



Décryptage : Plan de relance et budget européen

Ce 21 juillet 2020, le Conseil européen accouche d'un accord intergouvernemental exprimant une position commune sur les trois piliers de la politique budgétaire européenne des prochaines années : un plan de relance économique 2021-2023 (Next Generation EU), le Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027 (CFP), et la décision sur les ressources propres de l'Union. Un mois plus tôt, 60 personnalités membres de l'Association Climate Chance appelaient les dirigeants européens à placer le climat et la solidarité internationale au cœur des politiques de relance. Qu'en est-il au lendemain des Conclusions du Conseil Européen ? Décryptage des forces et faiblesses de cet accord, au regard des impératifs climatiques, des enjeux de renforcement des territoires et de solidarité internationale.

Contexte

La Commission européenne, dans sa proposition du 27 mai 2020, basée sur les Conclusions du Conseil Européen de février 2020 (5846/20), proposait un budget général pour l'Union européenne de 1 850 milliards EUR pour la période 2021-2027, dont 1 100 milliards EUR de budget pluriannuel, et 750 milliards EUR de plan de relance pour 2021-2023 uniquement. Le Conseil européen, dans ses conclusions du 21 juillet 2020, a fixé un budget pluriannuel de 1 074,3 milliards EUR, plus faible donc que dans la proposition initiale de la Commission, mais plus élevé que pour la période 2014-2020 (960 milliards EUR). Il prévoit en outre de nouveaux instruments pour accroître les ressources propres de l'Union et lui permettre de financer ses emprunts dans le cadre de Next Generation EU (NGEU).

En l'état actuel des choses, la majeure partie des 750 milliards EUR du plan de relance sont destinés au *Recovery and Resilience Facility*, à hauteur de 672,5 milliards. C'est-à-dire que ces emprunts sont destinés à « assister financièrement, sur la période 2021-2024 les États pour leurs réformes et investissements, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la pandémie et renforcer la soutenabilité, la résilience et la préparation des économies de l'UE aux défis de la transition écologique et numérique. » Le reste vient apporter un soutien additionnel, hors-budget, aux programmes d'investissements et aux fonds structurels dont les modalités sont fixées dans le **Cadre Financier Pluriannuel (CFP)**, sur la base de la stratégie du European Green Deal.

Pour démêler le sens de l'enchevêtrement d'annonces de ce document, il faut garder à l'esprit que les intérêts défendus par les institutions européennes ne sont pas les mêmes : à la Commission l'intérêt de l'Union ; au Conseil européen les intérêts souverains des 27 États membres ; au Parlement l'intérêt des citoyens. En ce sens, il faut pouvoir distinguer les décisions de nature *institutionnelles*, qui relèvent du jeu diplomatique entre ces différentes entités, des décisions *politiques*, qui reflètent davantage les couleurs du spectre d'opinions au sein même de ces institutions.

Ainsi, les conclusions du Conseil européen présentées ce lundi 21 juillet viennent seulement entériner la position commune des chefs d'États et de gouvernements sur les propositions formulées en amont par la Commission. Loin d'être achevé, le processus législatif doit encore passer le vote d'une réglementation par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, pour une adoption prévue en décembre 2020. Les eurodéputés ont déjà fait savoir ce 23 juillet dans une résolution adoptée à une très large majorité qu'ils soutenaient dans ces grandes lignes ce plan de relance (sur lequel ils n'ont qu'une très faible marge) mais qu'ils



n'entendaient pas que ceci se fasse au détriment du Cadre Financier Pluriannuel qui doit rester à la mesure des 1300 milliards EUR qu'ils avaient proposé en début d'année alors qu'il a été diminué en Euros Courants par rapport à la période précédente en « compensation » pour les Etats « frugaux ». Or sur ce CFP le Parlement a une capacité d'opposition à défaut de pouvoir l'amender. IL y a donc encore du chemin à parcourir. Avant cela, les organes consultatifs de l'Union européenne formuleront des avis lors des prochaines sessions plénières du Comité Économique et Social Européen (16-17 septembre) et du Comité des Régions (15-17 septembre).

Le décryptage proposé ici vise à aiguiller les futurs débats des eurodéputés dans le sens des recommandations formulées par les membres de l'Association Climate Chance sur trois thèmes qui les rassemblent : le climat, les territoires et la solidarité internationale.

Le Conseil européen affirme ses ambitions climatiques

Un objectif climatique normalisé dans tous les secteurs au sein du plan de relance et du cadre financier pluriannuel

Depuis la première proposition de feuille de route pour un European Green Deal par la Commission en décembre 2019, puis la proposition de plan de financement de cette nouvelle stratégie formulée en février 2020, il était attendu que les enjeux climatiques soient placés au cœur du CFP 2021-2027 et, depuis la crise sanitaire, du plan de relance Next Generation EU. En particulier, l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 comme aiguillon stratégique et financier de long-terme doit entrer dans le droit européen à l'occasion du prochain vote sur la Loi climat européenne proposée par la Commission au Parlement en mars dernier. À cet égard, le Conseil européen a, dans l'article A21 de ses Conclusions, énoncé ce que l'on peut identifier comme étant 3 règles d'or pour le climat :

- **L'intégration** : « *L'action pour le climat sera intégrée [mainstreamed, ndlr] dans les politiques et programmes financés au titre du CFP et de Next Generation EU.* » C'est l'idée que la problématique climatique est transversale à tous les secteurs et ne doit pas être abordée comme un objet politique isolé.
- **La spécialisation** : « *Un objectif climatique global de 30% s'appliquera au montant total des dépenses au titre du CFP et de Next Generation EU* » On retrouve là l'ambition de flécher une partie de l'enveloppe à des actions spécifiquement identifiées comme bénéfiques, on le devine, à l'atténuation ou l'adaptation au changement climatique.
- **La généralisation** : « *En règle générale, toutes les dépenses de l'UE devraient concorder avec les objectifs de l'accord de Paris* » et « *le principe de "ne pas nuire" du pacte vert pour l'Europe* », est-il précisé plus loin (article 18). Un objectif peu contraignant et de bon sens, qui s'inscrit simplement dans la hiérarchie des normes internationales, les traités internationaux prévalant sur le droit communautaire.

Pour s'assurer du respect de ces nouveaux objectifs climatiques, la Commission est désormais tenue de produire un rapport annuel sur les dépenses climat (article 18). Il est également attendu dans le même article qu'une méthodologie de contrôle et de suivi des performances des dépenses climat soit mise en œuvre pour s'assurer que l'ensemble du CFP contribue à la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Un effort de suivi-évaluation bienvenu, dans un contexte où l'urgence climatique appelle à la conversion des objectifs de long-terme en moyens immédiats dont on peut mesurer l'impact.



Le Conseil européen ne le mentionne à aucun moment, mais le champ d'application et le niveau de contrainte réel de ces trois principes reposeront *in fine* sur l'étendue de la Taxonomie verte européenne. Cet outil de classification permettra d'identifier les activités économiques considérées comme durables, « transitoire et favorisantes », ou dégradantes pour l'environnement. La création de la taxonomie a été entérinée par un vote du Parlement européen le 19 juin dernier, au terme duquel la Commission a reçu mandat pour établir les critères techniques et le classement de ces activités.

Un plan de relance soumis à la prévalence des critères financiers sur les critères environnementaux

Afin de recevoir les fonds de NGEU, les États devront présenter des « plans pour la relance et la résilience », dont la cohérence sera évaluée par la Commission. La formulation de l'article A19 nous indique très clairement le sens des priorités, avec des critères qui porteront en premier lieu sur « *la cohérence avec les recommandations spécifiques au pays, ainsi que le renforcement du potentiel de croissance, la création d'emploi et la résilience sociale et économique de l'État membre [qui nécessiteront] le plus haut score d'évaluation* ». Puis dans un second ordre seulement, ces plans seront évalués à l'aune d'une « *contribution effective à la transition verte et numérique devront également servir de prérequis à une évaluation positive* ».

Il y a donc fort à craindre une fois encore que les critères budgétaires prennent l'ascendant sur les objectifs de transition. C'est d'ailleurs uniquement le Comité économique et financier, « *organe consultatif institué en vue de promouvoir la coordination des politiques des États membres dans toute la mesure nécessaire au fonctionnement du marché intérieur* »¹, qui sera consulté pour opinion par la Commission afin d'évaluer la bonne tenue des échéances et objectifs des plans de relance et de résilience. Naturellement, il en va de même dans le CFP, pour lequel le Conseil européen ne saurait aller à l'encontre des Traités, où le fonctionnement du Marché unique demeure la colonne vertébrale de la politique de l'Union.

Un effort supplémentaire et pas négligeable à noter sur les interconnexions de transport, et notamment le ferroviaire, avec une augmentation du budget transport dans la Connecting Europe Facility

Les leviers financiers pour la politique climat de l'Union

Renforcement de l'EU-ETS

La proposition de révision du marché européen d'échange de quotas d'émissions (EU-ETS) et sa possible extension aux secteurs du transport aérien et du transport maritime rejoint les ambitions portées par Climate Chance dans son adresse aux dirigeants européens. Le 03 juin 2020, la Commission européenne avait publié une Feuille de route pour une initiative législative visant l'amendement de l'EU-ETS en ce qui concerne l'aviation.

L'Observatoire Climate Chance avait déjà, dans son Bilan de l'action climat non-étatique 2018, montré comment, sous la pression de compagnies étrangères, l'exclusion des vols internationaux au départ ou à destination de l'espace économique européen hors du champ de l'EU-ETS avait provoqué un manque à gagner d'environ un tiers des réductions d'émissions². La présence de cette mention dans les Conclusions du Conseil européen est donc remarquable à double titre.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/economic-financial-committee/>

² <https://www.climate-chance.org/wp-content/uploads/2019/03/new-le-transport-aerien-des-efforts-engages-encore-a-letat-dexperimentation.pdf#page=4>



D'abord compte-tenu du contexte actuel d'un secteur aérien sorti exsangue de l'immobilisation générale du monde pendant la crise de la Covid-19, en pleine restructuration de ses activités au prix de nombreux emplois. Mais avant même cela, au vu des décisions prises par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) en octobre 2019 visant à faire de Corsia le seul système de régulation des émissions de l'aviation internationale. Une décision visant notamment la sortie complète du secteur de l'EU-ETS, avec pour conséquence probable une hausse des émissions brutes des compagnies aériennes³ qui, dans le programme Corsia fondé sur la compensation, n'auraient alors plus eu à se soucier de l'atténuation de leurs émissions avant que les crédits carbonés eussent été disponibles pour en compenser la hausse.

Les incertitudes autour du programme doivent donc amener la Commission et le législateur européen, au regard des enjeux de bascule de la demande vers des modes de transport décarbonés, à se montrer ambitieux pour renforcer l'encadrement de ce secteur au sein de l'EU-ETS en étendant par exemple la couverture de l'ETS, aujourd'hui limitée aux vols intra-européens, aux vols extracommunautaires au départ et à destination de l'Espace Économique Européen.

De nouvelles ressources propres de l'Union à vocation environnementale

Parmi les nouvelles ressources propres de l'Union⁴ proposées par les 27, deux ont une vocation explicitement environnementale :

- « **Une ressource propre fondée sur les déchets plastiques non recyclés** ». Celle-ci serait calculée sur la base du poids des déchets d'emballages plastiques non-recyclés générés par pays, sur une base de 0,8 EUR/ kilogramme. Elle sera introduite le 1er janvier 2021.
- « **Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** », pour lequel la Commission devra formuler une proposition lors du premier semestre 2021, en vue de son introduction début 2023 au plus tard. Une proposition cohérente avec la volonté de la Commission, dont l'Association Climate Chance souhaiterait voir les recettes reversées aux territoires, afin d'assurer auprès des citoyens européens une transparence et l'acceptabilité sociale de ce mécanisme qui pourrait avoir pour conséquence de renchérir le coût des produits de consommation importés. Sur ce point crucial on note l'ambiguïté du texte final qui constitue certes une ouverture mais aussi, comme relevé par de nombreux observateurs, n'apporte aucune garantie sur sa mise en œuvre ultérieure et encore moins sur la hauteur des sommes envisagés.

Pour l'heure, et en attendant plus de précisions sur la forme que prendra ce mécanisme, le Conseil européen ne mentionne que « *le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de Next Generation EU* » comme allocation prévue des nouvelles ressources propres introduites après 2021.⁵

Territoires

Le Conseil européen rééquilibre la proposition de plan de relance de la Commission en faveur des États membres, aux dépens des programmes communautaires

La Commission européenne, dans sa proposition du 27 mai 2020, avait naturellement penché, en tant que représentante des intérêts de l'Union, vers l'allocation d'une partie

³ Murphy, A. (2019). [Why ICAO and Corsia cannot deliver on climate. A threat to Europe's climate ambition](#). *Transport & Environment*

⁴ Article A29

⁵ Ibid.



substantielle de l'enveloppe de 750 milliards EUR mis sur la table en faveur du renforcement des programmes d'investissements, fonds structurels et autres dispositifs spécialement créés dans le cadre de la stratégie du *European Green Deal*. Ces fonds européens sont, pour l'essentiel, géré par les régions elles-mêmes. Ainsi, à côté des 560 milliards EUR prévus pour la *Recovery and Resilience Facility*, qui octroie des prêts et des subventions aux États, 190 milliards EUR étaient dédiés à ces programmes de l'UE.

Mais ce 21 juillet, le Conseil européen, qui représente les intérêts souverains des États membres, a à son tour fait basculer l'équilibre financier de *Next Generation EU*. Le montant alloué à la *Recovery and Resilience Facility* a été réhaussé de 500 à 672,5 milliards EUR, avec cette fois-ci une enveloppe de prêts (+112,5 milliards EUR par rapport à la proposition de la Commission) supérieure aux subventions (+2,5 milliards EUR), comme le souhaitaient les pays dits « frugaux ».

Ainsi, l'enveloppe totale du plan de relance est-elle dans cette nouvelle mouture encore plus fortement contrôlée par les États, aux dépens des régions et gouvernements locaux, autorités en charge dans la quasi-totalité des pays de l'UE de l'allocation de ces fonds. De fait, tous les programmes de l'UE ont reçu un renforcement, mais bien moindre que ce que la Commission prévoyait. On note également la suppression du programme de santé EU4Health, et du Solvency Support Instrument, un outil de soutien à la viabilité des entreprises qui avait été proposé par la Commission.

Une enveloppe de relance moins ciblée à travers les programmes communautaires, réduirait le rôle à jouer des gouvernements locaux, principaux animateurs de ces programmes sur le terrain, notamment en tant qu'autorités de gestion des fonds structurels⁶, et qui ont prouvé leur efficacité stratégique dans la gestion de la crise sanitaire. Ceci sera d'autant plus vrai si le CFP reste en l'Etat.

D'autre part, et par conséquent, l'utilisation de l'enveloppe sera davantage entre les mains des États souverains, eux-mêmes contraints par les critères d'évaluation de leurs « plans de relance et de résilience » qui devront être présentés à la Commission.

Le Just Transition Fund confirmé, mais son renforcement raboté

La confirmation de la création du Fond de Transition Juste (FTJ) est une bonne nouvelle, bien que nous déplorions que le Conseil européen ait substantiellement réduit son renforcement prévu par la Commission européen dans le cadre de NGEU de 30 à 10 milliards EUR. L'allocation du FTJ sur le CFP 2021-2027, renforcée par NGEU, devrait donc s'établir à 17,5 milliards EUR au total, ce qui ne peut qu'être favorable au soutien des régions les moins développées et les plus profondément bouleversées par les impératifs de transition.

Agriculture et développement rural

Concernant l'agriculture et le développement rural, on attend surtout le changement de stratégie de la Politique Agricole Commune (PAC), dont les négociations ont achoppé sur les [désaccords](#) profonds entre la COMAGRI et la commission ENVI. Les eurodéputés se sont donc accordés fin juin sur une période transitoire de deux ans durant lesquelles les règles en vigueur dans le cadre du CFP 2014-2020 seront maintenues.

Pour l'heure, le Conseil européen a montré de premiers signaux positifs, en proposant notamment que 40 % des 386 milliards EUR de budget pour la PAC soient consacrées à l'action climat. Les 27

⁶ En France, sur la période 2014-2020, les conseils régionaux étaient autorité de gestion de 77% des fonds européens structurels et d'investissements. Voir : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/programmes-europeens-2014-2020/qui-gere-les-programmes-europeens>



se sont également entendus sur un plafonnement des paiements directs aux grandes exploitations dans le cadre du Pilier I, ce qui est indispensable à la résilience alimentaire des territoires que défend l'Association Climate Chance. Enfin, l'augmentation de l'enveloppe du Pilier II, dédié au développement rural et à la transition écologique des exploitations, est cohérente avec les ambitions affichées dans les feuilles de routes sectorielles de la Commission « De la fourche à l'assiette » et « Biodiversité 2030 », présentées plus tôt dans l'année.

La solidarité et la coopération internationale, grande oubliée des 27

La coopération affaiblie au sein d'une action extérieure pourtant mieux dotée

L'Association Climate Chance en avait fait l'une de ses priorités, mais il était à prévoir que ce serait le secteur de la politique européenne qui souffrirait le plus de l'augmentation des sommes mobilisées pour la relance de l'Union : le budget dédié à la solidarité et la coopération subit une deuxième coupe consécutive depuis le CFP 2007-2013.

Au sein d'une enveloppe pour l'action extérieure⁷ en légère augmentation par rapport à la période 2014-2027 (+4 milliards, pour s'établir à 98,419 milliards EUR), bien que très diminuée par rapport aux ambitions de la Commission⁸, les fonds d'aide au développement se voient amputés de 4,7 milliards EUR par rapport à la période précédente, pour s'établir à 70 800 milliards EUR. Ces fonds, jusqu'alors dispersés au sein de différents instruments financiers de l'Union, seront désormais rassemblés dans un dispositif unique, le *Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument*.

Ce dispositif a déjà été critiqué lors de sa présentation en 2018, notamment par [Platforma](#), pour son manque d'appui sur les gouvernements locaux pour articuler les politiques de solidarité et d'aide au développement. L'Association Climate Chance regrette à ce titre que le Conseil européen semble avoir négligé la pertinence des échanges municipaux transnationaux pour l'identification et la transmission de bonnes pratiques dans le cadre de projets locaux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

L'Union européenne ne devrait donc pas se satisfaire de ses seuls efforts de décarbonation pour maintenir le réchauffement global de l'atmosphère sous l'objectif des 2 degrés fixé par l'Accord de Paris et s'aligner sur les ODD, sans se coordonner avec et appuyer ceux de ses voisins, notamment les plus vulnérables et ceux qui se trouvent juste de l'autre côté des rives de la Méditerranée, sur tout le continent Africain. Les relations entre nos deux continents, de part et d'autre de la Méditerranée, ne saurait se limiter aux problématiques de sécurité frontalière et de gestion migratoire. Une politique volontariste d'investissements dans la solidarité avec les pays de tout le continent africain est en effet nécessaire, de même qu'un renforcement des outils de coopération à disposition des gouvernements locaux, comme les cadres de coopération décentralisée ou les initiatives et réseaux transnationaux de villes et de régions (Covenant of Mayors, Under2 MoU, Climate Alliance, etc.)

⁷ L'ensemble des dépenses d'action extérieure de l'Union sont rassemblées dans la Rubrique 6 du CFP 2021-2027, « Le voisinage et le monde ». Son périmètre s'étend bien au-delà du développement et de la solidarité internationale,

⁸ Dans sa proposition du 28 mai 2020, la Commission avait proposé une enveloppe de 118,2 milliards EUR, soit une très nette augmentation de 30 % par rapport au CFP 2014-2027. La proposition du Conseil européen a donc très fortement modéré