

BUDGET EUROPÉEN
DÉCRYPTAGE
JUILLET 2020

#ACCORD
EUROPÉEN
#BUDGET

UN ACCORD HISTORIQUE À AMÉLIORER ET À RÉALISER



■ SÉBASTIEN MAILLARD

Directeur, Institut Jacques Delors, Paris.

L'auteur remercie Pascal Lamy, Geneviève Pons et Eulalia Rubio pour leur relecture et leurs remarques.

Le Conseil européen a statué sur le plan de relance et le futur budget européen, qu'il appartient au Parlement européen d'améliorer et à la Commission de mettre en œuvre avec les Etats membres.

C'est une Union européenne potentiellement plus intégrée et solidaire qui émerge du grand accord conclu entre les 27 chefs d'Etat et de gouvernement à Bruxelles à l'aube du 21 juillet, au terme de plus de quatre jours et nuits d'âpres négociations sur un plan de relance adossé au budget pluriannuel européen. L'ampleur de la réponse que cet accord apportera aux économies les plus touchées par la crise du Covid et l'avancée dans l'intégration européenne qu'il engage méritent tous deux d'être salués. Sa traduction concrète, rapide et visible est maintenant nécessaire pour que les sommes astronomiques annoncées aux Européens ne restent pas de lointaines promesses. Tandis que la Commission euro-

péenne doit s'organiser pour mettre l'accord en musique, celui-ci doit encore être ratifié par chacun des parlements nationaux, pour le volet relance, et se mettre au diapason du Parlement européen s'agissant du budget pluriannuel. La résolution adoptée par les députés européens à une large majorité le 23 juillet reflète leurs exigences. Elles offrent l'occasion d'améliorer un compromis, qui s'est noué par le biais d'ambiguïtés pas toujours constructives et au détriment de politiques essentielles pour l'avenir même des Vingt-Sept.

1 ■ Un accord historique pour une relance très attendue

Le qualificatif d'historique n'est pas usurpé à propos de l'accord du Conseil européen extraordinaire du 21 juillet dernier. Non pas du fait qu'il est l'aboutissement d'un des plus longs sommets dans l'histoire de la

construction européenne mais parce qu'il introduit une **solidarité financière** nouvelle. La Commission est appelée en effet à lever pour l'UE sur les marchés financiers un grand emprunt, de 750 milliards d'euros, pour alimenter un fonds de relance. Nommé « *NextGenerationEU* », ce fonds doit servir, au cours des trois prochaines années (2021-2023), à financer le relèvement de l'économie européenne tant affaiblie par la pandémie. La Commission a déjà emprunté dans le passé mais jamais de tels montants et, surtout, ici la majorité du fonds (52%, 390 milliards d'euros) sera distribuée sous forme de subventions directes, que les bénéficiaires n'auront donc pas à rembourser comme telles.

C'est cet **endettement européen pour financer des transferts budgétaires** qui présente un caractère inédit, donc historique, au regard de la construction européenne. Le principe d'une telle solidarité avait toujours été inconcevable jusqu'alors pour plusieurs pays du Nord. Les Vingt-Sept l'ont cette fois accepté, officiellement de manière temporaire, en réaction aux circonstances exceptionnelles provoquées par le Covid. Mais le pas est bel et bien franchi et il porte jusqu'en 2058, échéance de remboursement du grand emprunt. Ledit remboursement, de surcroît, appelle de nouvelles ressources propres. Ainsi, de même que la crise financière et des dettes souveraines de 2008-2012 a bouleversé le rôle de la BCE, la crise sanitaire et sa récession consécutive sont en train de transformer, par cet accord, les politiques budgétaires dans l'Union. Avec les autres instruments créés pendant le Covid, en particulier le soutien au chômage partiel (SURE), c'est une intégration européenne plus solidaire, chère à Jacques Delors, qui peut prendre forme. L'euro lui-même sortira transformé par un **rôle international accru** à la faveur de l'émission de titres par la Commission sur les marchés financiers.

Politiquement, cet accord a vu le **retour du franco-allemand** dans son rôle d'aiguillon.

Le projet de fonds de relance à 750 milliards préparé par la Commission s'appuie en effet largement sur une proposition avancée conjointement le 18 mai par Emmanuel Macron et Angela Merkel, qui préconisaient alors une relance à hauteur de 500 milliards entièrement par subventions. Le président français a su rapprocher de ses vues une chancelière allemande longtemps rétive à ce qui se rapproche d'un stabilisateur macroéconomique. Même moindre qu'envisagée, **une solidarité essentiellement par transferts l'a emporté**, malgré une opposition acharnée, durant le sommet, des Pays-Bas, de l'Autriche, du Danemark et de la Suède ; quatre pays autoproclamés « frugaux », auxquels s'est jointe la Finlande. La solidarité retrouvée du couple franco-allemand, manifeste tout au long du sommet, aura favorisé cette avancée européenne encore inimaginable trois mois plus tôt.

Cette avancée d'essence fédérale eût sans doute été impossible avec le Royaume-Uni. L'accord du Conseil européen, conclu pour l'ensemble des Vingt-Sept et non pour la seule zone euro, est le premier de **l'Europe post-Brexit**. Si le retrait britannique reste une aventure malheureuse, cet accord démontre de nouveau que cette sortie n'a pas disloqué l'UE mais, au contraire, peut faciliter des étapes d'intégration.

2 ■ Un accord arraché au prix fort

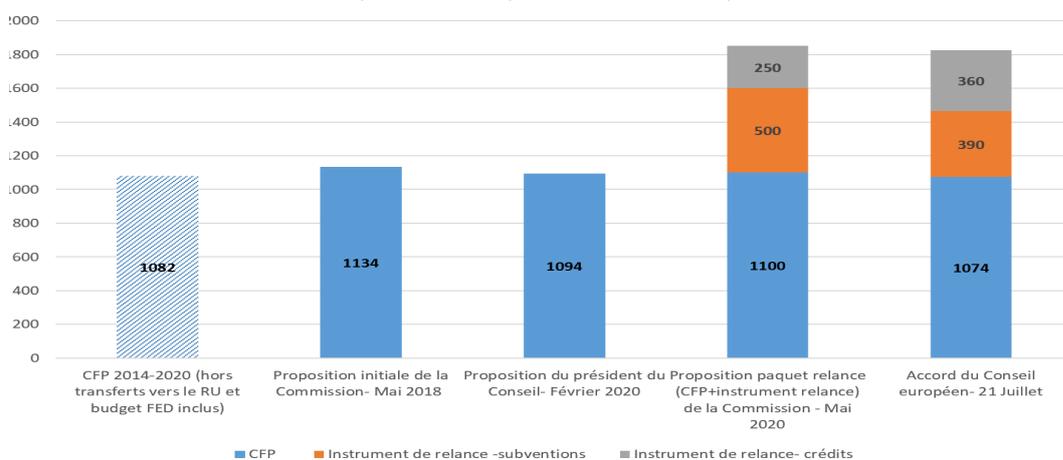
La volonté de conclure l'accord à l'unanimité des Vingt-Sept a toutefois conduit à un compromis arraché au prix de **plusieurs concessions regrettables**. La gouvernance du fonds de relance, très disputée pendant le sommet, a trouvé une solution de compromis qui pourrait en compliquer la gestion.

Surtout, l'apport d'argent frais via le fonds de relance s'opère en contrepartie par des coupes sombres dans le budget européen des 7 prochaines années, le cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027, ramené à

1 074 milliards d'euros (cf. tableau récapitulatif ci-dessous). En liant aussi étroitement les deux exercices, ceci était à redouter. Bien qu'en pratique réussie, cette négociation conjointe était un pari osé tant elle multipliait, pour les plus réfractaires au fonds de relance, les possibilités de conditionner leur accord à celui-ci par des concessions pui-

sées dans le CFP, au détriment donc de ce dernier. Les programmes qui n'ont pas d'allocations préalablement réparties entre Etats ont été les plus réduits. A l'arrivée, **l'avancée solidaire s'est faite sur le dos de programmes d'investissements pourtant clés** pour l'avenir collectif de l'Union.

CFP 2021-2027 et Instrument de Relance
 (milliards€, à prix constants 2018)



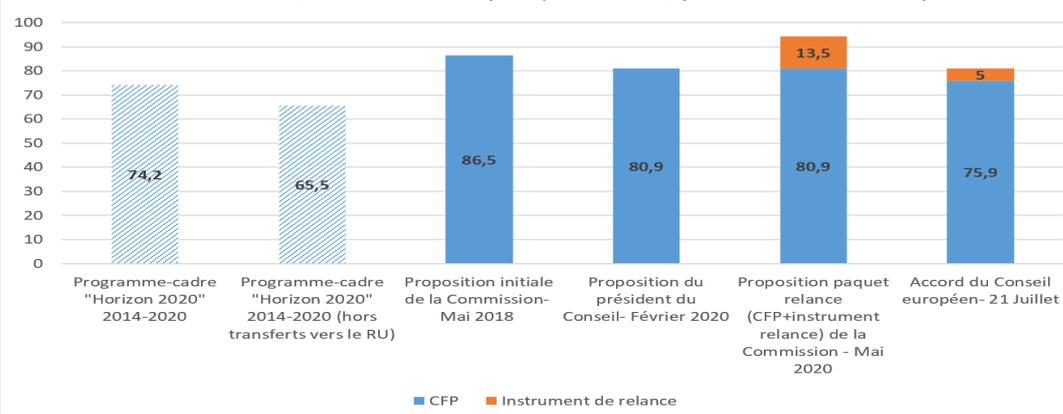
Source : Institut Jacques Delors

Ainsi, paradoxalement, le budget pour la politique de **santé**, bien qu'en progression, n'est plus financé à la hauteur que la pandémie l'avait soudainement porté (1,67 milliard d'euros contre 9,37 proposés par la Commission dans le programme *EU4Health*).

Horizon 2020, auquel ce programme-cadre européen de recherche succède pour les sept ans à venir. Mais son total de 80,9 milliards se retrouve en-deçà de ce que la Commission ambitionnait en 2018 pour les Vingt-Sept, avec 86,5 milliards (cf. tableau ci-dessous), dans un domaine où la course mondiale est sans relâche.

En **recherche**, l'effort a été atténué. Horizon Europe reste en progression par rapport à

Montants alloués au programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation, "Horizon Europe" (milliards€, prix constants 2018)



Source : Institut Jacques Delors

Des secteurs d'avenir, où la mutualisation des moyens à l'échelon européen fait sens, pâtissent aussi de réductions. Le nouveau **fonds européen de défense**, envisagé à 11,4 milliards d'euros (à prix constants) par la Commission en 2018, a été diminué à 7 milliards tandis que la Facilité européenne de paix a été ramenée de 9,2 à 5 milliards. Ces coupes sont d'autant plus dommageables qu'elles trahissent le manque d'ambition collective des Vingt-Sept pour l'Europe de la défense quand le besoin de celle-ci se fait plus pressant dans le contexte géopolitique ambiant.

De manière toute aussi injustifiée, les **fonds européens dédiés à la coopération et à l'aide humanitaire** se retrouvent réduits de 9% par rapport à l'enveloppe proposée par la Commission en 2018 alors que les besoins sont plus pressants.¹

D'autres coupes sèches concernent le programme de stimulation de l'investissement privé, **InvestEU** (de 31,6 milliards dans la dernière proposition de la Commission, il tombe à un total de 6,9 dans l'accord), le programme de développement rural ainsi que le nouveau **Fonds pour une transition juste** (de 40 à 17,5 milliards) destiné à accompagner socialement la transition énergétique dans le cadre du Pacte vert européen. Quant à la Facilité d'investissement stratégique, qui devait notamment stimuler des investissements dans les énergies nouvelles, cet instrument disparaît complètement. Tout comme un instrument de solvabilité pour les entreprises.

Autre investissement d'avenir rogné, l'enveloppe du fameux programme **Erasmus**, est portée à 21,2 milliards (contre 14,9 sur 2014-2020) alors que la Commission avait initialement proposé en 2018 son doublement, à plus de 26 milliards, afin que ce programme d'échange profite au plus grand nombre de jeunes.

1. Sur les coupes dans ce domaine et la défense, lire aussi notre *Policy Brief* de N.Koenig/E.Rubio, 22 juillet 2020

2. Policy Paper P.Lamy, G.Pons, P.Leturcq, EJD (Bruxelles), *Verdir la politique commerciale de l'UE : Une proposition d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne*, juin 2020

Côté recettes, le compromis des Vingt-Sept a exigé le **maintien de rabais** pour cinq pays (les 4 « frugaux » et l'Allemagne) dans leur contribution au budget européen. Ces réductions devaient pourtant disparaître à la suite du Brexit, qui met fin au « chèque britannique ». Non seulement ces rabais se retrouvent pérennisés pour les sept prochaines années mais parfois même augmentés, au détriment ici de la France, qui s'en trouvera le principal financeur, avec l'Italie.

Autre cadeau trop généreux, les **droits de douane**. Les Pays-Bas et la Belgique, qui gèrent respectivement les grands ports de Rotterdam et d'Anvers, bénéficieront d'un plus grand pourcentage sur la perception de ces droits, dont les recettes alimentent directement le budget européen dans le cadre du marché intérieur.

Outre ces coupes et pourboires tirés des marchandages à Vingt-Sept sans égards pour l'intérêt européen, l'accord laisse des zones floues sur trois questions européennes d'importance.

Tout d'abord, **les ressources propres**. De nouvelles recettes doivent être créées pour rembourser le grand emprunt européen d'ici à 2058. Seule une contribution sur les plastiques non recyclés est prévue pour l'an prochain. Les autres projets, comme la création bienvenue d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européennes² ou d'une taxe numérique, sont formulés dans l'accord mais de manière non contraignante, fragilisant d'autant le remboursement à terme du grand emprunt.

La formulation reste sujette à interprétation concernant la condition de respecter **l'état de droit** pour bénéficier de fonds européens. Le Conseil européen n'a certes pas été jusqu'à exiger l'unanimité pour suspendre ainsi des fonds. Il a prévu, le cas échéant, un vote à la

majorité qualifiée des Etats membres pour déclencher cette suspension. La Commission proposait de réunir une telle majorité pour, à l'inverse, empêcher ce blocage ; ce qui serait plus opérationnel pour faire respecter l'état de droit.

Enfin, au regard des **exigences climatiques**, l'accord paraît aussi insuffisamment contraignant. Il n'oblige pas les Etats à une cohérence suffisante entre leur plan de relance et ceux qu'ils présentent en matière d'énergie et climat et pour une transition juste. Le compromis prévoit toutefois une cible de 30% au total de dépenses climatiques à travers le budget et le fonds de relance. Il interdit des dépenses à l'impact négatif pour le climat (principe « *do no harm* »), dont le respect appellera toutefois une vigilance scrupuleuse. En pratique, l'émission partielle du grand emprunt sous forme d'obligations vertes³ obligera au moins à consacrer ces sommes à des investissements qui remplissent les conditions de la taxonomie européenne.

3 ■ Un accord à améliorer et à vite concrétiser

La balle est aujourd'hui dans le camp du **Parlement européen** pour regarnir le cadre financier pluriannuel trop déplumé et ainsi améliorer l'accord. Ce faisant, le Parlement ne menace pas le fonds de relance, lequel ne dépend que du Conseil. Et le Parlement est dans son rôle sur le budget européen. Son consentement à la majorité absolue est indispensable, en tant qu'autorité budgétaire. Les députés européens sont par ailleurs co-législateurs, avec le Conseil, pour les textes encadrant les programmes sectoriels. Ils peuvent donc chercher à étoffer, au moins à la marge, plusieurs enveloppes budgétaires.

Les élus européens sont aussi attendus pour **faire clarifier les ambiguïtés** énumérées plus haut, notamment à propos de l'état de droit. Sur les nouvelles ressources propres, qu'ils réclament de longue date, leur résolution du 23 juillet conditionne l'approbation du CFP à un calendrier contraignant d'introduction de telles ressources. Le Parlement européen peut enfin prendre un **rôle dans la gouvernance** du fonds de relance⁴ pour contribuer à en contrôler l'usage.

Pendant ce temps, **la Commission doit s'organiser sans tarder**. Elle va devoir gérer subitement l'équivalent de cinq fois le budget annuel européen. Son défi sera d'éviter que le traitement des demandes de subventions et leur décaissement ne se transforment en monstre bureaucratique, tout en prévenant les risques de gaspillage et de détournement qui augmentent avec les nouveaux volumes à gérer.

Ce défi de mise en œuvre en représente aussi un pour les Etats membres de l'Union, qui auront cette manne budgétaire européenne ensuite à gérer. Ils rencontrent déjà, en temps ordinaire, des difficultés, comme en France, à utiliser l'ensemble des fonds. Avec désormais le plan de relance en surplus, c'est toute leur **capacité d'absorption** des fonds qu'il leur appartient de décupler en un temps record.

Mais le défi n'est pas qu'organisationnel, il est d'abord économique pour que le plan de relance produise au plus vite ses effets dans les pays et secteurs les plus touchés par la crise. Et il est tout autant politique pour que les citoyens voient sans tarder sur le terrain la couleur européenne des sommes promises, au risque sinon d'une déception très coûteuse. La question est particulièrement sensible en Italie, première bénéficiaire du nouvel instrument de relance, où l'attente envers l'UE a été très déçue pendant la pandémie qui a durement frappé le pays.

3. Blogpost Jean-François Pons, EJD (Bruxelles), *Plan de relance : place aux obligations vertes et sociales*, 24 juillet 2020

4. Policy Brief Lucas Guttenberg, Thu Nguyen, JDC (Berlin), *How to spend it right : a more democratic governance for the EU recovery and resilience facility*, 11 juin 2020

Enfin, le **Conseil européen** n'est pas en reste pour se réinventer. S'il a fait montre d'une célérité dans la réactivité par rapport aux crises récentes passées et fait preuve d'une capacité de compromis, ses négociations médiatisées parfois acerbes entre dirigeants laissent des traces dans les

mémoires collectives qui seront longues à dissiper. Trouver une solution commune à Vingt-Sept et non pas marchander jusqu'à épuisement réclame une hauteur de vue, que seul confèrera un esprit européen mieux partagé.



Directeur de la publication :
Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour
les citoyens



PREMIER
MINISTRE