



Le projet de loi

AUTORISANT L'APPROBATION DE LA DÉCISION RELATIVE AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Réunie le 27 janvier 2021, sous la présidence de **M. Claude Raynal, président**, la **commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur**, sur le **projet de loi n° 303 (2020-2021)** autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/253 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom. **Le projet de loi comporte un article unique** visant à autoriser l'approbation de ladite décision figurant en annexe au projet de loi.

Les conséquences économiques de la crise actuelle se sont traduites par l'insertion d'une innovation majeure au sein de la décision « ressources propres » pour la période 2021 à 2027, à savoir les dispositions relatives au financement du plan de relance européen. **La mise en œuvre de ce dispositif étant conditionnée à l'approbation, par l'ensemble des États membres, de la décision adoptée par le Conseil, elle appelle à la diligence de ceux-ci dans le processus de ratification par les parlements nationaux.**

1. UNE NÉGOCIATION DIFFICILE MARQUÉE PAR LE RETRAIT BRITANNIQUE ET LA NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE À LA CRISE SANITAIRE

Le processus de ratification auquel participe le présent projet de loi vient **parachever l'issue des négociations relatives au cadre financier pluriannuel 2021-2027**. Après plus de deux ans de négociations difficiles, marquées initialement par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, **la crise sanitaire a bouleversé le cours des discussions.**

Face à l'ampleur de ses conséquences économiques, qui ont touché plus durement des États membres déjà fragilisés par les crises antérieures, la réponse européenne est rapidement apparue comme étant insuffisante. Afin de **prévenir le risque de fragmentation de l'Union européenne**, la mise en place d'un instrument de relance, financé par l'emprunt, a réussi à s'imposer.

Après **l'initiative franco-allemande du 18 mai 2020** relative à la mise en place d'un fonds de relance européen, la Commission européenne a publié de nouvelles propositions le 27 mai 2020, sur la base desquelles les États membres sont parvenus, après d'âpres négociations, à **un accord lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020.**

Cet accord s'articule autour de deux volets :

- un **cadre financier pluriannuel (CFP) dit « socle »**, fixé à 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement ;
- un **instrument de relance appelé « Next Generation EU »**, doté de 750 milliards d'euros (soit 5,4 % du PIB 2019 de l'UE) pour effectuer des prêts, des garanties et des subventions. En termes de programmation budgétaire, l'instrument de relance est divisé en **deux compartiments**.

Le premier consiste en un **abondement des programmes du CFP existants ou nouvellement créés**. Ces crédits seront déployés selon les règles habituelles des fonds structurels.

Le second prend la forme d'une **facilité pour la reprise et la résilience (FRR)**, qui est un nouvel instrument réunissant l'ensemble des prêts de l'instrument de relance (**360 milliards d'euros**) ainsi que les subventions aux États membres qui ne transitent pas par les autres programmes du CFP (**312,5 milliards d'euros** sur les 390 milliards d'euros dédiés aux subventions et garanties). Pour en bénéficier, **les États membres devront élaborer des « plans nationaux pour la reprise et la résilience »**, en établissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021 à 2023, qui seront évalués par la Commission européenne et approuvés par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de cette dernière.

Au cours des négociations, **la clé d'allocation des subventions de la FRR a été modifiée**, afin d'intégrer, pour 30 % de l'enveloppe, la perte de produit intérieur brut (PIB) en 2020 et la perte de PIB cumulée entre 2020 et 2021, **répondant ainsi à la critique exprimée par le Sénat dans sa résolution européenne du 22 juin 2020**¹.

L'accord sur l'ensemble du « paquet budgétaire » européen est intervenu en décembre 2020 après d'intenses négociations entre le Conseil et le Parlement européen.

Accord final sur le CFP « socle » et l'instrument de relance

(en milliards d'euros, y compris relèvement négocié par le Parlement européen)

	CFP « socle »	« Next Generation EU »	Total
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	137,8	10,6	148,4
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	384,8	721,9	1 106,7
Facilité pour la reprise et la résilience	-	672,5	672,5
<i>REACT-EU</i>	-	47,5	47,5
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement »	356,4	17,5	373,9
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	24,2	-	24,2
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense »	13,2	-	13,2
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	99,9	-	99,9
Rubrique 7 « Administration publique »	73,1	-	73,1
Total	1 089,3	750	1 839,3

Source : commission des finances du Sénat

¹ Résolution européenne n° 105 rect. 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.

2. UNE DÉCISION RELATIVE AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE CARACTÉRISÉE PAR UNE AUTORISATION EXCEPTIONNELLE D'EMPRUNT

La nouvelle décision « ressources propres » de l'Union européenne, dont l'approbation est l'objet du présent projet de loi, a pour singularité de prévoir **une autorisation exceptionnelle d'emprunt**, assortie d'un relèvement temporaire des plafonds de crédits d'engagement et de paiement (articles 4, 5 et 6)

Par ailleurs, la décision prévoit :

- une **simplification de la ressource TVA** et l'introduction d'une **nouvelle contribution fondée sur le recyclage des déchets d'emballages plastique**, ainsi qu'une **évolution des mécanismes de compensation en vigueur** (article 2) ;
- un relèvement permanent des plafonds de crédits de ressources propres de **0,2 point chacun** (article 3) ;
- des **dispositions transitoires et d'application** plus classiques (articles 1^{er}, 7, 8, 10, 11, 12 et 13).

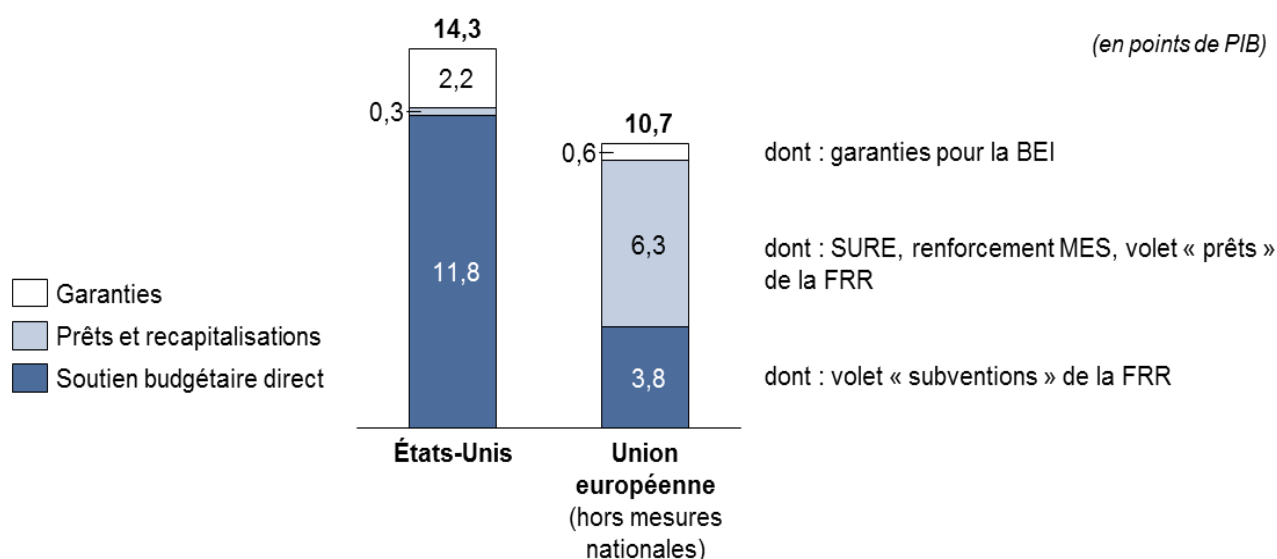
3. UNE DÉCISION NÉCESSAIRE DONT LE SUCCÈS RESTE À CONSTRUIRE

A. UNE SOLUTION INÉDITE POUR RÉPONDRE À UN CHOC EXCEPTIONNEL...

Cette solution inédite marque une double rupture.

Premièrement, **l'Union devrait s'endetter pour financer solidairement des dépenses**, et non de simples prêts, à une échelle suffisamment importante pour parvenir à satisfaire un objectif de stabilisation macroéconomique.

Comparaison des plans de soutien et de relance des États-Unis et de l'Union européenne



Précision méthodologique : pour les États-Unis, les données du FMI ne tiennent pas compte du « Additional Coronavirus Response and Relief Consolidated Appropriations Act » adopté le 27 décembre 2020, dont le montant est estimé à 935 milliards de dollars, soit 4,4 % du PIB 2019.

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'édition d'octobre 2020 du *Moniteur des finances publiques* du FMI)

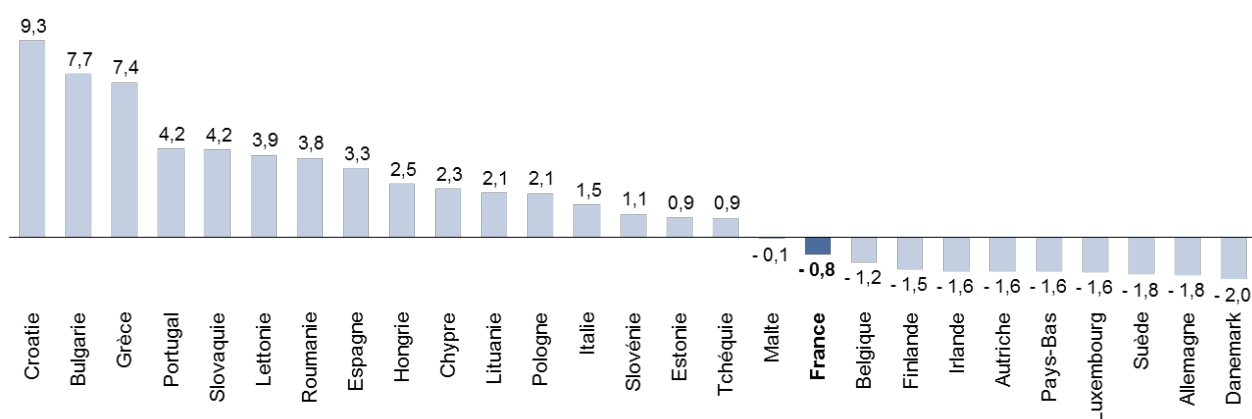
Deuxièmement, la **logique de solidarité qui gouverne la répartition des subventions de la FRR est unique**, compte tenu du fait que les remboursements ne sont pas proportionnés aux montants perçus par chaque État membre. Pour un pays comme la Grèce, cela représenterait une aide atteignant 7,4 % du PIB – soit trois fois l’aide moyenne perçue par les États européens dans le cadre du plan Marshall.

Le montant, la finalité et la temporalité de l’emprunt réalisé sont **strictement encadrés** par la décision « ressources propres », ne permettant pas de considérer l’instrument de relance comme portant un risque de fédéralisme.

B. ... QUI EST LE FRUIT DE CONCESSIONS MUTUELLES

Premièrement, **même si la France devrait recevoir, au titre de la FRR, 39,4 milliards d’euros**, permettant de financer **46 %** de son plan de relance, **elle devrait être contributrice nette au remboursement de ces subventions**, en l’absence de nouvelles ressources propres. Toutefois, cette contribution, de l’ordre de 0,8 % du PIB, reste plus de deux fois inférieure à celle de l’Allemagne et serait étalée sur 30 ans.

Subventions de la Facilité pour la reprise et la résilience, nettes des remboursements estimés en l’absence de nouvelles ressources propres



Précision : les remboursements ont été répartis entre les différents États membres à proportion de leur clef RNB au titre du CFP 2021-2027.

Source : commission des finances du Sénat (d’après la répartition prévisionnelle des subventions publiée en annexe du compromis final sur la proposition de règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience)

Deuxièmement, la **décision « ressources propres » adoptée constitue une occasion manquée de mettre fin au système des rabais**. Néanmoins, cette concession peut être comprise comme la contrepartie, pour les États membres qui en bénéficient, de leur contribution nette à l’instrument de relance. En outre, si la part de la France dans le financement de l’ensemble des rabais augmente en raison du *Brexit*, son montant diminue de 20 %, en passant de près de 2 milliards d’euros par an en moyenne à 1,6 milliard d’euros à partir de 2021.

C. UN SUCCÈS À CONSTRUIRE COLLECTIVEMENT

La bonne utilisation des fonds européens dans le cadre des plans nationaux pour la reprise et la résilience sera cruciale – et il reviendra au premier chef à la Commission européenne de garantir que ces fonds financent des dépenses permettant de stimuler la croissance potentielle européenne.

De la bonne utilisation des subventions européennes dépendront également les retombées économiques pour la France. Ainsi, **même dans les scénarios les plus pessimistes, la contribution nette de la France serait contrebalancée par les effets macroéconomiques du plan de relance.**

Évaluations de l'impact macroéconomique de l'instrument de relance européen

Auteur(s)	Principaux résultats	Précision méthodologique
Services de la Commission européenne	Hausse du PIB de l'UE de 2,4 % en 2024 et de 1 % en 2030 par rapport à un scénario contrefactuel sans <i>Next Generation EU</i>	La simulation porte sur la proposition initiale de la Commission européenne
Oliver Picek	Hausse moyenne du PIB de la France de 1 % sur la période 2021-2027. En cumulé, le surcroît d'activité s'élève à 7,1 % du PIB 2020, dont un tiers s'explique par les effets de débordement des plans de relance des pays voisins	L'étude repose sur l'hypothèse que la totalité des subventions se traduit par des dépenses additionnelles au niveau national
Sebastian Watzka et Andrew Watt	Hausse moyenne du PIB de 0,2 % pour la France et de 0,3 % pour l'UE sur la période 2021-2023. Pour la France, la hausse cumulée sur 2020-2026 s'élève à près de 2 % du PIB 2020	L'étude ne tient compte que du volet « subventions » de la Facilité pour la reprise et la résilience et repose sur un multiplicateur budgétaire de 0,8, considéré comme une borne basse par les auteurs
Services du FMI	Hausse du PIB de l'UE de 1,5 % en 2023 par rapport à un scénario contrefactuel sans Facilité pour la reprise et la résilience	L'étude repose sur l'hypothèse que deux tiers des subventions se traduisent par des dépenses additionnelles au niveau national

Source : *commission des finances du Sénat*

Enfin, seule l'introduction de nouvelles ressources propres permettra de soulager les budgets nationaux qui, à défaut, se retrouveront en première ligne pour rembourser le plan de relance.

Au terme d'une négociation difficile, le Conseil et le Parlement se sont accordés sur **une feuille de route, présentant un calendrier de discussion de plusieurs pistes pouvant constituer de nouvelles ressources propres.** Parmi elles figurent un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique, une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission, une taxe sur les transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises, ou une nouvelle assiette commune de l'impôt sur les sociétés (ACIS).

La commission des finances a appelé à la prudence sur la définition de ces nouvelles ressources propres, eu égard aux désaccords persistants sur ces propositions entre les États membres. En outre, certaines d'entre elles pourraient remplacer des recettes fiscales aujourd'hui affectées aux budgets nationaux – en particulier la redevance numérique, qui se substituerait à la taxe française sur les services numériques, ou encore la taxe sur les transactions financières, aujourd'hui en vigueur en France.

Compte tenu de ces observations, **la commission des finances a adopté l'article unique du projet de loi autorisant l'approbation de la décision « ressources propres » adoptée par le Conseil le 14 décembre 2020**. Elle a toutefois rappelé que **cette adoption ne saurait être interprétée comme un blanc-seing**, et qu'il lui reviendra d'exercer la plus grande vigilance dans le contrôle de l'exécution du plan de relance européen, ainsi que dans le débat à venir sur l'introduction de nouvelles ressources propres.



Jean-François HUSSON

Rapporteur général
Sénateur (Les Républicains)
de la Meurthe-et-Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28