

Accord du Conseil européen sur un Plan de relance européen et le cadre financier pluriannuel

Après quatre jours de négociations très difficiles,¹ les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne sont parvenus à un [accord](#) à l'unanimité le **21 juillet** sur un **Plan de relance de l'économie européenne** à la suite de la crise du coronavirus de **750 milliards d'euros** et sur un **cadre financier pluriannuel (CFP) de 1.074 milliards d'euros**. Cela porte l'enveloppe financière totale à 1.820 milliards d'euros, soit 30 milliards de moins que la proposition de la Commission (voir Flash et Note de l'Afep de mai).

- **Plan de relance « Next Generation EU » amendé**

La Commission avait proposé le 27 mai 500 milliards d'euros de subventions et 250 milliards d'euros de prêts, un compromis combinant les propositions franco-allemandes du 18 mai et celles des pays dits « frugaux » (Pays-Bas, Danemark, Autriche et Suède). Le Conseil européen a finalement trouvé un accord sur **390 milliards d'euros sous forme de subventions** et **360 milliards d'euros** de prêts remboursables.

Le plafond des ressources propres de l'Union européenne sera temporairement relevé à 1,8 % du revenu national brut de l'UE, permettant à la Commission d'emprunter ces 750 milliards d'euros jusqu'à fin 2026 sur les marchés financiers, pour ensuite les canaliser via le budget européen et ses programmes. Ces emprunts seront remboursés sur une période allant de 2028 à 2058. Les conclusions du Conseil soulignent que les fonds empruntés devront l'être dans le seul but de faire face aux conséquences de la crise du COVID-19.

La nouvelle **Facilité pour la relance et la résilience**, dotée de **672,5 milliards d'euros**, est un instrument budgétaire temporaire et ciblé, qui aidera directement les États membres à relancer leur économie, affectée par la pandémie. L'enveloppe de prêts initialement prévue par la Commission (250 Mds €) est sensiblement renforcée dans les conclusions du Conseil européen (360 Mds €). L'enveloppe de subventions de la facilité reste stable.

Les Etats membres ne rembourseront les subventions reçues qu'à la hauteur de leur contribution nationale au budget de l'UE. Cette dette levée par la Commission est donc **mutualisée dans le cadre du budget européen**. Cette facilité sera mobilisée **sur trois ans** et bénéficiera d'un préfinancement en 2021 à hauteur de 10 % de sa dotation.² En règle générale, le volume maximal des prêts pour chaque État membre ne devra pas dépasser 6,8% de son RNB.

Les Etats membres élaboreront des « **plans de relance et de résilience** » nationaux, définissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021-2023. Ceux-ci seront analysés par la Commission dans les deux mois suivant leur dépôt. Ils seront revus et adaptés si nécessaire en 2022 pour tenir compte de l'allocation finale des fonds pour 2023, et les pays recevront des paiements en fonction de leurs progrès vers certains objectifs. Ils devront notamment **suivre les priorités d'investissements et de réformes identifiées dans le cadre du Semestre européen**. Un renforcement du « potentiel de croissance », de la création d'emplois et de la résilience économique et sociale de l'État membre, ainsi qu'une contribution efficace à la transition verte et numérique seront également demandés.

¹ Les négociations ont été marquées par la **pression très forte des pays dits « frugaux »** (Pays-Bas, Autriche, Suède, Danemark), soutenus par la Finlande, en faveur d'une **diminution importante des subventions** aux Etats membres prévus dans le cadre du plan de relance, et d'une **conditionnalité plus stricte aux réformes** dans les pays bénéficiaires.

² Une clé de répartition sera utilisée. Pour les 70 % de la dotation budgétaire à engager en 2021 et 2022, la clé suggérée initialement par la Commission dans sa [proposition](#) demeure (fondée sur **la population, le PIB par habitant et le taux de chômage des 5 dernières années**). Pour les 30 % restants à engager en 2023, le critère du chômage sur la période 2015-2019 sera remplacé par la **baisse du PIB national en 2020 et sa baisse cumulée sur 2020-2021**. Le think tank Bruegel propose des premières estimations par pays : <https://www.bruegel.org/2020/07/having-the-cake-how-eu-recovery-fund/>

À la demande des « frugaux », un **droit de regard renforcé des États membres** a été instauré, pour s'assurer qu'un État bénéficiaire de la Facilité respecte ses engagements en matière de réformes. Les États membres devront ainsi **approuver à la majorité qualifiée** l'évaluation par la Commission des plans de relance et de résilience. La Commission devra par ailleurs adopter une **décision relative à l'évaluation du respect des étapes et objectifs pertinents et à l'approbation des paiements, après avis des experts nationaux** réunis au sein du Comité économique et financier. Ceux-ci devront statuer « *par consensus* ». En outre, si, « *de manière exceptionnelle, un ou plusieurs États membres* » considère(nt) qu'un État dévie sérieusement de la trajectoire qu'il s'est fixé, ce ou ces pays pourront demander au président du Conseil européen de soulever la question au sommet européen suivant, engageant une délibération des Vingt-sept et suspendant la procédure d'approbation des paiements par la Commission. L'effet de ces discussions au niveau du Conseil européen reste cependant flou, mais le système de contrôle initialement prévu par la Commission est renforcé.

Montants attribués aux différents programmes dans l'instrument Next Generation EU

Programme	Proposition de la Commission (en Mds €)	Conclusions du Conseil européen (en Mds €)	Différence (en %)
Recovery and Resilience Facility (RRF)	560	672,5	20,1%
<i>of which loans</i>	250	360	44,0%
<i>of which grants</i>	310	312,5	0,8%
ReactEU (Politique de cohésion)	50	47,5	-5,0%
Horizon Europe	13,5	5	-63,0%
InvestEU	30,3	5,6	-81,5%
Rural Development	15	7,5	-50,0%
Just Transition Fund (JTF)	30	10	-66,7%
RescEU	2	1,9	-5,0%
EU Solvency Instrument	26	0	-100,0%
EU4Health (new Health Programme)	7,7	0	-100,0%
Neighborhood, Development and International Cooperation	10,5	0	-100,0%
Humanitarian Aid	5	0	-100,0%
Total	750	750	0,0%

Si la **Facilité pour la relance et la résilience** ressort renforcée des négociations au Conseil européen, les compléments prévus dans la proposition de la Commission pour les autres programmes sont en revanche sabrés. Le **programme de solvabilité pour les entreprises**³ et l'allocation de Next Generation EU au **programme de santé** sont tout simplement supprimés, tout comme la dimension extérieure de Next Generation EU. **Horizon Europe, InvestEU, le Fonds de Transition Juste et le développement rural** subissent des coupes massives.

- **Cadre financier pluriannuel 2021-2027**

Pour mettre à disposition les fonds le plus rapidement possible, la Commission avait proposé un cadre financier pluriannuel 2014-2020 modifié, afin de disposer de 11,5 milliards d'euros dès cette année. Le Conseil européen rejette cette possibilité. Deuxièmement, pour maintenir le montant de subventions, l'accord amende les rallonges budgétaires proposées par la Commission au titre du CFP 2021-2027 pour certains programmes communautaires.

³ La Commission proposait de créer un « instrument de solvabilité » de 26 milliards d'euros destiné à soutenir les entreprises en danger de faillite en raison de la crise. Cet instrument aurait dû générer 300 milliards d'euros de soutien à la solvabilité.

L'accord global fixe le cadre à 1074,3 milliards d'euros sur 7 ans. La Commission proposait en 2018 1134 milliards, et 1100 milliards en mai. Le budget pour la période 2014-2020 était de 1082 milliards d'euros.

Ligne budgétaire	Proposition de la Commission (en m €)	Conclusions du Conseil européen (en m €)	Différence (en %)
1. Single Market, Innovation and Digital	140656	132781	-5,6%
2. Cohesion, Resilience and Values	374460	377768	0,9%
3. Natural Resources and Environment	357032	356374	-0,2%
4. Migration and Border Management	31122	22671	-27,2%
5. Security and Defence	19423	13185	-32,1%
6. Neighbourhood and the World	102705	98419	-4,2%
7. European Public Administration	74602	73102	-2,0%
Total	1100000	1074300	-2,3%

Le Conseil européen revoit à la baisse toutes les lignes budgétaires par rapport à la proposition de la Commission, à l'exception de la cohésion. Les lignes subissant les plus fortes baisses sont « Migration et gestion des frontières » et « Sécurité et défense ». Pour des informations plus détaillées programme par programme, veuillez-vous reporter à l'annexe.

En dehors du cadre financier pluriannuel, les conclusions du Conseil européen annoncent que 5 milliards d'euros seront utilisés pour la création d'une nouvelle réserve spéciale d'ajustement pour le Brexit pour « contrer les conséquences imprévues et défavorables dans les États membres et les secteurs les plus touchés ».

30% de l'ensemble des dépenses du CFP et de Next Generation EU devront soutenir les objectifs climatiques de l'Union européenne. Plus généralement, toutes les dépenses de l'UE doivent être cohérentes avec les objectifs de l'accord de Paris.

En outre, le Conseil souligne dans ses conclusions l'importance de la protection des intérêts financiers de l'UE et du respect de l'Etat de droit. Il annonce l'introduction d'un régime de conditionnalité, qui verrait, en cas de manquements, l'adoption par le Conseil à la majorité qualifiée de mesures, sur proposition de la Commission. La formulation retenue est plus vague que les propositions précédentes, et elle renvoie la question à des propositions futures de la Commission, qui peine déjà à faire avancer sa proposition de 2018.

Enfin, les pays « frugaux » ont obtenu en échange de leur accord pour des subventions dans le plan de relance une réduction brute de leur contribution annuelle au budget de l'UE (« rabais »). L'Allemagne en bénéficiera également (Danemark : 377 millions d'euros ; Allemagne: 3 671 millions d'euros; Pays-Bas: 1 921 millions d'euros; Autriche: 565 millions d'euros; Suède: 1 069 millions d'euros).

- **Nouvelles ressources propres**

Au cours des prochaines années, l'Union devra s'employer à réformer son système de ressources propres et à introduire de nouvelles sources, afin de ne pas trop solliciter les Etats membres pour le remboursement des emprunts de Next Generation EU.

Le Conseil européen appelle à la création d'une nouvelle ressource basée sur des déchets plastiques non recyclés (pénalité) à partir du 1er janvier 2021 (taux d'appel de 0,80 euro par kilo). La Commission est aussi appelée à présenter au premier semestre 2021 des propositions sur un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et sur une taxe numérique, en vue de leur introduction au plus tard le 1er janvier 2023.

Elle devra également présenter une **proposition sur un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (EU-ETS) révisé**, éventuellement étendu à l'aviation et au maritime. Enfin, l'Union devra œuvrer, au cours du prochain CFP, à l'introduction d'autres ressources propres, qui « pourront inclure » une **taxe sur les transactions financières**. La **contribution sur les opérations des grandes entreprises proposée par la Commission en mai n'est pas reprise** dans les conclusions du Conseil européen.

Prochaines étapes

- La Commission européenne est invitée à présenter avant le Conseil européen d'octobre des propositions sur la manière d'accélérer et de faciliter les procédures dans les Etats membres.
- Les parlements nationaux devront ratifier la décision sur la hausse du plafond des ressources propres de l'Union européenne.
- L'accord du Parlement européen devra être obtenu sur le CFP. En revanche, il n'est pas nécessaire pour le plan de relance Next Generation EU. Les députés européens ont débattu de l'accord du Conseil européen le 23 juillet et ont adopté une [résolution](#) qui servira de mandat pour les prochaines négociations avec la présidence allemande du Conseil de l'UE. Le Parlement déclare ne pas souhaiter approuver le CFP en l'état. Si le Parlement approuve le fait que 30% des dépenses soient en ligne avec l'objectif climatique de l'UE, il exprime notamment son mécontentement face aux réductions budgétaires opérées par le Conseil européen dans des programmes prioritaires, à l'absence de calendrier contraignant sur les nouvelles ressources propres, à la gouvernance du Plan de relance européen, au lien insuffisant entre budget de l'UE et respect de l'État de droit, et aux rabais.


Pour toute question, commentaire ou suggestion, contactez :

Jérémie PELERIN, Directeur des Affaires européennes, Responsable du bureau de Bruxelles | j.pelerin@afep.com

Alix FONTAINE, Chargée de mission Affaires européennes | a.fontaine@afep.com

Annexe : évolution des engagements

Source : www.europedirectpyrenees.eu

CFP 2021-2027 (en engagements -prix 2018)	mai-18	27/05/2020	27/05/2020	27/05/2020	21/07/2020	21/07/2020	21/07/2020	
	CFP 2014-2020 (UE 27 + FED)	Proposition Commission 2021-2027	Proposition Commission CFP 2021-2027	Proposition Commission Plan Relance 2021-2027	Proposition Commission Total 2021-2027	Accord Conseil CFP 2021-2027	Accord Conseil Plan Relance 2021-2027	Accord Conseil Total 2021-2027
1. Marché unique, innovation et numérique	114 538	166 303	140 656	69 800	210 456	133 268	10 600	143 868
1. Recherche et innovation	68 675	97 148	87 659	13 500	101 159	82 702	5 000	87 702
Horizon Europe	63 679	89 611	80 900	13 500	94 400	75 900	5 000	80 900
Programme Euratom de recherche et de formation	2 085	2 129	1 757	0	1 757	1 800	0	1 800
Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)	2 910	5 406	5 000	0	5 000	5 000	0	5 000
Autres	1	2	2	0	2	2	0	2
2. Investissements stratégiques européens	31 438	44 375	30 800	56 300	87 100	27 773	5 600	33 373
Fonds InvestEU	3 909	13 065	1 300	30 300	31 600	1 300	5 600	6 900
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe	17 435	21 721	19 896	0	19 896	18 412	0	18 412
<i>Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Transports</i>	<i>12 281</i>	<i>11 384</i>	<i>12 884</i>	<i>0</i>	<i>12 884</i>	<i>11 400</i>	<i>0</i>	<i>11 400</i>
<i>Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Énergie</i>	<i>4 163</i>	<i>7 675</i>	<i>5 180</i>	<i>0</i>	<i>5 180</i>	<i>5 180</i>	<i>0</i>	<i>5 180</i>
<i>Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Numérique</i>	<i>991</i>	<i>2 662</i>	<i>1 832</i>	<i>0</i>	<i>1 832</i>	<i>1 832</i>	<i>0</i>	<i>1 832</i>
Programme pour une Europe numérique	169	8 192	8 194	0	8 194	6 761	0	6 761
Autres (dont instrument support solvabilité)	8 872	177	146	26 000	26 146		0	0
Agences décentralisées	1 053	1 220	1 264	0	1 264	1 300	0	1 300
3. Marché unique	5 017	7 448	5 832	0	5 832	6 091	0	6 091
Programme du marché unique (y compris COSME)	3 485	5 404	3 735	0	3 735	4 089	0	4 089
Programme de lutte antifraude de l'UE	153	161	133	0	133	100	0	100
Coopération dans le domaine fiscal (Fiscalis)	222	239	239	0	239	200	0	200
Coopération dans le domaine des douanes (Douane)	526	843	823	0	823	800	0	800
Autres	59	87	98	0	98	98	0	98
Agences décentralisées	572	714	804	0	804	804	0	804
4. Espace	11 274	14 404	13 437	0	13 437	13 202	0	13 202
Programme spatial européen	11 084	14 196	13 196	0	13 196	13 000	0	13 000
Agences décentralisées	190	208	241	0	241	202	0	202
Marge	-1 866	2 928	2 928	0	2 928	3 500	0	3 500

CFP 2021-2027 (en engagements -prix 2018)

mai-18

27/05/2020



27/05/2020

27/05/2020

21/07/2020

21/07/2020

21/07/2020

 	CFP 2014-2020 (UE 27 + FED)	Proposition Commission	Proposition Commission CFP	Proposition Commission Plan Relance	Proposition Commission Total	Accord Conseil CFP	Accord Conseil Plan Relance	Accord Conseil Total
		2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027

II. Cohésion, résilience et valeurs	377 721	391 974	374 460	610 000	983 460	375 342	720 000	1 095 342
5. Développement régional et politique de cohésion	268 218	242 209	237 745	50 000	287 745	237 800	47 500	295 300
Fonds européen de développement régional	193 398	200 622	196 892		196 892	196 900	0	196 900
Fonds de cohésion	74 589	41 374	40 682		40 682	40 700	0	40 700
<i>dont contribution MIE – Transports</i>	<i>11 306</i>	<i>11 285</i>	<i>10 000</i>		<i>10 000</i>	<i>10 000</i>	<i>0</i>	<i>10 000</i>
ReactEU				50 000	50 000		47 500	47 500
Soutien à la communauté chypriote turque	231	213	171		171	200	0	200
6. Reprise et résilience	86	22 281	18 247	560 000	577 247	18 200	672 500	690 700
Soutien aux réformes		22 181		560 000	559 000	18 100	672 500	690 600
Facilité reprise et résilience			767		767		0	0
Protection de l'euro contre la contrefaçon	7	7	5		5	7	0	7
Coût financement NextGenerationEU	0	0	17 400		17 400	0	0	0
Autres	79	93	75		75	93	0	93
7. Investisst. capital humain, cohésion sociale et valeurs	110 808	123 466	116 367	0	116 367	114 042	0	114 042
Fonds social européen +	94 382	89 688	86 284		86 284	85 900	0	85 900
Erasmus+	13 536	26 368	26 038		26 038	21 208	0	21 208
Corps européen de solidarité	378	1 113	895		895	900	0	900
Europe créative	1 381	1 642	1 520		1 520	1 500	0	1 500
Justice, droits et valeurs		841	677		677	700	0	700
Autres	1 131	1 185	953		953	1 334	0	1 334
Agences décentralisées		2629				2500		
Marge	-1 391	4 018	2 101		2 101	5 300	0	4 528

CFP 2021-2027 (en engagements -prix 2018)

mai-18

27/05/2020



27/05/2020

27/05/2020



21/07/2020

21/07/2020

21/07/2020

 	CFP 2014-2020 (UE 27 + FED)	Proposition Commission	Proposition Commission CFP	Proposition Commission Plan Relance	Proposition Commission Total	Accord Conseil CFP	Accord Conseil Plan Relance	Accord Conseil Total
		2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027	2021-2027

III. Ressources naturelles et environnement	391 849	336 623	357 032	45 000	402 032	355 176	17 500	372 676
8. Agriculture et politique maritime	382 608	330 724	340 182	15 000	355 182	339 548	7 500	347 048
FEAGA + Feader	375 429	324 285	333 264	15 000	348 264	333 200	7 500	340 700
dont Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	280 351	254 248	258 251		258 251	258 200	0	258 200
dont Fonds européen agricole développement rural (Feader)	95 078	70 037	75 013	15 000	90 013	75 000	7 500	82 500
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	6 139	5 448	5 930		5 930	5 448	0	5 448
Autres	946	878	876		876	800	0	800
Agences décentralisées	94	113	112		112	100	0	100
9. Environnement et action pour le climat	3 437	5 085	15 338	30 000	45 338	13 028	10 000	23 028
Programme environnement et action pour le climat (LIFE)	3 170	4 828	4 812		4 812	4 828	0	4 828
Fonds pour une transition énergétique juste			10000	30000	40 000	7500	10 000	17 500
Autres			218		218	300	0	300
Agences décentralisées	267	257	308		308	400	0	400
Marge	5 804	814	1512	0	1512	2600	0	918
IV. Migration et gestion des frontières	9 928	30 829	31 122	0	31 122	22 000	0	22 000
10. Migration	7 085	9 972	12 084	0	12 084	9 800	0	9 800
Fonds «Asile et migration»	6 650	9 205	11 000		11 000	8 700	0	8 700
Agences décentralisées*	435	767	1084		1 084	1100	0	1 100
11. Gestion des frontières	5 438	18 824	17 675	0	17 675	12 200	0	12 200
Fonds pour la gestion intégrée des frontières	2 734	8 237	11 000		11 000	5 500	0	5 500
Agences décentralisées*	2 704	10 587	6 675		6 675	6 700	0	6 700
Marge	-2 595	2 033	1 363		1 363	0	0	0

CFP 2021-2027 (en engagements -prix 2018)	mai-18	27/05/2020	27/05/2020	27/05/2020	27/05/2020	21/07/2020	21/07/2020	21/07/2020
 	CFP 2014-2020 (UE 27 + FED)	Proposition Commission 2021-2027	Proposition Commission CFP 2021-2027	Proposition Commission Plan Relance 2021-2027	Proposition Commission Total 2021-2027	Accord Conseil CFP 2021-2027	Accord Conseil Plan Relance 2021-2027	Accord Conseil Total 2021-2027
V. Sécurité et défense	1 941	24 323	19 423	9 700	29 123	16 892	1 900	18 792
12. Sécurité	3 395	4 256	4 580	0	4 580	4 185	0	4 185
Fonds pour la sécurité intérieure	1 179	2 210	2 215		2 215	1 705	0	1 705
Démantèlement nucléaire	1 334	1 045	1 045	0	1 045	1 045	0	1 045
<i>Déclassement d'installations nucléaires (Lituanie)</i>	<i>451</i>	<i>490</i>	<i>490</i>		<i>490</i>	<i>490</i>	<i>0</i>	<i>490</i>
<i>Sûreté nucléaire et déclassement d'installations nucléaires</i>	<i>883</i>	<i>555</i>	<i>555</i>		<i>555</i>	<i>555</i>	<i>0</i>	<i>555</i>
Agences décentralisées	882	1 001	1 320		1 320	1 435	0	1 435
13. Défense	590	17 220	9 500	0	9 500	8 931	0	8 931
Fonds européen de la défense	590	11 453	8 000		8 000	7 014	0	7 014
Mobilité militaire	0	5 767	1 500		1 500	1 917	0	1 917
14. Résilience et réaction en cas de crise	1 209	1 242	4 334	9 700	14 034	2 776	1 900	4 676
Mécanisme de protection civile de l'Union (rescEU)	561	1 242	1 106	2 000	3 106	1 106	1 900	3 006
Programme Santé			1 670	7 700	9 370	1 670	0	1 670
Organismes décentralisés			1 558		1 558			0
Autres	648						0	0
Marge	-3 253	1 605	1 009		1 009	1 000	0	1 000
VI. Voisinage et le monde	93 380	108 929	102 705	15 500	118 205	98 522	0	98 522
15. Action extérieure	82 568	93 060	89 172	15 500	104 672	84 522	0	84 522
Instrument de voisinage, de coop au dévelopt...	70 428	79 126	75 492	10 500	85 992	70 792	0	70 792
Aide humanitaire	8 561	9 760	9 760	5 000	14 760	9 760	0	9 760
Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	2 066	2 649	2 375		2 375	2 375	0	2 375
Pays et territoires d'outre-mer (y compris le Groenland)	582	444	444		444	500	0	500
Autres	790	949	1 101		1 101	946	0	946
Agences décentralisées	141	132	0		0	149	0	149
16. Aide de préadhésion	12 799	12 865	12 865	0	12 865	12 600	0	12 600
Aide de préadhésion	12 799	12 865	12 865		12 865	12 600	0	12 600
Marge	-1 987	3 004	668		668	1 400	0	1 400
VII. Administration publique européenne	69 584	75 602	74 602	0	74 602	73 100	0	73 100
Pensions et écoles européennes	13 823	17 055	17 122		17 122	17 100	0	17 100
Dépenses administratives des institutions	55 761	58 547	57 480		57 480	56 000	0	56 000
Total	1 058 941	1 134 583	1 100 000	750 000	1 849 000	1 074 300	750 000	1 824 300