

## Commission des affaires européennes

### LES RÉSULTATS DU CONSEIL EUROPÉEN EXTRAORDINAIRE DU 21 JUILLET 2020 SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL ET L'INSTRUMENT DE RELANCE « NEXT GENERATION EU »

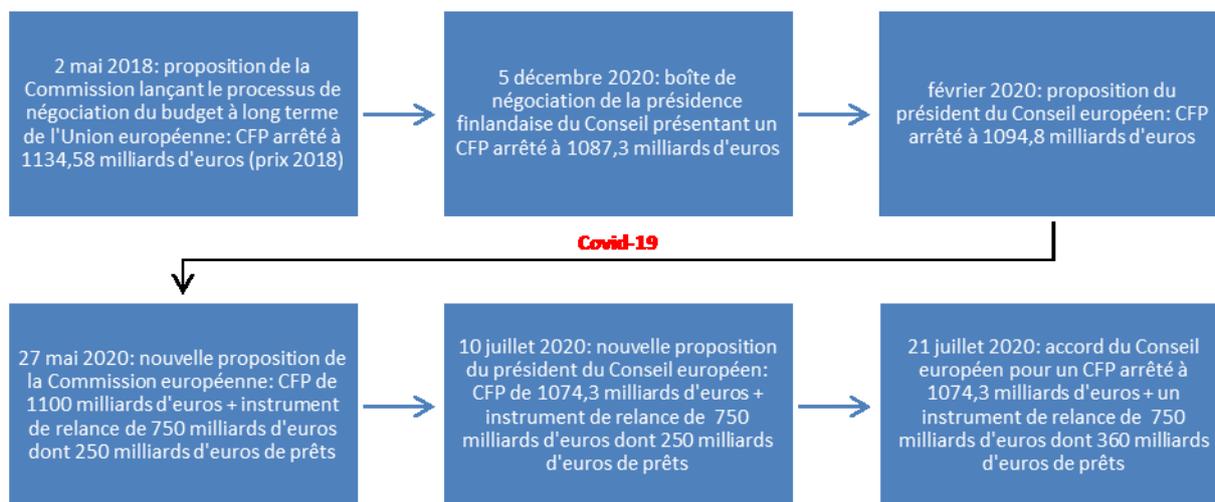
Lors du Conseil européen extraordinaire qui s'est réuni du 17 au 21 juillet 2020, les chefs d'État ou de gouvernement sont parvenus, après d'âpres négociations, à un accord sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et sur l'instrument de relance « *Next Generation EU* », destiné à faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19.

Il s'agit d'une **étape essentielle** dans le processus de définition du budget à long terme de l'Union européenne, lancé par la Commission européenne en mai 2018, et sur lequel le Sénat s'est prononcé à deux reprises au travers de résolutions européennes<sup>1</sup>.

Pour pouvoir entrer en vigueur, **l'accord trouvé par le Conseil européen sur le CFP doit toutefois être approuvé par le Parlement européen, sans possibilité d'amendement**, conformément à la procédure fixée par l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Pour peser dans les négociations, le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions sur le CFP et les ressources propres.

Le Parlement européen sera par ailleurs **consulté sur la décision sur les ressources propres**, qui devra être approuvée par les Etats membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives : cette décision sera donc **soumise à l'examen du Parlement français**.

#### Des négociations bouleversées par la crise de la Covid-19 : positions successives de la Commission, du Conseil et du Conseil européen



<sup>1</sup> Résolution du Sénat n° 60 (2019-2020), du 11 février 2020, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027); résolution du Sénat n° 105 rectifié (2019-2020), du 22 juin 2020, 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. La commission des affaires européennes a en outre entendu le 16 juillet une communication sur les nouvelles propositions du Président du Conseil européen.

## « Next Generation EU » : une enveloppe maintenue à 750 milliards d'euros mais une part de prêts nettement accrue

La nouveauté de l'accord trouvé au Conseil européen réside dans l'instrument de relance temporaire « *Next Generation EU* », destiné à faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19 et adossé au cadre financier pluriannuel de l'Union. L'enveloppe globale de cet instrument (750 milliards d'euros) n'a pas évolué par rapport à la proposition présentée par la Commission européenne le 27 mai 2020. En revanche, même s'il s'inspire toujours de l'initiative franco-allemande du 18 mai 2020, son **architecture** a été **profondément modifiée** sous la pression des Etats dits « frugaux » (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède), en particulier la **répartition entre les prêts** (portés de 250 à 360 milliards d'euros) **et les subventions** (ramenées de 500 à 390 milliards d'euros).

**L'instrument de relance sera concentré sur trois années** au lieu de quatre : les engagements de dépenses au titre de l'instrument de relance devront ainsi prendre fin le 31 décembre 2023 au plus tard, tandis que les paiements devraient être effectués avant le 31 décembre 2026.

**La facilité pour la reprise et la résilience constitue le dispositif majeur de cet instrument de relance.** Les négociations ont encore accru son poids, au détriment des programmes sectoriels. S'agissant des subventions, les critères d'allocation proposés par la Commission européenne ont été conservés pour 2021 et 2022, ces deux années devant représenter 70 % des engagements de dépenses. En revanche, pour l'année 2023, au cours de laquelle seraient débloqués les 30 % d'engagements restants, le critère du taux de chômage constaté au cours des années 2015 à 2019 sera remplacé, en proportions égales, par le critère de la perte de PIB réel observée au cours de l'année 2020 et par le critère de perte cumulée de PIB en 2020 et 2021. Les effets de la crise de la Covid-19 seront donc mieux pris en compte : c'est un élément que la commission des finances avait soutenu. La modification de ce critère devrait profiter à la France. S'agissant des prêts, leur volume maximal pour chaque État membre ne doit pas excéder, en principe, 6,8 % de son revenu national brut (RNB).

Pour bénéficier des fonds au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, 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**. Ces plans devront renforcer le potentiel de croissance, de la création d'emplois et de la résilience économique et sociale de l'État membre, mais aussi contribuer effectivement à la transition verte et numérique.

**L'action pour le climat sera intégrée dans les politiques et programmes financés au titre du CFP et de « Next Generation EU ».** Un objectif climatique global de 30 % s'appliquera au montant total des dépenses au titre du CFP et de « *Next Generation EU* » et se traduira par des objectifs appropriés dans la législation sectorielle : 40 % des dépenses au titre de la PAC devront ainsi contribuer à l'action pour le climat. Les conclusions du Conseil européen affirment qu'en règle générale, toutes les dépenses de l'UE devraient concorder avec les objectifs de l'accord de Paris. La crise de la Covid-19 n'a donc pas remis en cause les objectifs du « pacte vert pour l'Europe ».

Pour assurer le financement de ces dépenses exceptionnelles, **la Commission est autorisée à emprunter sur les marchés financiers au nom de l'Union européenne**, l'activité d'emprunt net devant cesser au plus tard fin 2026. Les 360 milliards d'euros de fonds empruntés, qui seraient octroyés sous la forme de prêts aux États membres dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience, seront remboursés par les sommes reçues de la part des États membres bénéficiaires de ces prêts. Seuls les 390 milliards d'euros empruntés aux fins de subventions et garanties feront ainsi l'objet d'une mutualisation au niveau de l'Union et seront remboursés par les États membres selon leur clé de contribution au budget européen. Une augmentation du capital de la **Banque européenne d'investissement** (BEI) sera par ailleurs mise à l'étude.

Pour permettre ce recours à l'emprunt, **le plafond des ressources propres de l'Union sera augmenté de 0,6 point de pourcentage** afin d'augmenter la marge de manœuvre, c'est-à-dire la différence entre ce plafond des ressources propres et les dépenses réelles, cette marge de manœuvre faisant office de garantie.

Ce relèvement du plafond prendra fin lorsque tous les fonds empruntés auront été remboursés et que tous les passifs éventuels seront éteints, c'est-à-dire au plus tard le 31 décembre 2058. Un autre relèvement du plafond est toutefois prévu par ailleurs, afin de permettre à l'Union de disposer d'une marge de manoeuvre budgétaire suffisante en cas de chocs économiques entraînant une chute du revenu national brut. Alors que la Commission prévoyait de commencer à rembourser cet emprunt à partir de 2028, les conclusions du Conseil européen précisent que **les montants non utilisés pour payer des intérêts comme prévu serviront à des remboursements anticipés avant la fin du CFP 2021-2027, tout comme le produit des nouvelles ressources propres qui pourraient être introduites après 2021**, la Commission étant invitée à proposer une révision du CFP à cet effet en temps utile.

### ***Un cadre financier pluriannuel revu à la baisse***

Pour parvenir à un accord sur ce niveau de dépenses exceptionnelles, le Conseil européen, suivant les dernières propositions de son président Charles Michel, a adopté un **cadre financier pluriannuel de 1074,3 milliards d'euros, en baisse de près de 26 milliards d'euros par rapport aux propositions formulées par la Commission européenne le 27 mai 2020**. Contrairement à ce qui s'est produit au cours de la période 2014-2020, les conclusions du Conseil européen excluent une révision du CFP à mi-parcours.

**Le Conseil européen a également maintenu les rabais dont bénéficient 5 États membres et les a même augmentés pour les quatre États dits « frugaux »**, pour un coût annuel de 7,6 milliards d'euros. La réduction brute de leur contribution annuelle s'établira à 3 671 millions d'euros pour l'Allemagne, 1 921 millions d'euros pour les Pays-Bas, 1 069 millions d'euros pour la Suède, 565 millions d'euros pour l'Autriche et 377 millions d'euros pour le Danemark. Le financement de ces rabais incombant aux autres États membres en fonction de leur revenu national brut, la France en sera le premier financeur.

Signe que l'Union se prépare à un « Brexit dur », les négociations ont permis de confirmer la création d'une **réserve d'ajustement au Brexit** au sein des instruments spéciaux, hors plafond du CFP (20,1 milliards d'euros au total). Cette réserve dotée de **5 milliards d'euros** devrait permettre de parer aux difficultés que pourraient rencontrer les États membres et les secteurs les plus affectés par le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, à l'issue de la période de transition qui s'achèvera le 31 décembre 2020.

### ***Des enjeux à suivre***

#### ***Les besoins de financement futurs et l'évolution des ressources propres***

Si l'instrument de relance soulage à court terme les finances publiques nationales des États membres, dans un esprit de solidarité entre eux, **l'enjeu de financement de ces mesures à moyen terme est majeur**, et ce d'autant plus qu'il n'a pas été possible de remettre en cause les rabais dont bénéficient certains États membres.

Le Conseil européen a validé la démarche proposée par son président pour **avancer de manière graduelle vers l'introduction de nouvelles ressources propres** : une nouvelle ressource propre assise sur la quantité de **déchets d'emballages en plastique non recyclés** devrait ainsi être introduite et **appliquée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021**. La Commission est ensuite invitée à formuler, au premier semestre 2021, des propositions pour introduire un **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** et une ressource propre fondée sur le **numérique**, en vue de les mettre en œuvre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Elle devrait également proposer une révision du **système européen d'échange de quotas d'émission**, éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime, sans qu'une date de mise en œuvre soit spécifiée. Enfin, les conclusions précisent que l'Union s'efforcera, au cours du prochain CFP, de mettre en place **d'autres ressources propres**, qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières. **La commission des affaires européennes suivra avec vigilance la mise en œuvre concrète de ces annonces qui ont un impact budgétaire important pour la France.**

### L'introduction d'une conditionnalité au titre du respect de l'État de droit

Un débat s'est engagé, depuis la première proposition de la Commission relative au CFP, sur la mise en place de conditionnalités budgétaires, en particulier d'une conditionnalité relative au respect de l'État de droit. Par rapport aux précédentes propositions, **l'accord trouvé par le Conseil européen apparaît en retrait** sur ce point. Il souligne l'importance que revêtent la protection des intérêts financiers de l'Union et le respect de l'État de droit. Il précise que dans ce cadre, un régime de conditionnalité visant à protéger le budget et « *Next Generation EU* » sera introduit, la Commission devant alors proposer des mesures en cas de manquement, qui seront adoptées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée. **Cette mesure ayant donné lieu à des interprétations très divergentes entre les États membres à l'issue du Conseil européen, elle nécessitera un suivi attentif.**

| Programmes<br>(intitulés repris des conclusions<br>du Conseil européen)  | Proposition de la Commission - 27 mai 2020 |                           |  | Conclusions du Conseil européen - 21 juillet 2020 |                           |  |
|--|--|---------------------------|--|---|---------------------------|--|
|  | CFP 2021-2027                              | <i>Next Generation EU</i> | Total CFP +<br><i>Next Generation EU</i> | CFP 2021-2027                                     | <i>Next Generation EU</i> | Total CFP +<br><i>Next Generation EU</i> |
| <b>1. Marché unique, innovation et numérique</b>   | <b>140 656</b>                             | <b>69 800</b>             | <b>210 456</b>                           | <b>132 781</b>                                    | <b>10 600</b>             | <b>143 381</b>                           |
| Horizon Europe   | 80 900                                     | 13 500                    | 94 400                                   | 75 900  | 5 000                     | 80 900                                   |
| Investissements stratégiques européens   | 30 800                                     | 56 300                    | 87 100                                   | 2 800   | 5 600                     | 8 400                                    |
| Fonds Invest-EU  | 1 300                                      | 30 300                    | 31 600                                   | 2 800   | 5 600                     | 8 400                                    |
| Instrument de solvabilité de l'Union<br>au titre du FEIS   |  | 26 000                    | 26 000                                   |   | 0                         | 0  |
| Mécanisme pour l'interconnexion en Europe<br>(transports, énergie, numérique)  | 19 896                                     | 0                         | 19 896                                   | 28 396  | 0                         | 28 396                                   |
| Programme pour une Europe numérique  | 8 194                                      | 0                         | 8 194                                    | 6 761   | 0                         | 6 761                                    |
| ITER   | 5 000                                      | 0                         | 5 000                                    | 5 000   | 0                         | 5 000                                    |
| Programme spatial européen   | 13 196                                     | 0                         | 13 196                                   | 13 202  | 0                         | 13 202                                   |
| <b>2. Cohésion, résilience et valeurs</b><br>(la proposition de la Commission n'incluait pas<br>Resc EU et le programme de santé dans cette<br>rubrique) | <b>374 460</b>                             | <b>610 000</b>            | <b>984 460</b>                           | <b>377 768</b>                                    | <b>720 000</b>            | <b>1 097 768</b>                         |
| Politique de cohésion<br>(FEDER, fonds de cohésion, FSE+ et REACT-EU)  | 323 181                                    | 50 000                    | 373 181                                  | 322 285   | 47 500                    | 369 785                                  |
| Mécanisme de protection civile<br>de l'Union (RescEU) - changement de rubrique   | 1 106                                      | 2 000                     | 3 106                                    | 1 106   | 1 900                     | 3 006                                    |
| Programme de santé - changement de rubrique  | 1 670                                      | 7 700                     | 9 370                                    | 1 670   | 0                         | 1 670                                    |
| Erasmus +  | 24 600                                     | 0                         | 24 600                                   | 21 208  | 0                         | 21 208                                   |
| Facilité pour la reprise et la résilience  | 18 247                                     | 560 000                   | 578 247                                  |   | 672 500                   | 672 500                                  |
| dont prêts   |  | 250 000                   | 250 000                                  |   | 360 000                   | 360 000                                  |
| dont subventions   |  | 310 000                   | 310 000                                  |   | 312 500                   | 312 500                                  |
| <b>3. Ressources naturelles et environnement</b>   | <b>357 032</b>                             | <b>45 000</b>             | <b>402 032</b>                           | <b>356 374</b>                                    | <b>17 500</b>             | <b>373 874</b>                           |
| Politique agricole commune   | 333 264                                    | 15 000                    | 348 264                                  | 333 300   | 7 500                     | 340 800                                  |
| dont premier pilier  | 258 251                                    |                           | 258 251                                  | 258 594   | 0                         | 258 594                                  |
| dont deuxième pilier (développement rural)   | 75 000                                     | 15 000                    | 90 000                                   | 77 850  | 7 500                     | 85 350                                   |
| Fonds pour une transition juste  | 10 000                                     | 30 000                    | 40 000                                   | 7 500   | 10 000                    | 17 500                                   |
| <b>4. Migration et gestion des frontières</b>  | <b>31 122</b>                              | <b>0</b>                  | <b>31 122</b>                            | <b>22 671</b>                                     | <b>0</b>                  | <b>22 671</b>                            |
| Fonds Asile et Migration   | 11 000                                     | 0                         | 11 000                                   | 8 705   | 0                         | 8 705                                    |
| Fonds pour la gestion<br>intégrée des frontières   | 11 000                                     | 0                         | 11 000                                   | 5 505   | 0                         | 5 505                                    |
| Agence Frontex   | 6 675                                      | 0                         | 6 675                                    | 5 148   | 0                         | 5 148                                    |
| (organismes<br>décentralisés -<br>gestion des<br>frontières)   |  |                           |  |   |                           |  |
| <b>5. Sécurité et défense</b><br>(la proposition de la Commission incluait<br>Resc EU et le programme de santé dans cette<br>rubrique)                   | <b>19 423</b>                              | <b>9 700</b>              | <b>29 123</b>                            | <b>13 185</b>                                     | <b>1 900</b>              | <b>15 085</b>                            |
| Fonds européen de la défense   | 8 000                                      | 0                         | 8 000                                    | 7 014   | 0                         | 7 014                                    |
| <b>6. Voisinage et le monde</b>  | <b>102 705</b>                             | <b>15 500</b>             | <b>118 205</b>                           | <b>98 419</b>                                     | <b>0</b>                  | <b>98 419</b>                            |
| Instrument de voisinage, de coopération au<br>développement<br>et de coopération internationale  | 75 492                                     | 10 500                    | 85 992                                   | 70 800  | 0                         | 70 800                                   |
| Aide humanitaire   | 9 760                                      | 5 000                     | 14 760                                   | 9 760   | 0                         | 9 760                                    |
| Aide de préadhésion  | 12 865                                     | 0                         | 12 865                                   | 12 565  | 0                         | 12 565                                   |
| <b>7. Administration publique européenne</b>   | <b>74 602</b>                              | <b>0</b>                  | <b>74 602</b>                            | <b>73 102</b>                                     | <b>0</b>                  | <b>73 102</b>                            |
| <b>Total</b>   | <b>1 100 000</b>                           | <b>750 000</b>            | <b>1 850 000</b>                         | <b>1 074 300</b>                                  | <b>750 000</b>            | <b>1 824 300</b>                         |