes du CFP (**312,5 milliards d'euros** sur les 390 milliards d'euros dédiés aux subventions et garanties). Pour en bénéficier, **les États membres devront élaborer des « plans nationaux pour la reprise et la résilience »** établissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021-2023, qui seront évalués par la Commission européenne et approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de cette dernière.

Par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne, **l'accord trouvé au Conseil européen a conduit à concentrer les crédits sur la FRR**, dédiée à la relance, au détriment des programmes structurels, dont l'objectif est plutôt d'encourager la convergence économique.

Ventilation des crédits de l'instrument de l'Union européenne pour la relance « Next Generation EU »

(en milliards d'euros, prix 2018)

	Proposition initiale de la Commission européenne	Conseil européen
Facilité pour la reprise et la résilience	560	672,5
<i>dont : prêts</i>	250	360
<i>dont : subventions</i>	310	312,5
REACT-EU (cohésion)	50	47,5
Fonds pour une transition juste (soutien aux territoires)	30	10
Développement rural	15	7,5
InvestEU (garanties pour des investissements)	30,3	5,6
Horizon Europe (innovation)	13,5	5,0
RescEU (protection civile)	2,0	1,9
Instrument de soutien à la solvabilité (garanties BEI)	26	0,0
Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale	10,5	0,0
EU4Health	7,7	0,0
Aide humanitaire	5,0	0,0
Total	750	750

Source : commission des finances du Sénat

En outre, la clé d'allocation des subventions de la FRR a significativement évolué.

Dans la proposition de la Commission européenne, il était initialement prévu que les États membres reçoivent une contribution calculée selon leur population, en proportion inverse du produit intérieur brut par habitant, et sur la base du taux de chômage constaté entre 2015 et 2019. Cette clé ne permettait toutefois **ni de tenir compte des effets de la crise sanitaire sur le PIB des États membres au cours de l'année 2020, ni de l'éventuel rebond économique des États membres après la crise**, ainsi que l'avait regretté le Sénat dans sa résolution européenne¹.

Tenant compte de ces critiques, **le Conseil européen a modifié cette clé d'allocation**, en distinguant deux phases :

- **70 % des subventions fournies par la FRR seront engagés en 2021 et 2022** et alloués selon la clé initialement proposée par la Commission européenne ;

- les **30 % restants seront engagés avant 2023** en remplaçant le critère du taux de chômage observé entre 2015 à 2019 par celui de **la perte de PIB en 2020 et la perte de PIB cumulée entre 2020 et 2021**, afin de mieux tenir compte des effets économiques de la crise sanitaire.

Sur cette base, un accord politique entre le Parlement européen et le Conseil est tout d'abord intervenu le **10 novembre 2020** sur l'enveloppe du cadre financier pluriannuel. Ainsi, le niveau fixé par l'accord du 21 juillet 2020 a été augmenté de **15 milliards d'euros**, pour atteindre le montant de 1 089,3 milliards d'euros, hors instrument de relance.

Ces crédits viennent majorer plusieurs programmes européens, dont notamment :

- **Horizon Europe**, pour un montant de 4 milliards d'euros ;

- **Erasmus +**, pour un montant de 2,2 milliards d'euros ;

- le programme « **UE pour la santé** », à hauteur de 3,4 milliards d'euros ;

- **le fonds pour la gestion intégrée des frontières**, à hauteur de 1 milliard d'euros.

Toutefois, **cette enveloppe supplémentaire ne constitue pas formellement un relèvement des plafonds de dépenses**. Il s'agit de la limite dans laquelle les plafonds de dépenses annuels peuvent être relevés, pour un montant maximal de 15 milliards d'euros (prix 2018) sur l'ensemble de la période 2021-2027².

¹ Résolution n° 105 rectifié (2019-2020) du Sénat relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, devenue résolution du Sénat le 22 juin 2020.

² D'après les informations transmises par la direction du budget.

Accord politique avec le Parlement européen du 10 novembre 2020

(en euros, prix 2018, et en crédits d'engagement)

	CFP « socle »	« Next Generation EU »	Hausse négociée par le Parlement européen	Total
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	132,8	10,6	5,0	148,4
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	377,8	721,9	7,0	1106,7
<i>Fonds européen de développement régional</i>	200,4			200,4
<i>Fonds de cohésion</i>	42,6			42,6
<i>Fonds social européen</i>	88			88
<i>Erasmus+</i>	21,2		2,2	23,4
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>		672,5*		672,5
<i>REACT-EU</i>		47,5		47,5
<i>RescEU</i>	1,1	1,9		3
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	356,4	17,5		373,9
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	258,6			258,6
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	77,9	7,5		85,4
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	5,4			5,4
<i>Fonds pour une transition juste</i>	7,5	10		17,5
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	22,7		1,5	24,2
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	13,2			13,2
<i>Fonds européen de défense</i>	7			7
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	98,4		1,5	99,9
Rubrique 7 « Administration publique »	73,1			73,1
Total	1074,3	750	15,0	1839,3

* dont 360 milliards d'euros de prêts

Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances du Sénat (à partir d'un tableau transmis par la direction du budget).

L'accord sur l'ensemble du « paquet budgétaire » européen est intervenu en décembre 2020 après d'intenses négociations entre le Conseil et le Parlement européen¹. Initialement attendue pour le mois de novembre, l'adoption de la décision « ressources propres » par le Conseil a été retardée en raison du blocage par la Pologne et la Hongrie, lui-même motivé par le désaccord de ces États membres sur l'introduction d'un mécanisme de conditionnalité.

¹ Voir notamment : Conseil de l'Union européenne, « Facilité pour la reprise et la résilience: accord provisoire entre la présidence du Conseil et le Parlement européen », communiqué de presse, 18 décembre 2020.

L'accord de décembre 2020 prévoit notamment que les plans nationaux pour la reprise et la résilience soumis à la Commission européenne devront, pour bénéficier de subventions européennes, consacrer au moins **37 % de l'enveloppe totale au soutien de la transition écologique** et **20 % à celui de la transformation numérique**. Ils pourront par ailleurs bénéficier dès 2021 d'un **taux de préfinancement de 13 %**, contre 10 % initialement¹.

Cet accord a ouvert la voie au processus de ratification au sein des différents États membres de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

II. UNE NOUVELLE DÉCISION RELATIVE AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE CARACTÉRISÉE PAR UNE AUTORISATION D'EMPRUNT EXCEPTIONNELLE

A. UNE SIMPLIFICATION DE LA RESSOURCE TVA ET L'INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE CONTRIBUTION FONDÉE SUR LE RECYCLAGE DES DÉCHETS PLASTIQUES

L'article 2 de la décision définit les différentes catégories de ressources propres et les méthodes de leur calcul.

Premièrement, la définition des ressources propres traditionnelles (RPT), c'est-à-dire les droits douaniers, reste inchangée par rapport à la décision « ressources propres » 2014-2020.

Toutefois, **le taux de retenue par les États membres, appliqué à ces droits au titre des frais de perception, est augmenté de 20 % à 25 % (article 9)**. Dans ses propositions initiales en mai 2018, la Commission européenne, soutenue notamment par la France, avait proposé de réduire ce taux à 10 %, afin de mieux refléter les coûts réels de la collecte pour les États.

Plus le taux de retenue est élevé, plus les États membres qui présentent un volume d'importations élevé sont favorisés. En revanche, **un taux élevé est désavantageux pour les États membres dont la part dans le RNB de l'Union européenne est importante**, puisque toute réduction de la contribution au titre des droits de douane est compensée par une hausse de la contribution au titre de la « ressource RNB ».

¹ Article 11a du compromis final sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience.

Comme l'a indiqué la direction du budget au rapporteur général, la hausse de 5 points de ce taux de retenue se traduit par **une augmentation de 200 millions d'euros de la contribution française** au titre de la « ressource RNB »¹.

Deuxièmement, conformément à l'accord du Conseil européen extraordinaire des 17 au 21 juillet 2020, **les modalités de calcul de la ressource TVA sont simplifiées**. Cette évolution fait écho aux critiques bien connues et exprimées à l'encontre de cette ressource propre, en raison des difficultés liées à la prévisibilité de ses recettes et de son mode de calcul.

Cette simplification se traduit essentiellement par deux évolutions :

- d'une part, la décision « ressources propres » **supprime le taux réduit d'appel**, à 0,15 % au lieu de 0,3 %, dont bénéficiaient encore l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède au cours de la période 2014-2020 ;

- d'autre part, son calcul est simplifié par l'utilisation d'un **taux moyen pondéré défini à un niveau fixe** pour toute la durée du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Actuellement, la ressource TVA est calculée sur la base d'une assiette fictive, harmonisée entre l'ensemble des États membres. Cette assiette est obtenue en divisant les recettes fiscales de la TVA de chaque État membre, perçues en année N, par le TMP observé la même année. L'intégration d'un taux moyen pondéré vise à **éviter que les taux de TVA fixés par chaque État membre puissent constituer un levier de modulation de la contribution dont l'État membre doit s'acquitter**².

Dans le souci de réduire la charge administrative afférente au calcul du taux moyen pondéré annuel, **il est désormais prévu que le taux moyen pondéré, calculé pour chaque État membre, soit pluriannuel**³. Ainsi, pour la période 2021-2027, le taux moyen pondéré observé en 2016 tient lieu de référence, dans la mesure où cet exercice constitue le plus récent pour lequel les données ont été vérifiées.

La décision « ressources propres » conserve le taux d'appel uniforme à **0,3 %** et **l'écêtement de l'assiette à 50 % du RNB** de chaque État membre, déjà en application au titre de la précédente décision « ressources propres ».

Troisièmement, **la ressource RNB n'est pas modifiée**, et les réductions forfaitaires bénéficiant à l'Autriche, au Danemark, à l'Allemagne, aux Pays-Bas et à la Suède sont maintenues.

¹ Réponse écrite au questionnaire.

² Avis n° 11/2020 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement (UE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, p. 9.

³ Règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (12843/20).

Ainsi, la décision « ressources propres » prévoit que l'**Allemagne** bénéficie d'une réduction brute de sa contribution annuelle fondée sur le RNB à hauteur de **3 671 millions d'euros**, l'**Autriche** à hauteur de **565 millions d'euros**, le **Danemark** à hauteur de **377 millions d'euros**, les **Pays-Bas** à hauteur de **1 921 millions d'euros**, et la **Suède** à hauteur de **1 069 millions d'euros**¹. Ces réductions forfaitaires sont financées par l'ensemble des États membres, **y compris ceux qui en bénéficient** (cf. *infra*).

Enfin, la décision « ressources propres » est caractérisée par l'introduction d'une nouvelle catégorie de ressources, à savoir **une contribution fondée sur le poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés** produit annuellement dans chaque État membre.

Cette nouvelle ressource figurait déjà parmi les propositions de la Commission européenne en mai 2018, dans l'objectif d'inciter les États membres à encourager le recyclage de ces déchets et à soutenir « *la transition de l'Europe vers une économie circulaire grâce à la mise en œuvre d'une stratégie européenne sur les matières plastiques* »².

Concrètement, l'assiette de cette ressource est calculée par la différence entre deux agrégats statistiques, déterminés par Eurostat, à savoir « *les déchets d'emballages plastiques émis moins les déchets d'emballages plastiques recyclés (que ce soit nationalement ou à l'extérieur des frontières)* »³, à laquelle il est appliqué un taux de 0,80 euro par kilogramme.

L'introduction de cette nouvelle ressource s'inscrit en conformité avec l'objectif d'un meilleur alignement entre la nature des ressources propres finançant le budget européen et les dépenses européennes qui visent à traduire des politiques communes ambitieuses. **Il est toutefois permis de s'interroger sur les effets incitatifs de cette contribution** sur les politiques nationales de recyclage des déchets plastiques, si son assiette peut être minorée des déchets d'emballages plastiques qui sont recyclés en dehors de l'État membre.

En tout état de cause, cette nouvelle ressource constitue **une modulation des contributions nationales au titre de la ressource RNB** en fonction du taux de recyclage, et non une réelle ressource propre. En effet, la ressource RNB constituant la ressource d'équilibre du budget européen, l'introduction de cette contribution diminue à due concurrence la contribution au titre de la ressource RNB.

¹ En prix 2020.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des Régions, « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027 » (COM(2018) 321 final), le 2 mai 2018, p.30.

³ Réponse écrite au questionnaire du rapporteur général.

En outre, la décision « ressources propres » prévoit l'introduction d'un **rabais forfaitaire** au titre de cette ressource, pour les États membres dont le RNB par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union européenne. Cette réduction, bénéficiant à **17 États membres**¹, correspond à une réduction à hauteur de 3,8 kilogrammes d'emballages plastiques non recyclés par habitant.

D'après les informations transmises par la direction du budget, la contribution française au titre de cette nouvelle ressource devrait s'élever à **1,12 milliard d'euros en 2021**. Toutefois, ce montant doit être comparé avec celui dont la France se serait acquittée si la clé de répartition au prorata de la part de chaque État membre dans le RNB de l'Union avait été appliquée, plutôt qu'une répartition selon le taux de recyclage, soit **1,05 milliard d'euros**. Ainsi, le surcoût de l'introduction de cette nouvelle ressource correspond au différentiel entre ces deux montants, soit environ **69 millions d'euros** pour la France en 2021.

Au-delà du principe même de l'introduction d'un nouveau rabais, contribuant à nuire à la lisibilité du système des ressources propres, **il est permis de s'interroger sur la crédibilité de cette nouvelle ressource**, dès lors qu'une majorité d'États membres bénéficient de réductions forfaitaires.

B. UNE AUTORISATION EXCEPTIONNELLE D'EMPRUNT ASSORTIE D'UN RELÈVEMENT TEMPORAIRE DES PLAFONDS DE CRÉDITS D'ENGAGEMENT ET DE PAIEMENT...

Le 1 de l'article 5 de la DRP **habilite la Commission à emprunter des fonds sur les marchés de capitaux au nom de l'UE à hauteur de 750 milliards d'euros** aux prix de 2018, dont 360 milliards d'euros pour fournir des prêts et 390 milliards d'euros pour des subventions. Les montants sont ajustés sur la base d'une inflation de 2 % par an et **aucun nouvel emprunt net ne doit intervenir après 2026**.

Cet emprunt doit être réalisé « *à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19* » et l'article 4 interdit à l'UE d'utiliser les fonds levés « *pour le financement de dépenses opérationnelles* ».

En application du 2 de l'article 5, le remboursement du capital et des intérêts est à la charge du budget de l'Union européenne. **Le remboursement du capital ne devrait toutefois débuter qu'en 2028**, sauf si le budget prévu

¹ Les réductions brutes annuelles, exprimées en euros courants dans la décision « ressources propres », s'élèvent à 22 millions d'euros pour la Bulgarie, 32,2 millions d'euros pour la République tchèque, 4 millions d'euros pour l'Estonie, 33 millions d'euros pour la Grèce, 142 millions d'euros pour l'Espagne, 13 millions d'euros pour la Croatie, 184 millions d'euros pour l'Italie, 3 millions d'euros pour Chypre, 6 millions d'euros pour la Lettonie, 9 millions d'euros pour la Lituanie, 30 millions d'euros pour la Hongrie, 1,4 millions d'euros pour Malte, 117 millions d'euros pour la Pologne, 31,3 millions d'euros pour le Portugal, 60 millions d'euros pour la Roumanie, 6,3 millions d'euros pour la Slovaquie, et 17 millions d'euros pour la Slovaquie.

pour les intérêts dans le cadre du CFP – soit 12,9 milliards d’euros¹ – n’est pas entièrement épuisé, et **devra s’achever en 2058 au plus tard.**

En sus du paiement des intérêts, **l’UE ne peut rembourser annuellement plus de 7,5 % du capital**, soit 29,3 milliards d’euros (prix 2018), ce qui limite la somme en théorie appellable pour la France au titre du remboursement du principal à **5,1 milliards d’euros par an** (prix 2018). D’après les premières estimations de la direction du budget, le remboursement du capital à la charge de la France à compter de 2028 devrait toutefois s’élever à **2,5 milliards d’euros** (prix courant), sur la base d’un amortissement linéaire des emprunts contractés.

Si le service juridique du Conseil de l’Union européenne a donné un avis favorable à cette autorisation exceptionnelle d’emprunt², il doit être noté que la doctrine reste divisée sur sa conformité aux traités³. En effet, il était traditionnellement considéré que l’UE ne pouvait recourir à l’emprunt pour financer des dépenses, dès lors que l’article 310 du TFUE dispose que « *le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* ». Il était en revanche admis que l’UE emprunte pour effectuer des prêts, puisque ces opérations financières ne sont pas considérées comme des dépenses par les comptes nationaux.

Pour répondre à cette difficulté, la construction juridique de l’instrument de relance européen repose sur deux innovations.

Tout d’abord, sur le fondement de l’article 122 du TFUE⁴, qui prévoit la possibilité pour le Conseil de l’UE de déroger aux règles habituelles dans des situations de crise exceptionnelles, les fonds levés et attribués aux différents programmes de dépenses sont qualifiés de « *recettes affectées externes* »⁵ et, à ce titre, s’ajoutent au budget annuel. Ainsi que le résume la Commission européenne, « *ils ne font partie ni des recettes, ni des dépenses au titre du budget annuel* », soumis au principe d’équilibre⁶.

En outre, l’autorisation exceptionnelle d’emprunt s’accompagne dans la décision « ressources propres » d’un relèvement temporaire des plafonds de crédits d’engagement et de paiement.

¹ « Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur le traitement des frais d’intérêts et des remboursements afférents à Next Generation EU dans le CFP 2021-2027 », 2020/C 444 I/04, Journal officiel de l’Union européenne, 22 décembre 2020.

² Agence Europe, « EU Council lawyers validate architecture of Next Generation EU », Europe Daily Bulletin No. 12516, 30 juin 2020.

³ Voir par exemple : Päivi Leino, « Next Generation EU – Breaking a taboo or breaking the law? », CEPS, 24 juin 2020.

⁴ Voir les visas du 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.

⁵ Voir notamment l’article 3 du règlement (UE) 2020/2094 précité ainsi que l’article 5 du compromis final sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience.

⁶ Commission européenne, « Questions – Réponses : Next Generation EU – Construction juridique », 9 juin 2020.

En application de l'article 6, ces derniers sont « *temporairement relevés de 0,6 point de pourcentage* » à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'UE résultant de l'emprunt exceptionnel.

En effet, il est apparu juridiquement nécessaire « *que le plafond des ressources propres soit suffisamment élevé pour garantir chaque année une marge de manœuvre financière suffisante pour couvrir la totalité du passif de l'Union* »¹, afin de respecter le principe de discipline budgétaire (paragraphe 4 de l'article 310 du TFUE) ainsi que l'obligation pour les institutions de veiller à ce que l'Union puisse s'acquitter de leurs obligations financières envers des tiers (article 323 du TFUE).

Dès lors que, contrairement aux États, l'Union européenne ne peut pas s'appuyer sur des revenus futurs tirés des prélèvements obligatoires pour rembourser ses emprunts, ce relèvement permet de garantir immédiatement les moyens financiers nécessaires à leur remboursement.

Dans ce cadre, si les crédits autorisés inscrits au budget ne sont pas suffisants pour remplir ses obligations résultant de l'emprunt ou si un pays n'honore pas ses engagements, l'article 9 autorise la Commission européenne, en dernier ressort, à **faire contribuer les États membres jusqu'à un montant maximum correspondant à leur part du plafond des ressources propres temporairement relevé, soit 0,6 % du RNB**. Pour la France, cela représente une contribution maximale de l'ordre de 15 milliards d'euros courants.

En l'absence de nouvelles ressources propres, **le remboursement des subventions sera donc calculé sur la base de la part de chaque État membre dans le revenu national brut (RNB) total de l'Union européenne**, et s'ajoutera aux contributions nationales habituelles.

C. ... À DISTINGUER DU RELÈVEMENT PERMANENT DES PLAFONDS DE CRÉDITS D'ENGAGEMENT ET DE PAIEMENT.

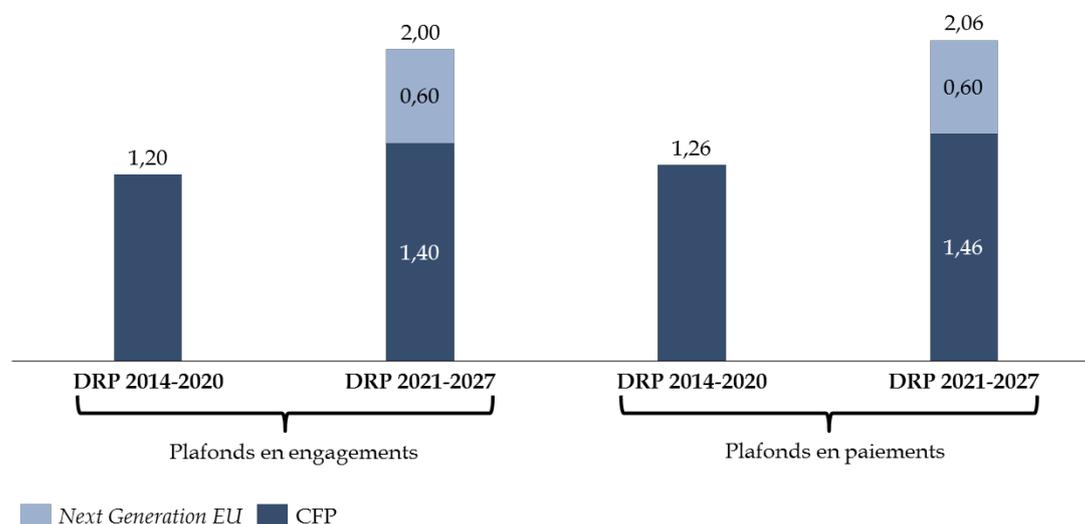
L'article 3 fixe les plafonds des ressources propres, c'est-à-dire le montant maximal de ressources propres attribué à l'Union européenne pour financer ses dépenses. Le plafond pour les crédits annuels de paiements est fixé à **1,40 %** de la somme des revenus nationaux bruts (RNB) de tous les États membres, et à **1,46 %** pour les crédits annuels d'engagement.

L'habilitation de la Commission européenne à lever des ressources sur les marchés est exclue du calcul de ces plafonds. Le relèvement de 0,6 point de ces derniers, afin de permettre cet emprunt sur les marchés, s'ajoute ainsi aux plafonds fixés à l'article 3 et précités.

¹ Ibid.

Plafonds des ressources propres pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027

(en % du RNB de l'UE)



Source : commission des finances du Sénat à partir de l'étude d'impact du projet de loi

Ces plafonds de ressources propres sont ainsi rehaussés de **0,2 point chacun** par rapport à la décision « ressources propres » pour les années 2014 à 2020¹. D'après l'étude d'impact du projet de loi, cette hausse résulte de la contraction du RNB des États membres en raison de deux facteurs :

- **la baisse du RNB européen liée à la sortie du Royaume-Uni** (+ 0,09 point des plafonds de ressources propres) ;

- **les conséquences économiques de la crise sanitaire**, telles qu'estimées par la Commission européenne au printemps 2020² (+ 0,11 point des plafonds de ressources propres).

¹ L'article 3 de la décision du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne fixe des plafonds pour les crédits annuels de paiements et pour les crédits annuels d'engagements respectivement à hauteur de 1,23 % et 1,29 % du RNB de tous les États membres. Ces plafonds ont toutefois été modifiés pour 2020 afin de tenir compte de l'évolution du RNB, et fixés respectivement à 1,2 % et 1,26 % (cf. communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Ajustement technique au cadre financier pour 2020 à l'évolution du RNB (SEC 2010), 15 mai 2019, (COM(2019) 310 final).

² Exposé des motifs de la proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (COM (2020) 445 final), p.3.

D. ENFIN, DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET D'APPLICATION CLASSIQUES

Par ailleurs, la décision « ressources propres » comporte des dispositions transitoires et d'application classiques, semblables à celles figurant dans la précédente décision¹.

L'article 1^{er} précise l'objet de la décision, à savoir l'établissement des règles d'attribution des ressources propres de l'Union pour assurer le financement de son budget.

L'article 7 rappelle le principe d'universalité budgétaire, c'est-à-dire la non-affectation à certaines dépenses des ressources définies à l'article 2.

L'article 8 prévoit le principe du report sur l'exercice suivant de tout excédent budgétaire éventuel de recettes, sur l'ensemble des dépenses effectives au cours d'un exercice, conformément aux dispositions déjà en vigueur.

En application de l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)², **l'article 10 prévoit que le Conseil fixe les mesures d'exécution** relatives :

- à la procédure de calcul et de budgétisation du solde budgétaire annuel, tenant compte du report d'un éventuel excédent des ressources ;
- aux dispositions et modalités nécessaires au contrôle et à la surveillance de la perception des ressources propres.

L'article 11 définit quant à lui les dispositions finales et transitoires de la décision. Il prévoit que les dispositions des décisions « ressources propres » antérieures continuent de s'appliquer pour le calcul et ajustements des recettes issues des exercices budgétaires passés, permettant ainsi de préciser les modalités de calcul des corrections éventuelles pour ces années.

L'article 12 fixe les modalités d'entrée en vigueur de la décision. Les États membres notifient sans délai au secrétaire général du Conseil l'approbation de la présente décision selon leurs règles constitutionnelles respectives. **La décision entre en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications reçues**.

¹ Décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

² Dont le dernier paragraphe indique que « Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union (...). Le Conseil statue après approbation du Parlement européen ».

Les dispositions de la décision s'appliqueront avec **un effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2021**. Concrètement, les appels mensuels à contribution des États membres seront calculés sur la base des dispositions de la précédente décision « ressources propres ». Puis, à compter de l'entrée en vigueur de la présente décision, ils seront modulés pour tenir compte des nouvelles dispositions, avec un effet de rattrapage pour corriger les montants versés depuis le 1^{er} janvier 2021.

Toutefois, en l'absence de base juridique antérieure permettant d'habiliter la Commission européenne à lever des ressources sur les marchés, **la rétroactivité de la décision ne s'applique pas à cette autorisation d'emprunt exceptionnelle et temporaire**.

Enfin, l'article 13 prévoit que les États membres sont destinataires de la présente décision.

III. UNE DÉCISION NÉCESSAIRE DONT LE SUCCÈS RESTE À CONSTRUIRE

A. UNE SOLUTION INÉDITE POUR RÉPONDRE À UN CHOC EXCEPTIONNEL...

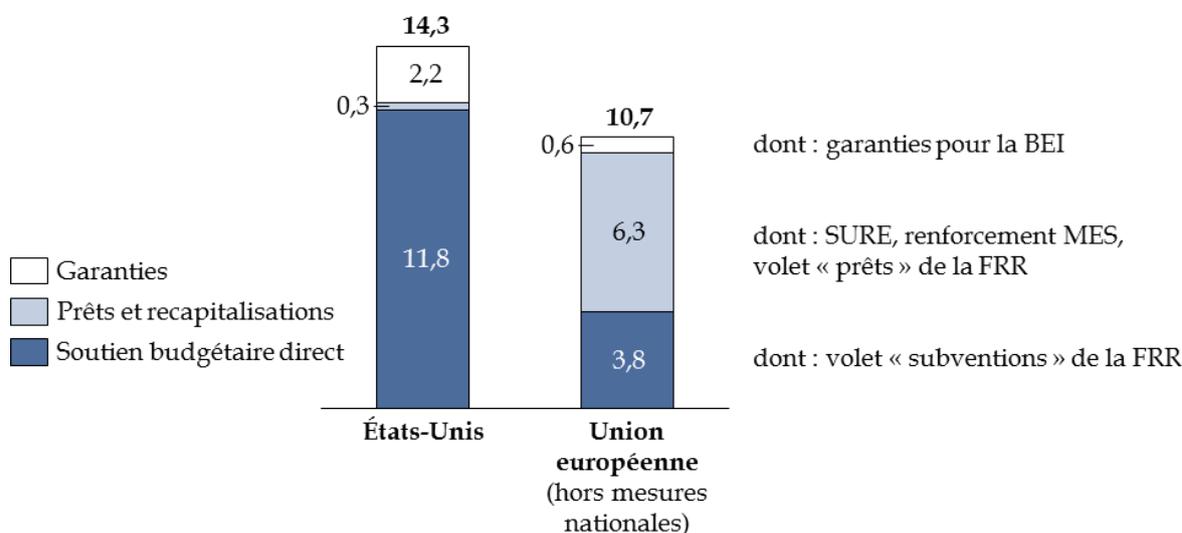
1. Un soutien budgétaire de grande ampleur et historique...

La présente décision « ressources propres » marque une **avancée majeure pour la construction européenne : pour la première fois, l'Union européenne devrait s'endetter pour financer solidairement des dépenses**, et non de simples prêts, à une échelle suffisamment importante (5,4 % du PIB 2019, dont 2,8 % du PIB pour le volet « subventions ») pour entrer dans une logique de stabilisation macroéconomique.

Contrairement à ce qui avait été observé lors des précédentes crises, la réponse économique commune de l'Union européenne face au choc sanitaire serait ainsi d'un **ordre de grandeur comparable à celle observée aux États-Unis**, tout en reposant davantage sur des prêts.

Comparaison des plans de soutien et de relance

(en points de PIB)



Précision méthodologique : pour les États-Unis, les données du FMI ne tiennent pas compte du « Additional Coronavirus Response and Relief Consolidated Appropriations Act » adopté le 27 décembre 2020, dont le montant est estimé à 935 milliards de dollars, soit 4,4 % du PIB 2019.

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'octobre 2020 du Moniteur des finances publiques du FMI)

Au niveau national, **les subventions de la FRR permettraient de financer une part substantielle des « plans nationaux pour la reprise et la résilience » (PNRR) pour les dépenses engagées d'ici 2023.**

D'après la dernière répartition prévisionnelle, **le soutien serait particulièrement important dans les pays dont la richesse par habitant est éloignée de la moyenne européenne (principalement les pays de l'Est) mais aussi dans les pays du Sud fragilisés par les crises successives, avec un maximum de 11,6 % du PIB en Croatie et de 9,7 % du PIB en Grèce.**

Répartition prévisionnelle des subventions européennes accordées dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience

(en milliards d'euros courants)

Pays	Part fixe (70 %)	Part prévisionnelle (30 %)	Total	
			En Md€	En % du PIB 2019
Croatie	4,6	1,7	6,3	11,6
Bulgarie	4,6	1,6	6,3	10,2
Grèce	13,5	4,3	17,8	9,7
Slovaquie	4,6	1,7	6,3	6,7
Portugal	9,8	4,2	13,9	6,5
Lettonie	1,6	0,3	2,0	6,4
Roumanie	10,2	4,0	14,2	6,4
Espagne	46,6	22,9	69,5	5,6
Hongrie	4,6	2,5	7,2	4,9
Lituanie	2,1	0,1	2,2	4,6
Chypre	0,8	0,2	1,0	4,5
Pologne	20,3	3,6	23,9	4,5
Italie	47,9	21,0	68,9	3,8
Slovénie	1,3	0,5	1,8	3,7
Estonie	0,8	0,2	1,0	3,5
Tchéquie	3,5	3,5	7,1	3,2
Malte	0,2	0,1	0,3	2,4
France	24,3	15,0	39,4	1,6
Belgique	3,6	2,3	5,9	1,2
Autriche	2,2	1,2	3,5	0,9
Finlande	1,7	0,4	2,1	0,9
Allemagne	16,3	9,3	25,6	0,7
Pays-Bas	3,9	2,0	6,0	0,7
Suède	2,9	0,4	3,3	0,7
Danemark	1,3	0,2	1,6	0,5
Irlande	0,9	0,1	1,0	0,3
Luxembourg	0,1	0,0	0,1	0,1
Total	234,5	103,5	338,0	2,4

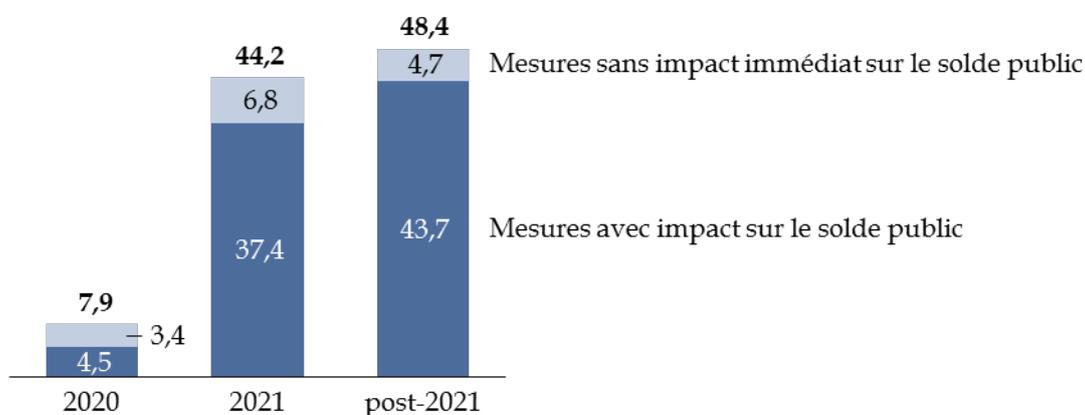
Source : commission des finances du Sénat (d'après la répartition prévisionnelle des subventions publiée en annexe du compromis final sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience)

S'agissant de la France, les financements européens pourraient atteindre **39,4 milliards d'euros courants, soit 1,6 % du PIB 2019.**

Cela permettrait de **couvrir 46 % du coût maastrichtien du plan de relance français tel qu'estimé par le Gouvernement** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 (85,6 milliards d'euros).

Ventilation prévisionnelle du plan de relance français

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après l'avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2020-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021)

En effet, Eurostat s'est prononcé en faveur d'un **traitement comptable favorable aux États membres** : la dette levée au niveau européen ne sera pas comptabilisée dans les ratios d'endettement nationaux, tandis que les subventions versées par la FRR viendront réduire les déficits publics nationaux¹.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2021 a été construit sur la base de financements européens atteignant **17,3 milliards d'euros** en comptabilité nationale et **10 milliards d'euros** en comptabilité budgétaire, ce qui permet de réduire sensiblement l'impact du plan de relance sur le déficit public maastrichtien.

Évolution de l'impact sur le solde public de la France du plan de relance en 2020-2021

(en milliards d'euros)

	2020	2021
Mesures avec effet sur le solde en comptabilité nationale	- 4,5	- 37,4
Financements européens en comptabilité nationale	0,0	+ 17,3
Effet sur le solde public	- 4,5	- 20,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2021)

D'après les informations transmises par l'administration, ces hypothèses resteraient crédibles, en dépit du retard pris dans la négociation.

¹ Eurostat, « Draft guidance note on the statistical recording of the recovery and resilience facility », Methodological note, 17 novembre 2020.

Le taux de préfinancement de 13 % finalement retenu permettrait un premier versement de l'ordre de **5,2 milliards d'euros** d'ici la fin du premier semestre, sous réserve de l'achèvement du processus de ratification. Une première tranche pourrait ensuite être débloquée d'ici la fin de l'année, sur la base des dépenses éligibles engagées depuis le 1^{er} février 2020, conformément à l'article 14 du règlement établissant la FRR précité.

Il peut être noté que cette évaluation **concerne uniquement les subventions issues de la FRR**, qui représentent 80 % du total des dépenses de *Next Generation EU* et sont destinées à financer les plans nationaux pour la reprise et la résilience.

Pour les autres programmes du CFP, la répartition des subventions ne peut généralement pas être connue à l'avance - à l'exception de REACT-EU et du Fonds pour une transition juste, pour lesquels la France devrait bénéficier de subventions atteignant respectivement **2,9 milliards d'euros** et **0,9 milliard d'euros** constants (prix 2018), d'après les estimations de la Commission européenne.

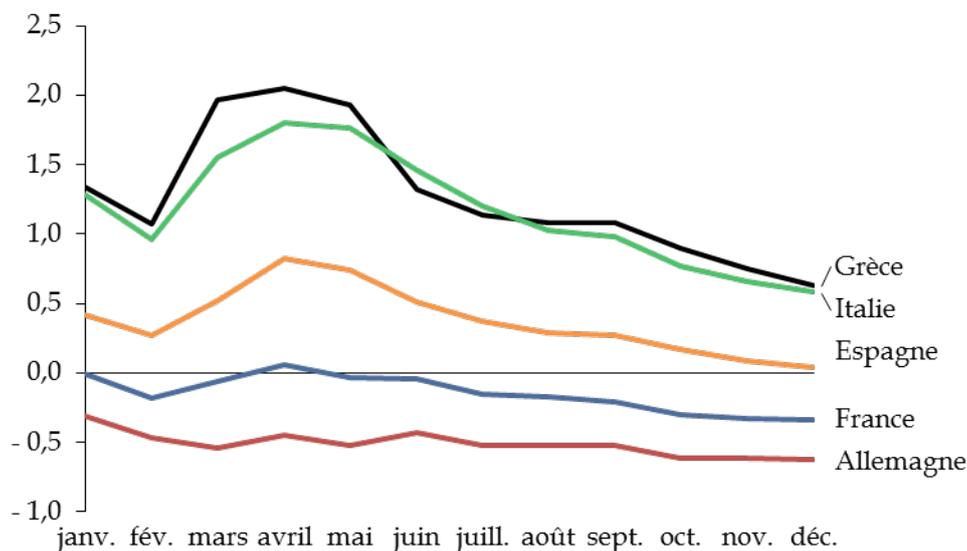
En revanche, les auditions ont permis de confirmer que la France ne devrait pas avoir recours à l'enveloppe de prêts de la FRR, limitée à 6,8 % du RNB 2019 pour chaque État membre.

En effet, la France bénéficie sur les marchés de **conditions de financement très proches de celles de l'Union européenne**, si bien qu'elle n'a pas d'intérêt financier à recourir à ce volet de l'instrument de relance européen. À titre d'exemple, la dernière émission à 15 ans réalisée dans le cadre de l'instrument SURE le 25 novembre dernier s'est faite à un taux de - 0,102 %, alors que le coût de financement de la France à 15 ans se situe au 22 janvier 2021 à - 0,109 % d'après *World Government Bonds*.

En dépit du soutien monétaire de la BCE, d'autres pays bénéficiant de conditions de financement moins favorables sur les marchés auraient en revanche intérêt à mobiliser cette facilité de prêt.

Évolution des taux souverains à long terme (10 ans) en 2020

(moyenne mensuelle, taux en pourcentage)

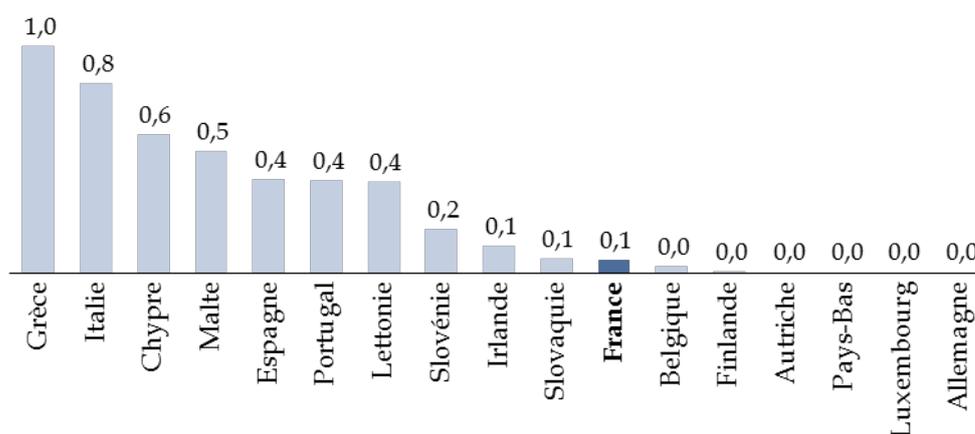


Source : commission des finances du Sénat (d'après Eurostat)

Pour ces États membres, les prêts de la FRR représenteraient ainsi une subvention implicite pouvant atteindre 1 % du PIB, d'après les estimations de la BCE.

Subvention implicite liée aux prêts de la Facilité pour la reprise et la résilience

(valeur actuelle nette, en % du RNB)



Précision méthodologique : la subvention implicite est calculée par différence entre les taux souverains de l'État membre et ceux de la première émission obligataire européenne effectuée le 20 octobre 2020 pour financer l'instrument SURE.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Banque centrale européenne, Financial Stability Review, novembre 2020)

Enfin, l'instrument de relance **concrétise à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne l'ambition historique de la France de doter la zone euro d'un mécanisme de stabilisation macroéconomique** face aux chocs économiques asymétriques.

En effet, lorsqu'un État membre est confronté à un tel choc, il ne dispose ni des leviers d'ajustement macroéconomiques traditionnels que sont la politique de change et la politique monétaire nationale, ni des mécanismes internes d'ajustement (mobilité du travail, flexibilité des salaires et des prix) qui caractérisent les zones monétaires optimales.

Pour cette raison, des premiers projets d'« *eurobonds* »¹ aux différentes propositions de « *budget pour la zone euro* »², **la France plaide depuis près d'une décennie pour la mise en place d'un « pilier budgétaire »** permettant de répondre aux chocs macroéconomiques aux côtés de la politique monétaire.

Dans cette optique, si l'accord franco-allemand de Meseberg, en date du 19 juin 2018, devait constituer une étape importante dans la définition d'un tel instrument, le compromis trouvé à l'Eurogroupe le 13 juin 2019 s'était fortement éloigné des ambitions françaises. Ce dernier avait abouti à un simple « *instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité* » de soutien aux réformes structurelles, que la Commission européenne avait proposé de doter de seulement 17 milliards d'euros sur sept ans, à partager entre les 19 États membres de la zone euro – ce qui est largement insuffisant pour assurer un rôle de stabilisation macroéconomique³.

Contrairement à ce dernier, qui n'est finalement doté d'aucun crédit dans le cadre du nouveau CFP, **l'instrument de relance européen *Next Generation EU* conserve un caractère strictement temporaire et ne peut donc être considéré comme portant un risque de fédéralisme**. Il est à cet égard assorti de « verrous » juridiques et politiques interdisant une évolution « à bas bruit » vers un mécanisme permanent.

2. ...mais dont le caractère exceptionnel est garanti par des « verrous » juridiques et politiques

Sur le plan juridique, deux principaux « verrous » garantissent le caractère temporaire du mécanisme.

Tout d'abord, **le choix de l'article 122 du TFUE comme base juridique**, qui suppose une situation de crise exceptionnelle pour déroger aux règles habituelles, implique par nature que l'instrument de relance européen ne pourra pas être pérennisé.

¹ Jean Quatremer, « La France se rallie officiellement aux "eurobonds" », 12 septembre 2011.

² Trésor-éco, « Un budget de la zone euro », Trésor-éco, n° 120, octobre 2013.

³ Pour une analyse détaillée, voir : rapport général n° 140 (2019-2020) de Patrice Joly, fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 novembre 2019, pp. 26-28.

Ensuite, la **décision « ressources propres » encadre strictement à la fois le montant, la finalité et la temporalité de l'emprunt**. Ainsi que cela a été précédemment rappelé, cet emprunt doit être réalisé « *à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19* », son montant est limité à 750 milliards d'euros et il devra être intégralement remboursé d'ici 2058.

Il ne sera donc pas possible d'en augmenter le montant, d'en changer la finalité ou la date d'extinction sans réviser la décision « ressources propres ». Sur le plan politique, cela constitue une garantie majeure, dès lors que cette révision **suppose d'obtenir l'unanimité au Conseil de l'Union européenne et l'approbation de chacun des États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives**.

Autrement dit, un **retour devant les Parlements nationaux serait indispensable** pour modifier les principales caractéristiques et finalités de l'instrument de relance européen.

B. ... QUI EST LE FRUIT DE CONCESSIONS MUTUELLES

Si l'instrument de relance européen constitue une solution nécessaire, poussée par la France, et une avancée majeure pour la construction européenne, il est naturellement le **fruit de concessions mutuelles entre États membres**.

1. Une contribution nette de la France en l'absence de nouvelles ressources propres

Outre son mode de financement par l'endettement en commun, **le caractère innovant de l'instrument de relance européen réside aussi dans les transferts interétatiques qu'il implique, dans une logique de solidarité**. En l'absence de nouvelles ressources propres, les remboursements ne devraient pas être proportionnés aux montants perçus par chaque État membre mais à leur poids économique.

Il est possible de donner un ordre de grandeur de ces transferts, en supposant que les remboursements sont proportionnés au poids de chaque pays dans le RNB européen, conformément à la méthodologie suivie par la Banque centrale européenne¹.

Il ne s'agit toutefois que d'une approximation comptable, dès lors que les subventions perçues dépendront de l'évolution effective du PIB en 2020 et en 2021, tandis que les remboursements pourront être minorés par la mise en place de nouvelles ressources propres et que leur poids économique réel dépendra de l'évolution de l'inflation. Cette contribution nette doit par

¹ « Les implications budgétaires du plan de relance européen », *Bulletin économique de la BCE*, n° 6/2020, p. 95.

ailleurs être mise en regard des recettes budgétaires liées à l'effet macroéconomique du plan de relance (voir *infra*).

Ces précisions étant faites, il ressort de cette analyse que **la France devrait être contributrice nette au titre de la FRR en l'absence de nouvelles ressources propres**, alors même qu'elle figure parmi les États membres où la chute du PIB devrait être la plus forte en 2020.

Au titre de la FRR, qui rassemble 80 % des subventions de *Next Generation EU*, la France devrait ainsi rembourser entre 2028 et 2058 environ **20 milliards d'euros** de plus que les financements reçus entre 2021 et 2026, sur la base des prévisions économiques d'automne 2020 de la Commission européenne.

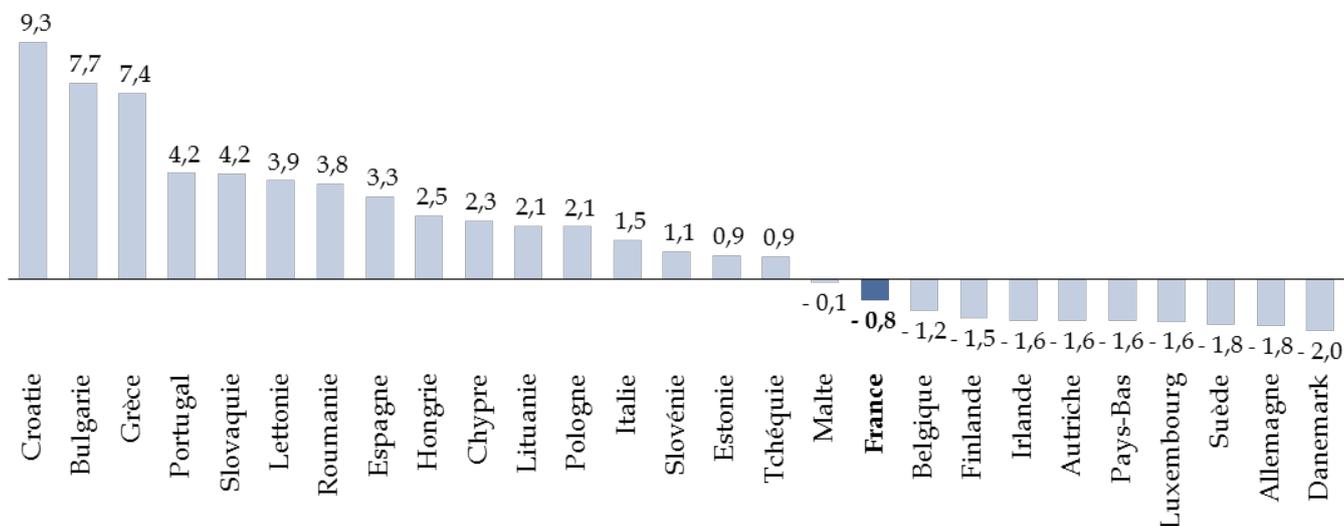
Cela représenterait une contribution nette limitée à **0,8 % du PIB étalée sur 30 ans** – soit moins de 0,03 % du PIB par an –, qui resterait en outre **plus de deux fois inférieure à celle de l'Allemagne**.

À l'inverse, **les pays de l'Est et les pays du Sud bénéficieraient de subventions nettes très significatives**, pouvant par exemple atteindre 7,4 % du PIB pour un pays comme la Grèce. À titre de comparaison, les aides accordées par les États-Unis à l'Europe dans le cadre du plan Marshall ont représenté en moyenne 2,6 % du PIB des bénéficiaires¹.

¹ Benn Steil, *Le Plan Marshall : À l'aube de la Guerre froide*, Éditions Les Belles Lettres, 2020.

**Subventions de la Facilité pour la reprise et la résilience,
nettes des remboursements estimés en l'absence de nouvelles ressources propres**

(en % du PIB 2019)



Précision : les remboursements ont été répartis entre les différents États membres à proportion de leur clef RNB au titre du CFP 2021-2027.

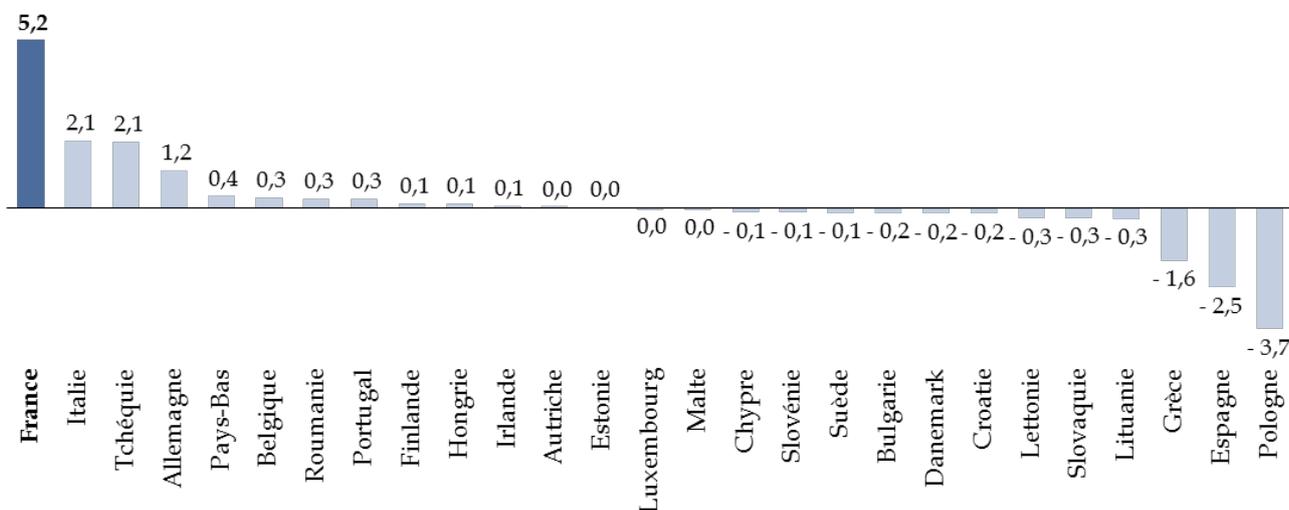
Source : commission des finances du Sénat (d'après la répartition prévisionnelle des subventions publiée en annexe du compromis final sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience)

Si la France serait donc contributrice nette en l'absence de nouvelles ressources propres, il doit être noté que **l'évolution de la clé de répartition décidée au Conseil européen, qui permet d'accorder 30 % des subventions de la FRR en fonction de l'évolution du PIB en 2020 et 2021, devrait fortement bénéficier à notre pays (+ 5,2 milliards d'euros)**, sous réserve que les performances économiques relatives des États membres restent globalement conformes aux prévisions de la Commission européenne.

Le graphique ci-dessous montre même que la France serait de loin le principal État bénéficiaire de cette nouvelle clé de répartition.

Évolution des subventions de la Facilité pour la reprise et la résilience entre la proposition de la Commission européenne et le compromis du Conseil européen

(en milliards d'euros, prix 2018)



Précision : la répartition des subventions à l'issue du compromis au Conseil européen est estimée à partir des prévisions économiques du printemps 2020 de la Commission européenne.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, annexe 1 à la proposition COM(2020)408 du 28 mai 2020 ; Commission européenne, « Recovery and Resilience Facility – Grants allocation per Member State (2018 prices) », disponible en ligne, 2020)

2. Une occasion manquée de mettre fin aux rabais

Alors que la Commission européenne avait initialement proposé la suppression progressive de l'ensemble des mécanismes de correction, à la faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et donc de la disparition du « chèque britannique », le compromis finalement obtenu a conservé **ces réductions forfaitaires** au titre de la ressource RNB, et a même introduit un rabais supplémentaire sur la nouvelle ressource fondée sur le recyclage des déchets d'emballages plastiques.

En revanche, le « rabais sur le rabais », c'est-à-dire les corrections accordées à certains États membres dans le financement du chèque britannique, a logiquement disparu, ainsi que le taux réduit d'appel pour la ressource TVA.

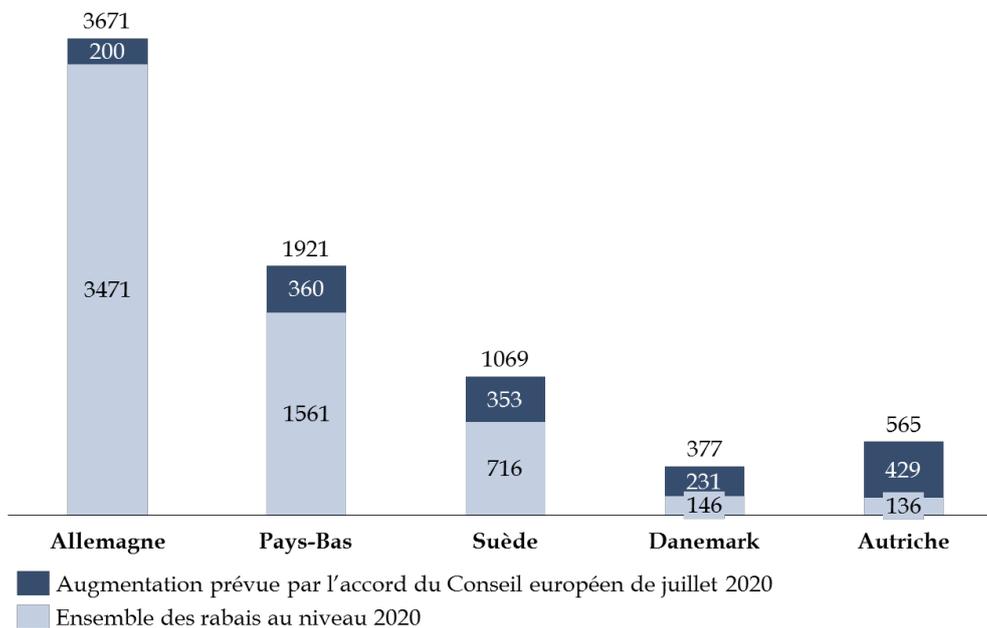
Comme l'indique la direction du budget, « ces corrections ont été définies par la « fusion » des trois dispositifs précédents (« rabais sur rabais »¹, taux d'appel réduits de TVA, et montants forfaitaires) au niveau de 2020, dont le montant a ensuite été relevé au cours des négociations »².

¹ C'est-à-dire les corrections accordées à certains États membres dans le financement du « chèque britannique ».

² Annexe au projet de loi de finances pour 2021 « Relations financières avec l'Union européenne », p. 25.

Rabais forfaitaires au titre de la ressource RNB pour 2021-2027

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par la direction du budget)

Toutefois, si **la fusion des trois mécanismes de compensation** en vigueur pour la période 2014-2020 a constitué le point de départ des négociations, force est de constater **qu'elle ne suffit pas à justifier le niveau de rabais forfaitaires finalement accordé à ces États membres.**

En effet, **le Danemark a multiplié par plus de 2,5** le montant des compensations dont il bénéficie, alors même que la décision « ressources propres » pour la période 2014-2020 ne lui accordait pas de taux réduit d'appel pour la ressource TVA, ni de réduction dans le financement du « chèque britannique ». Le constat est le même pour **l'Autriche, dont le rabais a été multiplié par plus de 4** par l'accord du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020, témoignant ainsi **d'un alignement par le haut des rabais forfaitaires accordés, plutôt qu'un niveau déterminé par la fusion de rabais antérieurs.**

Comparaisons entre les rabais accordés pour 2014-2020 et ceux prévus par l'accord du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020

(en millions d'euros)

	Rabais au niveau 2020	dont rabais forfaitaires	dont rabais sur le rabais	dont rabais TVA	Rabais selon accord de juillet 2020	Évolution en valeur	Évolution en %
Allemagne	3 471	-	1 434	2 037	3 671	200	6 %
Pays-Bas	1 561	783	331	447	1 921	360	23 %
Suède	716	208	196	312	1 069	353	49 %
Danemark	146	146	-	-	377	231	159 %
Autriche	136	14	123	-	565	429	314 %
Total	6 031	1 152	2 084	2 796	7 603	1 572	26 %

N.B : les montants des rabais au niveau 2020 sont estimés par la Commission européenne.

Source : direction du budget.

Certes, le maintien d'un niveau élevé de réductions forfaitaires constitue **une occasion manquée** de supprimer un mécanisme de compensation qui, outre son **caractère illisible** pour le système de ressources propres de l'Union, porte atteinte à **l'équité** de celui-ci.

Toutefois, ce constat doit être nuancé compte tenu du fait que **la négociation sur les rabais a constitué une concession importante afin de parvenir à un accord sur le plan de relance européen.**

D'une part, les rabais forfaitaires accordés à ces cinq États membres doivent être mis en regard **de leur contribution nette au remboursement des crédits de la Facilité pour la reprise et la résilience**, en l'absence de nouvelles ressources propres (*cf. supra*).

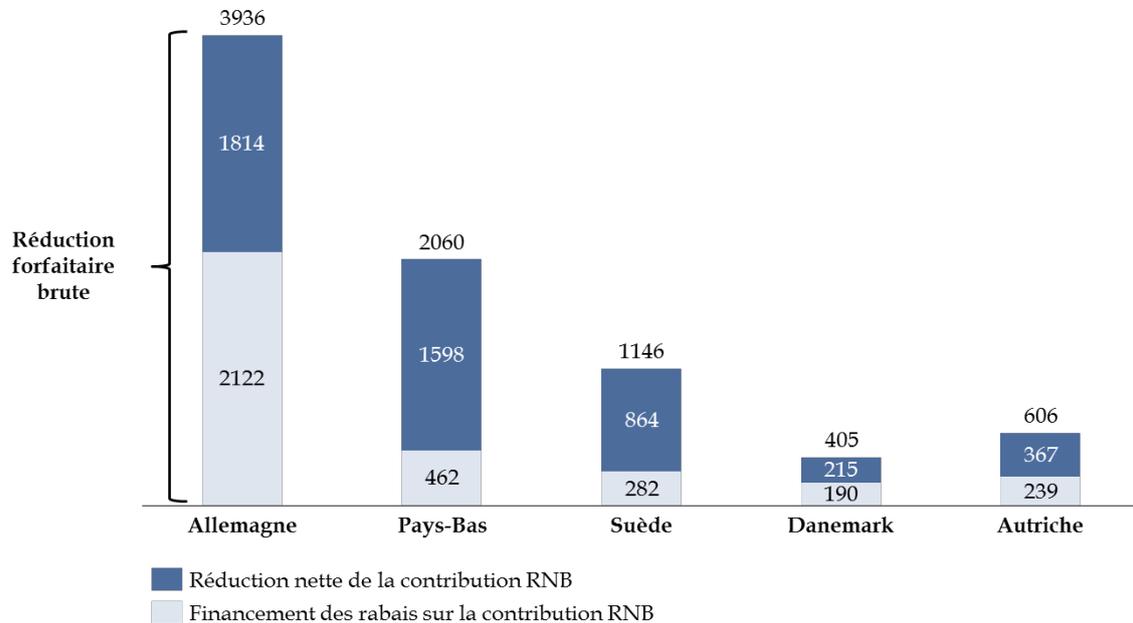
D'autre part, compte tenu du fait que les réductions forfaitaires sont financées par l'ensemble des États membres, y compris les bénéficiaires de celles-ci, **l'appréciation du niveau des réductions forfaitaires accordé doit tenir compte des réductions nettes.**

Pour la période 2021-2027, la part de la France dans le financement de l'ensemble des rabais augmente, en passant de 26 % à 34 %, en raison de la suppression du « chèque britannique ». Toutefois, son montant est en diminution, en passant de 1 974 millions d'euros en moyenne par an à 1 559 millions d'euros¹, **soit une baisse de 20 %.**

¹ Données transmises par la direction du budget.

Réductions forfaitaires moyennes nettes au titre de la ressource RNB pour la période 2021-2027

(en millions d'euros courants)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la direction du budget

C. UN SUCCÈS À CONSTRUIRE COLLECTIVEMENT

1. L'efficacité des dépenses financées sera la clef de la réussite du plan de relance à l'échelle européenne et de ses retombées macroéconomiques pour la France

Si la mise en place d'un instrument de relance européen constitue une avancée majeure, **son succès reste à construire.**

En effet, son ambition est non seulement de soutenir la demande en sortie de crise dans une logique keynésienne mais surtout de **stimuler la croissance potentielle européenne par l'investissement et les réformes** – en particulier dans les pays fragilisés qui bénéficient pour la première fois de subventions de grande ampleur afin d'accélérer leur rattrapage économique, dans une logique de solidarité.

De ce point de vue, **la bonne utilisation des fonds européens dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience sera cruciale.**

Or, la gouvernance retenue est le résultat d'un compromis fragile entre les pays « frugaux » d'Europe centrale et du Nord – qui souhaitent lier le déblocage des fonds à une conditionnalité stricte sur le plan de la nature des investissements et des réformes structurelles – et les pays du Sud de l'Europe – qui plaident pour un contrôle aussi peu invasif que possible, compte tenu des mauvais souvenirs laissés par la « Troïka » dans le cadre de la crise européenne des dettes souveraines.

Schématiquement, les plans pour la reprise et la résilience seront **évalués par la Commission européenne** dans les deux mois suivant leur transmission, qui doit intervenir au plus tard le 30 avril 2021. Leur évaluation devra alors être **approuvée sous quatre semaines par le Conseil statuant à la majorité qualifiée** sur proposition de la Commission.

Par la suite, des demandes de paiement pourront être sollicitées **deux fois par an par les États membres**, et seront **subordonnées au respect des objectifs** fixés dans les plans pour la reprise et la résilience. En cas de non-respect des objectifs, la Commission européenne pourra **suspendre** les paiements et, si aucune action correctrice n'est prise dans les six mois, réduire les financements dont devait bénéficier l'État membre. Une annulation complète sera possible en l'absence de correction dix-huit mois après l'adoption du plan¹.

En complément, la Commission européenne sera tenue de proposer au Conseil une **suspension des paiements ou engagements si un État membre n'a pas réalisé un effort suffisant pour corriger son déficit excessif**². Elle pourra également le faire pour les autres procédures de surveillance, sans y être tenue. La suspension sera adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée inversée, sur proposition de la Commission³.

Enfin, l'accord trouvé au Conseil européen prévoit que *« si, exceptionnellement, un ou plusieurs États membres considèrent qu'il existe des écarts importants par rapport au respect satisfaisant des objectifs (...), ils peuvent demander au président du Conseil européen de saisir le prochain Conseil européen de la question »*, ce qui aurait pour effet de suspendre temporairement la possibilité pour la Commission de débloquent les fonds.

Tout se jouera donc dans la mise en œuvre de ce compromis. Ainsi que le résume l'économiste Jean-Pisani Ferry, d'ailleurs entendu par votre rapporteur⁴ : *« D'intenses controverses sont à prévoir si la Commission fait son travail, rejette les programmes inefficaces et retarde les déboursements si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints. Le risque est que les procédures débouchent sur des disputes bureaucratiques indéchiffrables pour le grand public, mais facilement exploitables par les populistes. Pour éviter de tomber dans ce piège, l'Union*

¹ Nouvelle rédaction de l'article 19a du compromis final sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience.

² Nouvelle rédaction de l'article 9 du même texte.

³ Article 3 du même texte.

⁴ Voir la liste des personnes entendues en annexe du présent rapport.

européenne va devoir trouver le bon équilibre entre l'indulgence et l'ingérence »¹.

De la bonne utilisation des subventions européennes dépendront également les retombées économiques pour la France.

En effet, si la France devrait s'acquitter d'une contribution nette d'un montant d'environ 0,8 % du PIB en l'absence de nouvelles ressources propres, celle-ci pourrait être **contrebalancée par les effets macroéconomiques liés à la relance européenne coordonnée**, pour peu que cette dernière permette réellement de financer des **dépenses additionnelles** - qui n'auraient pas été mises en œuvre en l'absence de soutien européen - avec un **fort effet multiplicateur** sur l'activité à court et long termes.

Les hypothèses sur le caractère additionnel des dépenses financées par le plan de relance européen et le niveau des multiplicateurs budgétaires contribuent ainsi à expliquer les **fortes différences d'appréciation concernant l'effet macroéconomique à attendre du plan de relance européen**, avec des estimations pouvant varier du simple au triple.

Évaluations de l'impact macroéconomique de l'instrument de relance européen

Auteur(s)	Principaux résultats	Précision méthodologique	Référence
Services de la Commission européenne	Hausse du PIB de l'UE de 2,4 % en 2024 et de 1 % en 2030 par rapport à un scénario contrefactuel sans <i>Next Generation EU</i>	La simulation porte sur la proposition initiale de la Commission européenne	<i>Maarten Verwey, Sven Langedijk et Robert Kuenzel, « Next Generation EU : A recovery plan for Europe », VoxEu, 9 juin 2020</i>
Oliver Picek	Hausse moyenne du PIB de la France de 1 % sur la période 2021-2027. En cumulé, le surcroît d'activité s'élève à 7,1 % du PIB 2020, dont un tiers s'explique par les effets de débordement des plans de relance des pays voisins	L'étude repose sur l'hypothèse que la totalité des subventions se traduit par des dépenses additionnelles au niveau national	<i>Olivier Picek, « Spillover Effects From Next Generation EU », Interconomics, Volume 55, Numéro 5, 2020, pp. 325-331</i>
Sebastian Watzka et Andrew Watt	Hausse moyenne du PIB de 0,2 % pour la France et de 0,3 % pour l'UE sur la période 2021-2023. Pour la France, la hausse cumulée sur 2020-2026 s'élève à près de 2 % du PIB 2020	L'étude ne tient compte que du volet « subventions » de la Facilité pour la reprise et la résilience et repose sur un multiplicateur budgétaire de 0,8, considéré comme une borne basse par les auteurs	<i>Sebastian Watzka et Andrew Watt, « The macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility - A preliminary assessment », IMK Policy Brief n° 98, octobre 2020</i>

¹ Jean Pisani-Ferry, « Relance européenne : le grand pari », *Chronique Terra Nova*, 29 septembre 2020.

Services du FMI	Hausse du PIB de l'UE de 1,5 % en 2023 par rapport à un scénario contrefactuel sans Facilité pour la reprise et la résilience	L'étude repose sur l'hypothèse que deux tiers des subventions se traduisent par des dépenses additionnelles au niveau national	<i>IMF Country Report n° 20/324, décembre 2020, p. 19</i>
-----------------	--	--	---

Source : commission des finances du Sénat

Il peut toutefois être noté que, **même dans les scénarios les plus pessimistes, la contribution nette de la France serait contrebalancée par les effets macroéconomiques du plan de relance**, ce qui permet de dépasser une nouvelle fois l'approche comptable du « juste retour ».

À titre d'illustration et en première approximation¹, avec une semi-élasticité budgétaire estimée à 0,63 pour notre pays², **un surcroît d'activité de l'ordre de 1,4 % du PIB serait suffisant pour compenser notre contribution nette (0,8 % du PIB), ce qui est inférieur à celui attendu par l'étude la plus pessimiste (2 %)**, co-écrite par Sebastian Watzka et Andrew Watt³. Pour mémoire, le gain budgétaire tiendrait principalement aux prélèvements obligatoires générés par le surcroît de croissance (qui représentent 45 % du PIB en France) mais également, de façon plus marginale, à la baisse des dépenses sociales permises par le rebond.

Dans les études les plus optimistes, **l'effet multiplicateur sur le PIB excéderait très largement les subventions versées par la FRR à la France**, en raison notamment d'effets de débordement importants en provenance du reste des pays européens, passant principalement par le canal du commerce extérieur (hausse de la demande adressée) – témoignant là encore de l'importance que revêt la coordination des politiques budgétaires lorsque la politique monétaire est contrainte⁴.

¹ Une analyse complète nécessiterait des hypothèses supplémentaires, en particulier concernant l'impact à long terme du plan de relance sur le PIB potentiel, les modalités de financement de la contribution additionnelle demandée à la France à compter de 2028 et l'évolution des taux d'intérêt.

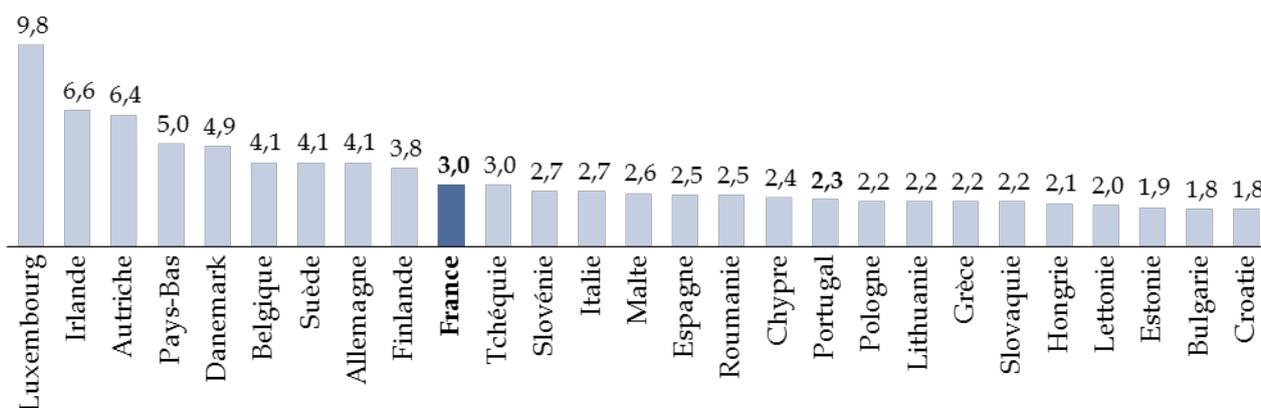
² Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier et Martin Lausegger, « The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update & Further Analysis », Commission européenne, *European Economy - Discussion Paper 098*, mai 2019.

³ Pour mémoire, la semi-élasticité budgétaire mesure la sensibilité du solde public à l'activité. En France, elle est estimée à 0,63 – ce qui signifie qu'un surcroît d'activité de 1,4 % se traduit par une amélioration de la situation des comptes publics de $0,63 \times 1,4 \% = 0,88 \%$ du PIB.

⁴ Pour une analyse approfondie, voir : Direction générale du Trésor, « Vers un meilleur pilotage de l'orientation budgétaire de la zone euro ? », *Trésor-éco*, n° 163, mars 2016.

Effet multiplicateur sur le PIB rapporté aux subventions de *Next Generation EU*

(effet cumulé sur le PIB en volume entre 2021 et 2027, divisé par les subventions attendues)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Olivier Picek, « Spillover Effects From Next Generation EU », *Interconomics*, Volume 55, Numéro 5, 2020, pp. 325-331)

2. Soulager les budgets nationaux passera prioritairement par un accord sur les quotas d'émission et l'ajustement carbone aux frontières

a) *De nouvelles ressources propres : un débat de longue date que la crise sanitaire a posé avec une acuité renouvelée*

En l'absence de nouvelles ressources propres, le remboursement des ressources levées sur les marchés par la Commission européenne sera réalisé par les États membres, au *pro rata* de leur part dans le RNB de l'Union européenne. Par conséquent, **l'introduction de nouvelles ressources propres est dans l'intérêt de la France.**

En effet, comme indiqué précédemment, l'absence de nouvelles ressources propres se traduirait par une contribution annuelle complémentaire de la France, à compter de 2028, de **2,5 milliards d'euros** (prix courant), qui s'ajouterait donc au montant de sa contribution annuelle au budget européen.

En outre, cette contribution supplémentaire apparaît d'autant plus élevée que le nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027 devrait déjà s'accompagner d'**une hausse significative du prélèvement sur recettes européen**. Ainsi, pour la seule année 2021, la loi de finances initiale¹ estime le montant du prélèvement sur recettes de la France à **27,2 milliards d'euros**, soit **une hausse de près de 27 %** par rapport à la prévision initiale pour 2020, et de 33 % environ par rapport à la moyenne annuelle sur la période

¹ Article 92 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

2014-2020¹. Pour l'ensemble de la période 2021-2027, la contribution de la France devrait s'élever à 29,6 milliards d'euros en moyenne par an², témoignant ainsi d'une montée en charge de ce montant au cours de la période.

Cette augmentation substantielle du prélèvement sur recettes à partir de 2021 s'explique par **plusieurs facteurs** :

- **l'augmentation du niveau de dépenses de l'Union européenne**, résultant du nouveau cadre financier pluriannuel et de la mobilisation du budget européen, en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire à compter de 2020 ;

- **le retrait du Royaume-Uni** qui constituait l'un des principaux contributeurs nets ;

- **les changements des règles de calcul des contributions nationales** selon les termes de l'accord du Conseil européen du 21 juillet 2020 ;

- **les conséquences de la crise sanitaire sur les ressources propres traditionnelles** de l'Union européenne, qui pâtissent de la dégradation du commerce international.

Avant même le début de la crise sanitaire, le débat sur l'introduction de nouvelles ressources propres s'inscrivait dans **une réflexion de long terme de l'Union européenne**, à l'image de la mise en place du groupe de haut niveau sur les ressources propres, présidé par **Mario Monti** et créé en 2014 à la demande du Parlement européen. Son rapport final plaide pour une réforme du système des ressources propres, afin de doter l'Union de ressources qui lui soient réellement propres, et de nature à soutenir les objectifs stratégiques de l'Union.

Plusieurs pistes sont évoquées dans le rapport³, telles que l'introduction d'**une ressource propre TVA réformée, un impôt sur les sociétés à l'échelle européenne, une taxe sur les transactions financières**, ou encore des **ressources propres liées aux politiques environnementales, de climat ou de transport**, telles qu'une taxe sur le carbone, le produit résultant du système européen d'échange de quotas d'émission, une redevance sur les carburants, ou encore une taxation indirecte des marchandises importées produites dans des pays tiers se caractérisant par un niveau d'émissions élevé.

¹ Pour l'exercice 2020, le montant du prélèvement sur recettes retenu pour le calcul est celui correspondant à la dernière prévision actualisée figurant dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

² D'après l'étude d'impact du projet de loi.

³ Groupe de haut niveau sur les ressources propres, Rapport final et recommandations, décembre 2016.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire, nécessitant la mise en œuvre du plan de relance européen, ont appelé à la formulation de propositions plus précises et plus ambitieuses, afin de contribuer au remboursement de l'emprunt lié à « *Next Generation EU* ».

Abandonnant l'idée d'une ressource fondée sur l'ACCIS, la Commission européenne, dans sa communication du 27 mai 2020¹, a conservé les pistes évoquées deux ans plus tôt, et évoqué **d'autres nouvelles ressources** :

- **une ressource issue d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières**, c'est-à-dire une taxe sur les importations en provenance de pays tiers ne respectant pas les normes environnementales ;

- **une ressource fondée sur « les activités des grandes entreprises »** ;

- **une ressource fondée sur « un impôt sur le numérique »**, en s'appuyant sur les travaux actuellement menés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission européenne se tenant « *prête à agir si aucun accord n'émerge au plan mondial* »².

Au regard des recettes potentielles de ces nouvelles ressources, la **Commission européenne estimait, de façon optimiste, que si elles étaient mises en œuvre avant 2024, « les contributions nationales des États membres au cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 pourraient baisser, en proportion de leur économie, par rapport à leurs contributions de 2020 »**.

L'accord obtenu lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020 est plus prudent sur la mise en place de ces ressources propres, reflétant la difficulté à parvenir à un consensus sur ce sujet entre les États membres. Le Conseil européen s'est accordé sur un calendrier de discussion, invitant la Commission européenne à lui faire des propositions relatives aux pistes évoquées.

Ce calendrier, précisé dans l'accord interinstitutionnel³, prévoit les échéances suivantes :

- la Commission européenne doit présenter ses propositions relatives à **un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique, et une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission d'ici juin 2021**, avec l'objectif, pour les deux premières, de les introduire avant le 1^{er} janvier 2023 ;

¹ COM(2020) 442 final, p.17.

² Idem, p. 17.

³ Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres.

- la Commission européenne devra « *s'efforcer* » de présenter une proposition d'ici **juin 2024** sur des ressources fondées sur **une taxe sur les transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises, ou une nouvelle ACCIS**, en vue de leur mise en œuvre avant le 1^{er} janvier 2026.

En raison du fondement de l'accord interinstitutionnel sur **l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (TFUE¹), le Parlement européen est attaché au **caractère juridiquement contraignant** de cette feuille de route, qui figure en annexe de cet accord. Toutefois, la rédaction de celle-ci oblige la Commission européenne à présenter des propositions législatives en ce sens, **mais elle n'engage pas les États membres sur la conclusion d'un accord** sur ces nouvelles ressources propres.

b) À court terme, la piste de la taxation du carbone apparaît comme étant la plus pertinente

La crédibilité des pistes évoquées repose, en premier lieu, sur les **rendements** que celles-ci sont susceptibles de produire, mais ces derniers restent aujourd'hui difficiles de les évaluer.

En effet, **le produit de chacune de ces nouvelles ressources propres dépendra du calibrage des dispositifs qui seront proposés par la Commission européenne**. D'après la direction du budget, les premières estimations, attendues d'ici à juin 2021, permettront d'affiner les chiffrages en vue des négociations qui s'engageront par la suite.

Cependant, ces propositions n'étant pas nouvelles dans le débat public, elles ont déjà fait l'objet de plusieurs évaluations, permettant d'estimer un ordre de grandeur de leur contribution au financement du budget européen.

Pour rappel, et à titre de comparaison, le remboursement des ressources levées sur les marchés par la Commission européenne, sous l'hypothèse d'un remboursement linéaire à partir de 2028, s'élèverait à **15 milliards d'euros environ**.

¹ *L'article 295 prévoit en effet que « Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant ».*

Évaluations du rendement des propositions de nouvelles ressources propres

Ressources propres	Rendement évaluatif	Précisions méthodologiques	Référence
Ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQE)	10 milliards d'euros	Cette recette correspond au surplus de recettes générées par ce système, au-delà des montants aujourd'hui affectés aux États membres, sous réserve d'une évolution du prix du carbone et de l'extension du système à d'autres secteurs	<i>Communication de la Commission européenne en date du 27 mai 2020, « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance » (COM(2020) 442 final)</i>
Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières	Entre 5 et 14 milliards d'euros	Le rendement variera selon la conception du dispositif et de son champ d'application	
Redevance numérique	1,3 milliard d'euros	Cette estimation est fondée sur une assiette incluant les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros, sans que le taux ne soit toutefois précisé. En tout état de cause, il s'agirait d'un minimum, étant donné que le produit de la taxe sur les services numériques (TSN) française est évalué à 405 millions d'euros en 2020 ¹ .	
Taxe sur les transactions financières (TTF)	31 milliards d'euros	Le rendement est estimé en appliquant le dispositif proposé en 2011 par la Commission européenne aux onze États membres participant à la coopération renforcée en la matière. Ce montant apparaît élevé, compte tenu du rendement de la TTF française, s'élevant à 915 millions d'euros en 2019.	<i>Proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (Com(2013) 71 final)</i>

Source : commission des finances du Sénat

En tout état de cause, la mise en œuvre de certaines de ces propositions se traduirait par **une éviction de recettes fiscales nationales**, puisqu'elles se substitueraient à des dispositifs fiscaux existants déjà. Il en est ainsi pour la taxe sur les transactions financières, la redevance numérique, qui pourrait remplacer la taxe sur les services numériques française, mais aussi pour une ressource fondée sur le système européen d'échange des quotas d'émission. Pour cette dernière, les recettes aujourd'hui affectées aux États membres pourraient toutefois être préservées de cet effet, *via* un mécanisme de corrections.

Au-delà de la question du rendement, la pertinence des pistes évoquées peut s'analyser au regard de plusieurs **critères définissant les contours d'une ressource propre « idéale »**. Ainsi, pour l'économiste

¹ Évaluation figurant dans les Voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2021.

Jean Pisani-Ferry¹, les propositions actuellement débattues doivent être appréciées selon si :

- **l'origine de la ressource peut être assignée à un État membre en particulier ;**

- la mise en œuvre de cette ressource nécessite **une coopération européenne ;**

- la nouvelle ressource peut permettre de **réduire les distorsions fiscales** au sein de l'Union européenne ;

- la nouvelle ressource est **en lien avec la mise en œuvre des politiques européennes.**

Au regard de ces critères, **plusieurs propositions apparaissent être d'une portée limitée.**

La ressource fondée sur le recyclage des déchets d'emballage plastiques, mise en œuvre dès 2021, dépend essentiellement des incitations nationales et locales au recyclage des déchets d'emballages plastiques.

Si la taxe sur les transactions financières répond aux critères fixés, il est permis de douter de sa possible mise en œuvre rapide, en raison des désaccords persistants entre les États membres sur le sujet.

S'agissant de **la redevance numérique, elle ne saurait être envisagée comme une ressource propre durable** de l'Union. En effet, prenant la forme d'une taxe sur le chiffre d'affaires des géants du numérique, **elle est conçue comme une solution temporaire**, dans l'attente d'un accord global sur une modernisation de la répartition des droits d'imposer les bénéficiaires au sein de l'OCDE.

Les positions exprimées au Conseil par certains États membres à propos des projets d'**assiette commune, puis consolidée, de l'impôt sur les sociétés** (ACIS et ACCIS), présentés en octobre 2016 par la précédente Commission européenne, **ne font guère état d'avancées depuis l'échec de la première proposition formulée en 2013.** La position commune exprimée par la France et l'Allemagne en faveur d'une convergence fiscale en la matière dans la déclaration de Meseberg² n'a pas eu l'effet d'entraînement escompté. **Faute de perspective d'accord sur la seule harmonisation de l'assiette d'impôt sur les sociétés (volet ACIS), la consolidation n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour du Conseil (volet ACCIS).**

¹ Voir « Financing the European Union : new contexte, new responses », de Clemens Fuest et Jean Pisani-Ferry, septembre 2020.

² [Déclaration franco-allemande](#) du 19 juin 2018, « Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité ».

En revanche, **une ressource fondée sur le système d'échange des quotas d'émission apparaît plus convaincante**. Cette ressource s'appuierait sur une affectation au budget de l'Union européenne d'une fraction des recettes générées par ce système.

Le système européen d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQUE)

Mis en place dans l'objectif de satisfaire l'engagement de l'Union européenne au titre du Protocole de Kyoto, le système européen d'échange de quotas existe depuis 2005. Il s'applique désormais à plus de 11 000 installations fixes, et couvre près de 45 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne.

Concrètement, le système est composé d'un marché primaire et d'un marché secondaire. Sur le marché primaire, les États membres imposent un plafond sur les émissions des installations concernées (production d'électricité, réseaux de chaleur, acier, etc.), fixé en fonction des objectifs climatiques de l'Union européenne, et allouent les quotas correspondants à ce plafond. Sur le marché secondaire, les entreprises visées ont la possibilité de s'échanger des quotas.

Jusqu'en 2012, la quasi-totalité des quotas était distribuée gratuitement. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne a conduit à réduire progressivement la part des quotas gratuits, au bénéfice d'une vente aux enchères. Les recettes issues de la mise aux enchères des quotas du SEQUE se sont élevées à 14 milliards d'euros environ en 2019¹.

Les recettes générées sont presque intégralement redistribuées aux États membres. Sur ces recettes rétrocédées, 90 % le sont selon la part de chaque État membre dans les émissions des secteurs couverts par le marché carbone tel qu'observé au cours de la période 2004-2006.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des informations publiées sur le site du ministère de l'écologie et des réponses de la direction du budget

Une telle ressource serait d'autant plus pertinente que la feuille de route adoptée prévoit que la Commission européenne examine **sa possible extension aux secteurs de l'aviation et du transport maritime**.

Selon Jean Pisani-Ferry, si le rendement de cette ressource variera selon l'ampleur des installations couvertes, celui-ci peut être estimé *a minima* à **300 milliards d'euros sur trente ans**, et pourrait même atteindre jusqu'à 800 milliards².

Enfin, comme l'a indiqué lors de son audition la direction du budget, la France présente un réel intérêt budgétaire à encourager la mise en œuvre de cette ressource, puisque la part de notre pays dans les recettes

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du marché européen du carbone, 18 novembre 2020, p. 5.

² Voir « Financing the European Union : new contexte, new responses », de Clemens Fuest et Jean Pisani-Ferry, septembre 2020.

généérées est d'environ 6 % - soit trois fois moins que notre quote-part dans le RNB de l'Union européenne (17,6 %). Ce faible taux s'explique par la **prépondérance du nucléaire** dans la production d'électricité française.

Or, la mise en œuvre de cette ressource propre viendrait réduire le besoin de financement de l'Union européenne, et donc la part de la ressource RNB qui constitue la ressource d'équilibre. Ainsi, cette nouvelle ressource propre, en se substituant en partie à la ressource RNB, se traduirait par une **réallocation des contributions au budget européen au bénéfice des États membres les moins polluants**.

De façon complémentaire à une ressource fondée sur le SEQE, une ressource fondée sur un **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** se justifierait à plusieurs titres.

Premièrement, **elle deviendra nécessaire dès lors que le différentiel du prix du carbone s'accroîtra entre l'Union européenne et les pays tiers**, afin d'éviter les délocalisations d'activités émettrices de gaz à effet de serre.

Deuxièmement, **elle pourrait constituer un levier d'action de la politique commerciale de l'Union européenne**, tout en contribuant au financement de son budget.

Troisièmement, contrairement à une taxe sur les transactions financières et une redevance numérique similaire à la taxe sur les services numériques françaises, **cette nouvelle ressource propre n'entraînerait pas d'effet de substitution avec les recettes fiscales aujourd'hui affectées aux budgets nationaux**.

Néanmoins, la proposition de la Commission européenne devra être équilibrée, de façon à ce que ce mécanisme, qui serait assimilable à des droits de douane, ne pénalise pas excessivement les entreprises européennes. En outre, le dispositif proposé devra être conforme aux accords de l'Organisation mondiale du commerce auxquels l'Union européenne a souscrits.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 janvier 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur, sur le projet de loi n°3734 (A.N. XVe lég.), autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de la décision relative au système des ressources propres (DRP) de l'Union européenne, rendue par le Conseil le 14 décembre 2020, qui établit les règles relatives au volet « recettes » du budget pluriannuel de l'Union européenne.

La DRP est négociée et adoptée de manière parallèle au cadre financier pluriannuel (CFP), lequel détermine le volet « dépenses » du budget européen. Ces deux instruments juridiques distincts sont adoptés selon des procédures législatives différentes. Alors que le Parlement européen doit approuver le règlement financier du CFP, il n'est que consulté sur la DRP.

En revanche, la DRP doit être ensuite ratifiée par l'ensemble des Parlements nationaux, selon leurs règles constitutionnelles. En France, l'article 53 de la Constitution prévoit que cette décision ne peut être approuvée qu'en vertu d'un projet de loi. C'est la raison pour laquelle nous sommes aujourd'hui saisis de ce texte portant un article unique.

Le budget de l'Union européenne est actuellement financé par quatre catégories de ressources : les ressources propres traditionnelles, c'est-à-dire les droits de douane ; la ressource TVA, qui correspond à l'application d'un taux d'appel de 0,3 % à une assiette harmonisée entre tous les États membres ; la ressource sur le revenu national brut (RNB), soit une contribution fondée sur la part de chaque État membre dans le RNB de l'Union européenne – il s'agit de la ressource d'équilibre du budget européen, qui est augmentée quand les autres ne suffisent pas à financer la totalité des besoins en crédits – ; et enfin diverses recettes, telles que le produit des amendes.

S'agissant de l'établissement du cadre budgétaire de l'Union européenne, tel que proposé à compter de 2021, je ne reviendrai pas sur l'historique complet des négociations qui ont été initiées en 2018 par la Commission européenne, car notre commission a déjà eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'en retracer le fil, notamment en examinant les rapports de nos collègues Patrice Joly et Jean-Marie Mizzon. Ces négociations se sont inscrites dans le contexte singulier du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. La suppression de la participation de ce contributeur net au

budget européen a nourri de nombreux débats sur la question de la valeur ajoutée européenne, et le juste dimensionnement du budget européen. À cette question, opposant les États contributeurs nets aux États bénéficiaires nets, s'est ajoutée la réflexion de longue date sur la réforme globale du système des ressources propres de l'Union, appelant à leur diversification.

Alors qu'elle semblait au point mort, la négociation sur le CFP a finalement été bouleversée par les conséquences économiques de la crise sanitaire. En effet, cette dernière a frappé une économie européenne encore convalescente à la suite de la crise financière et de la crise des dettes souveraines, qui ont provoqué une divergence sans précédent des trajectoires des différents États membres. À titre d'exemple, alors que la richesse par habitant de l'Allemagne a augmenté de 12 % sur la période 2007 - 2019, celle de la Grèce était encore inférieure de 20 % au niveau atteint avant le déclenchement de la crise financière. Dans ce contexte, la crise sanitaire, loin de constituer un choc symétrique, a malheureusement touché plus durement les pays déjà fragilisés, au risque de provoquer une nouvelle divergence. Ainsi, les pays les plus touchés économiquement par l'épidémie, comme l'Espagne ou l'Italie, sont aussi ceux qui ont abordé la crise avec le moins de marges de manœuvre budgétaires.

Face au risque de fragmentation de l'Union, la réponse européenne a d'abord revêtu des formes traditionnelles : mobilisation des budgets nationaux, renforcement des instruments européens de prêts et mise en place par la BCE d'un programme d'achats d'actifs d'urgence. Si cela a ramené le calme sur les marchés financiers, cette première réponse paraît insuffisante : sur le plan juridique, la contestation de la politique de la BCE par la Cour constitutionnelle allemande a rappelé le danger de se reposer exclusivement sur la politique monétaire ; sur le plan budgétaire, la crainte d'une future remontée des taux souverains a conduit les pays européens aux finances publiques les plus fragiles à limiter fortement l'ampleur de leurs mesures de soutien direct aux entreprises, par contraste avec les pays plus solides, comme l'Allemagne.

C'est dans ce contexte qu'Emmanuel Macron et Angela Merkel ont présenté en mai dernier une proposition commune visant à créer un fonds de relance européen, sur la base de laquelle les États membres sont parvenus à trouver un compromis en juillet dernier.

S'agissant du CFP dit « socle », il a été fixé à 1 074 milliards d'euros par les États membres, puis relevé de 15 milliards d'euros dans la négociation avec le Parlement européen. En outre, l'accord de juillet acte la mise en place d'un instrument de relance – le Next Generation EU –, doté de 750 milliards d'euros, dont 390 milliards d'euros pour des subventions.

Au cœur de cet instrument de relance figure la « facilité pour la reprise et la résilience », qui correspond à une capacité de prêts aux États membres de 360 milliards d'euros, et à un volume de subventions de

312,5 milliards d'euros. Pour en bénéficier, les États membres devront élaborer des plans nationaux pour la reprise et la résilience, établissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021-2023, qui seront évalués par la Commission européenne et approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée. Les crédits versés au titre de cette facilité permettront donc de financer notre plan de relance. Dans cette perspective, la principale innovation du paquet budgétaire européen tient à l'autorisation exceptionnelle d'emprunt portée par la décision sur les ressources propres.

En effet, l'article 5 de la décision habilite la Commission à emprunter des fonds sur les marchés de capitaux à hauteur de 750 milliards d'euros d'ici à 2026, dont 360 milliards d'euros pour fournir des prêts et 390 milliards d'euros pour des dépenses. Cet emprunt doit être réalisé à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire. Le remboursement du capital ne devrait débiter qu'en 2028 et s'achever en 2058 au plus tard.

La DRP encadre strictement à la fois le montant, la finalité et la temporalité de l'emprunt. L'instrument de relance européen conserve un caractère temporaire, empêchant tout risque de glisser vers un mécanisme fédéral. La nécessité de modifier la DRP constitue un verrou politique puissant contre une évolution à bas bruit vers un mécanisme permanent. En effet, cette révision supposerait d'obtenir l'unanimité au Conseil et l'approbation de chacun des États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Un retour devant les Parlements nationaux serait donc indispensable.

En complément, cette autorisation exceptionnelle d'emprunt est assortie d'un relèvement temporaire de 0,6 % du RNB des plafonds de crédits d'engagement et de paiement pour garantir que l'Union puisse faire face à ses obligations en toutes circonstances. Cette hausse des plafonds s'ajoute à celle, permanente, de 0,2 % du RNB afin de tenir compte de la contraction de celui-ci en raison de la crise économique et du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Si les crédits autorisés, inscrits au budget, ne sont pas suffisants pour remplir ses obligations résultant de l'emprunt ou si un pays n'honore pas ses engagements, l'article 9 autorise la Commission, en dernier ressort, à faire contribuer les États membres jusqu'à un montant maximum correspondant à leur part du plafond des ressources propres temporairement relevé, soit 0,6 % du RNB. Pour la France, cela représente une contribution maximale de l'ordre de 15 milliards d'euros.

D'après la direction du budget, le remboursement du capital à la charge de la France, à compter de 2028, devrait s'élever à 2,5 milliards d'euros, en l'absence de nouvelles ressources propres, pesant sur le déficit public à hauteur de 0,1 % du PIB.

Outre l'instrument de relance européen, l'article 2 de la décision introduit deux évolutions dans le système des ressources propres. D'une part, il prévoit une simplification du mode de calcul de la ressource TVA, afin de répondre aux critiques de longue date du caractère complexe de cette ressource et de la charge administrative afférente ; d'autre part, il introduit une nouvelle contribution fondée sur le recyclage des déchets plastique. Cette contribution, qui constitue en réalité une modulation de la contribution nationale selon le taux de recyclage, est accompagnée d'un nouveau mécanisme compensatoire, de type « rabais », au bénéfice des États membres dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union européenne.

Au-delà de la question de l'introduction d'un nouveau rabais contribuant à nuire à la lisibilité du système des ressources propres, il est permis de s'interroger sur la crédibilité de cette nouvelle ressource, dans la mesure où une majorité d'États membres bénéficient de réductions forfaitaires.

La ressource propre fondée sur les droits de douane reste inchangée, à l'exception du taux de retenue pour les États membres, au titre des frais de collecte, qui est augmenté de 20 à 25 %. Alors même que la Commission européenne, soutenue par la France, avait proposé une réduction de ce taux afin de mieux refléter le coût réel de la collecte, la négociation a cependant retenu une hausse de celui-ci, s'apparentant ainsi au renforcement d'un rabais pour les États membres qui sont de grands importateurs.

Alors que l'on désespère souvent de la lenteur du processus de décision européen et de la difficulté à avancer à vingt-sept, ne boudons pas cette fois notre plaisir : il s'agit d'une avancée majeure dans le fonctionnement de l'Union européenne, qui concrétise une ambition ancienne de la France que l'on pourrait faire remonter aux premiers projets d'eurobonds, un temps soutenus lors de la précédente crise financière.

J'y vois deux ruptures majeures. Pour la première fois, l'Union européenne devrait s'endetter pour financer solidairement des dépenses, et non de simples prêts, à une échelle suffisamment importante pour entrer dans une logique de stabilisation macroéconomique.

Contrairement à ce qui avait été observé lors des précédentes crises, la réponse économique commune de l'Union européenne face au choc sanitaire serait ainsi d'un ordre de grandeur comparable à celle observée aux États-Unis : personne ne l'aurait imaginé il y a encore quelques mois.

S'agissant de la France, les financements européens au titre de la facilité devraient atteindre 39,4 milliards d'euros courants - 1,6 % du PIB de 2019 -, permettant le financement d'une part significative de notre plan de relance, soit 46 %.

Le taux de préfinancement de 13 % finalement retenu permettrait un premier versement de l'ordre de 5,2 milliards d'euros d'ici à la fin du premier semestre. Une première tranche pourrait ensuite être débloquée d'ici la fin de l'année, sur la base des dépenses éligibles engagées depuis le 1er février 2020, ce qui permettrait d'atteindre la cible de 17,3 milliards d'euros fixée par la loi de finances. Reste maintenant à savoir si, dans le contexte de rebond épidémique, le plan de relance français pourra réellement être mis en œuvre...

La deuxième rupture tient à la logique de solidarité qui gouverne la répartition des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience. Ces dernières sont allouées selon une clef de répartition mixte : une part fixe de 70 % tient compte du taux de chômage, du PIB par habitant et de la population d'avant-crise ; une part variable de 30 % dépendra de la perte de PIB observée en 2020 et en 2021.

Mais les remboursements ne sont pas proportionnés aux montants perçus par chaque État membre : en l'absence de nouvelles ressources propres, ils dépendent de leur quote-part dans le RNB de l'Union européenne. Dès lors, l'instrument de relance devrait se traduire par des transferts interétatiques d'une ampleur inédite au profit des pays dont la richesse par habitant est éloignée de la moyenne européenne ou qui ont été fragilisés par les crises successives, soit principalement les pays de l'Est et du Sud. Pour la Grèce, cela représenterait une aide atteignant 7,4 % du PIB – soit trois fois l'aide moyenne perçue par les États européens dans le cadre du plan Marshall !

Cette ambition politique, notamment portée par la France, s'accompagne toutefois d'une première concession : si notre pays figure parmi les États membres où la chute du PIB devrait être la plus forte en 2020, il sera contributeur net en l'absence de nouvelles ressources propres. Au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, qui rassemble 80 % du total des subventions, la France devrait ainsi rembourser, entre 2028 et 2058, environ 20 milliards d'euros de plus que les financements reçus entre 2021 et 2026, soit 0,8 % du PIB étalé sur 30 ans. Cette contribution nette reste néanmoins plus de deux fois inférieure à celle consentie par l'Allemagne. Surtout, cette contribution devrait être contrebalancée par les effets macroéconomiques liés à la relance européenne coordonnée. En première approximation, avec un taux de prélèvements obligatoires de l'ordre de 45 %, un surcroît d'activité cumulé de l'ordre de 2 % du PIB serait suffisant pour compenser la contribution nette attendue de la France, ce qui correspond à l'estimation la plus pessimiste aujourd'hui disponible. Cela souligne une nouvelle fois les limites de l'approche comptable du « juste retour ».

La deuxième concession de la France réside dans cette occasion manquée de mettre fin aux rabais, que nous appelons de nos vœux depuis plusieurs années. Certes, certains ont disparu : c'est le cas du rabais sur le rabais, c'est-à-dire la réduction accordée dans le financement du chèque

britannique, et du rabais TVA que constituait le taux réduit d'appel. Toutefois, le niveau de rabais dont bénéficiaient les États membres en 2020 a servi de base pour la négociation, puis ce montant a été relevé. Ce renforcement des réductions forfaitaires accordées à l'Allemagne, au Danemark, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède, participe d'un alignement par le haut des compensations pour ces contributeurs nets. Cependant, l'accord obtenu sur le rabais a constitué une concession importante pour parvenir à un accord sur le plan de relance, car ces États membres sont en effet parmi les principaux contributeurs nets à l'instrument de relance.

En outre, si la part de la France dans le financement de l'ensemble des rabais augmente en raison du Brexit, son montant diminue bien, passant ainsi de près de 2 milliards d'euros par an en moyenne à 1,6 milliard d'euros à partir de 2021.

Une fois ces concessions évoquées, il faut maintenant appeler à la plus grande vigilance : rien n'est acquis et le succès du plan de relance européen reste à construire. En effet, son ambition n'est pas seulement de soutenir la demande en sortie de crise dans une logique keynésienne, mais aussi de stimuler la croissance potentielle européenne par l'investissement et les réformes, en particulier dans les pays fragilisés qui, pour la première fois, bénéficieront de subventions de grande ampleur pour accélérer leur rattrapage économique.

De ce point de vue, la bonne utilisation des fonds européens dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience sera cruciale.

Or la gouvernance retenue est le résultat d'un compromis fragile entre les pays dits « frugaux » d'Europe centrale et du Nord, qui souhaitent lier le déblocage des fonds à une conditionnalité stricte sur le plan de la nature des investissements et des réformes structurelles, et les pays du Sud de l'Europe, qui plaident pour un contrôle aussi peu invasif que possible, compte tenu des mauvais souvenirs laissés par la Troïka dans le cadre de la crise européenne des dettes souveraines.

Tout se jouera donc dans la mise en œuvre de ce compromis, et il faudra que la Commission prenne ses responsabilités pour bloquer les financements si certains États membres dérapent, comme l'y autorisent les textes européens.

Enfin, seule l'introduction de nouvelles ressources propres permettra de soulager les budgets nationaux qui, à défaut, se retrouveront en première ligne pour rembourser le plan de relance.

Au terme d'une négociation difficile, le Conseil et le Parlement se sont accordés sur une feuille de route, présentant un calendrier de discussion de plusieurs pistes pouvant constituer de nouvelles ressources propres. Parmi elles, on trouve un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique, une ressource fondée sur le système d'échange de

quotas d'émission, une taxe sur les transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises, ou une nouvelle assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis).

Mais ne soyons pas naïfs : les désaccords persistants entre les États membres sur ce sujet ne rendront pas les discussions aisées. À ce titre, le calendrier défini par la feuille de route constitue plus une obligation de moyens que de résultats. Toutefois, la perspective d'assumer uniquement par les contributions nationales le remboursement du plan de relance pourrait constituer une incitation inédite au déblocage des discussions.

Le rendement de ces ressources reste difficile à évaluer aujourd'hui, en l'absence d'informations sur le calibrage qui sera retenu par la Commission européenne.

Néanmoins, les auditions que j'ai menées m'ont conforté dans l'idée que la ressource fondée sur le système d'échange des quotas d'émissions était la piste la plus pertinente à l'heure actuelle. En effet, le système d'échange existe déjà, ce qui devrait permettre une mise en œuvre plus consensuelle. Cette ressource pourrait générer des recettes très élevées. Enfin, elle serait cohérente avec les politiques environnementales européennes et l'objectif de neutralité carbone à l'horizon de l'année 2050.

De façon complémentaire, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières se justifie également à plusieurs titres. En effet, cette ressource deviendra indispensable dès lors que le différentiel de prix s'accroîtra entre l'Union européenne et les pays tiers. En outre, elle s'inscrit dans l'esprit du Pacte vert pour l'Europe et pourra constituer un levier d'action de la politique commerciale de l'Union européenne. Enfin, elle ne se substituera pas à des recettes aujourd'hui perçues par les budgets nationaux.

Parmi les pistes de nouvelles ressources envisagées, figure aussi la création d'une taxe européenne sur les services numériques. Vous le savez, une première proposition en la matière en mai 2018 s'est soldée par un échec, faute d'unanimité des États membres, ce qui nous a conduits à introduire une taxe à l'échelon national en 2019. Face à la difficulté de parvenir à un accord international au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Commission européenne a lancé une nouvelle consultation pour aboutir à une potentielle nouvelle proposition, sans doute au printemps.

Permettez-moi d'être prudent à ce sujet, pour au moins deux raisons. D'abord, comme le dit le proverbe, « chat échaudé craint l'eau froide » : deux ans plus tard, même si l'approche de certains pays a évolué, rien n'indique que cela suffise à recueillir l'unanimité de tous les États membres. Cette initiative pourrait surtout être un moyen pour la Commission européenne d'adresser une pression sur la nouvelle administration américaine, afin d'obtenir un accord à l'OCDE, échelon le plus adapté. Ensuite - et surtout ! -, quand bien même la taxation

européenne des GAFA serait adoptée, elle conduirait à la suppression de notre taxe nationale, ce qui s'apparenterait davantage à un transfert de fiscalité qu'à une nouvelle ressource.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la DRP adoptée par le Conseil le 14 décembre dernier. Cette adoption n'est toutefois pas un blanc-seing. Il nous faudra être particulièrement vigilants dans l'exécution du plan de relance européen, dont le suivi est assuré par la Commission européenne, ainsi que dans l'adoption des nouvelles ressources propres. Cela sera notamment permis par les travaux de contrôle de notre collègue Jean-Marie Mizzon.

M. Philippe Dallier. – Je dois bien admettre que j'ai du mal à me réjouir de la situation autant que le souhaiterait notre rapporteur général. Le schéma que vous présentez est intéressant, mais j'aurais aimé que la commission nous fournisse un même tableau, non pas en pourcentage de PIB, mais avec les montants en euros, pour que l'on comprenne bien ce dont bénéficieront les uns, et ce que payeront les autres. La France recevra 40 milliards d'euros de subventions environ, et remboursera pour 60 milliards d'euros : jamais aucun emprunt ne nous aura coûté aussi cher !

L'accord a été arraché au prix de nouvelles concessions vis-à-vis des États dits « frugaux ». On aurait pu espérer, avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, qu'il en soit fini de la politique des rabais. Le rabais ne nous coûtera plus que 1,6 milliard d'euros – au lieu de 2 milliards –, alors qu'on aurait pu ne rien avoir à déboursier ! On est donc plus proches des 70 milliards d'euros à rembourser : tout cela nous coûtera 30 milliards. Sachons-le !

M. Éric Bocquet. – Sur les 40 milliards d'euros prévus pour la France, 5 milliards seraient versés au premier semestre : est-ce bien cela ? Mais comment expliquer une telle lenteur dans un contexte d'urgence ? Concernant la taxe sur les transactions financières, il faut recueillir l'unanimité, or seuls onze États sont d'accord pour le moment. Une telle taxe, même avec un taux faible de 0,1 %, pourrait pourtant rapporter entre 50 et 60 milliards d'euros à l'échelle européenne ! Il y a encore des résistances très fortes, où en sont donc les discussions ?

M. Vincent Segouin. – J'ai le sentiment que l'on exporte notre modèle français de la dette immaîtrisable à l'échelon européen. Il me semble en outre que l'on nous cache beaucoup de choses : un remboursement est prévu en 2028, mais pourquoi si tard, alors que nous sommes dans le feu de la relance ? Il faut que nous remboursions les effets de l'épidémie, non pas dans dix ans, mais tout de suite, car j'ai bien peur que certains États ne s'en rappellent plus et que des organisations politiques nationalistes, au moment du remboursement, critiquent l'Union européenne, justement pour la raison

que les emprunts souscrits pour faire face à la crise sanitaire auront été oubliés !

Avons-nous besoin réellement de l'Union européenne pour financer notre plan de relance ?

Je suis convaincu qu'il aurait fallu négocier les nouvelles ressources propres, en même temps que l'on souscrit ces emprunts : c'est le moment ou jamais d'entrer en négociation, par exemple sur la taxe carbone ou la taxe numérique. Pourquoi une clause de revoyure, alors que l'on sait pertinemment qu'elle n'aura aucun effet, parce que nous ne serons plus dans le même contexte et que les emprunts auront été faits ?

M. Roger Karoutchi. – J'ai été député européen, et je n'ai jamais cru au risque fédéral, auquel nous exposerait prétendument ce projet. Il y a beaucoup plus de réflexes nationalistes que fédéralistes en Europe. En revanche, je partage les observations de Philippe Dallier et de Vincent Segouin : tout cela va nous coûter cher ! Vous nous direz que les subventions que nous recevons redresseront le système et nous permettront de disposer de ressources dans les années à venir... Mais ce remboursement se fera à un coût considérable, non pas en raison du taux d'intérêt, mais de la solidarité avec les autres États membres.

Je ne veux pas dire que la France est l'homme malade de l'Europe, mais nous ne sommes pas dans une situation formidable vis-à-vis de la dette ou du déficit. Voir la France être aussi solidaire a quelque chose de sympathique et de généreux, mais c'est risqué. En comparaison, l'Estonie se porte plutôt bien : dans la configuration actuelle, elle sera bénéficiaire, tandis que la France sera contributeur net.

Autre point sur lequel je rejoins Vincent Segouin : dire que les remboursements ne se feront pas avant une dizaine d'années, c'est prendre un énorme risque politique par rapport aux opinions publiques. Dans dix ans, quand le choc de l'épidémie aura disparu et que les gens auront oublié la covid-19, je vous laisse imaginer les réactions ultranationalistes. Il me paraît donc extrêmement dangereux d'avoir prévu un système de remboursement qui commence tard et qui dure longtemps. Certains ont évoqué le risque d'une Europe fédérale, je crains pour ma part davantage le risque d'une Europe déstructurée.

M. Patrice Joly. – Je n'ai pas peur d'une plus grande intégration européenne, compte tenu du contexte géopolitique et des risques qui pèsent sur le monde. Je ne nie pas non plus les risques nationalistes liés au fait que l'Europe n'ait pas été suffisamment solidaire au cours des dernières décennies et qu'elle se soit engouffrée dans un libéralisme débridé. Il est important de changer l'Europe, c'est une occasion qui nous est peut-être offerte avec ce paquet budgétaire. C'est la première fois qu'un emprunt est réalisé à l'échelle de l'Union européenne pour 750 milliards d'euros. S'agit-il d'un signe politique suffisant ? Bien évidemment, non. Les évaluations pour

un tel emprunt datent de quelques mois et je crains que les sommes empruntées ne soient pas à la hauteur, d'autant que nous sommes loin du rebond économique envisagé à l'époque. Ces 750 milliards d'euros sont à rapprocher des 1 900 milliards de dollars du plan de relance des États-Unis annoncé par Joe Biden.

Avec 390 milliards en contributions et 360 milliards en prêts, on est très loin de ce qui avait été évoqué à l'époque : 500 milliards en subventions et 250 milliards au titre des prêts. Pour la France, cela donne 40 milliards auxquels s'ajoutent d'autres financements – je pense au dispositif REACT-EU.

On a évoqué la question du remboursement de ce prêt. Sans ressources propres, la facture risque d'être lourde. Le compromis fiscal sur ce point est fragile à plusieurs titres, notamment politique, en raison du risque de voir des gouvernements souverainistes gagner les élections. Chaque État membre ayant un droit de veto, il sera impossible d'avancer sans unanimité. Un autre point de fragilité est le calendrier de mise en œuvre. Les taxes qui ont véritablement un rendement ne pourront au mieux être mises en œuvre qu'à compter du 1^{er} janvier 2026. Je pense, en particulier, à la taxe sur les transactions financières, évaluée à environ 50 milliards d'euros, et à la taxe sur les sociétés. La taxe sur les plastiques non recyclés devrait, quant à elle, s'appliquer dès cette année. Son rendement se situe entre 3 et 5 milliards d'euros, mais cette fiscalité a vocation à disparaître puisque son objet est de conduire à une modification des comportements.

Derrière tout cela, il y a un enjeu de justice fiscale. Sans ressources propres, la charge de la dette pèsera toujours plus sur les ménages, car les entreprises pourront se soustraire à l'effort. Reste la question de l'appréciation des plans nationaux, qui seront soumis à l'Union européenne. Quelle sera la grille d'analyse ? Quelles seront les contreparties en matière d'adaptation et d'ajustement des régimes fiscaux ?

Parce qu'il y a un signe politique et parce qu'il y a urgence, le groupe socialiste, écologiste et républicain votera ce projet de loi.

M. Jean-François Rapin. – Ce texte de loi, qui tient en un article unique, ne manquera pas de déclencher des discussions très fortes. Elles nous ramèneront les uns et les autres à notre vision de l'Europe, sans stigmatisation aucune des anti-européens. Il n'y a pas non plus de doux angélisme de ceux qui auraient l'intention de soutenir ce texte, d'autant que le rapporteur général nous appelle à faire preuve d'une vigilance accrue. Je partage l'analyse de Roger Karoutchi : le fédéralisme n'est pas ici un problème. Les ressources propres ne sont pas une nouveauté. Les taxes douanières existaient déjà, même si elles se sont étiolées au fil du temps. Certes, on crée de nouvelles ressources propres, mais toujours avec les

garanties apportées par les traités européens. Les États membres auront donc leur mot à dire.

La première ressource propre, qui existe déjà, est la taxe sur les plastiques. On aura ensuite deux autres vagues de ressources propres, détaillées par le rapporteur général. N'oublions pas qu'au sein de l'Union européenne, tout euro rapporté par une ressource propre est un euro de moins de contribution nationale. On a tout intérêt, si ce texte est approuvé, à ce que les ressources propres fonctionnent, d'autant qu'il s'agit de ressources que l'on va chercher ailleurs et qui ne pèseront pas sur les États membres – taxe carbone ou taxe sur les GAFA.

Oui, nous sommes sur le fil du rasoir. Oui, la situation est très grave. L'Europe prend deux coups violents : le Brexit et la crise sanitaire. Jusqu'à maintenant, je n'avais pas entendu de cris d'orfraie sur la qualité du plan de relance européen, notamment lorsque nous avons examiné les différentes propositions concernant le CFP. C'est un peu tard. Ce plan de relance est aussi celui du marché unique : si nous ne faisons pas jouer la solidarité aujourd'hui, il sera trop tard pour pleurer demain lorsque les plus fragiles des États membres vont s'écrouler. On cite souvent l'Allemagne comme un exemple budgétaire. Or Angela Merkel a très bien compris que si ses voisins s'écroulaient, l'Allemagne s'écroulerait aussi. Autre argument intéressant, celui de la crise politique que vit l'Italie. La presse internationale s'en fait l'écho, une des dernières cartes économiques de l'Italie est le plan de relance européen. Si elle échoue, elle connaîtra une situation similaire à celle de la Grèce. Ne perdons donc pas de vue cette dimension internationale.

Enfin, la façon dont les crédits du plan de relance irrigueront nos régions et nos territoires a son importance. Les Hauts-de-France devront gérer en direct 228 millions d'euros, plus 90 millions d'euros gérés par l'État. Ce n'est pas anodin dans les circonstances à venir. Certes, les décisions ne sont pas faciles à prendre, mais il faut à un moment mouiller sa chemise. Même si les débats seront difficiles, je soutiendrai ce texte.

M. Claude Raynal, président. – Nous ne pouvons qu'être sensibles à l'avis du président de la commission des affaires européennes.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je ne suis pas inquiète quant au remboursement, car l'échéance est lointaine. Mes inquiétudes sont plus proches. Quelles réformes structurelles nous seront-elles demandées pour 2023 ? L'Europe exige des réformes qui touchent au plus près du quotidien des Français : il faut donc assumer démocratiquement les engagements que l'on prend au nom de la France. Je suis inquiète quand j'entends des ministres mettre l'accent sur la nécessité d'un certain nombre de réformes, dont celle des retraites, qui ont produit des débats peu apaisés dans notre pays. Je crains que cela n'engage au-delà du mandat actuel.

Certes, la mutualisation de la dette est une bonne nouvelle : nous avons tous été rassurés que l'Union européenne tienne la promesse d'une solidarité entre États. Néanmoins, l'Europe reste dans une logique qui n'est pas forcément partagée par les peuples, avec les effets délétères que l'on connaît.

J'éprouve également quelques craintes sur les ressources propres. Certaines d'entre elles semblent peu crédibles. Le rapporteur général l'a souligné : l'engagement n'est pas d'y arriver, mais d'y travailler. Comment les Français accepteront-ils ce type d'engagement, très ferme pour ce qui est des réformes structurelles, mais moins ferme pour ce qui est des ressources propres ? Lors du traité de Maastricht, le volet social devait aussi être pris en compte : on attend toujours ! Moi qui suis profondément européenne, je perçois le fossé grandissant à cause des promesses non tenues.

Mme Christine Lavarde. – Philippe Dallier a suggéré que l'on actualise le coût complet pour la France du dispositif. Je propose que l'on établisse également un coût net en actualisant la croissance du PIB. Les montants complémentaires entreraient-ils dans la définition de la dette maastrichtienne ? Dans quelle mesure ? Jusqu'à quand ?

M. Claude Raynal, président. – Vincent Segouin s'interroge : en sommes-nous vraiment là et avons-nous besoin de l'Europe pour 40 milliards ? De mon point de vue, non, puisque cette année l'endettement de la France est passé de 100 à 120 % du PIB...

En revanche, comme l'a souligné Philippe Dallier, s'agit-il de la même dette et du même emprunt ? La réponse est non. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette dette nous coûte beaucoup plus cher. L'idée est d'aider les autres pays européens pour leur permettre aussi d'importer français. Il n'y a rien de philanthropique dans cette affaire ! Autre question, mais il s'agit plutôt d'une boutade : la taxe GAFA est-elle un transfert de fiscalité ? J'appelle en tout cas de mes vœux une vraie taxe GAFA au niveau de l'Union européenne et je souhaite qu'elle fonctionne : les montants en jeu ne seraient alors plus les mêmes !

M. Charles Guené. – Les différentiels exigés des pays peuvent être lus comme l'hommage du vice à la vertu. On pourrait ajouter une ligne supplémentaire au tableau réclamé par Philippe Dallier et Christine Lavarde pour tenir compte de l'effet des réformes qui sont exigées de la France.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il est bon que nous ayons des débats. Loin de nous l'idée de vouloir contourner certains sujets. Je savais qu'en disant que j'étais plutôt satisfait, certains se sentiraient piqués. Nous avons voté les plans de relance nationaux en connaissance de cause, sans avoir le détail des financements européens. Mais si l'Europe n'avait pas répondu présente, avec le risque d'effondrement et de repli sur soi que cela comporte, les commentaires auraient été tout autres !

Philippe Dallier obtiendra satisfaction car certains des éléments demandés figureront bien dans le rapport. J'ai essayé de trouver un équilibre tout en définissant de manière pédagogique la ligne qui est celle de notre pays depuis l'origine en tant que membre fondateur.

Sur la question des contributeurs nets, il en va de l'Europe comme des intercommunalités : chacun essaie toujours de tirer au mieux son épingle du jeu !

J'ai expliqué très clairement quel serait le niveau d'engagement de la France. Certains d'entre vous ont évoqué l'Allemagne. Il ne vous a pas échappé que cette dernière contribuera bien davantage que la France. Or si l'Allemagne fait ce choix depuis longtemps, ce n'est pas pour rien ! Il me paraît judicieux que la France la suive. Éric Bocquet a parlé d'une course de lenteur. Je ne crois pas que ça soit le cas : il faut simplement du temps pour que les différents Parlements, à l'échelle de chaque pays, ratifient l'accord. L'engagement des crédits sur trois ans me paraît également logique.

En ce qui concerne les futures ressources propres, je pourrais teinter mes propos de davantage d'optimisme si j'écoutais certaines des personnes que j'ai auditionnées. Un ministre m'a dit lundi que la taxe sur le numérique risquait d'aboutir avant la contribution carbone aux frontières. J'éprouve toujours quelques doutes, donc je maintiendrai ma priorité sur cette dernière taxe.

Est-ce que l'on exporte la dette ? L'Allemagne n'est pas complètement dupe. Il faut éviter de mélanger les sujets. Les Français sont pour le moment plus préoccupés par la crise sanitaire que par l'économie et l'emploi. Où en serons-nous de l'épidémie dans 45 jours ? Je l'ignore, mais le son de cloche sera différent en cas d'amélioration !

Cette dette est isolée et n'est pas financée par de nouveaux impôts sur les ménages. Au contraire, les Parlements essaient de trouver des ressources propres innovantes, et qui ne pèseront pas trop sur tel ou tel secteur. On voit bien qu'il va y avoir des enjeux au niveau international, notamment en termes de rétorsion. Il existe néanmoins une réelle ambition, de nature à redonner un nouveau souffle à l'Europe. Il faut essayer d'être lucide et rigoureux : les travaux que conduira Jean-Marie Mizzon me paraissent d'une importance majeure, d'autant qu'il vient d'un territoire frontalier.

En réponse à Sophie Taillé-Polian, les engagements français seront bien formalisés dans le cadre du plan national soumis au Parlement d'ici au mois d'avril. Il faut que les choses soient bien posées et qu'elles emportent notre adhésion. Il importe de corriger l'espèce de facilité qu'ont les États de « rouler la dette » !

Roger Karoutchi parle d'expérience : je ne pense pas qu'il y ait de risque fédéral, mais notre vigilance collective doit prévaloir dans les négociations. Les pays européens ont fait le pari de se faire confiance. Certes,

il y a encore trop de rabais, mais les parlementaires ont obtenu 15 milliards de plus que prévu, avec un fléchage concret sur un certain nombre de dispositifs. Comme dans toutes négociations, il a fallu céder sur certains sujets.

Enfin, la dette sera bien européenne et non française. Nous en avons eu confirmation par Eurostat.

Le fait de ne rembourser qu'à partir de 2028 est un point qui me gêne aussi, mais il faut se mettre d'accord sur les ressources propres. Je forme le vœu que la situation se redresse suffisamment pour autoriser un remboursement anticipé. Les plus pessimistes prédisent tout de même un bilan positif pour la France, y compris dans le scénario le moins favorable de reprise de croissance. C'est un élément qu'il faut entendre, même s'il ne s'agit que de projections.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Parlement européen

- Mme Valérie HAYER, députée européenne, rapporteure sur le projet de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne ;
- M. José Manuel FERNANDES, député européen, rapporteur sur le projet de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

Direction du budget

- M. Morgan LARHANT, sous-directeur à la 7e sous-direction chargée des budgets de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, des affaires rurales, de l'aide publique au développement, de l'action extérieure de l'État, de l'immigration, de l'asile et de l'intégration ;
- M. Tristan LE GUEN, chef du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne ;
- M. Léonard CROS-LE LAGADEC, adjoint au chef du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne.

Direction générale du Trésor

- M. Alexandre BACLET, sous-directeur à la sous-direction « Affaires européennes ».

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

- M. Stéphane DUPUIS, secrétaire général adjoint ;
- M. Emmanuel CHAY, conseiller financier ;
- Mme Constance DELER, cheffe du secteur « Parlements ».

Personnalité qualifiée

- M. Jean PISANI-FERRY, professeur à l'Institut universitaire européen et chercheur à l'Institut Bruegel.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-303.html>