



Cercle des Réseaux Européens

Echange avec Charles Boyer

Conseiller sur les questions budgétaires à la
RP française
30 septembre 2020

Le 30 septembre, le Cercle des Réseaux Européens a eu le plaisir d'accueillir Charles Boyer, Conseiller en charge des questions budgétaires à la RP française, pour échanger sur les négociations relatives au futur budget européen et au plan de relance. En retraçant la chronologie des négociations sur ces différents textes, il a rappelé les priorités de la France et les blocages d'une négociation complexe à l'unanimité.

L'élaboration d'un budget européen

Lors de la présentation du projet de Cadre Financier Pluriannuel (CFP) en mai 2018 par la Commission, personne ne pouvait anticiper la violence de la crise sanitaire et économique de l'année 2020. Les négociations sur un budget européen sont toujours complexes car les Etats membres ne présentent pas tous les mêmes intérêts. Par exemple, les contributeurs nets vont négocier pour abaisser les dépenses, d'autres sur la ventilation des dépenses. La question se pose également avec les priorités politiques des Etats membres qui divergent sensiblement.

Les négociations pour le CFP post 2020 se sont démontrées encore plus complexes. Il y avait un consensus pour aboutir à davantage de dépenses pour la recherche, la numérisation, ou encore la défense, mais le départ du Royaume-Uni est synonyme de moins de ressources, étant un contributeur net. Les Etats membres devaient donc se partager le soutien financier de 10 milliards d'euros, ce qui se concrétisait par une enveloppe de 1,5 milliards d'euros pour la France, équivalent à la moitié du budget du Ministère de l'Agriculture. Il est également important de considérer qu'une grande partie du budget européen est toujours pré-allouée. En effet, les Etats membres se mettent d'accord en avance sur le montant qui sera attribué à chaque Etat membre, notamment pour la PAC et la politique de cohésion. Dans ce contexte, une bataille se joue pour revoir les clés de répartition et les montants.

Les négociations relatives au CFP post 2020

Le premier Conseil européen centré sur ces négociations est intervenu très tard, en février, soit un mois avant le début de la crise sanitaire. Les négociations exigeant un vote à l'unanimité se sont concentrées autour des Etats « marginalisés » dans leur position. Ce premier Conseil fut un échec, en raison du focus sur la question des rabais et des ressources propres. Le débat sur la relance budgétaire a ensuite repris mais dans un contexte de crise majeure.

Il était dès le début évident qu'il fallait intégrer la relance économique et le CFP dans une même discussion, même s'il devenait également clair que le budget avait peu de chance de s'accroître du fait de la crise économique qui a mis sous tensions les budgets nationaux. La nécessité de procéder à un emprunt au niveau européen s'est donc révélé la solution la plus judicieuse, à laquelle les Allemands se sont finalement ralliés malgré une réticence de plusieurs années. Les Etats frugaux partageaient ce constat, mais se montraient réticents à une injection de cet emprunt dans le budget européen, appelant à verser directement l'argent aux Etats membres.

Par ailleurs, concernant les dépenses du CFP, les pays frugaux (Pays-Bas, Danemark, Suède et Autriche) ont montré une résistance très importante à toute proposition d'augmentation budgétaire, se positionnant en faveur d'une réduction drastique.

Concernant le volet relatif aux recettes, il est important de garder à l'esprit que le budget européen est majoritairement financé par les Etats membres, les ressources propres de l'UE sont pour le moment très faibles. Le débat relatif aux ressources propres se concentre sur plusieurs propositions de la Commission, dont une contribution basée sur le système ETS, un impôt sur les sociétés, une contribution basée sur le plastique non recyclé, ou encore la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Suite à la proposition de la Commission de mai 2020, les négociations ont débuté dans un cadre complexe imposé par le format virtuel et distanciel de ces échanges. Concernant le CFP, les négociations ont repris à partir de l'état d'avancement du Conseil de février.

La question de la conditionnalité et de l'état de droit fait l'objet d'un débat clivant depuis 2018, avec plusieurs Etats membres, dont la Hongrie, farouchement opposés à ce principe.

Le Conseil européen de juillet

La majorité des observateurs se montraient pessimistes quant à l'opportunité de trouver un accord au cours de cette session. Ces négociations se sont révélées très éprouvantes et complexes, s'étalant sur 5 jours et 4 nuits, avec des délégations à nombre réduit (4 à 5 personnes contre une vingtaine dans un contexte sanitaire normal). Plusieurs points de négociations se sont révélés très complexes, notamment la question de l'emprunt. Le couple franco-allemand a milité pour qu'une grosse somme soit allouée en subventions dans le cadre du plan de relance, obtenant finalement gain de cause avec le montant de 390 milliards d'euros. De nombreux ajustements ont eu lieu pendant les 5 jours de discussion, les

Les plans nationaux de relance

Etats frugaux poussant toujours plus pour réduire le budget européen et obtenant au final un important rabais. La France avait de son côté fait des ressources propres son cheval de bataille, n'obtenant qu'un accord sur une contribution plastique à la fin des discussions. Une taxe sur les transactions financière après 2023, ainsi qu'une taxe carbone et la contribution de l'ETS sont cependant prévus d'ici 2023. Concernant la question de l'état de droit, les conclusions restent très ambiguës, laissant une voie d'accord entre les Etats membres.

Où en est-on aujourd'hui ?

Le Conseil est parvenu à un accord sur des textes précis et a débuté de difficiles négociations avec le Parlement européen. La décision pour les ressources propres, incluant la question de l'emprunt, ne doit faire l'objet que d'un avis du Parlement. Cependant, sur le volet des dépenses et des programmes, le Parlement européen doit donner son approbation et joue de cette compétence pour accroître son pouvoir sur les négociations budgétaires. Le Parlement adopte une position extrêmement ambitieuse, mais la Présidence allemande ne dispose d'aucune marge de manœuvre du fait du consensus fragile défini entre les Etats membres. Il est impossible de modifier les grandes lignes de cet accord, notamment sur les enveloppes globales.

Une dernière phase de validation nationale

La décision sur les ressources propres devra être ratifiée par les Etats membres, et pour une majorité d'entre eux, la procédure exige un vote au sein de leur Parlement national. Si un Parlement national s'oppose à cette décision, c'est l'accord global et toutes les négociations qui ont précédé qui sont remises en cause. Aucune entrée en vigueur de cette décision, sur laquelle repose tous les autres textes budgétaires de relance, ne peut intervenir tant que tous les Etats membres ne l'ont pas ratifié.

Différence de base de calcul

En juillet, la France avait annoncé qu'elle recevrait 40 milliards d'euros de subventions européennes pour alimenter son plan de relance national. Cependant, le document de la Commission publié le 17 septembre ne compte que 37 milliards. Cette différence provient tout simplement de la base de calcul budgétaire qui avait déjà compliqué les négociations au cours du premier semestre. Alors que la France parle en termes d'Euros courants (valeur actuelle), la Commission base son calcul sur les Euros constants (dont la valeur est celle de 2018). Quelques ajustements pourraient survenir, mais à la marge et sur des montants extrêmement faibles.

L'emprunt européen va permettre de financer les plans nationaux. Chacun des Etats membres devra présenter un plan pour que la Commission se prononce dessus. La Commission ne pourra engager aucun crédit sans la validation finale de la décision sur les ressources propres, ce qui pourrait prendre plusieurs mois. Les Etats membres et la Commission vont donc travailler en temps caché, d'octobre à avril, sur ces plans nationaux pour que les paiements puissent être mis en place dès l'entrée en vigueur de la décision sur les ressources propres. L'évaluation de ces plans sera coordonnée avec le processus du Semestre européen pour faciliter les choses. Le décaissement ne sera cependant pas lié, mais se fera à la demande des Etats membres qui doivent définir des jalons dans leurs plans nationaux.

Le Mécanisme d'interconnexion pour l'Europe (MIE)

Le MIE comprend des projets très importants pour la France qui a bénéficié, sous l'actuelle programmation, d'une grande partie de l'enveloppe allouée aux transports. Le volume budgétaire du MIE est resté constant au cours des négociations car son utilité fait consensus entre les Etats membres. Le Parlement européen ayant identifié ce programme comme l'un des 15 prioritaires, il est peu probable que son montant sera réduit.

Les prêts dans le cadre de Next Generation EU

Plusieurs Etats membres se sont montrés intéressés par ces possibilités. Cependant, la France ne devrait pas en faire usage, ses coûts d'emprunt étant inférieurs aux coûts d'emprunt de la Commission. Il en est de même pour l'Allemagne et les pays nordiques. Cette possibilité est davantage destinée aux pays de l'Est de l'UE ou en grande difficulté sur les marchés.

La ressource propre basée sur le plastique

Cette ressource ne reposera pas sur une taxe mais représentera une contribution des Etats membres. La contribution nationale est aujourd'hui calculée au niveau de l'assiette TVA et de la richesse des Etats membres. Cette clé de répartition sera légèrement modifiée pour y inclure le volume de plastique non recyclé au sein de chaque pays. Il reviendra ensuite aux Etats membres de mettre en place, ou non, une taxe pour couvrir le coût de cette contribution au budget européen. A ce stade, la France n'envisage pas de créer une taxe liée à cette contribution.