

Les débats sur le projet de budget européen pluriannuel 2021-2027 reflète des divergences entre les États européens

Gilbert Koenig*

Le projet de budget européen pluriannuel 2021-2027 présenté par la Commission européenne a fait l'objet de nombreux échanges, depuis 2018, entre des institutions européennes et de négociations intenses entre les États de l'Union. Le Conseil européen de février 2020 devait mettre un terme à cette procédure en dégagant un accord unanime sur le budget qui aurait pu traduire un consensus sur les priorités à assigner aux politiques européennes. Or, ce Conseil a surtout permis de faire le point des divergences existant entre les pays membres, ce qui a conduit à une impasse. La proposition faite par la Commission européenne en mai 2020 d'intégrer le plan européen de relance dans les négociations sur le budget pluriannuel permet d'élever les débats essentiellement fondés depuis 2018 sur des arguments comptables et menés sur la base des intérêts nationaux. En effet, ce projet introduit une vision de l'avenir de l'Europe fondée sur la solidarité entre les États et sur la volonté de mettre en œuvre des mesures susceptibles d'éviter la future crise climatique ou au moins d'en atténuer les effets. Il risque cependant d'accroître les divergences entre les États européens et de rendre plus difficile l'obtention d'un accord unanime sur le budget pluriannuel.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) qui est négocié dans l'Union européenne (UE) depuis 2018 constitue un budget européen de sept ans couvrant la période 2021-2027. Les budgets européens établis chaque année au cours de cette période doivent s'y conformer. Une première version de ce cadre a été soumise, en mai 2018, par la Commission européenne (CE) au Conseil de l'UE sous la forme d'un règlement. Après plusieurs semaines de discussions au sein de ce Conseil et d'échanges entre cette institution, la CE et le Conseil européen¹, le président du Conseil de l'UE a proposé en décembre 2019 un cadre de négociations assorti de chiffres. A la suite de cette proposition, les dirigeants des pays de l'UE ont chargé le président du Conseil européen de faire avancer les négociations en vue de parvenir à un accord final. Un Conseil européen extraordinaire a été convoqué pour le 20 février 2020 dans l'espoir d'un accord unanime qui permettra d'enclencher le processus d'adoption du CFP. En effet, sur cette

base, le Conseil de l'UE pourra élaborer une version amendée du projet de la CE qu'il devra adopter à l'unanimité de ses membres. Mais ce texte ne sera applicable dans l'UE que si le Parlement européen (PE) n'utilise pas son droit de veto et l'accepte à la majorité de ses membres sans l'amender.

Après une période de négociations de deux ans, on pouvait espérer que les discussions au sein du Conseil européen extraordinaire permettraient de faire émerger un consensus entre les dirigeants des pays de l'UE sur les priorités et les objectifs à assigner aux politiques européennes, ainsi qu'une vision commune du projet européen et des contributions des États membres à sa réalisation. Or, ce Conseil a surtout permis de faire le point des divergences existant entre les pays membres. De ce fait, les négociations ont abouti à une impasse. Ces divergences risquent d'être amplifiées par la proposition de la CE d'intégrer son plan européen de relance présenté le 27 mai 2020 dans le budget européen pluriannuel 2021-2027. Ce ne sera que lorsque ces divergences seront aplanies que l'on pourra évaluer les ambitions des États de faire avancer le projet européen.

L'article porte, dans les trois premières sections, sur les divergences qui se sont manifestées entre

¹ Bien que le Conseil européen n'ait pas de compétences législatives, il intervient d'une façon importante dans les négociations en se fondant sur l'article 15 du traité sur l'UE qui lui confie le rôle de définir pour l'UE « les orientations et les priorités politiques générales ».

* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000, Strasbourg, France.

les États au cours des négociations menées sur le budget pluriannuel 2021-2027 avant et pendant le Conseil européen extraordinaire du 20 février 2020. Ces divergences concernent l'importance du budget pluriannuel, le montant des contributions des États ainsi que la nature et le montant des dépenses dont les contributeurs peuvent bénéficier en retour. La quatrième section expose les incidences de l'intégration du plan européen de relance dans le budget pluriannuel 2021-2027 et envisage les nouvelles divergences que risque de susciter cette intégration entre les États.

1. Les divergences sur le volume du budget pluriannuel

Les propositions portant sur la dimension du budget pluriannuel avant l'intégration du plan européen de relance (Tableau 1) traduisent des divergences assez importantes entre les institutions européennes qui défendent les intérêts des États et celles qui représentent les intérêts de l'UE. A ces divergences s'ajoutent celles des intérêts nationaux que révèlent les négociations au sein du Conseil européen et du Conseil de l'UE.

Tableau 1 : Les propositions des institutions européennes sur la dimension du budget pluriannuel 2021-2027

Institutions européennes	CFP ₂ en milliards d'euros (prix de 2018)	CFP ₂ en pourcentage du RNB de l'UE-27	$\frac{CFP_2 - CFP_1}{CFP_1}$
Commission européenne	1 135	1,11 %	0,049
Parlement européen	1 324	1,30 %	0,184
Conseil de l'UE	1 087	1,07 %	0,005

Source : M. Parry et M. Sapała (2018).

Note : CFP₁ : cadre financier pluriannuel « virtuel » de l'UE-27 pour 2014-2020 ; CFP₂ : cadre financier pluriannuel de l'UE-27 pour 2021-2027.

La CE qui tente de concilier les intérêts de l'UE et ceux des États membres propose un CFP dont le montant, exprimé sur la base des prix de 2018 et correspondant à des crédits d'engagement², s'élève à 1 135 milliards d'euros pour 7 ans. Ce montant représente 1,11 % du Revenu National Brut (RNB) de l'UE formée par 27 pays (UE-

² Les crédits d'engagement correspondent aux sommes que l'UE s'engage à allouer à certains projets ou à certaines opérations au cours de l'année de l'engagement ou plus tard. Tandis que les crédits de paiement correspondent aux sommes que l'UE envisage effectivement de dépenser au cours de l'année, y compris pour des engagements prévus les années précédentes. Ils représentent 1 105 milliards d'euros dans le projet du CFP de la CE.

27). Il est en hausse de 4,9 % par rapport au CFP « virtuel » de 2014-2020 (Encadré 1).

Encadré 1 : Définition du CFP « virtuel » 2014-2020

Afin d'évaluer la variation du montant du CFP de 2021-2027 par rapport à celui du CFP de 2014-2020, le service de recherche du PE a rendu comparable ces deux montants. Pour cela, ses chercheurs ont défini un montant « virtuel » du CFP de 2014-2020 en l'exprimant sur la base des prix de 2018 comme le CFP de 2021-2027, en déduisant les conséquences financières du Brexit (UE-27) et en introduisant les ressources du Fond européen de développement (FED) qui est désormais inclus dans le CFP de 2021-2027. On obtient ainsi un CFP « virtuel » de 2014-2020 (CFP₁ pour UE-27 + FED) de 1 082 milliards d'euros (1,16 % du RNB de l'UE-27) qui peut être comparé au CFP de 2021-2027 (CFP₂ pour UE-27).

Source : M. Parry et M. Sapała (2018).

Le PE, qui tient sa légitimité des élections européennes au suffrage universel et qui défend les intérêts de l'UE, propose d'amender le projet de la CE dans son rapport intermédiaire établi sur la base d'une résolution de novembre 2018. Il demande notamment que le montant du budget de 7 ans s'élève à 1 324 milliards d'euros au prix de 2018, ce qui représente 1,3 % du RNB de l'UE-27.

Cela correspond à une hausse de 22 % par rapport au CFP « virtuel » de la période 2014-2020 et à une augmentation de 16 % par rapport au budget proposé par la CE. Il s'agit pour le PE d'utiliser cette hausse en grande partie pour permettre à l'UE de mener une politique plus ambitieuse sans sacrifier les politiques actuelles.

L'analyse du projet de la CE par le Conseil de l'UE, dont les membres représentent essentiellement les intérêts de leurs pays et ne tiennent leur légitimité que de leurs instances nationales, a suscité de nombreux débats en son sein et des échanges avec le Conseil européen. Après ces discussions, la présidence tournante

du Conseil de l'UE a enfin proposé un CFP chiffré. Ce texte prévoit un budget pluriannuel de 1 087 milliards d'euros représentant 1,07 % du RNB de l'UE-27. Ce budget, qui est nettement plus faible que ceux proposés par la CE et le PE, est d'un montant légèrement supérieur au budget virtuel de la période 2014-2020.

En février 2020, Charles Michel, le président du Conseil européen propose à ses membres d'adopter un budget pluriannuel correspondant à celui proposé par la présidence tournante du Conseil de l'UE. En effectuant cette recommandation, il a probablement considéré que la proposition du président du Conseil de l'UE avait été approuvée, au moins implicitement, à l'unanimité des membres de cette institution qui représente, comme le Conseil européen, les intérêts des États. Or, les membres du Conseil européen ont non seulement repoussé le volume du CFP proposé par le Parlement européen considéré comme excessif par rapport à l'effort de financement qu'ils sont disposés à faire, mais ils n'ont pas non plus adopté à l'unanimité la proposition de leur Président.

Les débats au sein du Conseil européen semblent avoir tourné autour de trois catégories de propositions. L'une préconise un CFP de l'UE-27 pour 2021-2027 plus faible que celui de la période précédente. En effet, les partisans de cette proposition considèrent que la réduction de la dimension de l'UE résultant du Brexit devrait s'accompagner de celle du budget européen pluriannuel. A l'opposé de cette proposition, les pays qui bénéficient des fonds de cohésion sont favorables à la hausse du budget pluriannuel proposée par la CE et le PE. Ces deux propositions ne semblent pas pouvoir faire l'objet d'un accord unanime. La troisième proposition émane des contributeurs les plus importants au financement du budget qui préfèrent s'en tenir au budget des sept années précédentes. Le montant de ce budget devrait donc être un peu inférieur à celui proposé par le président du Conseil de l'UE et correspondre à peu près à 1 % du RNB de l'UE-27. Cette proposition traduit une volonté de ne pas trop diminuer le montant du CFP par rapport à celui de la période précédente, malgré la baisse des contributions résultant du Brexit. Mais le montant du budget européen annuel qui sera compatible avec un CFP de 1 % du RNB est très modeste par rapport à celui des espaces économiques de même importance, ce qui limite

la capacité de l'Europe de faire face aux nouveaux défis.

2. Les divergences sur le financement du budget pluriannuel

Le financement du budget pluriannuel comporte deux catégories de sources :

- les versements des États membres de l'UE issus de leurs budgets nationaux respectifs et correspondant à des prélèvements sur leurs RNB. Ces versements généralement appelés contributions RNB représentaient environ 70 % du financement total dans le CFP de la période 2014-2020.
- les ressources propres de l'UE.

La répartition des contributions RNB entre les États dépend de leurs poids économiques respectifs, ce que certains États ont mis en cause dans le passé afin d'obtenir des rabais sur leurs contributions. Mais les divergences actuelles portent essentiellement sur le retour que chaque État espère obtenir de l'UE en contrepartie de sa contribution. Elles pourraient être atténuées par la création de nouvelles ressources propres de l'UE. Mais la nature de ces nouvelles ressources ne fait pas non plus l'unanimité des États.

2.1 Les contributions et les bénéfices nets des États

D'une part, chaque État verse au budget de l'UE sa contribution RNB. Il s'y ajoute les ressources communes propres de l'UE qu'il a collectées sur son territoire pour le compte de l'Union, ainsi qu'une participation basée sur la TVA. D'autre part, chaque État bénéficie des dépenses budgétaires effectuées par l'UE dans son territoire. La différence entre ce qu'il verse au budget et ce qu'il en perçoit constitue un solde budgétaire national net.

Les intérêts des pays de l'UE diffèrent les uns des autres selon que leur solde net est positif ou négatif. Les débats que suscitent ces divergences se placent dans une optique essentiellement comptable et se fondent sur la notion de « juste retour ».

Les divergences entre les intérêts nationaux

Les pays les plus riches versent plus au budget européen qu'ils en perçoivent sous la forme de dépenses de l'UE. Ils constituent des

contributeurs nets. Les pays dont les contributions sont inférieures à ce qu'ils perçoivent du budget sont des bénéficiaires nets. Les objectifs de ces deux ensembles de pays divergent dans la mesure où les uns aimeraient minimiser leurs contributions nettes et les autres désiraient maximiser leurs bénéfices nets. Les divergences entre les États résultent essentiellement des intérêts nationaux défendus par trois groupes de pays :

- un groupe de pays formé par l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède et soutenu par l'Allemagne. Il fournissait plus de la moitié des contributions nettes totales en 2018. Ces pays se caractérisent par une gestion budgétaire particulièrement rigoureuse qu'ils veulent imposer aux autres pays. De ce fait, ils sont considérés comme formant le club des « pays frugaux » (*frugal five*) (Massaux 2020).
- un second groupe composé par des pays de l'est et du sud de l'UE. Ils sont des bénéficiaires nets et dépendent beaucoup des Fonds de cohésion. De ce fait, ils sont considérés comme formant le club des « amis de la cohésion ».
- un troisième groupe formant les « amis de la politique agricole commune (PAC) ». Il est soutenu par la France qui est un contributeur net, mais qui bénéficie d'une grande partie des dépenses de la PAC.

Chaque groupe a ses priorités. C'est ainsi que certains contributeurs nets, notamment « les pays frugaux » contestent l'importance de la PAC qu'ils considèrent comme la source essentielle de l'importance excessive des dépenses budgétaires européennes et de leurs contributions. Cela les oppose surtout à la France qui profite le plus de ces dépenses. La contestation du montant des crédits consacrés à la cohésion conduit à une opposition entre les pays les plus riches et ceux qui ont besoin de ces fonds pour mieux s'intégrer dans l'UE. Ces désaccords sont accentués par les revendications de certains contributeurs fondées sur la notion du « juste retour ».

La notion du « juste retour »

Lors du sommet européen de Dublin de novembre 1979, le gouvernement britannique se plaint de supporter une contribution nette au budget européen trop importante, notamment parce qu'il bénéficie peu de la PAC qui induit

les dépenses budgétaires européennes les plus importantes. Cette situation a amené Margaret Thatcher à exiger, au nom du Royaume-Uni dont elle est première ministre, une compensation pour sa contribution dans les termes tranchés suivants : « *What I want is very simple : I want my money back* » (Ce que je veux est très simple : je veux que l'on me rende mon argent)³. Cette exigence a été satisfaite après cinq ans de négociations par l'octroi au Royaume-Uni d'un rabais sous la forme d'un remboursement représentant 66 % de sa contribution nette. La part non versée par le Royaume-Uni est mise à la charge des autres États membres⁴.

Cette revendication a rendu explicite la notion de « juste retour » qui constituait déjà une référence implicite pour les pays qui s'efforçaient de réduire le plus possible leurs contributions nettes. Cette notion implique que chaque État membre de l'UE s'attend à ce que sa contribution au budget européen soit établie en fonction des bénéfices qu'il pourra obtenir des dépenses financées par ce budget. Elle se fonde sur une approche purement comptable. En effet, dans cette approche, il suffit de comparer le montant de la contribution d'un État au budget de l'UE et celui des dépenses budgétaires de l'UE dans cet État pour connaître l'importance de tous les bénéfices qu'il tire de l'UE ou de la charge qu'il doit supporter en tant que contributeur net. La référence à la notion de « juste retour » met au centre des négociations sur les contributions au CFP les soldes budgétaires nets nationaux, ce qui a participé d'une façon importante à l'échec du Conseil européen extraordinaire de février 2020. Une analyse de la pertinence de cette notion permettrait probablement de débloquer les négociations.

³ Cette exigence qui a été exprimée au cours de la conférence de presse en réponse à une question d'un journaliste a été renouvelée, sous une forme un peu moins abrupte au sommet de Fontainebleau de juin 1984 dans les termes suivants : « *We are not asking for a penny piece of Community money for Britain. What we are asking is for a very large amount of our own money back* » (Nous ne réclamons pas un sou à la Communauté pour la Grande Bretagne. Nous demandons simplement qu'on nous rende un montant très important de notre propre argent).

⁴ L'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ont obtenu des rabais sur cette charge au motif qu'ils bénéficient moins de la PAC que d'autres pays.

L'absence de pertinence de la notion du « juste retour »

La notion de « juste retour » est peu pertinente, tant sur le plan comptable que dans l'optique économique. De plus elle est peu compatible avec le principe de solidarité de l'UE.

Sur le plan comptable, la détermination du solde budgétaire national net d'un pays est fondée sur des conventions d'imputation des recettes et des dépenses budgétaires souvent contestables. De ce fait, il n'est pas possible de tirer de ce solde des conclusions indiscutables sur les coûts et les bénéfices résultant pour chaque pays de sa contribution (Le Cacheux 2005). Deux exemples permettent d'illustrer les conséquences de l'application de ces conventions.

Du fait des difficultés à imputer certaines dépenses aux pays auxquels elles devraient bénéficier, on a décidé d'imputer une grande partie des dépenses administratives de l'UE, qui génèrent des services bénéficiant à tous les pays, aux États abritant les institutions européennes. De ce fait, la Belgique et le Luxembourg deviennent des bénéficiaires nets, alors que sans ces imputations, ils sont des contributeurs nets.

L'imputation des recettes budgétaires de l'UE aux États membres peut également se révéler arbitraire. En effet, leurs versements au budget européen comprennent leurs collectes des ressources propres de l'UE qu'ils reversent au budget européen. Une grande partie de ces ressources formées notamment par les droits de douanes sur les importations de l'UE est collectée par la Belgique et les Pays-Bas dont les ports sont des points d'entrée importants de marchandises. De ce fait, leurs versements au budget européen sont artificiellement gonflés et leurs soldes budgétaires nationaux nets ne permettent pas de mesurer leurs efforts contributifs.

Sur le plan économique, les soldes budgétaires nationaux nets ne peuvent pas être considérés comme des critères satisfaisants pour comparer les coûts et les avantages des contributions. En effet, ils excluent des bénéfices importants, notamment ceux que retirent tous les pays de l'UE de leur appartenance à un marché unique de 450 millions de consommateurs (CE 2020a). Selon la CE (Guitton 2020), les bénéfices du marché unique sont beaucoup plus importants que les coûts de la contribution des États au budget européen. Ils

représentent, selon son évaluation, chaque année, un montant moyen de 923 milliards d'euros aux prix de 2018, dont 43 % vont à quatre pays considérés, sur le plan comptable, comme des contributeurs nets importants (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas). Ce bénéfice estimé correspond à 6 % du RNB, alors que les versements de l'ensemble des pays au budget européen représentent moins de 1 % du RNB.

Différents autres programmes financés ou non par le budget européen sont susceptibles de fournir des avantages qui sont souvent difficiles à quantifier et à attribuer à un pays spécifique. C'est le cas, par exemple, des avantages peu chiffrables du programme Erasmus financé par le budget européen, pour le pays qui le met en œuvre et pour ceux qui reçoivent les bénéficiaires du programme.

La notion du juste retour, fondée sur une conception purement comptable d'une répartition équitable des charges et des bénéfices générés par les contributions nationales, est en contradiction avec le principe de solidarité qui devrait, selon les traités européens, orienter toutes les actions entreprises par l'UE. Si l'on veut appliquer ce principe, il convient de dissocier le mode de détermination des contributions des États de la manière de répartir les dépenses budgétaires entre les États (Le Cacheux 2005). Cette répartition ne doit pas se faire en fonction de ce que chaque État a versé au budget européen. Elle doit être effectuée en fonction des objectifs des politiques communes de l'UE dont la réalisation est fondée sur le principe de solidarité. Ce principe ne s'applique pas directement aux contributions RNB qui résultent de décisions budgétaires nationales et de la capacité de l'UE d'obtenir des ressources propres

2.2 Les ressources propres de l'UE

L'UE possède les ressources propres suivantes pour financer son budget :

- les ressources propres traditionnelles qui sont collectées par les pays membres pour le compte de l'UE et qui représentaient 16 % des recettes totales versées au budget européen de 2018. Ces recettes sont formées essentiellement des droits de douanes sur les importations des pays hors de l'UE.

- les ressources TVA qui résultent des reversements des pays au budget européen d'une part de leurs recettes provenant de la TVA qu'ils perçoivent. Elles représentaient 12 % des recettes totales du budget européen de 2018.
- des ressources diverses comme celles provenant des amendes payées par les entreprises qui ne respectent pas certaines règles européennes, notamment celles régissant la concurrence. Elles représentaient à peu près 1 % des recettes du budget 2018.

Dans le cadre des négociations portant sur le CFP 2021-2027, la CE propose d'instaurer trois nouvelles ressources propres :

- une ressource fondée sur une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Elle permettrait de renforcer les objectifs du marché unique.
- une taxe carbone prélevée, au taux de 20 %, sur le système européen d'échange de quotas d'émission de CO₂ ;
- une taxe calculée sur la base du volume de déchets d'emballages plastiques dans chaque État membre (0,80 euro par kilo). Cette taxe comme la précédente répondraient aux objectifs environnementaux et climatiques de la CE.

Selon les évaluations de la CE, ces ressources supplémentaires pourraient représenter 13,9 % des ressources propres anticipées pour 2027. Cela permettrait de

Tableau 2 : Evolution des crédits d'engagement proposée par la CE pour le CFP de 2021-2027 (en milliards d'euros aux prix de 2018)

Crédits d'engagement	CFP 2014-2020 (UE-27 + FED)		CFP 2021-2027		Évolution en %
1. Innovation, numérique marché unique	116,361		166,303		42,9 %
Recherche et innovation		69,787		91,028	30,4 %
Investissements stratégiques		31,886		44,375	39,1 %
Espace		11,502		14,404	25,2 %
2. Cohésion et valeurs	387,250		391,974		1,2 %
Fonds européen de développement régional		196,564		200,622	2,1 %
Fonds de cohésion		75,848		41,374	-45,6 %
Fonds social européen Plus		96,216		89,688	-6,8 %
Union économique et monétaire		0,276		22,281	n.s.
3. Ressources naturelles et environnement	399,608		336,623		-15,8 %
PAC		382,8		324,1	-15,3 %
Environnement et action pour le climat		3,492		5,085	45,3 %
4. Migration et gestion des frontières	10,050		30,829		206,8 %
5. Sécurité et défense	1,994		24,323		n.s.
6. Voisinage et monde	96,295		108,929		13,1 %
7. Administration publique européenne	70,791		75,602		6,8 %
Total Crédits d'engagement	1082,320		1134,583		4,8 %

Source : M. Parry and M. Sapała (2018).

réduire la dépendance du budget européen par rapport aux contributions RNB des États et de développer ainsi les politiques européennes dans des domaines nouveaux. Mais cette autonomie croissante du budget européen soulève la crainte de certains États d'une évolution qu'ils ne souhaitent pas, en direction d'une Europe fédérale.

Du fait des retards pris par les négociations budgétaires, il semble peu probable que de nouvelles ressources propres soient introduites dans le CFP de la période 2021-2027. Mais, les divergences sur les contributions nationales dans les discussions sur ce CFP pourraient être atténuées si les contributeurs nets obtenaient la garantie d'une réduction de leurs charges grâce à l'adoption future de ressources propres.

3. Structure des dépenses

Bien qu'elle ne propose qu'une hausse de 4,8 % du CFP de la période 2021-2027 par rapport au CFP « virtuel » de la période précédente, la CE ouvre les perspectives d'un développement des politiques de l'UE au-delà des politiques menées traditionnellement. Cette ouverture se traduit par une nouvelle présentation du budget qui permet d'afficher clairement les priorités de l'UE. Afin de comparer l'évolution des dépenses d'un CFP à l'autre, Parry et Sapala (2018) ont reconstitué le CFP de 2014-2020 dans le cadre de la structure du CFP de 2021-2027. Le tableau 2 qui présente ce résultat, comporte les sept rubriques de dépenses qui sont prévues pour 2021-2027 ainsi que les principales composantes des trois premières rubriques.

L'évolution des dépenses que l'UE s'engage à financer au cours de la période couverte par le CFP se caractérise par une baisse importante des crédits d'engagements affectés aux politiques traditionnelles de l'UE et par une hausse des montants permettant de financer des politiques devenues prioritaires. En effet, le projet de la CE prévoit :

- une réduction des dépenses de la PAC de 15,3 % par rapport à la période précédente (rubrique 3). De ce fait, leur part dans les dépenses budgétaires européennes totales passe de 35,3 % dans la période 2014-2020 à 28,5 % dans la période suivante.

- une baisse des dotations au Fonds de cohésion et au Fonds social européen (rubrique 2) respectivement de 45,6 % et de 6,8 % par rapport à la période précédente. La dotation au Fonds européen de développement régional augmente faiblement de 2 %. Les ressources consacrées à ces trois Fonds représentent 85 % de celles comptabilisées dans la seconde rubrique et 29,2 % des dépenses du CFP de 2021-2027, alors qu'elles constituaient 34,1 % des dépenses du CFP précédent.

Ces diminutions de dépenses traduisent la volonté de la CE de réduire l'importance des politiques européennes traditionnelles orientées vers la PAC et les politiques de cohésion et de maintenir au même niveau que précédemment les dépenses de la politique régionale. De ce fait, la part des dépenses prévues pour ces politiques traditionnelles passe de 69,4 % des dépenses totales pour la période 2014-2020 à 57,7 % pour la période suivante. Ces baisses de dépenses sont destinées à compenser les effets financiers du Brexit et à financer les nouvelles priorités de l'UE dans les domaines suivants :

- la recherche et l'innovation, les investissements stratégiques européens et l'espace dont les dotations, répertoriées dans la première rubrique, augmentent respectivement de 30 %, de 39 % et de 25 % par rapport au CFP de la période 2014-2020 ;
- l'Union économique et monétaire (rubrique 2) à laquelle on alloue un nouveau budget de plus de 22 milliards d'euros pour financer un programme d'aide à la mise en place des réformes structurelles dans ses pays membres afin d'améliorer le processus de convergence ;
- l'environnement et l'action pour le climat dont les dépenses sont comptabilisées dans la troisième rubrique du budget⁵. Ces dépenses augmentent de 45,7 % par rapport à celles de la période 2014-2020, mais leur montant de 5,1 milliards d'euros est très

⁵ Le regroupement des dépenses engagées pour l'environnement avec les dépenses de la PAC dans une même rubrique semble curieux dans la mesure où la PAC bénéficie en grande partie à l'agriculture intensive qui est souvent accusée de générer une pollution importante de l'environnement. Il ne semble pas que les versements effectués à ce secteur soient soumis à des conditions écologiques.

modeste par rapport aux ambitions européenne affichés⁶ ;

- la migration et la gestion des frontières (rubrique 4) qui n'ont pas fait l'objet d'une rubrique spécifique dans la période 2014-2020. Les dépenses prévues pour ces deux domaines augmentent respectivement de 39 % et de 247 % par rapport à la période 2014-2020 ;
- la sécurité et la défense (rubrique 5) dont la dotation globale représente 12 fois celle de la période 2014-2020. La défense obtient 71 % de cette dotation du fait que son budget est 20 fois plus important que celui du CFP précédent ;
- l'action extérieure dont les crédits représentent plus de 80 % de ceux alloués aux activités de la sixième rubrique et dont la dotation proposée augmente de 13 %.

Le PE est partisan du développement de politiques européennes nouvelles, mais n'accepte pas qu'il se réalise au détriment des politiques traditionnelles. Il considère que le financement de ces politiques doit être assuré par un budget européen plus important (1,3 % du RNB) que celui proposé par la CE. Cette volonté de maintenir l'importance des politiques européennes traditionnelles est partagée par la France qui s'oppose à toute réduction des dépenses consacrées à la PAC et par le groupe des « Amis de la cohésion » qui s'est réuni à Prague en novembre 2019 pour défendre le maintien des ressources allouées au Fonds de cohésion. Certains États, comme l'Allemagne, se disent prêts à faire quelques concessions sur le montant et la structure du CFP à condition qu'ils conservent les rabais qu'ils ont obtenus sur le financement de la remise accordée en 1984 à la Grande-Bretagne et que la CE propose de supprimer.

4. L'intégration du plan européen de relance dans les budgets européens pluriannuels

Le 27 mai 2020, la CE a présenté un plan européen de relance qui doit aider les pays de l'UE à sortir de la récession résultant de la crise sanitaire et qui doit « préparer un meilleur

⁶ La CE (2020a) s'engage cependant, dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, à exiger des bénéficiaires du Fonds de développement régional et du Fond social européen Plus à orienter leurs dépenses vers l'action pour le climat.

avenir pour les prochaines générations » (CE 2020b et c).

Ce plan sera financé par un emprunt de 750 milliards d'euros lancé par la CE sur les marchés financiers au nom de l'UE. L'affectation de ces ressources s'effectuera par l'intermédiaire de Next Generation EU qui est un nouvel instrument de relance. Les pays européens pourront obtenir 250 milliards d'euros sous la forme de prêts qu'ils devront rembourser, ce qui devrait satisfaire les pays « frugaux ». De plus, ils pourront bénéficier de 500 milliards d'euros sous la forme de subventions par le canal du budget européen, comme l'avait proposé le couple franco-allemand en avril 2020. L'emprunt alimentant ces subventions sera remboursé par l'UE à partir de 2028, ce qui pèsera sur les budgets pluriannuels de 2028 à 2058. Pour aider à financer le remboursement de l'emprunt et le service de la dette, la CE espère obtenir une hausse des ressources propres du budget (CE 2020d). Ce financement devra éventuellement être complété par une baisse des dépenses publiques et/ou une hausse des contributions des États européens au prorata de leurs richesses et non en fonction des subventions dont ils ont bénéficié.

Les ressources empruntées par la CE doivent permettre de soutenir les États pour relancer l'économie de l'UE, et de financer des programmes nouveaux qui doivent corriger les faiblesses du traitement de la crise sanitaire. Elles devront abonder le budget pluriannuel européen 2021-2027 dont les crédits de paiements devraient représenter, selon la CE, 1 100 milliards d'euros avant la prise en compte du plan de relance. Ces dotations budgétaires supplémentaires affecteront essentiellement les rubriques 1 à 3 du projet de budget pluriannuel initial comme le montre la répartition des crédits décrite dans le tableau 3.

Le plan de relance prévoit d'affecter 560 milliards d'euros dont 310 milliards sous forme de subventions, au soutien financier des efforts d'investissement et de réformes (rubrique 2) orientés vers les transitions écologique et numérique qui forment les priorités de la CE. Un complément de 50 milliards d'euros est prévu pour les programmes de cohésion (rubrique 2) et sera réparti en fonction de l'importance des effets économiques et sociaux de la crise selon les pays. La dotation supplémentaire prévue pour la rubrique 1 se

répartit entre les investissements stratégiques européens (56 milliards d'euros) et la recherche et l'innovation (14 milliards d'euros). Les dotations prévues pour la rubrique 3 iront à l'action environnementale et climatique (30 milliards) et au développement rural (15 milliards). Celles affectées à la rubrique 5 porte essentiellement sur des programmes de sécurité sanitaire et de préparation à des crises sanitaires futures. Enfin, 16 milliards d'euros sont prévus pour la coopération internationale et l'aide extérieur (rubrique 6).

Tableau 3 : Allocation des crédits de paiements du plan européen de relance par rubriques du budget pluriannuel prévisionnel (en milliards d'euros aux prix de 2018)

Crédits de paiement	Budget hors plan de relance	Plan de relance	Total des crédits
1. Innovation, numérique marché unique	140,456	70	210,456
2. Cohésion et valeurs	374,460	610	984,460
3. Ressources naturelles et environnement	357,032	45	402,032
5. Sécurité et défense	19,424	9,7	29,124
6. Voisinage et monde	102,205	16	118,205
Rubriques 4 et 7	105,724	0	105,724
Total	1099,301	750,7	1850,0

Source : M. L'Hote et S-F Servièrre (2020).

L'essentiel des crédits issus du plan de relance devrait être utilisé dans les quatre prochaines années. Pour répondre à des besoins immédiats, la CE propose de modifier le CFP de 2014-2020 pour débloquer des crédits supplémentaires de 11,5 milliards d'euros dès 2020.

Pour bénéficier des aides du plan de relance, les pays devront présenter un programme d'investissements et de réformes qui devra être compatible avec les objectifs prioritaires de la CE. Ces objectifs visent à instaurer un pacte vert (green deal) et à réaliser la transition écologique et une plus grande souveraineté européenne.

Il semble que tous les États s'entendent sur la nécessité d'un plan européen de relance. Par contre, les modalités d'application de ce plan soulèvent des divergences qui s'ajoutent à celles mises en lumière lors du Conseil européen du 20 février 2020. Une divergence importante peut résulter de l'opposition des pays « frugaux » à la mutualisation des dettes nationales qu'implique l'affectation d'une partie des fonds du plan sous forme de subventions. Ils craignent qu'en tant que pays riches, ils devront supporter l'essentiel du remboursement de la

dette contractée pour financer des subventions dont d'autres ont bénéficié. Ils considèrent donc que les fonds doivent être affectés sous la forme de prêts remboursables. Mais certains États s'opposent à cette forme d'affectation, car elle risque d'aggraver leur situation financière en augmentant leur endettement souvent déjà élevé. Des concessions peuvent éventuellement être obtenues des pays « frugaux » par un appel à la solidarité européenne que le projet de la CE veut raviver et, si ce n'est pas suffisant, par le maintien des rabais budgétaires dont ils disposent depuis plusieurs années et que la CE propose de supprimer.

Il est également probable que des divergences se manifesteront sur le projet de mise en œuvre immédiate du pacte vert. En effet, les États dont les économies sont fortement impactées par la crise pourront être incités à demander une suspension temporaire des mesures de transition écologique en attendant que les entreprises se remettent de la crise. On leur opposera l'intérêt pour la reprise économique de la

relance d'investissements massifs dans les secteurs de la transition écologique.

Conclusion

Les débats qui auront lieu au sein du Conseil européen qui doit se tenir à la mi-juillet 2020 sur le projet de budget pluriannuel 2021-2027 seront probablement encore plus animés que ceux du Conseil de février du fait des nouvelles divergences entre les États provoquées par la proposition d'intégrer dans ce budget le plan européen de relance. Mais la prise en compte de cette proposition permettra d'élever les débats budgétaires essentiellement fondés depuis 2018 sur des arguments comptables et menés sur la base des intérêts nationaux. En effet, elle incitera les chefs d'État et de gouvernement à se positionner par rapport à la vision de l'avenir de l'Europe fondée sur la solidarité entre les États et sur la volonté de mettre en œuvre des mesures susceptibles d'éviter la future crise climatique ou au moins d'en

atténuer les effets. Mais l'adoption du budget européen devra se faire à l'unanimité des États. Cela nécessitera un consensus obtenu grâce à des concessions plus ou moins importantes de la part des négociateurs. On peut espérer que ces concessions ne se feront pas au détriment ni du principe de solidarité, qui est l'un des fondements importants du projet européen, ni de l'impulsion écologique que la CE veut donner à l'Europe.

Références bibliographiques :

- Commission européenne (2018), « Le marché unique dans un monde qui change », Communication au PE, au Conseil européen et au Conseil de l'UE.
- Commission européenne (2020a), « Financer la transition verte : le plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe et le mécanisme pour une transition juste », Communiqué de presse, Bruxelles.
- Commission européenne (2020b), « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération », Communication sur le plan de relance, Bruxelles.
- Commission européenne (2020c), « Le budget de l'Union moteur du plan de relance pour l'Europe », Bruxelles.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_fr_29.05.pdf.
- Commission européenne (2020d), « Financement du plan de relance pour l'Europe », Bruxelles.
- Le Cacheux, J. (2005), « Budget européen : le poison du juste retour, Études et Recherches », Rapport, Notre Europe, Institut J. Delors.
- Guitton, M. (2020), « Budget européen 2021-2027: 5 choses à savoir pour comprendre les négociations », *Toute l'Europe*. <https://www.touteurope.eu/actualite/budget-europeen-2021-2027-5-choses-a-savoir-pour-comprendre-les-negociations.html>
- L'Hote, M., et S-F Servière (2020), « Plan à 500 milliards de l'Union européenne : 39 milliards pour la France ? », Fondation IFRAP pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques.
<https://www.ifrap.org/europe-et-international/plan-500-milliards-de-lunion-europeenne-39-milliards-pour-la-france>.
- Massaux, A. (2020), « Les « Frugal four », ces pays qui montrent la voie en matière de budget européen », Iref-Europe.
<https://fr.irefeurope.org/auteur/Alexandre-Massaux>.
- Parry, M., et M. Sapala (2018), « Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres - Analyse de la proposition de la Commission », Note d'information du service de recherche du Parlement européen (EPRS).
- Saurel, S. (2019), « Quel budget pour l'Union européenne après 2020 ? », *Parole d'expert*, Vie-publique.fr.