

N° 516 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, 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,***

Par M. Jean-François RAPIN,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canelas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 497 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA CRISE SANITAIRE REDISTRIBUE LES CARTES DE NÉGOCIATIONS DÉJÀ DIFFICILES SUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	7
A. DES NÉGOCIATIONS QUI S'ENLISENT DEPUIS MAINTENANT DEUX ANS.....	7
1. <i>Les négociations ont été ouvertes en mai 2018 par la Commission européenne</i>	<i>7</i>
2. <i>Avant la crise sanitaire, aucun accord de principe entre les États membres n'avait été trouvé.....</i>	<i>10</i>
B. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE NÉCESSITENT UNE MOBILISATION ACCRUE DU BUDGET EUROPÉEN	12
1. <i>L'Union européenne a adopté plusieurs mesures en urgence pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire.....</i>	<i>12</i>
2. <i>La modification des propositions de la Commission européenne vise à tenir compte des effets économiques de la crise</i>	<i>14</i>
II. LA COMMISSION EUROPÉENNE PROPOSE UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RENFORCÉ ET UN INSTRUMENT DE RELANCE POUR AFFRONTER UNE CRISE ÉCONOMIQUE SANS PRÉCÉDENT	17
A. UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RENFORCÉ PAR UN INSTRUMENT DE RELANCE TEMPORAIRE.....	17
1. <i>Une position de compromis pour le cadre financier pluriannuel « socle » par rapport à celles discutées au Conseil européen de février dernier.....</i>	<i>17</i>
2. <i>L'instrument de relance temporaire vient abonder les rubriques budgétaires du cadre financier pluriannuel... ..</i>	<i>19</i>
3. <i>... et financer les réformes et les projets d'investissement des États membres via la « facilité pour la reprise et la résilience »</i>	<i>22</i>
B. LE FINANCEMENT DE L'INSTRUMENT DE RELANCE PAR L'EMPRUNT CONSTITUE UNE ÉVOLUTION SIGNIFICATIVE, MAIS QUI SOULÈVE DES INTERROGATIONS	26
III. LA COMMISSION DES FINANCES APPELLE À LA PRUDENCE ET À LA CLARIFICATION DE PLUSIEURS INCERTITUDES	28
A. UN INSTRUMENT DE RELANCE NOVATEUR, MAIS AUX EFFETS CONTRACYCLIQUES QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE DÉMONTRÉS.....	28
B. LE FINANCEMENT DE L'INSTRUMENT DE RELANCE MET L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS MEMBRES FACE À DES CHOIX DIFFICILES	30
1. <i>Limiter la progression des contributions nationales est nécessaire au regard de la dégradation des finances publiques des États membres</i>	<i>30</i>
2. <i>Le débat sur l'introduction de nouvelles ressources propres doit être abordé avec lucidité ..</i>	<i>31</i>
C. LA CRISE DOIT PERMETTRE DE POSER LES BASES D'UN DIALOGUE RENOUVELÉ ENTRE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES ETATS MEMBRES SUR LA SURVEILLANCE DE LEURS FINANCES PUBLIQUES	34

PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION	61

L'ESSENTIEL

Réunie le 16 juin 2020 sous la présidence de **M. Vincent Éblé**, président, **la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne n° 497 (2019-2020)**, 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, présentée par MM. Jean Bizet et Simon Sutour au nom de la commission des affaires européennes.

L'examen de cette proposition de résolution européenne s'inscrit dans le cadre **des négociations conduites depuis deux ans entre les États membres afin de déterminer le montant du budget pluriannuel de l'Union européenne**. Alors que les États membres peinaient à trouver un accord, la crise sanitaire et ses conséquences économiques ont redistribué les cartes d'une négociation déjà difficile.

Pleinement mobilisé depuis le début des négociations en mai 2018, l'examen de cette proposition de résolution européenne permet au Sénat de **se prononcer sur les nouvelles orientations proposées par la Commission européenne, à la veille du Conseil européen du 19 juin 2020**.

Outre des **amendements rédactionnels (COM.4 et COM.8)**, sur proposition du rapporteur, la commission a complété la proposition de résolution européenne en réaffirmant **des priorités qui sont au cœur de la compétence de la commission des finances**.

Elle a ainsi adopté des amendements visant à **rappeler que les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne restent des enjeux centraux dans la conduite des négociations (COM.1)**. Elle a également rappelé, par souci d'efficacité budgétaire, que **la mobilisation accrue du budget européen en réponse à la crise ne doit pas éclipser les objectifs d'utilisation efficace des dépenses de l'Union européenne, et de la lutte contre la fraude aux fonds européens, qui constitue un point de fuite du budget (COM. 2)**.

S'agissant de l'instrument de relance proposé par la Commission européenne, **la commission a souhaité appeler à faire preuve de prudence sur l'appréciation des volumes financiers proposés**, et a rappelé que ces derniers pourraient être insuffisants si la crise économique devait être plus durable et profonde qu'actuellement anticipée (COM.3). En outre, **elle a regretté les critères choisis pour déterminer l'allocation des subventions de la « facilité pour la résilience et la reprise »**, et a appelé à **associer pleinement les parlements nationaux à l'élaboration des plans nationaux qui devront être présentés pour en bénéficier (COM.6)**. Enfin, **elle a regretté la disparition de l'instrument budgétaire de convergence et de**

compétitivité, qui constituait une demande forte de la France depuis plusieurs années (COM.5).

S'agissant des ressources propres, **la commission a réaffirmé la nécessité de supprimer en priorité le système de rabais et de compensation** dès l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel (COM.7).

I. LA CRISE SANITAIRE REDISTRIBUE LES CARTES DE NÉGOCIATIONS DÉJÀ DIFFICILES SUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

A. DES NÉGOCIATIONS QUI S'ENLISENT DEPUIS MAINTENANT DEUX ANS

1. Les négociations ont été ouvertes en mai 2018 par la Commission européenne

En application de l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. [...] Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel* ». Ainsi, le cadre financier pluriannuel (CFP) définit une programmation pluriannuelle des finances de l'Union européenne, et fixe des plafonds annuels maximaux de dépenses juridiquement contraignants.

Il est adopté au terme d'une **procédure législative spéciale, requérant l'unanimité au Conseil**, après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité de ses membres.

Cette **procédure diffère de celle en vigueur en matière de ressources propres**. Aux termes de l'article 311 du TFUE, la décision relative au système des ressources propres (DRP) est adoptée à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen, puis approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Si elle est négociée concomitamment avec le CFP, son entrée en vigueur est généralement plus tardive, en raison du **processus de ratification par l'ensemble des États membres** selon leurs règles constitutionnelles ne vigueur.

Le **2 mai 2018**, la Commission européenne a présenté ses propositions relatives au prochain CFP, initiant ainsi le cycle de négociations.

Elle a proposé un plafond de dépenses fixé à **1 134 milliards d'euros (prix 2018) en crédits d'engagement, soit 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne**. Elle a ensuite décliné ses propositions sectorielles, pour chacune des rubriques du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Le rapporteur rappelle que l'appréciation des propositions de la Commission européenne par rapport au CFP 2014-2020 se heurte à **une triple difficulté méthodologique**¹ :

- **l'architecture budgétaire est modifiée** pour la période 2021-2027, notamment du fait de la budgétisation du Fonds européen pour le développement (FED) ;

- **la Commission européenne a présenté ses propositions en euros courants et en euros constants de 2018**, alors que le CFP 2014-2020 avait été présenté en euros courants et en euros constants de 2011 ;

- enfin, **le CFP 2021-2027 est prévu pour 27 États membres**, et non 28, en raison du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Afin d'évaluer l'évolution des montants alloués à chacune des politiques de l'Union européenne, **il est proposé de comparer, en euros constants de 2018, les propositions de la Commission européenne avec un CFP 2014-2020 dont les données ont été retraitées pour simuler le retrait du Royaume-Uni**².

Sous ces réserves méthodologiques, en euros constants de 2018, et en crédits d'engagement, **le volume proposé en 2018 par la Commission européenne était supérieur de 5 % à l'actuel CFP**.

En février 2020, à l'occasion de l'examen par la commission des finances d'une précédente proposition de résolution européenne sur ce sujet, **le rapporteur avait déjà mis en exergue la volonté de la Commission européenne de bâtir ses propositions autour de la notion de « valeur ajoutée » de l'Union européenne**. En effet, en s'inspirant des principes de subsidiarité et de proportionnalité du droit de l'Union européenne, le concept de la « valeur ajoutée européenne » désignerait des domaines d'intervention dans lesquels la coordination des politiques nationales ne permettrait pas d'atteindre les mêmes résultats, **ce qui entraînerait de facto une priorisation des politiques publiques à financer au niveau de l'Union**.

Ainsi, l'augmentation du volume global proposé par la Commission européenne en mai 2018 masquait en réalité de **grandes disparités entre les politiques de l'Union européenne**. Les crédits alloués aux « nouvelles priorités », telles que la recherche, la sécurité, le contrôle des frontières ou encore Erasmus, augmentaient respectivement de 30 %, 23 %, 207 %, et 92 % en engagement.

¹ Cf. rapport n° 303 (2019-2020) de Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des finances 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).

² Le retraitement des données pour le CFP 2014-2020 est issu de la 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, et des tableaux détaillés annexés.

En revanche, la Commission européenne avait proposé des baisses significatives pour les politiques traditionnelles, à savoir **la politique agricole commune (PAC), la politique maritime, et la politique de cohésion**, qui voient leurs crédits d'engagement diminuer respectivement de 15 % et de 10 %.

Si la France souscrit au financement des nouvelles priorités choisies par la Commission européenne, de sérieuses inquiétudes ont été exprimées depuis maintenant deux ans quant à l'avenir de la politique agricole commune et de la politique de cohésion, par l'intermédiaire des Parlements nationaux, mais aussi des Gouvernements **qui craignent une hiérarchisation des politiques de l'Union.**

Outre les désaccords entre les États contributeurs nets et les bénéficiaires sur le niveau de dépenses de l'Union, **la préservation des budgets de ces deux politiques constituait, depuis mai 2018, le second clivage majeur des négociations.**

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

(en milliards d'euros (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 FED.

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

2. Avant la crise sanitaire, aucun accord de principe entre les États membres n'avait été trouvé

Outre les désaccords entre les États membres précédemment exposés, le rapporteur avait déjà souligné en février 2020 que les négociations pâtissaient dès 2018 d'**une conception à géométrie variable de la « valeur ajoutée européenne »**. Ce point de crispation entre les États membres s'explique en partie par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

S'agissant du Parlement européen, dès le début des négociations, **il s'est prononcé en faveur d'un niveau de dépenses plus ambitieux que celui proposé par la Commission européenne, établi à 1,3 % du RNB de l'Union**

européenne à 27 États membres¹. Cette proposition vise à conserver, en euros constants, les enveloppes dédiées à la PAC et à la politique de cohésion, tout en finançant les nouvelles priorités de la Commission européenne.

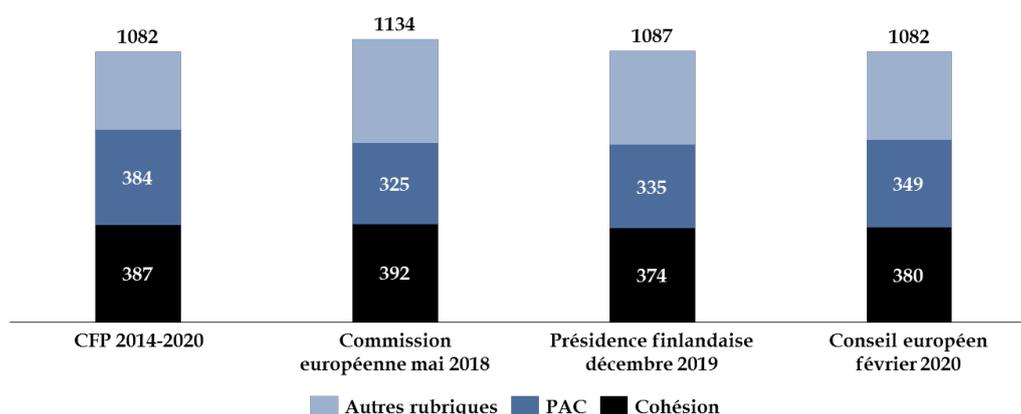
En décembre 2019, la présidence finlandaise du Conseil a proposé une nouvelle « boîte de négociations », sans pour autant convaincre les États membres. Elle a proposé d'établir **un plafond de dépenses à 1 087 milliards d'euros (prix 2018) pour la période 2021-2027, soit 1,07 % du RNB de l'Union.**

Si cette nouvelle proposition donnait satisfaction en partie à la France, via la hausse de **10 milliards d'euros de l'enveloppe du second pilier de la PAC**, elle a été jugée très insatisfaisante sur d'autres sujets, en particulier sur **le fonds européen de la défense** pour lequel il est proposé de lui allouer **6 milliards d'euros**, contre **11,5 milliards d'euros** dans la proposition de la Commission européenne.

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

Niveaux de dépenses successivement proposés pour le prochain CFP

(en milliards d'euros, et en crédits d'engagement)



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents de la Commission européenne et du Parlement européen

¹ Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027.

B. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE NÉCESSITENT UNE MOBILISATION ACCRUE DU BUDGET EUROPÉEN

1. L'Union européenne a adopté plusieurs mesures en urgence pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire

Outre le levier monétaire, **plusieurs réponses budgétaires d'urgence ont également été apportées par la Commission européenne**, telles qu'une **flexibilité du régime des aides d'État**¹, **l'activation de la clause dérogatoire du pacte de stabilité et de croissance**², et plusieurs dispositifs relevant du budget de l'Union européenne.

Le 13 mars, la Commission européenne a présenté « **l'initiative d'investissement en réponse au coronavirus** », dont l'objectif est de permettre de dégager rapidement des crédits européens pour financer les dépenses urgentes nécessaires pour faire face à la crise. Ce « paquet » constitue une enveloppe de **37 milliards d'euros**, composée des trois volets suivants :

- **l'annulation par la Commission européenne de l'obligation de rembourser les préfinancements non utilisés** dans le cadre des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) de la politique de cohésion. En effet, il incombe aux États membres de rembourser la part des préfinancements européens perçus lorsque la totalité n'a pas été dépensée, ce montant étant ensuite reversé au budget européen l'année suivante. Ainsi, sur la base des préfinancements reçus en 2019, la Commission estime que les États membres auraient dû rembourser **8 milliards d'euros** environ d'ici à la fin du mois de juin 2020. Associé au cofinancement du budget de l'Union européenne, la Commission évalue à 37 milliards d'euros le montant total du soutien budgétaire issu du budget de l'Union européenne. Pour la France, il s'élève à **650 millions d'euros**³ ;

- **l'élargissement des dépenses éligibles aux FESI**. Par exemple, sont éligibles au fonds européen de développement régional (FEDER) et au fonds social européen (FSE) des dépenses de santé liées à la crise, telles que l'achat d'équipement sanitaire de protection, ou encore les dépenses de soutien aux fonds de roulement des petites et moyennes entreprises ;

- **l'élargissement du champ d'action du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)** pour financer des mesures liées à une crise de santé publique, à hauteur de 8 millions d'euros en 2020.

¹ Voir la [déclaration](#) de la vice-présidente exécutive Margrethe Vestager concernant un projet de proposition d'encadrement temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de COVID-19.

² Discours de la Présidente Von der Leyen à la session plénière du Parlement européen, sur la réponse européenne coordonnée à la pandémie de COVID-19 prononcé le 26 mars 2020.

³ Cf. la présentation de l'initiative « CRII » sur le [site](#) de la Commission européenne.

Toutefois, ce premier dispositif a fait l'objet de nombreuses critiques dans la mesure où il tend à soutenir les États membres ayant une faible absorption des crédits européens, sans lien avec le degré de gravité de l'épidémie. Si l'annulation de l'obligation de remboursement des préfinancements non utilisés permet de mobiliser rapidement des liquidités pour les États membres, elle n'apporte pas de « l'argent frais » à proprement parler.

Ce premier train de mesures a été complété le 2 avril par « **l'initiative d'investissement en réponse au Coronavirus +¹** », qui contient les principales mesures suivantes :

- la possibilité, sous certaines conditions et temporairement, de **transferts entre les trois fonds de la politique de cohésion** - fonds européen de développement régional (FEDER), fonds social européen (FSE) et le fonds de cohésion- **et entre catégories de régions** ;

- **un taux de cofinancement de 100 % provenant du budget de l'Union européenne** pour l'exercice 2020-2021², à la demande de l'État membre, et sous réserve des crédits disponibles ;

- **l'allègement des obligations administratives** liées à la gestion des fonds structurels. Par exemple, la date limite pour la présentation des rapports annuels de mise en œuvre pour 2020 est reportée. **Les exigences en matière d'audit** seront également allégées, comme avec le recours élargi à la méthode d'échantillonnage non statistique qui permet de réduire le nombre d'opérations contrôlées ;

- des dispositions sectorielles, notamment avec le **fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)** et le **fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**, afin d'en faciliter le recours.

Par ailleurs, la Commission a proposé **l'activation de l'aide d'urgence** (« *emergency support instrument* »)³ qui fait partie des **instruments spéciaux** permettant à l'Union de réagir à des circonstances imprévues.

Parallèlement à ces mesures budgétaires, l'Eurogroupe s'est accordé sur un plan de soutien de l'économie le 9 avril, entériné le 23 avril par les États membres lors du Conseil européen. Cet accord comporte les trois volets suivants :

- **le recours à une ligne de crédit** à conditions renforcées (« *Enhanced Conditions Credit Line* », **ECCL**) **du mécanisme européen de stabilité** pour les États membres de la zone euro qui le souhaitent. L'assistance financière

¹ Cf. la présentation de l'initiative « CRH+ » sur le [site](#) de la Commission européenne.

² Article 25 bis du projet de règlement. Ce taux de cofinancement est accordé par dérogation à l'article 60, paragraphe 1, et à l'article 120, paragraphe 3 du règlement financier du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

³ Proposition de règlement du Conseil activant l'instrument d'aide d'urgence prévu par le règlement du Conseil (UE) 2016/369 du 15 mars 2016 et modifiant ses dispositions en réaction à la pandémie de COVID-19.

pourra s'élever jusqu'à 2 % du PIB de chaque État membre, soit un montant de **240 milliards d'euros** si l'ensemble des États membres y recouraient. **Les conditionnalités associées à l'octroi de cette ligne de crédit ont fait l'objet de nombreux débats**, certains États membres craignant que son bénéfice soit conditionné à la mise en œuvre de réformes structurelles, de nature à les « stigmatiser » sur les marchés financiers. **L'Eurogroupe a finalement proposé que la seule condition requise soit d'affecter ces crédits au financement du système de santé et aux coûts résultant de la crise sanitaire ;**

- la validation de la proposition de la Commission européenne d'instaurer un **dispositif permettant de soutenir les aides nationales au chômage des États membres** (mécanisme dit « *SURE* »). Ainsi, ce dispositif temporaire permettra à la Commission européenne d'emprunter jusqu'à 100 milliards d'euros grâce à la garantie des États membres, d'un montant de 25 milliards d'euros, et d'accorder des prêts aux États membres ;

- **la mobilisation de la Banque européenne d'investissement (BEI)**, dont les actionnaires sont les États membres de l'Union européenne, via un fonds de garantie de 25 milliards d'euros. Ce fonds permettra de garantir des prêts bancaires et d'investir dans des fonds d'investissement qui prêteront à leur tour à des entreprises européennes, pour un volume total estimé à **200 milliards d'euros**.

L'enveloppe totale de ce plan de soutien s'élève ainsi à **540 milliards d'euros**. **Il s'agit toutefois d'un montant maximal potentiellement mobilisable**, agrégeant des prêts du MES et l'effet de levier résultant de l'action de la BEI, et dans la mesure où tous les États membres ne solliciteront pas une ligne de crédit du MES, ou auront recours dans des proportions variables au mécanisme « *SURE* ».

2. La modification des propositions de la Commission européenne vise à tenir compte des effets économiques de la crise

Ces dispositifs visant à mobiliser de façon rapide le budget européen ont été initiés alors que les négociations relatives au CFP peinaient à trouver un accord entre les États membres. **Dès le mois de mars, la Commission européenne a annoncé qu'elle présenterait de nouvelles orientations modifiant ses propositions de mai 2018**, afin d'intégrer dans le prochain budget pluriannuel de l'Union des soutiens budgétaires permettant de faire face à la crise économique.

Outre la question du CFP, **celle de la mise en place d'un instrument commun d'émission de dette s'est posée dès le début de la crise sanitaire**, avec pour objectif de réduire les divergences de coût de l'emprunt entre les États membres.

Ainsi, le 25 mars dernier, **neuf États membres¹, dont la France, ont adressé un courrier à Charles Michel, président du Conseil européen**, invitant à « *activer tous les instruments budgétaires communs existants afin de soutenir les efforts nationaux et d'assurer une solidarité financière* », notamment en travaillant à « *un instrument de dette commun émis par une institution européenne pour lever des fonds sur le marché* ».

Plusieurs États membres se sont fermement opposés à l'hypothèse d'une mutualisation des dettes nationales, tels que l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas, bien que les modalités pratiques d'une telle émission obligatoire commune n'aient pas encore été détaillées.

Une solution de compromis a d'abord été proposée par la France, par la voix du ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, consistant à instaurer **un fonds de sauvetage européen** dédié au financement des réponses à la crise économique et sanitaire. Il était proposé que ce fonds puisse émettre des titres de dettes communs, pouvant être financé par les contributions des États membres ou l'affectation du produit d'une taxe européenne².

Le Conseil européen du 23 avril a acté le principe de la mise en œuvre d'un fonds de relance, en précisant qu'il devra être intégré au CFP 2021-2027, et qu'il revient à la Commission européenne de présenter une proposition sur les principales caractéristiques de ce fonds et de son articulation avec le CFP 2021-2027.

L'intégration de cet instrument de relance au prochain CFP permet de mener de front les deux négociations dont les enjeux sont nécessairement interdépendants. Toutefois, **le rapporteur constate qu'en liant leurs sorts, les négociations sur le budget pluriannuel intègrent une nouvelle exigence, alors même que les deux dernières années de discussion n'avaient pas permis de trouver un compromis satisfaisant.**

Sans attendre les propositions de la Commission européenne, **le Parlement européen a adopté une résolution le 15 mai dernier**, précisant sa position relative à la définition de ce fonds de relance³. Les députés européens se sont ainsi exprimés en faveur d'un fonds s'élevant à **2 000 milliards d'euros, intervenant principalement sous forme de subventions**, sur le modèle du fonctionnement actuel des fonds européens, tout en acceptant qu'il puisse intervenir sous forme de prêts.

Le rapporteur note que **la résolution adoptée par les députés européens est particulièrement critique vis-à-vis de la communication de la Commission européenne sur les montants annoncés**. Ainsi, les députés européens mettent en garde la Commission européenne « *contre le recours à*

¹ France, Grèce, Portugal, Italie, Espagne, Irlande, Belgique, Luxembourg et Slovaquie.

² Cf. note de suivi et de conjoncture de la commission des finances en date du 3 avril 2020.

³ Résolution du Parlement européen du 15 mai 2020 sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance.

la magie financière et à des multiplicateurs douteux pour donner une publicité à des chiffres ambitieux ». **Le rapporteur partage pleinement l'analyse des députés européens qui appellent à la vigilance vis-à-vis des « effets d'annonce », et à distinguer les propositions budgétaires qui constituent de l'argent « frais », de celles qui permettent un effet de levier en matière d'investissement.**

Enfin, la publication des nouvelles orientations de la Commission européenne ont été précédées par la présentation de **l'initiative franco-allemande pour la relance** le 18 mai dernier. En formalisant une position commune sur les contours du fonds relance européen, et en dépit des réticences initiales de l'Allemagne, **le rapporteur constate que cette proposition a nécessairement permis de conforter la Commission européenne dans ses propositions (cf. infra).**

S'agissant du fonds de relance, l'initiative propose qu'il soit *« ambitieux, temporaire et ciblé, dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) »* et qu'il s'accompagne d'une *« augmentation du CFP concentrée sur ses premières années »*. Afin de le financer, *« la France et l'Allemagne proposent d'autoriser la Commission européenne à financer ce soutien à la relance en empruntant sur les marchés au nom de l'UE »*¹. Les deux États membres ont proposé que ce fonds soit doté de **500 milliards d'euros de « dépenses budgétaires »**, et non de prêts, pour soutenir les régions les plus touchées par la crise.

Au regard de ces différentes propositions, **le rapporteur constate que la crise sanitaire, et a fortiori ses conséquences économiques, ont constitué un catalyseur pour mobiliser de façon accrue le budget européen en réponse aux besoins des États membres.**

Le rapporteur rappelle qu'au début des négociations relatives au CFP, le *« Brexit »* avait **initié une réflexion des États membres sur l'ampleur de l'action européenne souhaitée pour les sept prochaines années**. En effet, la suppression de sa contribution nette au budget européen interrogeait l'étendue du champ d'action de l'Union européenne, encourageant certains États membres à hiérarchiser ses dépenses.

Toutefois, force est de constater que la crise sanitaire actuelle a renouvelé les termes de ce débat, à la faveur des appels répétés à une **action plus massive du budget européen pour ne pas laisser uniquement les finances publiques des États membres en première ligne dans la gestion de cette crise.**

¹ Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus (publiée le 19 mai 2020).

II. LA COMMISSION EUROPÉENNE PROPOSE UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RENFORCÉ ET UN INSTRUMENT DE RELANCE POUR AFFRONTER UNE CRISE ÉCONOMIQUE SANS PRÉCÉDENT

A. UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RENFORCÉ PAR UN INSTRUMENT DE RELANCE TEMPORAIRE

1. Une position de compromis pour le cadre financier pluriannuel « socle » par rapport à celles discutées au Conseil européen de février dernier

Le 27 mai dernier, la Commission européenne a présenté ses nouvelles propositions pour le prochain CFP. Conformément aux orientations fixées par le Conseil européen, **elles s'articulent avec un nouvel instrument dédié à la relance européenne, intitulé « Next Generation EU »** (cf. *infra*).

S'agissant du CFP dit « socle », c'est-à-dire indépendamment des crédits provenant de l'instrument de relance, la Commission européenne propose un niveau de dépenses fixé à **1 100 milliards d'euros** en crédits d'engagement pour la période 2021-2027, soit **une position intermédiaire** entre le CFP actuel et le plafond proposé en mai 2018. **Ce plafond est également très proche de celui proposé au Conseil européen en février 2020 (1 082 milliards d'euros), témoignant ainsi d'une cristallisation des discussions autour de cette valeur.**

Alors qu'au début des négociations, la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres ont souvent exprimé leurs objectifs respectifs de plafond de dépenses en **pourcentages de revenu national brut de l'Union européenne (RNB), cet indicateur est aujourd'hui écarté des débats**, eu égard à la contraction attendue du RNB européen dans les prochains mois.

La Commission européenne a confirmé les grandes orientations fixées pour le budget pluriannuel en 2018, et a réaffirmé la nécessité d'accompagner budgétairement **la transition écologique et numérique** de l'Union. Alors que certains États membres s'étaient exprimés en faveur d'une remise en cause, au moins partielle, du « **Pacte vert pour l'Europe** », la Commission européenne a maintenu ses objectifs, conformément à la feuille de route adoptée par le Conseil européen le 23 avril dernier.

Si le rapporteur salue l'augmentation des crédits dédiés au second pilier de la politique agricole commune (PAC), de 5 milliards d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission, et de près de 4 milliards d'euros pour le premier pilier, il regrette que la Commission européenne entérine une réduction de 10 % du budget alloué à la PAC et à la politique maritime par rapport au CFP 2014-2020. Le constat est également le même

en ce qui concerne **la politique de cohésion, dont l'enveloppe proposée est de 17,5 milliards d'euros inférieure à celle présentée en 2018.**

Le rapporteur s'inquiète également de **la baisse de 30 % des crédits dédiés au fonds européen de défense.** Il rappelle que **le développement d'une autonomie stratégique européenne suppose que l'Union renforce rapidement sa capacité opérationnelle, et ne peut se permettre de réduire aussi drastiquement ses ambitions.**

Alerté par les réductions proposées par la présidence Finlandaise à la fin de l'année 2019, **le Sénat a d'ailleurs adopté une résolution européenne à ce sujet le 17 février 2020¹.**

En tout état de cause, **l'appréciation des enveloppes proposées pour chacune des rubriques budgétaires doit tenir compte des crédits issus de l'instrument de relance.** En effet, la Commission européenne propose que cet instrument temporaire, et faisant l'objet d'un financement *ad hoc* (cf. *infra*), augmente les crédits prévus dans le CFP 2021-2027. Ainsi, **l'intégralité des crédits provenant de l'instrument « Next Generation EU » transiteront par le CFP 2021-2027.**

¹ Résolution européenne n° 61 (2019-2020) du 17 février 2020 sur le fonds européen de la défense.

Nouvelles propositions de la Commission européenne pour le CFP « socle » 2021-2027

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

	CFP 2014-2020*	Propositions de mai 2018 CFP 2021-2027	Propositions de mai 2020 CFP 2021-2027
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	116,36	166,30	140,66
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	387,25	391,97	374,46
<i>Fonds européen de développement régional</i>	196,56	200,62	196,89
<i>Fonds de cohésion</i>	75,85	41,37	40,68
<i>Fonds social européen</i>	96,22	89,69	86,28
<i>Erasmus</i>	13,70	26,37	24,60
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	399,61	336,62	357,03
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	286,14	254,25	258,25
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	96,71	70,04	75,01
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	6,24	5,45	5,93
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	10,05	30,83	31,12
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	1,96	24,32	19,42
<i>Fonds européen de défense</i>	-	11,45	8,00
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	96,30	108,93	102,71
Rubrique 7 « Administration publique »	70,79	75,60	74,60
Total	1 082,32	1 134,58	1 100

* Avec 27 États membres et en incluant le Fonds européen de développement.
Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : Données issues des communications de la Commission européenne du 2 mai 2018 (COM(2018) 321 final) et du 27 mai 2020 (COM(2020) 442 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

2. L'instrument de relance temporaire vient abonder les rubriques budgétaires du cadre financier pluriannuel...

Dans le même esprit que celui de l'initiative franco-allemande pour la relance, la Commission européenne propose que les fonds mobilisés par l'instrument de relance « Next Generation EU » soient concentrés sur le début du prochain CFP, soit avant le 31 décembre 2024¹.

Doté d'une enveloppe de 750 milliards d'euros, dont 250 milliards d'euros de prêts et 500 milliards d'euros de subventions et de garanties, il vise à augmenter temporairement les capacités financières de l'Union européenne en levant des ressources sur les marchés financiers (cf. *infra*), alors que les dépenses de l'Union européenne ne sont actuellement financées que par ses ressources propres.

¹ COM(2020) 442 final, p. 3.

De façon thématique, la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, a présenté les trois principaux axes de cet instrument¹.

Le premier axe vise à aider les finances publiques des États membres à se remettre des conséquences économiques de la crise sanitaire. Le principal dispositif de ce premier axe repose sur un nouvel instrument, la « **facilité pour la reprise et la résilience** », intégrant l'enveloppe de **250 milliards d'euros de prêts** du fonds de relance et **310 milliards d'euros de subventions** (cf. *infra*). Ce premier axe intègre également le dispositif « **REACT-EU** » qui constitue un afflux supplémentaire de crédits dédiés à la politique de cohésion. Ce dispositif s'élève à **50 milliards d'euros** qui seront consommés avant la fin de l'année 2022. La Commission propose de dégager **5 milliards d'euros** au titre de ce dispositif dès 2020, donc dans le cadre du CFP actuel, afin de renforcer « l'initiative d'investissement en réponse au coronavirus » mise en place depuis le mois de mars.

Le deuxième axe thématique du fonds de relance vise à soutenir l'investissement privé. Ce soutien se traduit par un **renforcement des crédits du programme « Invest EU »**, qui succède au « plan Juncker », d'un montant de **15 milliards d'euros**. En outre, sont créés deux nouveaux instruments :

- **la facilité d'investissement stratégique**, créée au sein du programme « Invest EU ». Son objectif est de garantir des investissements visant à renforcer « *notre résilience et notre autonomie stratégique en ce qui concerne l'ensemble des technologies et chaînes de valeur clés* »² ;

- **l'instrument de soutien à la solvabilité** destiné à répondre aux besoins de liquidité et de solvabilité des entreprises en difficultés. Il est proposé que cet instrument soit opérationnel dès 2020 et doté d'un budget de 31 milliards d'euros dont 26 milliards au titre du fonds de relance, permettant de garantir 300 milliards d'euros de liquidités.

Enfin, le troisième axe vise à tirer les leçons de la crise, en créant un **nouveau programme renforçant la sécurité et la coopération dans le domaine de la santé**, en développant le **mécanisme de protection civile de l'Union**, et en **majorant les crédits d'autres programmes du budget européen permettant de mettre en œuvre les priorités identifiées comme étant stratégiques**, tels que le programme pour une Europe numérique ou encore le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

¹ Cf. discours de Madame la Présidente von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur le nouveau CFP, les ressources propres et le plan de relance.

² COM(2020) 456 final, p. 6.

Les trois axes thématiques de l'instrument de relance



Source : Commission européenne (COM(2020) 442 final)

D'un point de vue budgétaire, l'instrument de relance, d'un montant de 750 milliards d'euros en crédits d'engagement, peut être présenté comme regroupant les deux composantes suivantes :

- 190 milliards d'euros venant abonder les programmes existants, ou nouvellement créés du CFP tel que précédemment détaillé ;

- 560 milliards d'euros dédiés à la « facilité pour la reprise et la résilience », qui constitue la clé de voûte du dispositif. Les modalités d'allocation des crédits entre les États membres répondent à une logique différente de celles des fonds européens classiques (*cf. infra*).

Les différentes rubriques du CFP étant désormais abondées en partie par l'instrument de relance temporaire, le budget qui leur est alloué sur la période 2021-2027 doit intégrer à la fois les crédits relevant du CFP « socle » et ceux relevant de l'instrument temporaire, et donc financés à partir des ressources levées sur les marchés financiers par la Commission européenne.

L'intégration des crédits provenant de l'instrument de relance au CFP permet de constater plusieurs effets de transferts entre le CFP « socle » et l'instrument de relance. En effet, alors que certaines rubriques du CFP « socle » apparaissent en baisse dans les nouvelles propositions de la Commission européenne, leurs enveloppes budgétaires sont en réalité en augmentation pour la période 2021-2027 après la prise en compte des crédits de « Next Generation EU ».

Par exemple, en mai 2018 la Commission européenne a proposé une enveloppe de **86,6 milliards d'euros** en crédits d'engagement¹ pour la période 2021-2027 pour le programme « **Horizon Europe** ». En mai 2020, la Commission propose de porter à **94,4 milliards d'euros** le budget dédié à ce programme, conformément aux orientations fixées en matière de soutien à la recherche et à l'innovation, **dont 13,5 milliards d'euros au titre de l'instrument de relance temporaire**. Ainsi, le CFP « socle » fournit 80,9 milliards d'euros soit près de 6 milliards d'euros de moins qu'initialement proposé.

Le rapporteur considère que ces effets de transferts importent peu dans la mesure où l'abondement via l'instrument de relance permet de concentrer dès le début du prochain CFP **des efforts budgétaires conséquents**, et soutenant la relance économique.

Toutefois, ces effets de transferts, non étayés par la Commission européenne, apparaissent moins justifiables dès lors qu'ils permettent de financer des politiques publiques dont le lien avec les conséquences économiques de la crise sanitaire sont plus ténus.

Ainsi, **le rapporteur s'interroge sur le montant du budget dédié à l'action extérieure de l'Union européenne**. En mai 2018, la Commission a proposé de consacrer **93 milliards d'euros** environ sur la période 2021-2027 à cette rubrique budgétaire. Désormais, la Commission propose d'y dédier **105 milliards d'euros environ**, soit une hausse de **13 %**, dont **89 milliards d'euros** au titre du CFP « socle », et **15,5 milliards d'euros** au titre de l'instrument de relance.

Dans sa communication, la Commission justifie cette hausse par la nécessité de « *soutenir ses partenaires – en particulier dans les Balkans occidentaux, les pays du voisinage et le reste de l'Afrique – dans les efforts qu'ils déploient pour lutter contre l'impact de la pandémie et en surmonter les conséquences* »². **Le rapporteur questionne le type de mesures supplémentaires qui seraient financées par cette hausse budgétaire, ainsi que le contrôle de l'efficacité de la dépense réalisée.**

3. ... et financer les réformes et les projets d'investissement des États membres via la « facilité pour la reprise et la résilience »

La « facilité pour la reprise et la résilience » constitue **la clé de voûte** de l'instrument de relance dans la mesure où elle **concentre la totalité des prêts** (250 milliards d'euros) pouvant être accordés et **les deux tiers des subventions de l'instrument**. Elle a vocation à intervenir de façon complémentaire aux autres programmes du budget européen et à apporter

¹ Et en prix 2018.

² COM (2020) 442 final, p.12.

« *un soutien financier à grande échelle pour les investissements publics et les réformes qui rendent les économies des États membres plus résilientes* »¹.

De façon relativement proche de la philosophie de la politique de cohésion, ce dispositif devra « *contribuer à améliorer la capacité de résilience et d'ajustement des États membres, en atténuant les répercussions économiques et sociales de la crise et en soutenant les transitions écologique et numérique* »².

L'objectif de ce dispositif est de permettre **une adéquation entre l'instrument de relance, financé par un emprunt réalisé sur les marchés financiers, et les priorités présentées dans le cadre du semestre européen**. Par conséquent, les États membres qui souhaiteront bénéficier d'une subvention ou d'un prêt devront présenter à la Commission européenne un plan spécifique, détaillant les projets de réformes et d'investissement publics envisagés. Ce plan prendra la forme d'une **annexe distincte du programme national de réforme (PNR) et devra être transmis au plus tard le 30 avril de chaque année**.

Le plan devra justifier dans quelle mesure il permettra de **renforcer le potentiel de croissance de l'État membre**, et de **contribuer à la convergence économique, sociale et territoriale** au sein de l'Union européenne. Il devra également être cohérent avec les priorités par pays recensées dans le cadre du semestre européen, les PNR, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat, les plans pour une transition juste et les accords de partenariat et programmes opérationnels adoptés au titre des fonds structurels de l'Union³.

S'agissant des subventions, **les États membres pourront recevoir une contribution d'un montant maximal fixé selon une clé d'allocation**. Cette clé est calculée selon **la population de l'État membre, en proportion inverse du produit intérieur brut par habitant et sur la base du taux de chômage constaté entre 2015 et 2019**⁴. Cette clé d'allocation permet à la France d'être le **troisième bénéficiaire de ce dispositif**, à hauteur de **32,2 milliards d'euros environ**, derrière l'Italie (63,4 milliards d'euros) et l'Espagne (61,6 milliards d'euros).

Le rapporteur s'interroge sur la pertinence des critères retenus afin de déterminer l'allocation des subventions de la « facilité pour la reprise et la résilience ». En effet, ces critères apparaissent plus proches de ceux en vigueur pour les fonds de la politique de cohésion, que de critères permettant de répondre aux besoins de financements des économies les plus exposées à la crise.

¹ COM(2020) 408 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience.

² Idem.

³ Cf. article 15 de la proposition de règlement précitée.

⁴ Annexe I de la proposition de règlement précitée.

Si la Commission européenne semble justifier le choix de cette clé d'allocation par sa capacité à évaluer le potentiel de rebond d'une économie, **le rapporteur considère que la vocation première de cet instrument est de répondre aux difficultés économiques résultant directement de la crise sanitaire.** Ainsi, la prise en compte, parmi d'autres indicateurs, de la contraction du produit intérieur brut imputable aux mesures de confinement de la population pourrait être pertinente.

S'agissant des prêts, les États membres ne peuvent recevoir un montant supérieur à **4,7 % de leur RNB**¹.

Par ailleurs, le rapporteur relève **le rôle prépondérant de la Commission européenne** dans l'évaluation des plans présentés par les États membres afin de pouvoir bénéficier des crédits de la « facilité pour la reprise et la résilience ». Certes, la proposition de règlement prévoit que la Commission européenne communique au Parlement européen et au Conseil les plans pour la reprise et la résilience approuvés (article 21), mais la décision d'approbation revient bien à la Commission européenne (article 17).

Au regard du montant significatif des subventions pouvant être accordées au titre de cet instrument, le rapporteur souhaite insister sur la nécessité d'associer pleinement les Parlements nationaux à l'élaboration de ces plans, en particulier dans la définition des projets d'investissement public pouvant être financés. La commission des finances a adopté, à l'initiative du rapporteur, **un amendement en ce sens (COM.6).**

Enfin, **le rapporteur souhaite souligner que l'accroissement de la force de frappe du budget européen doit être accompagné du souci de l'efficacité de la dépense engagée par l'Union européenne.** Ainsi, ces dépenses renforcées doivent être mobilisées de façon efficace, et doivent s'accompagner d'un engagement accru des États membres et de la Commission européenne en matière de lutte contre la fraude, qu'il s'agisse de la fraude aux fonds européens ou de la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée. **La commission des finances a adopté un amendement en ce sens, à l'initiative du rapporteur (COM.2).**

¹ Article 12 de la proposition de règlement précitée.

Nouvelles propositions de la Commission européenne pour le CFP 2021-2027 avec l'instrument de relance

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

	Propositions de mai 2018 CFP 2021-2027	Propositions de mai 2020 CFP 2021-2027 avec l'instrument « Next Generation EU »		
		CFP « socle »	« Next Generation EU »	Total CFP « socle » + « Next Generation EU »
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	166,30	140,66	69,80	210,46
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	391,97	374,46	610,00	984,46
<i>Fonds européen de développement régional</i>	200,62	196,89	-	196,89
<i>Fonds de cohésion</i>	41,37	40,68	-	40,68
<i>Fonds social européen</i>	89,69	86,28	-	86,28
<i>Erasmus</i>	26,37	24,60	-	24,60
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>	-	-	560,00	560,00
<i>« REACT-UE »</i>	-	-	50,00	50,00
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	336,62	357,03	45,00	402,03
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	254,25	258,25	-	258,25
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	70,04	75,01	15,00	90,01
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	5,45	5,93	-	5,93
<i>Fonds pour une transition juste</i>	-	10,00	30,00	40,00
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	30,83	31,12	-	31,12
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	24,32	19,42	9,70	29,12
<i>Fonds européen de défense</i>	11,45	8,00	-	8,00
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	108,93	102,71	15,50	118,21
Rubrique 7 « Administration publique »	75,60	74,60	-	74,60
Total	1 134,58	1 100,00	750,00	1 850,00

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 des communications de la Commission européenne du 2 mai 2018 (COM(2018) 321 final) et du 27 mai 2020 (COM(2020) 442 final)

Le rapporteur souligne que la Commission européenne intègre dans sa communication le montant total des prêts disponibles au titre de la « facilité pour la résilience et la reprise », soit 250 milliards d'euros, parmi les crédits disponibles au titre du budget européen.

B. LE FINANCEMENT DE L'INSTRUMENT DE RELANCE PAR L'EMPRUNT CONSTITUE UNE ÉVOLUTION SIGNIFICATIVE, MAIS QUI SOULÈVE DES INTERROGATIONS

Dans la continuité de l'initiative franco-allemande pour la relance, la Commission européenne propose que l'instrument de relance soit financé par un **emprunt sur les marchés financiers**, réalisé par la Commission européenne avec la garantie des États membres.

Si les propositions de la Commission européenne sont relativement détaillées quant aux dépenses qui pourront être financées par cet emprunt, **force est de constater que les modalités de remboursement de celui-ci ne sont pas encore étayées.**

La Commission européenne sera habilitée à emprunter des ressources sur les marchés financiers pour un montant total de 750 milliards d'euros. **Le financement de l'instrument de relance nécessitera de relever le plafond de ressources propres, actuellement fixé à 1,23 % de la somme des RNB de tous les États membres.** Compte tenu du fait que l'instrument de relance est temporaire, la Commission propose de relever le plafond de ressources propres de **0,6 point de pourcentage** de façon exceptionnelle et limitée dans le temps, afin de financer spécifiquement ce dispositif¹.

Outre ce relèvement temporaire, il est proposé d'augmenter le plafond de ressources propres pour toute la durée du prochain CFP et de le fixer à **1,46 %** du RNB de l'Union européenne en crédits annuels d'engagement, et à **1,40 %** en crédits annuels de paiement. Cette augmentation s'explique par :

- **le relèvement déjà proposé en mai 2018** par la Commission européenne afin d'adapter le niveau de ressources propres au retrait du Royaume-Uni, se traduisant par une diminution du revenu national brut de l'Union ;

- **la dégradation des prévisions de croissance de l'Union européenne** en raison de la crise sanitaire, entraînant une contraction du montant du RNB européen.

Sur ce dernier point, **le rapporteur s'interroge sur la nécessité de relever ce plafond sur toute la durée du prochain CFP**, compte tenu du fait que le RNB européen devrait à moyen terme retrouver un niveau proche de celui constaté avant la crise actuelle.

En outre, il est proposé que le remboursement de cet emprunt ne s'effectue qu'à compter de **2028**, soit au début du CFP suivant, et jusqu'en **2058** au plus tard, soit sur une durée totale de **30 ans**. Entre 2021 et 2027,

¹ COM(2020) 445 final proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

seuls les intérêts seront remboursés, pour un montant de **17,4 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période. Le remboursement du capital sur 30 ans se traduirait par un remboursement annuel de 25 milliards d'euros.

Ce calendrier présente l'avantage majeur de permettre une hausse significative de la « puissance de feu » du budget européen à brève échéance, sans que les États membres ne doivent augmenter leurs contributions nationales, ce qui pèserait d'autant plus sur leurs finances publiques. Toutefois, à compter de 2028, le remboursement de cet emprunt devra nécessairement passer par **une augmentation des ressources propres** de l'Union européenne, la réduction des dépenses de l'Union étant peu probable.

Deux scénarios sont alors possibles : **soit les contributions nationales des États membres augmentent massivement** pour rembourser l'emprunt, **soit de nouvelles ressources propres de l'Union européenne sont mises en œuvre** pour contenir la progression des contributions nationales.

Pour l'heure, **la Commission européenne n'a pas souhaité se prononcer formellement sur les modalités de remboursement**. La proposition de décision relative aux ressources propres ne comporte aucune disposition relative à l'introduction de nouvelles ressources propres. Sa communication relative au prochain CFP évoque plusieurs pistes, déjà proposées en mai 2018, sans pour autant trancher ce débat¹ (*cf. infra*).

Si le rapporteur concède que l'urgence de la crise nécessite d'être force de proposition, il s'inquiète que les négociations relatives au prochain CFP et à l'instrument de relance repoussent le débat sur le remboursement de cet emprunt à une date ultérieure, d'autant que ce dispositif pourrait contraindre les marges de manœuvre budgétaires de l'Union européenne et des États membres pour l'avenir.

Dans l'attente d'un accord entre les États membres, les auditions menées par le rapporteur n'ont pas permis d'évaluer avec précision le montant de la contribution future de la France au remboursement de cet emprunt ni, par conséquent, d'évaluer son taux de retour futur sur les dépenses financées par le budget de l'Union européenne. Cette absence de certitudes sur le coût total de cet emprunt pour chaque État membre constitue un angle mort inquiétant de l'élaboration de ce dispositif.

¹ COM(2020) 442 final, p.16.

III. LA COMMISSION DES FINANCES APPELLE À LA PRUDENCE ET À LA CLARIFICATION DE PLUSIEURS INCERTITUDES

A. UN INSTRUMENT DE RELANCE NOVATEUR, MAIS AUX EFFETS CONTRACYCLIQUES QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE DÉMONTRÉS

Les propositions de la Commission européenne s'inscrivent dans des marges de manœuvre très étroites, entre les besoins de financement élevés des États membres les plus touchés par la crise, et dont les finances publiques étaient déjà sous pression auparavant, d'une part, et par les États membres réticents à accroître les dépenses de l'Union européenne, car ils sont déjà contributeurs nets, d'autre part.

Le rapporteur souligne que le dispositif proposé par la Commission européenne a le mérite de satisfaire les propositions de l'initiative franco-allemande pour la relance, tout en tendant une main vers les pays dits « frugaux », en mobilisant un tiers de l'instrument de relance sous forme de prêts. En mobilisant des ressources levées sur les marchés financiers, l'instrument de relance permet d'apporter un afflux de financements aux États membres, sans alourdir la pression de leur dette publique au cours des premières années.

En l'absence d'une redistribution fiscale à l'échelle de l'Union européenne, **l'objectif de convergence des économies nationales et d'amélioration des potentiels de croissance repose uniquement sur les dépenses de l'Union.** Dans cette perspective, l'instrument de relance peut être considéré comme le **bras armé d'une politique de cohésion renforcée** pour faire face à la crise.

Toutefois, **le rapporteur s'interroge sur la capacité de cet instrument, et en particulier de la « facilité pour la résilience et la reprise », à produire des effets contra-cycliques pour répondre à la crise.**

En effet, si la Commission européenne propose d'engager au moins **60 % des subventions de la « facilité » avant la fin de l'année 2022, les crédits de paiement effectivement versés seront plus faibles.** D'après le calendrier de décaissement proposé par la Commission européenne, à la fin de l'année 2022, **265,8 milliards d'euros de subventions auront été engagées au titre des années 2021 et 2022, soit près de 80 % des crédits, contre seulement 72,8 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 22 % des crédits de paiement prévus pour la période 2021-2027¹.**

¹ COM(2020) 408 final proposition de règlement du Parlement européen et du conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience, p. 43.

En se basant sur le montant maximal de subventions qui pourra être alloué à la France, **il peut être estimé qu'à la fin de l'année 2022, la France n'aurait perçu que 7,1 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 0,3 % du PIB de la France¹.**

Le rapporteur nuance cependant ce constat, compte tenu du temps nécessaire pour sélectionner et mettre en œuvre les projets d'investissement publics. Au-delà de la « facilité pour la résilience et la reprise », l'augmentation des dépenses de l'Union européenne au début du prochain CFP **interroge la capacité des autorités de gestion à les absorber**, eu égard à leur manque d'ingénierie au niveau local pour la mise en œuvre des fonds européens.

En outre, **le rapporteur rappelle qu'un décaissement trop rapide des crédits de paiement pourrait entraîner un effet d'aubaine**, se traduisant par un soutien à des investissements publics pouvant être financés à brève échéance, au détriment d'une sélection basée sur le potentiel de l'investissement pour un territoire.

En tout état de cause, **ce calendrier de mobilisation de la « facilité pour la reprise et la résilience » n'épuise pas la question de son articulation avec les plans de relance mis en œuvre par les États membres dès cette année.**

Par conséquent, **le rapporteur appelle à faire preuve de prudence dans l'appréciation de la capacité du plan de relance à répondre aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de la Covid-19.** Il conviendra d'évaluer d'ici à quelques mois si les moyens financiers proposés sont à la hauteur des enjeux. La commission des finances a adopté, à l'initiative du rapporteur, **un amendement en ce sens (COM.3).**

Enfin, **le rapporteur regrette que les propositions de la Commission européenne n'intègrent plus l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) qui devait en principe être inséré dans le CFP 2021-2027.** La mise en place d'un tel dispositif constituait une **demande de longue date de la France**, au motif qu'il permettrait de contribuer à la stabilisation de la zone euro et à en limiter sa fragmentation.

Lors des auditions menées par le rapporteur, **la disparition de l'IBCC a été davantage constatée qu'expliquée par les services.** À défaut d'un tel outil, **un cadre de gouvernance propre à la zone euro apparaît néanmoins indispensable** pour amortir les futurs chocs économiques. Ainsi à l'initiative du rapporteur, **la commission des finances a adopté un amendement insistant sur l'utilité d'un tel dispositif (COM.5).**

¹ Pour un produit intérieur brut estimé à 2 419 milliards d'euros fin 2019 (INSEE).

B. LE FINANCEMENT DE L'INSTRUMENT DE RELANCE MET L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS MEMBRES FACE À DES CHOIX DIFFICILES

1. Limiter la progression des contributions nationales est nécessaire au regard de la dégradation des finances publiques des États membres

Lors de l'examen en février 2020 de la précédente proposition de résolution européenne sur le CFP, **le rapporteur avait affirmé sa conviction selon laquelle un budget européen ambitieux était nécessaire pour consolider la « valeur ajoutée européenne »**. En effet, ce que les États membres ne peuvent accomplir au niveau de l'Union européenne, ils devront le faire seuls, en puisant dans leur budget national, en particulier dans des domaines aussi stratégiques que la recherche ou la défense.

La crise actuelle n'a pas remis en cause les fondements de cette analyse, et a démontré, au contraire, l'intérêt d'une mobilisation accrue du budget européen.

Toutefois, **l'équation budgétaire d'autant plus difficile à boucler.** Le principal défi de celle-ci résidait, jusqu'à présent, dans la suppression de la contribution du Royaume-Uni au budget européen, entraînant une perte sèche de ressources estimée à **10 milliards d'euros par an environ**. Cette **difficulté budgétaire reste un obstacle de premier plan, qui ne saurait être éclipsé par la mise en œuvre de l'instrument de relance et du CFP renforcé**. C'est pour cette raison que **la commission des finances a adopté un amendement, à l'initiative du rapporteur, pour rappeler que le contexte du « Brexit » demeure un élément central des négociations en cours (COM.1).**

Avant même que le CFP 2021-2027 n'intègre l'instrument de relance, les propositions précédemment débattues se traduisaient toutes par une **hausse significative de la contribution de la France¹** au budget de l'Union européenne.

Le rapporteur avait ainsi indiqué que les **propositions de la Commission européenne** de mai 2018 se traduiraient par une contribution française² annuelle moyenne de **28,4 milliards d'euros³ sur la période 2021-2027**, soit une augmentation de **6,9 milliards d'euros** par rapport à 2014-2020 (+ 30 % environ).

¹ Cf. rapport n° 303 (2019-2020) de Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des finances 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).

² Incluant les droits de douane et le versement de la ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

³ L'ensemble de ces chiffres sont réalisés en euros courants.

Avec la proposition finlandaise, l'augmentation annuelle moyenne serait comprise entre **5,2 milliards d'euros** et **7,2 milliards d'euros**, soit un montant annuel moyen compris entre **26,6 milliards d'euros** et **28,6 milliards d'euros**¹.

Si cette augmentation paraissait déjà significative avant la crise de la Covid-19, elle est désormais massive compte tenu de la dégradation des finances publiques anticipée pour l'année 2020, marquée par une contraction de 11 % du produit intérieur brut².

À compter de 2028, la contribution de la France au budget européen devra vraisemblablement être encore majorée en raison du remboursement de l'emprunt réalisé, dans une proportion encore indéfinie, et qui dépendra du poids relatif de la ressource RNB de la France.

2. Le débat sur l'introduction de nouvelles ressources propres doit être abordé avec lucidité

Dans ce contexte, la question de l'introduction de nouvelles ressources propres se pose avec une acuité particulière. Pourtant, **le rapporteur a déjà pointé l'insuffisance des propositions de la Commission européenne sur le sujet (cf. supra), probablement imputable au caractère particulièrement sensible politiquement de ce débat.**

Dans ses propositions de 2018, la Commission européenne avait déjà évoqué un panier de nouvelles ressources propres, composé des éléments suivants :

- **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 plastique non recyclés.**

À l'époque, le rapporteur avait déjà formulé plusieurs réserves majeures sur ces propositions, notamment le fait que **ces ressources ne constitueraient pas réellement de « l'argent frais », au sens de ressource supplémentaire.** Les recettes issues des « quotas carbone » sont aujourd'hui affectées aux budgets nationaux : il s'agirait donc uniquement d'une réaffectation au profit de l'Union européenne. De la même façon, la

¹ Selon les scénarios retenus pour le calcul des ressources de l'Union car la proposition finlandaise ne tranche pas la totalité du volet ressources.

² D'après les prévisions retenues dans le projet de loi de finances rectificative n° 3 déposé le mercredi 10 juin 2020.

ressource « plastique » ne porte pas bien son nom : il s'agit en réalité de moduler les contributions nationales en fonction du taux de recyclage de chaque État membre.

En outre, le rapporteur s'interrogerait déjà sur **leur capacité à constituer des ressources pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027**, en particulier pour le projet d'ACCIS, débattu depuis bientôt dix ans par les États membres.

Dans sa communication du 27 mai 2020¹, la Commission européenne n'évoque plus la ressource basée sur une ACCIS, mais elle mentionne de nouvelles pistes :

- **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. La Commission européenne estime que les recettes afférentes pourraient s'élever entre 5 et 14 milliards d'euros par an ;

- **une ressource fondée sur « les activités des grandes entreprises »** dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros, et qui pourrait contribuer au budget européen à hauteur de 10 milliards d'euros, sans en préciser les contours ;

- **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) et dont les recettes pourraient s'élever à 1,3 milliard d'euros. En effet, la Commission européenne « *se tient prête à agir si aucun accord n'émerge au plan mondial* »².

Au regard des recettes potentielles de ces nouvelles ressources, **la Commission européenne estime 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 ».**

Le rapporteur s'étonne de l'optimisme affiché par la Commission européenne et par plusieurs observateurs.

Premièrement, **il semble raisonnable d'émettre quelques doutes sur la perspective d'une entrée en application de ces nouvelles ressources propres d'ici à 2024**, eu égard aux réticences historiques des États membres à progresser sur le sujet, et notamment sur la question de la taxe sur les services numériques.

Deuxièmement, s'il partage l'objectif d'introduire de nouvelles ressources se conformant aux ambitions du « pacte vert européen », **il rappelle que la pérennité des recettes issues du système d'échange de**

¹ COM(2020) 442 final, p.16.

² Idem, p. 17.

droits d'émission repose sur une tendance haussière du prix du carbone. Or, l'abandon de la trajectoire de la taxe carbone en France en 2019 a montré toute la difficulté à mettre en œuvre un dispositif similaire. **S'agissant de la taxe sur les déchets plastique, ses recettes ont, par nature, vocation à diminuer** à mesure que de nouvelles pratiques de production et de consommation s'instaureront.

Enfin, **le rapporteur s'inquiète de l'absence de précision sur une éventuelle taxe sur les grandes entreprises**, d'autant que les discussions relatives à l'ACCIS se sont enlisées depuis plusieurs années.

Sur ce dernier point, **la commission des finances s'était exprimée en décembre 2016 sur le projet d'ACCIS** présenté par la Commission européenne, à l'occasion de l'adoption d'une proposition de résolution européenne¹. **Si la commission des finances avait salué l'initiative** de la Commission européenne, elle avait également souligné **les points de vigilance** suivants :

- **l'approche en deux temps de la Commission**, d'abord en établissant une assiette commune puis ensuite établir la consolidation de l'impôt, retardant le plein effet des dispositions en matière de lutte contre l'évasion fiscale ;

- **le fait que le projet d'une assiette commune ne doit pas priver les États membres des instruments fiscaux soutenant des politiques publiques**, tels que le crédit impôt-recherche (CIR) ;

- **le projet d'ACCIS tel que présenté semblait mal adapté aux entreprises numériques**, notamment parce que la clé de répartition des recettes fiscales ne tient pas compte des actifs incorporels.

Cette proposition n'a pas fait l'objet de progrès significatif, et le dossier semble bloqué au Conseil.

S'agissant de « l'impôt sur le numérique », la Commission européenne a présenté le 21 mars 2018 deux propositions de directives², envisageant deux solutions :

- **à court terme**, une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises, instaurée de façon temporaire ;

- **à long terme**, l'introduction d'un critère de « présence numérique significative » dans les règles de taxation fiscale internationales.

¹ Résolution européenne n° 55 (2016-2017) sur les propositions de directives du Conseil COM(2016) 683 final concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM(2016) 685 final concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

² Proposition de directive COM(2018) 147 final du Conseil de l'Union européenne établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative du 21 mars 2018 ; proposition de directive COM(2018) 148 final du Conseil de l'Union européenne concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques du 21 mars 2018.

La commission des finances s'était d'ailleurs exprimée sur ces propositions en adoptant **une proposition de résolution devenue résolution du Sénat le 22 mai 2018**¹. Toutefois, aucun accord n'a été trouvé entre les États membres sur ce sujet, en dépit de l'adoption de taxes sur les services numériques par plusieurs d'entre eux, tels que la France et l'Italie.

En tout état de cause, **le rapporteur partage pleinement les dispositions de la proposition de résolution européenne affirmant que l'instauration d'un panier de nouvelles ressources propres ne doit pas peser sur les ménages ni les entreprises**, afin de ne pas dégrader la situation des citoyens européens ni affaiblir le tissu économique européen.

Conformément à la proposition initiale de 2018 de la Commission européenne, **le rapporteur rappelle que, s'agissant des ressources propres, la priorité pour le prochain CFP doit être la suppression totale du système de rabais et de compensation**. Or, la suppression des rabais et des compensations étant de nature à augmenter significativement les contributions nationales de plusieurs États membres déjà contributeurs nets, tels que l'Allemagne, l'Autriche, et les Pays-Bas, **le rapporteur craint que cette proposition fasse l'objet d'une « monnaie d'échange » pour permettre de trouver un accord sur le CFP et l'instrument de relance**.

Par conséquent, **la commission des finances a adopté un amendement, à l'initiative du rapporteur, afin de réaffirmer que la suppression des rabais doit constituer une priorité de premier ordre dans les négociations (COM.7)**.

C. LA CRISE DOIT PERMETTRE DE POSER LES BASES D'UN DIALOGUE RENOUVELÉ ENTRE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES ETATS MEMBRES SUR LA SURVEILLANCE DE LEURS FINANCES PUBLIQUES

Si l'instrument de relance proposé par la Commission européenne est novateur dans la mesure où il se traduira pas un emprunt réalisé par celle-ci pour financer les dépenses de l'Union européenne, **le rapporteur constate que les budgets nationaux resteront en première ligne pour financer les besoins résultant de la crise**.

Dans cette perspective, **la réponse budgétaire apportée par l'Union européenne doit être associée à une réflexion sur la surveillance et l'encadrement des finances publiques des États membres**, qui demeurent les principaux leviers budgétaires à vocation contra-cyclique. Cette réflexion devrait nécessairement passer par une évolution des règles budgétaires telles que prévues par le Pacte de stabilité et de croissance, dont l'application est particulièrement complexe.

¹ Résolution européenne n° 105 (2017-2018) sur les propositions de directives du Conseil de l'Union européenne COM(2018) 147 final établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative et COM(2018) 148 final concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques.

À ce titre, lors de son audition devant la commission des finances le 10 juin dernier, **le président du Haut conseil des finances publiques (HCFP)**, Pierre Moscovici, a ainsi indiqué que *« quand on dépense beaucoup d'argent – cela peut être justifié par des circonstances exceptionnelles, voire historiques –, il faut que cela soit une dépense publique de qualité. La révision du Pacte de stabilité et de croissance va s'imposer, car il est trop rigide, trop automatique, peu lisible, extrêmement complexe et ses effets sont souvent procycliques. Il faudra donc collectivement réfléchir à de nouvelles règles plus lisibles, plus intelligentes et plus favorables à la croissance »*.

Par conséquent, **le rapporteur invite à poursuivre la réflexion initiée quelques mois avant que l'épidémie de la Covid-19 ne frappe l'Union européenne**, d'autant plus que la suspension temporaire de l'application des règles du Pacte de stabilité et de croissance ne pourra être indéfiniment reconduite.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

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

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 310, 311, 312 et 323,

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018, COM(2018) 322 final,

Vu le cadre de négociation du cadre financier pluriannuel assorti de chiffres publié par la présidence finlandaise du Conseil le 5 décembre 2019,

Vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 60 (2019-2020) du 11 février 2020 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027),

Vu les propositions formulées par le Président du Conseil européen le 14 février 2020,

Vu la communication « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », présentée par la Commission européenne le 19 février 2020, COM(2020) 67 final,

Vu la réponse de la Commission européenne en date du 6 mai 2020, C(2020) 3008 final, à l'avis politique adopté le 22 janvier 2020 par la commission des affaires européennes du Sénat sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027),

Vu la résolution du Parlement européen du 15 mai 2020 sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance (2020/2631(RSP)),

Vu l'initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, en date du 18 mai 2020,

Vu la communication « Une stratégie “De la ferme à la table” pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020, COM(2020) 381 final,

Vu la proposition présentée le 23 mai 2020 par l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, « Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery »,

Vu la communication « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe » présentée par la Commission européenne le 27 mai 2020, COM(2020) 442 final,

Vu la communication « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération » présentée par la Commission européenne le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final,

Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 446 final,

Vu la proposition modifiée de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 443 final,

Vu la proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de relance de l'Union européenne pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 441 final,

Vu la proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 445 final,

Vu la proposition modifiée d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 444 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité de reprise et de résilience, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 408 final,

Vu la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion, de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, présentée le 29 mai 2020, COM(2020) 459 final,

Considérant la nécessité de doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour assumer ses compétences et mettre en œuvre ses politiques, sans pour autant soumettre les finances publiques des États membres à une pression excessive dans un contexte budgétaire rendu plus tendu encore par la crise de la Covid-19 ;

Considérant que cette crise d'une ampleur historique aura des répercussions sociales et économiques variables d'un État membre à l'autre et que tous les États membres n'ont pas la même capacité à absorber le choc et à y réagir, ce qui pourrait mettre le marché unique à rude épreuve ;

Considérant qu'une réaction rapide et ambitieuse de l'Union, dans le respect des compétences des États membres, est légitime et pertinente ;

Considérant que les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel s'inscrivent toujours dans un contexte marqué par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, alors qu'il constitue l'un des principaux contributeurs nets au budget européen ;

Considérant que la mobilisation du budget de l'Union européenne en réponse à la crise actuelle ne doit éclipser ni l'objectif d'une utilisation efficace de ses ressources, notamment en concentrant ses interventions budgétaires dans les domaines permettant à l'action européenne d'apporter

une réelle valeur ajoutée, ni celui d'un effort accru de l'Union européenne et des États membres en matière de lutte contre la fraude aux fonds européens, notamment par l'action de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ;

– Concernant l'architecture d'ensemble de la proposition de la Commission européenne

Approuve l'économie générale de la proposition d'instrument de relance et son articulation avec le cadre financier pluriannuel, qui reprend largement les propositions de l'initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, en date du 18 mai 2020 ;

Considère que le plan de relance exceptionnel et temporaire, concentré sur les années 2021-2024, a pour objectif de donner à l'Union l'impulsion nécessaire pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19 et devrait conduire à la rendre plus verte, plus digitale et plus résiliente, conformément aux orientations présentées par la Commission européenne, sans entraîner de remise en cause des équilibres du cadre financier pluriannuel 2021-2027 ;

Affirme que la transition vers une économie plus verte ne doit pas être synonyme de décroissance ; souligne la nécessité de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ; rappelle que l'Union européenne ne doit se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignés, en particulier en termes de neutralité climatique et de sobriété énergétique ;

Insiste sur la nécessité de renforcer la résilience de l'économie et de la base industrielle de l'Union européenne, ce qui suppose notamment une modernisation de la politique de la concurrence ainsi qu'une optimisation et une réactivité accrue des outils de défense commerciale face aux pratiques commerciales déloyales, afin que les entreprises et les citoyens de l'Union soient pleinement bénéficiaires des moyens financiers nouveaux envisagés pour l'Union ;

Se félicite qu'au travers de cet effort d'une ampleur inédite, l'Union fasse preuve de réactivité et d'innovation, réaffirme ses valeurs de solidarité, veille à apporter aux États membres un soutien pertinent au regard des priorités de l'action de l'Union et préserve ainsi le marché unique ;

– Concernant la nouvelle proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel 2021-2027

Réitère l'ensemble des positions affirmées par le Sénat dans sa résolution européenne n° 60 du 11 février 2020 ;

Considère que le caractère novateur de l'instrument de relance ne doit pas conduire à négliger les négociations relatives au cadre financier pluriannuel « socle » pour les années 2021 à 2027 ;

Observe que la nouvelle proposition de la Commission européenne, arrêtée à 1 100 milliards d'euros en prix 2018, se rapproche largement de la proposition formulée par le Président du Conseil européen en février 2020 ;

Se félicite que, par rapport à sa proposition de mai 2018, la Commission propose de majorer de 4 milliards d'euros les crédits du premier pilier de la PAC et de 5 milliards d'euros les crédits du second pilier, qui bénéficierait en outre d'un abondement de 15 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance afin de favoriser la transition verte affirmée dans la stratégie « de la ferme à la table » ; observe qu'en dépit de ces majorations, le budget de la PAC connaîtrait malgré tout une baisse significative en euros constants par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui traduirait un renoncement inassumé à l'ambition stratégique agricole portée par l'Union européenne depuis 1957, d'autant plus incompréhensible que les autres grandes puissances mondiales développent à l'inverse leurs investissements dans ce domaine, en particulier au regard des enjeux de souveraineté alimentaire, de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens et des enjeux industriels du XXI^e siècle ; appelle à cet égard à la vigilance quant à la mise en œuvre de la stratégie « de la ferme à la table », afin de veiller à la compétitivité de l'agriculture européenne ; insiste sur l'importance de revaloriser le premier pilier, qui demeure essentiel pour permettre aux agriculteurs de relever les défis économiques, sanitaires, environnementaux et liés aux dérèglements climatiques, auxquels ils sont confrontés et qui finance notamment le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques (RUP) ;

Est satisfait que le rôle stratégique de la politique de cohésion régionale, levier d'investissement particulièrement adapté aux besoins spécifiques des territoires de l'Union, soit reconnu au travers à la fois du cadre financier pluriannuel socle et des abondements complémentaires provenant du plan de relance, en particulier au travers du nouvel

instrument REACT-EU (50 milliards d'euros en 2021 et 2022, auxquels s'ajouteraient 5 milliards d'euros en 2020) ; observe néanmoins que les crédits inscrits sur le seul cadre financier pluriannuel socle au titre du FEDER, des fonds de cohésion et du FSE sont en diminution de respectivement 3,8 milliards, 0,7 milliard et 3,5 milliards d'euros ; prend acte avec satisfaction du fait qu'un réexamen des dotations nationales au titre de la cohésion serait opéré en 2024, tenant compte des statistiques les plus récentes disponibles, et pourrait donner lieu à des ajustements à la hausse uniquement, dans la limite de 10 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres ; réaffirme que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne, y compris les régions ultra-périphériques (RUP), et juge nécessaire de veiller à la simplification des procédures et à une plus grande flexibilité des instruments pour assurer une efficacité maximale aux outils de la politique de cohésion ;

Relève que la nouvelle proposition de la Commission propose d'allouer 8 milliards d'euros au fonds européen de la défense, soit 3,4 milliards d'euros de moins que dans la proposition initiale de mai 2018, les crédits consacrés à la mobilité militaire étant par ailleurs fortement réduits ; observe que cette nouvelle proposition est plus satisfaisante que celles présentées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019 puis par le Président du Conseil européen en février 2020 ; juge néanmoins cette proposition insuffisante pour doter le fonds d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne ; insiste donc pour consacrer 11,453 milliards d'euros à ce fonds pour la période 2021-2027, conformément à la proposition initiale de la Commission ;

Rappelle l'importance pour l'Europe d'avoir une politique spatiale indépendante lui permettant d'assurer son autonomie stratégique, sa sécurité et une croissance économique durable ; plaide pour que l'Union européenne alloue à la politique spatiale un budget adapté à l'enjeu associé en termes de souveraineté ; relève l'amélioration proposée par rapport aux propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil et le Président du Conseil européen mais invite à rehausser les crédits consacrés à cette politique à hauteur de la proposition initiale de mai 2018 ;

Regrette que la nouvelle proposition de la Commission ne fasse plus apparaître de crédits dédiés à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) au sein de la zone euro, dont les fonctions seraient partiellement reprises par la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience incluse dans le plan de relance ; rappelle qu'un instrument de stabilisation macroéconomique constitue à terme un élément important pour le

fonctionnement de la zone euro, en permettant de faire face plus efficacement à des crises ; bien qu'ayant souligné les insuffisances de l'IBCC tel qu'il avait été envisagé, considère essentiel de réinstaurer un mécanisme de gouvernance et un cadre d'analyse propres à la zone euro, et ce de manière durable, les outils du plan de relance n'ayant qu'une durée limitée ;

Se félicite de la création d'un nouveau programme « UE pour la santé », conformément aux préconisations de l'initiative franco-allemande, afin de répondre aux enjeux apparus lors de la crise de la Covid-19 ;

Regrette la réduction des crédits consacrés au programme Erasmus +, par rapport à la proposition de mai 2018, alors qu'il s'agit d'un programme emblématique de la politique européenne, qui contribue à la rendre concrète auprès des populations ;

Réaffirme que le projet « *International Thermonuclear Experimental Reactor* » (ITER) devra bénéficier des crédits adéquats pour permettre, dans le respect des engagements pris, la conduite de ses travaux en vue de créer, pour l'avenir, une source durable d'énergie sûre et respectueuse de l'environnement ;

Souligne la nécessité de dédier à l'agence Frontex un budget lui permettant de mettre en œuvre le mandat renforcé qui lui a été confié en 2019 ;

– *Concernant l'instrument de relance de l'Union européenne*

Approuve la répartition générale proposée entre les subventions et garanties pour un montant de 500 milliards d'euros d'une part, et les prêts pour un montant de 250 milliards d'euros d'autre part ; observe que ces volumes financiers pourraient toutefois s'avérer insuffisants si la crise économique devait être plus durable et profonde qu'actuellement anticipée ;

Observe que la concentration des engagements de dépenses sur une période relativement courte (2021-2024), justifiée au regard de la nécessité de relancer rapidement l'économie européenne, soulève des enjeux importants en termes de capacité de mise en œuvre, d'ingénierie et d'absorption de ce volume de dépenses ainsi que de concordance entre la réponse de court terme et son inscription dans une stratégie de long terme ; appelle donc à la vigilance en la matière ;

Juge pertinent l'accent mis sur la solvabilité des entreprises et les investissements stratégiques, notamment au travers de l'octroi de garanties permettant d'exercer des effets de levier intéressants ; soutient le renforcement des programmes consacrés à la recherche et à l'innovation ; approuve la proposition de mise en place d'un instrument de soutien à la solvabilité au sein du Fonds européen pour les investissements stratégiques, la création d'une nouvelle facilité stratégique d'investissement au sein du programme Invest EU ainsi que l'abondement du programme « Horizon Europe » ; relève néanmoins que les sommes inscrites au titre du plan de relance en faveur des programmes « Horizon Europe » et « Invest EU » ne correspondent pas à des majorations nettes, les crédits inscrits au titre du cadre financier pluriannuel « socle » étant en retrait par rapport aux propositions formulées par la Commission en mai 2018 ;

Considère que l'inscription de 30 milliards d'euros au titre du fonds pour une transition juste, en complément des 10 milliards d'euros inscrits dans le cadre financier pluriannuel « socle », est une mesure nécessaire en vue d'accompagner la transition vers une économie plus verte et les mutations socio-économiques indispensables dans les territoires les plus touchés ;

Approuve le principe de la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience dotée de 310 milliards d'euros de crédits de subventions et d'une enveloppe de 250 milliards d'euros de prêts, ayant pour objectif de soutenir les investissements et les réformes indispensables à une reprise durable, d'améliorer la résilience économique et sociale des États membres et de soutenir les transitions écologique et numérique, en prenant en compte les différences de situation des États membres au regard des besoins ; regrette néanmoins que les critères d'allocation de ces crédits ne permettent pas de cibler plus directement les États membres dont les difficultés économiques résultent des conséquences de la crise sanitaire ;

Observe que cette facilité sera inscrite dans le cadre du Semestre européen, ce qui impliquera un dialogue exigeant entre les États membres et la Commission lors de l'examen des programmes nationaux de réforme, qui intégreront à l'avenir des plans nationaux pour la reprise et la résilience ; demande que les Parlements nationaux soient associés à l'élaboration de ceux-ci, et que leur implication dans la mise en œuvre et le suivi du Semestre européen soit renforcée ;

– Concernant l’ambition globale, les ressources et le processus d’adoption du cadre financier pluriannuel et de l’instrument de relance

Constate que le niveau d’engagement proposé et la perspective d’élaborer un budget ambitieux doivent être conciliés avec la nécessaire maîtrise des finances publiques nationales, dégradées par la crise de la Covid-19, et que par conséquent, il convient de contenir la progression de la part des contributions nationales dans le financement de l’Union ;

Réitère avec force sa position selon laquelle un tel niveau de dépenses suppose, en premier lieu, de mettre fin, à l’occasion du retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne, à l’ensemble des rabais et systèmes de correction dont bénéficient certains États membres, dès l’entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel, ainsi que d’accroître les ressources propres de l’Union européenne ;

Invite la Commission européenne à clarifier et préciser rapidement ses propositions visant à mettre en place un panier de nouvelles ressources propres, en veillant à assurer une maîtrise de l’imposition globale pesant sur les ménages et les entreprises afin de ne pas dégrader la situation des citoyens de l’Union et de ne pas affaiblir le tissu économique européen ; demande en particulier à la Commission d’apporter des précisions concernant sa proposition de création d’une ressource propre assise sur les activités des grandes entreprises, qui apparaît à ce stade très floue ; rappelle son soutien à la proposition d’abaissement du taux des frais d’assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États membres ;

Rappelle qu’en application de l’article 311 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, la décision sur le système des ressources propres, pour entrer en vigueur, nécessite d’être approuvée notamment par le Parlement français ; demande dès lors de mieux justifier la proposition consistant à relever de manière permanente le plafond de ressources propres à 1,46 % du revenu national brut de l’Union européenne pour les engagements et à 1,40 % pour les paiements, en complément de l’augmentation de 0,6 point de pourcentage prévue à titre temporaire afin de permettre le financement de l’instrument de relance exceptionnel et temporaire destiné à faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19 ;

Soutient le principe d’une révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel afin d’évaluer l’évolution des besoins à la suite de la mise en œuvre de l’instrument de relance et, le cas échéant, d’en tirer les conséquences ;

Demande instamment, conformément aux observations de la Médiatrice européenne, une amélioration de la transparence des trilogues afin d'assurer la bonne information des Parlements nationaux ;

Confirme son souhait que les Parlements nationaux, qui contribuent à l'élaboration du cadre financier pluriannuel et qui sont plus largement des acteurs essentiels de la construction européenne, soient pleinement associés aux travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 juin 2020 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 497 (2019-2020) présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, 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.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons cet après-midi, sur le rapport de Jean-François Rapin, et en application de l'article 73 *quinquies* de notre Règlement, la proposition de résolution européenne n° 497 (2019-2020), présentée par Jean Bizet et Simon Sutour, au nom de la commission des affaires européennes, 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.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Mon intervention sera assez longue car le sujet mérite que l'on soit précis. Nous examinons aujourd'hui la proposition de résolution européenne sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne et l'instrument de relance. Cette proposition est présentée sur l'initiative de nos collègues Jean Bizet et Simon Sutour, que je tiens à saluer, et elle a été adoptée par la commission des affaires européennes le 9 juin dernier.

Notre commission a eu l'occasion d'évoquer ce sujet à de nombreuses reprises au cours des deux dernières années, notamment lors de l'examen d'une précédente proposition de résolution européenne sur le sujet, en février dernier.

L'adoption du prochain CFP fixera les plafonds de dépenses annuels de l'Union européenne, et déterminera ainsi l'évolution du montant de notre contribution nationale pour les sept prochaines années, ainsi que le volume des dépenses européennes dont notre pays pourrait bénéficier.

Comme vous le savez, les négociations relatives au prochain CFP durent depuis maintenant deux ans. Nous avons souvent eu l'occasion de rappeler à quel point cet exercice est périlleux car la procédure d'adoption requiert l'unanimité des États membres au Conseil. Alors que les États membres peinaient à trouver un accord, la crise sanitaire et ses conséquences économiques ont redistribué les cartes d'une négociation déjà « difficile », pour ne pas dire, « embourbée ».

Cette proposition de résolution européenne permet aujourd'hui au Sénat de se prononcer sur les nouvelles orientations présentées par la Commission européenne. Nous examinons ce texte à la veille d'un Conseil européen déterminant pour ce sujet, bien que de nombreux observateurs lui prédisent déjà une issue peu prometteuse.

Je vous propose de ne pas revenir sur l'historique des négociations ouvertes depuis 2018, dont le détail figurera dans le rapport. Notre commission a déjà débattu des propositions initiales de la Commission européenne, sur lesquelles le Sénat a exprimé son désaccord à plusieurs reprises, notamment compte tenu des baisses proposées des budgets de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion.

La nouveauté réside dans les nouvelles orientations proposées par la Commission européenne le 27 mai dernier afin de tenir compte des effets économiques de la crise. En effet, dès le mois de mars, alors que la Commission européenne annonçait en urgence plusieurs mesures budgétaires visant à soutenir les dépenses des États membres, il est devenu évident que les négociations relatives au budget pluriannuel allaient devoir intégrer un outil dédié à la relance économique de l'Union européenne.

La mise en œuvre de cet outil a fait l'objet de débats intenses, notamment parce qu'elle a été associée, dès le début, à la possibilité de pouvoir émettre des titres de dettes communs à l'ensemble des États membres. L'objectif d'un tel dispositif était de permettre de réduire le coût de l'emprunt pour les États membres qui rencontraient déjà des difficultés pour se financer sur les marchés, comme l'Italie et de l'Espagne. Plusieurs États membres se sont toutefois fermement opposés à cette hypothèse, au premier rang desquels se trouvaient l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas.

Une solution de compromis a été esquissée par le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, en proposant un fonds temporaire dédié au financement de la reprise à l'issue de la crise sanitaire. Ce principe a d'ailleurs été retenu par l'initiative franco-allemande pour la relance, qui propose un fonds doté de 500 milliards d'euros de subventions, financé à partir de ressources levées sur les marchés financiers.

Par la suite, le Conseil européen du 23 avril dernier a acté le principe de la mise en œuvre d'un fonds de relance, en précisant qu'il devait être intégré au prochain cadre financier pluriannuel et en chargeant la Commission de présenter des propositions.

Ainsi, la Commission européenne propose un CFP renforcé et articulé avec un nouvel instrument de relance temporaire, appelé « *Next Generation EU* ». S'agissant du CFP dit « socle », c'est-à-dire hors instrument de relance, la Commission européenne propose un niveau de dépenses fixé à 1 100 milliards d'euros en crédits d'engagement pour la période 2021-2027, soit une position intermédiaire entre le CFP actuel et le plafond proposé en mai 2018. Ce niveau de dépenses est également très proche de celui proposé

lors du Conseil européen de février dernier, témoignant ainsi d'une cristallisation des discussions autour de cette valeur.

Toutefois, l'analyse des enveloppes proposées pour chacune des rubriques budgétaires doit tenir compte des crédits issus de l'instrument de relance. En effet, la Commission européenne propose que l'intégralité des crédits provenant de cet instrument transite par le CFP.

Venons-en donc maintenant aux caractéristiques de cet instrument de relance. Doté d'une enveloppe de 750 milliards d'euros, dont 250 milliards d'euros de prêts et 500 milliards d'euros de subventions et de garanties, l'objectif de cet instrument est bien d'augmenter la « puissance de feu » du budget européen de façon temporaire.

L'architecture proposée par la Commission européenne n'est pas des plus lisibles. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner les difficultés méthodologiques rencontrées au cours de cet exercice, avec, par exemple, les budgets présentés en euros courants ou en euros constants, la rebudgétisation du fonds européen de développement à compter de 2021, ou encore le retrait du Royaume-Uni qui nécessite de retraiter toutes les données budgétaires. Désormais, il nous faut composer avec un budget reposant sur deux piliers – le CFP « socle » et l'instrument de relance –, sur deux types d'intervention – prêts et subventions –, et les éléments de langage de la Commission européenne qui présentent l'instrument de relance tantôt à partir d'axes « thématiques », tantôt par référence aux rubriques budgétaires du CFP.

D'un point de vue budgétaire, l'instrument de relance peut être présenté comme regroupant deux ensembles : d'une part, une enveloppe de 190 milliards d'euros venant abonder des programmes existants ou nouvellement créés, comme un programme spécifique à la coopération en matière de santé, ou encore « *React EU* » ; d'autre part, une enveloppe de 560 milliards d'euros, insérée dans le CFP, regroupant les 250 milliards d'euros de prêts de l'instrument de relance, et 310 milliards d'euros de subventions. Cette « poche » spécifique est appelée la facilité pour la reprise et la résilience.

Quel bilan pouvons-nous dresser des enveloppes proposées par la Commission européenne pour les différentes politiques européennes ?

Tout d'abord, il faut saluer l'augmentation des crédits versés au premier pilier de la PAC, à hauteur de 5 milliards d'euros par rapport aux propositions de mai 2018, bien que cette hausse reste modeste. Le deuxième pilier est majoré de 5 milliards d'euros au titre du CFP « socle » et de 15 milliards d'euros au titre de l'instrument de relance, soit une hausse de 20 milliards d'euros par rapport aux propositions de mai 2018.

Le budget de la politique de cohésion apparaît très en hausse parce qu'il intègre en apparence les crédits logés dans la facilité pour la reprise et la résilience. En réalité, le budget alloué au fonds européen de

développement régional (Feder) est en baisse de 4 milliards d'euros environ par rapport à 2018, et des baisses similaires sont constatées s'agissant du fonds de cohésion, du fonds social européen, et d'Erasmus. Toutefois, le dispositif « *React EU* », financé par l'instrument de relance, constitue une « rallonge » de 50 milliards d'euros qui sera disponible au début du CFP.

Le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp) ne bénéficie malheureusement pas d'une hausse au titre de l'instrument de relance. Cette proposition me semble réellement dommageable pour le secteur de la pêche, dont l'activité a beaucoup souffert au cours des derniers mois – le Brexit n'arrangeant pas la situation.

De plus, je ne peux que regretter le budget dédié au fonds européen de la défense, s'élevant à seulement 8 milliards d'euros, contre 11,5 milliards d'euros en 2018. La défense, tout comme la recherche et la politique spatiale, constitue un domaine stratégique, emblématique de la valeur ajoutée européenne. Comme je l'avais déjà indiqué en février dernier, ma conviction est que tout ce que les États membres ne parviendront pas à faire ensemble au niveau européen dans ces domaines dans lesquels nous devons développer une autonomie, ils le feront seuls, puisant dans leurs budgets nationaux, et en se privant de synergies précieuses.

J'en viens désormais à la facilité pour la reprise et la résilience, qui constitue la pièce maîtresse de l'instrument de relance.

Regroupant la totalité des prêts et les deux tiers des subventions de l'instrument de relance, la mise en œuvre de cette facilité répond à une logique différente de celles des programmes du budget européen. La Commission européenne lui fixe comme objectif d'améliorer la capacité de résilience et d'ajustement des États membres, en finançant des réformes et des projets d'investissement publics.

La Commission européenne propose que l'utilisation de cette facilité s'inscrive en conformité avec les recommandations du semestre européen. Ainsi, les États membres qui souhaiteront en bénéficier devront présenter à la Commission un plan spécifique, détaillant les mesures pouvant être financées. Ce plan prendra la forme d'une annexe distincte du programme national de réforme que le Gouvernement nous transmet chaque année. La Commission veillera à ce que ce plan soit cohérent avec les priorités par pays recensées dans le cadre du semestre européen, et qu'il réponde à un certain nombre de critères détaillés dans la proposition de règlement.

S'agissant du volet subventions, les États membres pourront recevoir une contribution d'un montant maximal, fixé par application d'une clé d'allocation. Cette clé est calculée selon la population de l'État membre, en proportion inverse du PIB par habitant, et sur la base du taux de chômage constaté entre 2015 et 2019. D'après ce calcul, la France pourrait recevoir jusqu'à 32 milliards d'euros de subventions, ce qui en ferait le troisième

bénéficiaire après l'Espagne et l'Italie, mais ce montant n'est pas encore arrêté selon les dernières informations dont je dispose.

Je regrette que ces critères ne permettent pas de prendre en compte les besoins de financement des économies les plus touchées par la crise sanitaire.

S'agissant du rôle de la Commission européenne, il est prépondérant dans l'évaluation des plans présentés par les États membres. Ce rôle appelle à la plus grande vigilance de notre part dans l'octroi des subventions. En outre, au regard des masses budgétaires en jeu, il apparaît nécessaire que les parlements nationaux soient étroitement associés à l'élaboration de ces plans.

Permettez-moi d'exprimer toutefois quelques réserves sur la capacité de la facilité à produire des effets contracycliques pour répondre à la crise. En effet, si la Commission européenne propose d'engager au moins 60 % des dépenses avant la fin de l'année 2022, seulement 22 % des crédits de paiement seront effectivement versés avant cette date. En se basant sur le montant maximal de subventions qui pourra être alloué à la France, cela signifierait que notre pays ne bénéficierait que de 7 milliards d'euros environ en crédits de paiement d'ici à la fin de l'année 2022.

En outre, la ligne dédiée à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, auparavant dénommé budget de la zone euro, a disparu des propositions de la Commission européenne. Demande forte portée par la France depuis de nombreuses années, la mise en place de cet instrument apparaissait justifiée en ce qu'elle permettait d'apporter une réponse propre à la zone euro en cas de crise économique.

Au-delà de la facilité, le financement de l'instrument de relance concentre les principales interrogations.

Tout comme l'a prévu l'initiative franco-allemande, la Commission européenne propose que l'instrument de relance soit financé par un emprunt sur les marchés, ce qui constitue un réel changement de paradigme pour l'Union.

Toutefois, force est de constater que les modalités de remboursement de cet emprunt ne sont pas encore étayées.

Il est proposé d'initier le remboursement du capital à compter de 2028 jusqu'en 2058, au plus tard. Ce calendrier présente l'avantage majeur de permettre une hausse significative de la puissance de feu du budget européen à brève échéance, sans que les États membres doivent augmenter leurs contributions nationales. Toutefois, à compter de 2028, deux scénarios sont possibles : soit une hausse massive des contributions nationales, soit la mise en place de nouvelles ressources propres de l'Union européenne.

Pour l'heure, les propositions de la Commission européenne sur le volet « ressources propres » sont décevantes. Ne pas trancher ce débat revient à repousser un accord sur le remboursement de l'emprunt. Or, sans

accord sur les modalités de remboursement, il n'est pas possible d'anticiper avec précision la quote-part du remboursement assumé par chaque État membre, ce qui constitue un angle mort des négociations.

Outre les ressources fondées sur les quotas carbone, et une autre fondée sur les déchets plastiques, la Commission européenne évoque désormais les pistes suivantes : une ressource issue d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; une ressource fondée sur les « activités des grandes entreprises », qui n'est même pas détaillée ; une ressource fondée sur un impôt sur le numérique, c'est-à-dire une « taxe GAFA » européenne. Cette piste est peut-être celle qui a le plus de chance d'aboutir à moyen terme.

Je m'étonne de l'optimisme affiché par la Commission européenne, et mon avis est partagé par les personnes auditionnées. Premièrement, j'ai quelques doutes sur la perspective d'une entrée en vigueur rapide de ces ressources, eu égard aux réticences historiques des États membres sur le sujet. Deuxièmement, même si je partage les objectifs du Pacte vert européen, il peut être rappelé que la pérennité des recettes issues des quotas carbone repose sur une tendance haussière du prix du carbone... Or, l'abandon de la trajectoire carbone en France en 2019 a montré toute la difficulté d'une telle mesure. De plus, une taxe basée sur le prix du carbone est appelée, par nature, à se traduire par des recettes fiscales décroissantes. Nous pouvons faire la comparaison avec la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPP) attribuée aux régions, alors même que l'on incite à la baisse de la consommation des énergies fossiles...

Dans cette perspective, je partage pleinement les dispositions de la proposition de résolution européenne qui rappellent que les nouvelles ressources propres ne doivent pas peser sur les ménages et les entreprises, afin de ne pas dégrader le tissu économique européen.

Dans le même temps, l'augmentation des contributions nationales ne peut constituer l'unique réponse. En février dernier, je vous avais indiqué que les propositions de la Commission européenne de 2018, donc uniquement pour le CFP « socle », se traduiraient par une hausse annuelle moyenne de 6,9 milliards d'euros par rapport au cadre financier pluriannuel actuel. Une telle augmentation apparaît d'autant plus significative aujourd'hui, dans un contexte de dégradation de nos finances publiques.

Pour la France, la suppression du système de rabais permettrait de contenir la progression de sa contribution nationale. Or, la suppression des rabais est de nature à augmenter significativement les contributions nationales de plusieurs États membres déjà contributeurs nets. Je crains que cette proposition fasse l'objet d'une monnaie d'échange avec les pays dits « frugaux » pour trouver un accord sur le CFP et l'instrument de relance.

Afin de tenir compte de l'ensemble de ces remarques, je vous proposerai plusieurs amendements qui ne modifient pas l'équilibre général de la proposition de résolution européenne, mais qui rappellent certaines priorités qui sont au cœur de la compétence de la commission des finances.

Outre deux amendements rédactionnels, je vais vous présenter des amendements visant à rappeler que les conséquences budgétaires du Brexit restent des enjeux centraux dans la conduite des négociations, et que la mobilisation accrue du budget européen ne doit pas éclipser les objectifs d'une utilisation efficace de la dépense et d'un renforcement de la lutte contre la fraude aux fonds européens, laquelle constitue un point de fuite du budget.

S'agissant de l'instrument de relance, je vous présenterai : un amendement appelant à faire preuve de prudence sur l'appréciation des volumes financiers proposés, qui pourraient être insuffisants si la crise économique devait être plus durable et profonde qu'anticipée ; un amendement pour regretter la disparition de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité ; et enfin un amendement réaffirmant que la suppression des rabais doit constituer une priorité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je salue l'initiative de nos collègues sur ce sujet d'actualité. Le rapporteur l'a dit, les incertitudes sont nombreuses, notamment sur les recettes qui permettront de couvrir le remboursement des prêts. Il n'existe pas de dérogation à la règle de l'unanimité en matière fiscale, et il sera difficile d'obtenir l'unanimité sur le sujet. Je n'ai pas constaté d'évolution de la position d'un certain nombre de pays d'Europe du nord, qui sont déjà dubitatifs sur la nécessité de mettre en place un plan commune de relance : seront-ils enclins à modifier les règles fiscales ? Car pour déroger à la règle de l'unanimité, il faut l'unanimité... Nous n'y sommes pas parvenus sur une mesure qui paraissait pourtant simple et de bon sens : la possibilité de donner aux États davantage de liberté en matière de taux réduits de TVA.

M. Jean Bizet. – Je félicite Jean-François Rapin pour le travail qu'il a effectué, après celui de Simon Sutour et moi-même, sur cette proposition de résolution.

Il est fort vraisemblable, comme le rapporteur l'a dit, que le Conseil européen du 19 juin prochain ne soit pas conclusif, mais c'est aussi comme cela que l'Europe fonctionne. La position des États dits « frugaux » a tout de même évolué – l'Allemagne n'y est pas pour rien, tant s'en faut – depuis l'annonce de cet instrument de relance. Ces pays, majoritairement exportateurs, dont la balance commerciale et le taux d'endettement font rêver, ont pris conscience qu'ils se pénaliseraient eux-mêmes s'ils n'aidaient pas des États qui n'étaient déjà pas en bonne santé financière et qui sont encore davantage fragilisés par le Covid-19.

Je salue l'originalité et la pertinence de l'articulation entre le CFP et « *Next Generation EU* », un fonds de relance de 750 milliards d'euros qui permet de « sortir par le haut » d'une proposition finlandaise extrêmement frugale. Faire glisser 190 milliards d'euros en direction du CFP permet de panser les plaies, mais cela ne guérira pas le malade !

Les sommes mises sur la table sont considérables, rendant encore plus que d'habitude nécessaire l'émergence de ressources propres. Quelques années après le rapport Monti, nous voilà au pied du mur, car les États ne vont pas augmenter leurs prélèvements sur le revenu national brut. Il ne faut surtout pas instituer des taxes sur les entreprises, car nous sommes déjà les champions en la matière. La taxe GAFA, pourquoi pas ? Quant à la taxe carbone aux frontières, elle est une évidence.

Je m'inquiète de la fragmentation du marché unique. L'Allemagne utilise des aides d'État avec une temporalité qui n'est pas la nôtre, ce qui va accroître le différentiel entre nos deux pays. C'est un pays vertueux, qui se servira de sa puissance de feu sur la 5G, sur l'hydrogène, sur l'économie 2.0... Nous risquons d'avoir des déconvenues. D'où l'importance des réformes structurelles, car il en va de l'avenir et de la solidité de la zone euro. Il ne faudrait pas que la France soit déclassée en seconde zone, dans la catégorie des pays du sud.

Je suis d'accord avec les amendements proposés par le rapporteur, notamment ceux sur le rabais et l'instrument budgétaire.

Sans vouloir faire de politique politicienne, il n'y aura pas de souveraineté nationale sans compétitivité nationale : pour cela, il faut une baisse massive des charges dans notre pays. Nous alignons des chiffres, sans nous préoccuper de la charge de remboursement de cette dette...

M. Jérôme Bascher. – Merci à notre excellent collègue Jean-François Rapin, qui nous a permis de comprendre le dispositif proposé. Si elle est mal aimée, l'Union européenne en est la seule responsable : ses propos abstrus ne donnent pas envie de s'y intéresser...

Avec le plan de relance, on va rajouter de la dette à la dette, alors que la France n'en manque pas. Les ménages sont endettés, alors qu'historiquement ils ne l'étaient pas ; les entreprises ont atteint un taux d'endettement assez important – les prêts garantis par l'État ne vont pas contribuer à faire diminuer celui-ci – ; le taux de dette publique est de 120 % du PIB ; et maintenant on ajoute la couche qui manquait : la dette européenne !

En cas de faillite généralisée et de crise de la dette, quelle est l'instance d'appel ? La Banque centrale européenne est-elle solidaire du plan de relance ?

M. Patrice Joly. – Bravo au rapporteur d’avoir présenté de façon simple un sujet très complexe ! La nécessité d’un plan de relance, fondé sur l’accélération de la transition écologique, est une évidence. Les crédits issus de l’instrument financier et du CFP « socle » représentent un peu moins de 300 milliards d’euros par an sur entre 2021 et 2027, pour l’ensemble de l’Union européenne, un montant qui se rapproche des budgets nationaux.

Je regrette la faiblesse de la volonté et de la réflexion en matière de création de ressources propres pour rembourser cet emprunt. Celui-ci est essentiel car il permet de construire la solidarité européenne et d’obtenir des financements à des conditions que certains États n’auraient pas pu obtenir. Se pose la question des remboursements et de l’annulation d’une partie de la dette : 25 % des emprunts publics sont détenus par les banques centrales, notamment la BCE – les intérêts gagnés sont reversés en partie en dividendes aux actionnaires que sont les États. Ne pas rembourser une partie de la dette peut paraître étonnant, mais les montages financiers permettent d’y réfléchir, car cela donnerait de l’air aux finances publiques.

La dépense n’est jamais suffisante au regard du contexte actuel. Le plan de relance ne fait pas assez le pari de la relance au travers des territoires. On peut aussi s’interroger sur l’efficacité de ce plan au regard de ses modalités d’intervention – subventions, emprunts et avances – et de ses procédures, avec un risque de faible niveau d’engagement à courte échéance. Le CFP 2014-2020 a montré les difficultés que posait la lourdeur des procédures pour la consommation des crédits.

Enfin, on peut regretter que les crédits Erasmus soient en baisse, car il faut donner des perspectives à la jeunesse et cultiver le sentiment d’appartenance à l’Europe.

M. Éric Bocquet. – S’agissant des emprunts, quelle est la note donnée par les agences de notation à l’Union européenne ?

Une taxe sur le numérique, telle que la taxe « GAFA » ne figure pas dans la proposition de résolution.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Elle est comprise dans les ressources propres.

M. Éric Bocquet. – L’Allemagne, l’Irlande et les Pays-Bas sont opposés à cette taxe. Comme l’unanimité est nécessaire sur les questions fiscales, il n’y a aucune chance que cette mesure aboutisse. Il faudrait changer les règles du jeu.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Monsieur le rapporteur général, vous avez noté l’imprécision du dispositif. Les auditions, notamment celle de la secrétaire d’État Amélie de Montchalin, ne nous ont pas permis d’obtenir des réponses à toutes nos questions, car ces points font actuellement l’objet de négociations entre les États membres.

Monsieur Bizet, j'abonde dans votre sens. Il est vrai que le dispositif est original, ce qui peut conduire à des incompréhensions. Ce qui compte maintenant, c'est qu'il soit efficace dans les années à venir.

Monsieur Bascher, s'agissant de la BCE, je ne peux vous apporter qu'une réponse partielle. Christine Lagarde avait pleinement soutenu l'initiative franco-allemande pour la relance, laquelle reprend largement le dispositif qui nous est proposé par la Commission européenne : on peut donc imaginer qu'elle le soutient également. Mais nous ne savons pas quelle est sa position sur les modalités.

Monsieur Joly, vous estimez, avec pragmatisme, qu'on peut effacer 25 % de la dette, car celle-ci est détenue par la BCE. Cela peut être une piste, voire, un jour, une bouée de sauvetage. Cette proposition emblématique pourra être discutée à l'avenir.

Monsieur Bocquet, nous n'avons pas utilisé le terme « taxe Gafa » dans la proposition de résolution, mais je l'évoque dans mon rapport. Les personnes auditionnées, notamment la secrétaire d'État, l'ont citée comme une éventuelle ressource propre. J'ai fait part de mon doute sur la capacité à mobiliser aussi vite des ressources propres dont on parle depuis si longtemps... Comme les rabais, les ressources propres sont un sujet tabou.

Les inquiétudes portent aussi sur l'articulation entre la mobilisation des projets et l'allocation des crédits de paiement par l'Europe. D'importants fonds régionaux vont être versés, et il va falloir les gérer. Les régions peuvent connaître des difficultés de trésorerie en cas d'afflux de projets.

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-1 tend à rappeler le retrait du Royaume-Uni, qui aura un impact sur le prochain CFP.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-2 intègre deux éléments complémentaires que nous avons déjà insérés dans la précédente proposition de résolution.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à réaffirmer notre prudence par rapport au plan de relance. On nous annonce des chiffres, mais nous sommes incapables de dire quel sera l'effet levier, et s'il suffira.

L'amendement COM-3 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-4.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-5 tend à souligner le rôle de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité qui ne figure plus dans les propositions de la Commission européenne.

M. Jean Bizet. – Il est en effet utile de le souligner car je vois certaines vieilles lunes revenir en France...

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à relever deux insuffisances de l'instrument de relance de l'Union européenne : il faudrait modifier la clef de répartition des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience, et impliquer davantage les parlements nationaux dans l'élaboration des plans de reprise et de résilience et des réformes menées par les États et qui devront être présentés à la Commission européenne.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-7 tend à réaffirmer notre volonté de suppression des rabais.

L'amendement COM-7 est adopté, de même que l'amendement de précision COM-8.

La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article unique		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	1	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	2	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	3	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	4	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	5	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	6	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	7	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	8	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale du budget

- M. Morgan LARHANT, sous-directeur ;
- Mme Anne-Céline DIDIER, cheffe du bureau finances et politiques de l'Union européenne.

Direction générale du Trésor

- M. Alexandre BACLET, sous-directeur ;
- M. Paul BONMARTIN, adjoint à la cheffe du bureau de la coordination et de la stratégie européenne.

LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

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

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr19-497.html>