



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 45

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. XAVIER PALUSZKIEWICZ

Député

SOMMAIRE

Pages

I. OUTIL DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES, LE BUDGET EUROPÉEN EST LE FRUIT D'UNE NÉGOCIATION INTERINSTITUTIONNELLE	8
A. LE CFP 2014-2020, NÉGOCIÉ EN 2012-2013, A ÉTÉ AJUSTÉ EN COURS D'EXERCICE	8
1. Le CFP est divisé en rubriques, dont les crédits d'engagements sont plafonnés annuellement sur une période de sept ans	8
2. Les contributions nationales étant la ressource d'équilibre, leur niveau dépend de l'exécution budgétaire du CFP	9
3. Plusieurs leviers ont été actionnés dans le CFP 2014-2020 pour faire face aux bouleversements intervenus en cours d'exécution	11
a. La fixation d'un cadre et de plafonds n'a pas empêché plusieurs modifications d'ampleur en cours d'exécution.	11
b. Concernant la flexibilité du cadre, il convient de mentionner également les instruments spécifiques.....	11
c. L'exécution du CFP 2014-2020 a enfin été marquée par la recherche de mode de financements innovants, hors budget européen	12
B. LE DÉPART DU ROYAUME-UNI ENGENDRE DE FORTES INCERTITUDES	13
1. Le calendrier du Brexit est de plus en plus contraint.....	13
a. Depuis le vote du référendum du 23 juin 2016, le Royaume-Uni est un État-membre sur le départ.....	13
b. Il apparaît que les négociations progressent lentement.....	14
i. La première étape est la conclusion de l'accord de retrait	14
ii. La deuxième étape est la définition, au cours de cette période de transition, des termes de la relation future entre le Royaume-Uni et ses partenaires européens.....	14
iii. La troisième étape est la sortie définitive du Royaume-Uni, prévue pour fin 2020	14
c. Le calendrier s'accélère.....	15
2. Le départ du Royaume-Uni doit être l'occasion de sortir de la logique des rabais	16

3. Des enjeux majeurs pour la France sont attachés à ce départ.....	17
a. Les modalités du départ du Royaume-Uni ont un impact direct sur les citoyens français et sur le niveau de la contribution de la France au budget européen.....	17
b. Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne signifie qu'il n'est plus actionnaire de la Banque Européenne d'Investissement (BEI).....	17
c. Les enjeux ne sont pas seulement financiers.....	18
II. CONSTRUIRE LE PROCHAIN CFP POUR RÉPONDRE AUX NOUVELLES PRIORITÉS ET AUX ATTENTES DES CITOYENS.....	18
A. RÉFORMER LES RECETTES DE L'UNION EUROPÉENNE	18
1. La Commission s'attelle à la modernisation des recettes existantes.....	18
2. La Commission relance des pistes déjà évoquées pour les ressources.....	19
3. Outre les propositions de la commission, avancer sur la taxe numérique.....	21
B. GARANTIR LE MAINTIEN DES POLITIQUES TRADITIONNELLES TOUT EN INVESTISSANT DANS LES NOUVELLES PRIORITÉS : L'ÉQUILIBRE DÉLICAT RECHERCHÉ PAR LA COMMISSION.....	22
1. La Commission a esquissé dans son projet de CFP les domaines qui doivent devenir, selon elle, les nouvelles priorités de l'UE.....	22
a. La migration et la protection des frontières extérieures.....	22
b. La défense et la sécurité.....	22
c. Investir sur la jeunesse.....	23
d. Les engagements climatiques.....	24
2. Les politiques dites traditionnelles de l'Union européenne sont, elles, impactées par une baisse des crédits attribués.....	24
a. La Politique Agricole Commune.....	24
b. La politique de cohésion.....	25
C. LA ZONE EURO DOIT ÊTRE RÉFORMÉE EN VUE DES CHOCS FUTURS	27
1. La zone euro a surmonté la crise de 2008.....	27
a. L'Union européenne a traversé en 2008 une récession aux conséquences majeures sur les citoyens européens.....	27
b. Dix ans plus tard, la croissance est revenue dans la zone euro.....	28
c. Le retour de la croissance ne doit pas faire oublier que la zone euro reste encore vulnérable.....	28
2. La commission a proposé de nouveaux mécanismes, afin de la renforcer.....	28
3. La France propose d'aller plus loin dans la réforme.....	29

III. IL EST ESSENTIEL D'ABOUTIR À UN BUDGET ÉQUILIBRÉ, À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DES EUROPÉENS	30
A. LE PARLEMENT ET LE CONSEIL DOIVENT TROUVER UN ACCORD À PARTIR DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION	30
1. La procédure d'adoption du CFP	30
2. Les réactions aux propositions de la Commission laissent présager des négociations longues	30
a. Le Parlement européen	31
b. Les États-membres	32
3. La Commission souhaite pourtant conclure avant les élections européennes	32
B. CES NÉGOCIATIONS DOIVENT ÊTRE L'OPPORTUNITÉ DE S'INTERROGER SUR LE PROJET EUROPÉEN QUE SOUHAITE PORTER LA FRANCE	33
1. Dans un environnement international instable, l'Union représente la stabilité	33
a. Le multilatéralisme prôné par l'Union est mis à mal	33
b. L'Union doit préserver ses acquis	34
2. Une vraie réflexion doit être engagée sur la valeur ajoutée européenne	35
a. L'utilisation des fonds de cohésion doit être repensée	35
i. L'attribution et le pilotage des fonds européens se fait au niveau des États-membres	35
ii. La conditionnalité dans le versement des fonds est un premier pas dans la bonne direction	36
b. Le rapporteur tient par ailleurs à saluer la mise en place d'un nouvel outil visant à favoriser l'investissement, le programme InvestEU	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	39

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses relatives au prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne étaient parvenues au rapporteur spécial.

L'article 37 du projet de loi de finances 2019 présente l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne. Elle est évaluée à 21,5 milliards d'euros pour 2019. La contribution française a été multipliée par cinq depuis 1982 (en valeur). La ressource fonction du revenu national brut (RNB) s'ajoute aux ressources dites traditionnelles de l'Union (droits de douane) et à la ressource assise sur une assiette de TVA harmonisée.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de la contribution française depuis 2013.

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (LFI)	2019 (PLF)
LFI							
ancien périmètre (... - 2019)	22352	22 941	22 768	21 021	18 559	22 099	23 622
nouveau périmètre (2010 - ...)	20435	20 224	20 742	20 169	18 690	19 912	21 515
Exécution							
Ancien périmètre (... - 2009)	24343	22 264	21 839	21 021	18 559	22 099	23 622
Droits de douane	1 832	1 935	2 096	1 984	2 179	2 187	2 106
Cotisation sucre et isoglucose	54	19	41	41	-	-	-
Nouveau périmètre (2010 - ...)	22456	20 347	19 702	18 996	16 380	19 912	21 515
Ressource TVA	4 041	4 368	4 527	4 720	4 421	4 437	4 550
<i>dont correction britannique</i>	1 204	1 427	1 494	1 806	1 318	1 303	1 294
Ressource RNB	16 620	15 977	15 172	14 176	11 818	15 407	16 203
Autres prélèvements	2	3	4	8	5	-	749
Versement exceptionnel	1 793	-	-	92	136	68	13
Frais de perception	472	496	535	206	423	437	421
Exécution (contributions)							
Contribution brute	24 343	22 264	21 839	21 021	18 559	22 099	23 622
Contribution nette	23 871	21 768	21 304	20 815	18 136	19 912	21 515
Part de la contribution nette dans les recettes fiscales nettes	8,4 %	7,9 %	7,6 %	7,3 %	6,1 %	7,4 %	8,3 %

Source : la direction du budget

Le niveau de la contribution française n'est pas stable : ainsi en 2017, elle s'élevait à 16,380 milliards d'euros, contre 22,456 milliards d'euros en 2013. Cette volatilité de la contribution s'explique par le fonctionnement en cycle du budget européen : certains programmes ont besoin d'un temps d'amorçage de plusieurs mois, voire de plusieurs années, ce qui retarde d'autant plus l'engagement des crédits de paiements. Le niveau de la contribution française est donc intrinsèquement lié au cycle budgétaire européen.

I. OUTIL DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES, LE BUDGET EUROPÉEN EST LE FRUIT D'UNE NÉGOCIATION INTERINSTITUTIONNELLE

Le budget européen est adopté annuellement par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne, après proposition de la Commission européenne. Ce budget annuel s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe un plafond de dépenses global, ainsi qu'un plafond annuel par rubriques, pour une période de sept ans. Ce CFP est prévu par l'article 312 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

A. LE CFP 2014-2020, NÉGOCIÉ EN 2012-2013, A ÉTÉ AJUSTÉ EN COURS D'EXERCICE

L'adoption du volet dépenses sous la forme d'un CFP date de l'accord interinstitutionnel de 1988. L'objectif des institutions était de limiter les tensions autour de la conclusion du budget annuel, et d'accroître la visibilité des dépenses sur le moyen terme.

1. Le CFP est divisé en rubriques, dont les crédits d'engagements sont plafonnés annuellement sur une période de sept ans

Le CFP actuel concerne la période 2014-2020. La proposition de la Commission avait été déposée en juin 2011, et l'accord final avait été conclu en décembre 2013, au terme de deux ans et demi de négociations. Le plafond avait été fixé à 960 milliards d'euros en crédits d'engagements, ce qui représentait une baisse de 3,5 % par rapport au CFP précédent.

Il est divisé en 6 rubriques, chacune comprenant un certain nombre de programmes.

1/ Croissance intelligente et inclusive

Cette rubrique, qui englobe certains programmes phares de l'Union européenne, représente 47 % des crédits d'engagements du CFP. Elle est divisée entre :

- *la rubrique 1a – Compétitivité* : 125,6 milliards d'euros ;
- *la rubrique 1b – Cohésion* : 325,15 milliards d'euros.

Elle comprend le programme « Grands projets d'infrastructure » qui inclue le projet Galileo. Le programme Horizon 2020, dédié à la recherche, et les crédits d'Erasmus +, sont également rattachés à cette rubrique.

2/ Croissance durable : ressources naturelles

Cette rubrique est plafonnée à 373,18 milliards d'euros, donc 38,9 % des crédits d'engagements du CFP. Les crédits de la politique agricole commune (PAC) y sont rattachés, sous la forme du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

3/ Sécurité et citoyenneté

Cette rubrique représente 1,6 % des crédits du CFP : le plafond de dépenses est de 15,69 milliards d'euros. Le Fonds pour les migrations et l'asile, ainsi que le Fonds pour la sécurité intérieure, y sont rattachés.

4/ L'Europe dans le monde

Cette rubrique est plafonnée à 58,7 milliards d'euros, soit 6,1 % des crédits du CFP. Divers instruments y sont rattachés, notamment celui d'aide de préadhésion. Le programme de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est également compris dans cette rubrique.

5/ Administration

Cette rubrique représente 6,4 % des crédits du CFP. Les dépenses administratives de l'ensemble des institutions y sont intégrées : le Parlement, la Commission, le Conseil, mais aussi la Cour des comptes et la Cour de justice de l'Union européenne.

6/ Compensations

Cette rubrique représente une part minimale des crédits du CFP.

À ces rubriques s'ajoutent trois instruments spéciaux, qui se situent hors du CFP : la réserve d'aide d'urgence (280 millions d'euros), le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (150 millions d'euros) et le fonds de solidarité de l'Union européenne (500 millions d'euros).

2. Les contributions nationales étant la ressource d'équilibre, leur niveau dépend de l'exécution budgétaire du CFP

Les recettes sont ajustées à hauteur des dépenses fixées par le CFP, dans la limite d'un plafond, établi à 1,23 % du RNB de l'Union. Le budget est abondé par :

- *les ressources propres traditionnelles : droits de douane perçus sur les importations de produits en provenance des pays extérieurs à l'Union et « cotisations sucres » ;*

- *la ressource TVA : celle-ci est calculée sur la base d'une assiette de TVA harmonisée, à laquelle il est appliqué un taux d'appel (celui de droit commun est fixé à 0,30 %) ;*
- *la ressource RNB : celle-ci représente la contribution des États-membres ; un taux uniforme est prélevé à chaque État membre en fonction de sa part dans l'assiette globale ;*
- *les autres recettes résultent de l'activité de l'Union européenne et représentent environ 1 % du budget.*

Les contributions des États-membres représentent la ressource d'équilibre : elles permettent de financer la partie du budget qui n'a pas été couverte par les autres ressources. C'est également la première source de revenus de l'Union. Ainsi, en 2018, il est prévu que la ressource RNB abonde le budget à hauteur de 71 %.

La contribution de la France augmente dans les dernières années d'exécution du CFP. Cette montée progressive s'explique par le retard pris dans l'engagement des crédits de paiements, notamment ceux concernant les fonds de cohésion. Ainsi, à la fin de l'année 2017, seuls 15 % des crédits de paiements des crédits alloués à la cohésion avaient été dépensés. Cela pose des problèmes car ce sont les bénéficiaires de ces fonds qui sont les premiers impactés par le retard de paiements.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne au titre de l'exercice 2019 est de 21,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,6 milliard par rapport à la loi de finances initiale de 2018.

Fixer des plafonds annuels, pour sept ans implique d'avoir une vision claire des priorités et des objectifs à remplir sur cette période. Or, l'exécution du CFP 2014-2020 a été marquée par l'exacerbation de certaines tendances, ce qui n'avait pas nécessairement été anticipé lors des négociations budgétaires. Ainsi, les crédits alloués à la politique migratoire étaient insuffisants pour faire face à l'augmentation du nombre de migrants et de réfugiés arrivés en Europe à partir de 2015.

Ces différents éléments expliquent que l'exécution du CFP actuel ait connu des ajustements.

3. Plusieurs leviers ont été actionnés dans le CFP 2014-2020 pour faire face aux bouleversements intervenus en cours d'exécution

a. La fixation d'un cadre et de plafonds n'a pas empêché plusieurs modifications d'ampleur en cours d'exécution.

Lors de la négociation du CFP 2014-2020, le Parlement européen a obtenu une plus grande flexibilité dans le déroulé du cadre financier. Le premier élément en la matière est le passage d'un dégagement d'office en N+2 à N+3 pour les fonds de cohésion. Cela signifie que des fonds non mobilisés en année N peuvent être utilisés pendant trois années au lieu de deux. Un deuxième élément a été l'introduction d'une clause de revue à mi-parcours dans le CFP.

En septembre 2016, la Commission a donc présenté un projet de réexamen, sur lequel un accord a été conclu le 20 juin 2017. L'objectif affiché de cette révision était double. Il fallait orienter les financements vers la croissance et l'emploi, notamment des jeunes. Il s'agissait également de répondre à la problématique posée par l'augmentation des flux migratoires. Le budget prévu dans la rubrique « Sécurité et citoyenneté » était insuffisant, au regard de l'accélération de l'arrivée de migrants et de réfugiés sur le sol européen.

Cette révision a permis de débloquer 6 milliards d'euros, à plafonds constants. 2,5 milliards ont été fléchés vers la migration et le contrôle des frontières extérieures et 2,1 milliards ont été mobilisés pour des politiques de croissance et d'emploi, dont 1,2 milliard consacré à l'emploi des jeunes (programme Initiative pour l'emploi des jeunes).

b. Concernant la flexibilité du cadre, il convient de mentionner également les instruments spécifiques

Ces instruments peuvent être mobilisés en cas de circonstances exceptionnelles. Parmi ceux-ci, la réserve d'aide d'urgence est constituée de crédits ayant vocation à être alloués aux pays non-membres de l'Union qui auraient des besoins ponctuels, non anticipés lors du CFP. Un autre instrument spécifique est celui du fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui vise à financer la reconversion de travailleurs touchés par un plan massif de licenciement. Il est financé de manière intergouvernementale, ce qui est un facteur de flexibilité.

Le rapporteur, s'il admet la nécessité de disposer d'instruments de flexibilité, tient à souligner que ces outils gagneraient sans doute à être présentés et expliqués aux citoyens européens. Ainsi, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) est très peu connu de la population, même de ceux qui en bénéficient. La France, en tant que premier bénéficiaire du FEM, pourrait par exemple communiquer plus largement sur les salariés concernés et les reconversions engagées. En 2016, une étude du Parlement européen montrait que depuis son lancement en 2006, le fonds avait investi, en France, 84,6 millions d'euros afin d'aider à la reconversion de 15 000 salariés.

c. L'exécution du CFP 2014-2020 a enfin été marquée par la recherche de mode de financements innovants, hors budget européen

La mise en place d'un fonds européen stratégique pour les investissements – aussi appelé plan Juncker – part du constat d'un déficit d'investissements en Europe après la crise de 2008. L'idée était de soutenir l'investissement grâce à la mobilisation de fonds privés grâce à un « effet de levier ». Mis en place en 2015 pour trois ans, ce fonds avait pour objectif de mobiliser 315 milliards d'euros sur la période. Selon la BEI, cette cible a été atteinte, puis dépassée au mois de juillet 2018, avec 335 milliards d'euros levés. La mise initiale était de 21 milliards d'euros de crédits publics (dont 16 milliards tirés du budget de l'Union Européenne).

Les financements ont été attribués selon des critères d'éligibilité, notamment la compatibilité avec les projets de l'Union. Ils devaient également porter sur l'un des sept secteurs suivants :

- *la recherche, le développement et l'innovation ;*
- *le développement du secteur de l'énergie ;*
- *le développement des infrastructures et des équipements de transport et des nouvelles technologies dans le domaine des transports ;*
- *le soutien financier aux PME et petites entreprises de tailles intermédiaires ;*
- *le développement et le déploiement des technologies de l'information et de la communication ;*
- *la protection de l'environnement et l'utilisation efficace des ressources ;*
- *la promotion du capital humain, de la culture et de la santé.*

Il faut noter également que ce sont des projets présentant un niveau de risques relativement élevé qui ont été retenus, notamment les projets qui n'auraient pas été sélectionnés par la BEI dans son activité traditionnelle de prêts. Près de 900 projets ont été approuvés depuis le lancement de ce programme.

Le rapporteur se félicite que la France ait su se saisir de cette initiative ciblée sur l'investissement : au 15 mars 2018, 119 projets avaient été approuvés au titre du plan Juncker en France, pour un total de 50 milliards d'euros levés. Il déplore cependant le manque de communication sur ces sujets : la participation de la BEI est trop souvent passée sous silence, alors même que cela pourrait contribuer à faire évoluer la perception des citoyens français sur l'action de l'Union et de la BEI dans leur pays.

L'exécution du CFP 2014-2020 a été marquée par la nécessité de réorienter une partie des crédits sur les programmes prioritaires. La deuxième moitié du CFP se déroule quant à elle en parallèle des négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

B. LE DÉPART DU ROYAUME-UNI ENGENDRE DE FORTES INCERTITUDES

1. Le calendrier du Brexit est de plus en plus contraint

a. Depuis le vote du référendum du 23 juin 2016, le Royaume-Uni est un État-membre sur le départ

Theresa May a déclenché, par une lettre au président de la Commission le 29 mars 2017, la clause de retrait volontaire prévue par l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE).

Michel Barnier a été désigné comme négociateur pour le compte de la Commission, agissant sur le mandat donné par les 27 États-membres. Il a souhaité découper les négociations en plusieurs phases. Avant de discuter des modalités de la relation commerciale, trois points devaient faire l'objet d'un accord : le statut des citoyens européens, la facture du retrait et la frontière irlandaise. Le 8 décembre 2017, un accord a été publié. Le 14 décembre, il a été décidé par le Conseil que des progrès significatifs sur ces trois points avaient été accomplis, permettant d'acter le passage à la seconde phase.

La seconde phase des négociations concerne les modalités de la relation future du Royaume-Uni avec les membres de l'Union européenne. Le 20 septembre, Theresa May, Premier Ministre britannique, a présenté au sommet de Salzbourg un plan – connu sous le nom de « Chequers plan » au Royaume-Uni – définissant les termes de la relation entre le RU et l'Union Européenne.

Chequers plan

La première ministre britannique a présenté début juillet 2018 son plan pour la sortie du Royaume-Uni. Celui-ci prévoit notamment un maintien du Royaume-Uni dans le marché intérieur concernant les biens, mais laisse la possibilité pour Londres de diverger en ce qui concerne le marché des services.

La présentation de cette proposition a conduit, le 9 juillet, à la démission de Boris Johnson, ministre des affaires étrangères, et de David Davis, ministre en charge du Brexit. Les deux démissionnaires ont dénoncé les concessions importantes faites à Bruxelles.

Ce plan va par ailleurs à l'encontre d'un principe répété par le négociateur européen, Michel Barnier : le respect de l'intégrité du marché intérieur, c'est-à-dire des quatre libertés qui le caractérisent – biens, capitaux, personnes, marchandises.

Ce plan, décrié au Royaume-Uni à la fois par une partie des conservateurs et par les travaillistes, a été rejeté par les dirigeants européens lors du sommet de Salzburg.

b. Il apparaît que les négociations progressent lentement

Plusieurs étapes restent à franchir dans les quelques mois à venir, et la conclusion d'un accord apparaît encore incertaine.

i. La première étape est la conclusion de l'accord de retrait

L'article 50, déclenché par Theresa May, acte un départ du Royaume-Uni le 29 mars 2019. La forme que prendra ce départ est tributaire des négociations qui sont en cours.

En l'absence d'accord de retrait formel, le Royaume-Uni deviendra un pays tiers comme les autres, et les échanges avec l'Union seront régis par les règles de droit commun de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette option, qualifiée de No deal Brexit au Royaume-Uni, serait une forme extrême de Hard Brexit. Cette formulation recoupe l'ensemble des options qui supposent une coupure nette des liens entre le Royaume-Uni et les pays membres de l'Union européenne.

Si les deux parties à la négociation concluent un accord de retrait, une période de transition s'ouvrira, pendant laquelle le Royaume-Uni conservera une relation, plus ou moins étroite selon l'accord de retrait, avec les États-membres de l'Union. Cette période se terminera fin 2020.

ii. La deuxième étape est la définition, au cours de cette période de transition, des termes de la relation future entre le Royaume-Uni et ses partenaires européens

L'accord de retrait pourrait être vague sur ce sujet, afin de laisser une grande marge de manœuvre aux négociateurs pendant la période de transition. Cette possibilité est qualifiée par certains Britanniques de Blind Brexit : le Royaume-Uni acterait sa sortie sans avoir d'idée précise sur la forme de son partenariat futur avec l'UE.

iii. La troisième étape est la sortie définitive du Royaume-Uni, prévue pour fin 2020

Ce calendrier est subordonné à la conclusion d'un accord de retrait, puis d'un accord sur le partenariat Royaume-Uni / Union européenne à 27. Ce partenariat pourrait tout aussi bien prendre la forme d'un accord a minima, avec une sortie du Royaume-Uni du marché intérieur (forme de Hard Brexit), que celle d'un Royaume-Uni encore étroitement associé à l'Union, partie intégrante du marché intérieur (aussi appelé Soft Brexit).

À noter enfin que le Parlement britannique doit approuver l'accord de retrait (Brexit deal), ce qui, au regard des divisions au sein des parlementaires, est loin d'être acquis. Les travaillistes en sont encore à définir une ligne claire sur le Brexit, entre partisans d'un second référendum et défenseurs de la décision du peuple. Le manque de cohésion chez les conservateurs pourrait également faire échouer les efforts de Theresa May : les conservateurs ayant fait campagne pour le Brexit (Brexiters) sont fortement opposés à un Soft Brexit. Ils souhaitent que le Royaume-Uni puisse conclure des accords commerciaux avec des pays extérieurs, ce qui serait impossible en cas de maintien dans le marché intérieur.

Enfin, Theresa May, depuis les élections du 7 juin 2017, a besoin du soutien des 10 députés irlandais unionistes (parti DUP) au Parlement. Or ces derniers refusent toute idée d'une quelconque frontière entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne, ce qui est un facteur de plus dans une équation déjà complexe.

c. Le calendrier s'accélère

Le Brexit sera le sujet principal du sommet européen à 27 le 17 octobre prochain. L'accord de retrait doit être ratifié par l'ensemble des États-membres avant le 29 mars prochain. Les dirigeants européens attendent une nouvelle proposition de la première ministre britannique concernant la frontière irlandaise.

Le rapporteur, également membre de la mission d'information sur le suivi des négociations liées au Brexit, est très vigilant sur le déroulement des négociations. Il se félicite du front uni présenté par les 27 États membres dans les discussions et souhaite vivement qu'un accord soit trouvé le plus rapidement possible, afin de mettre fin aux incertitudes des citoyens européens.

2. Le départ du Royaume-Uni doit être l'occasion de sortir de la logique des rabais

Depuis 1984, le Royaume-Uni bénéficie d'une réduction sur sa contribution au projet européen. Alors qu'une majeure partie du budget européen était alloué à la politique agricole commune, qui concernait peu l'économie britannique, la première ministre, Margaret Thatcher, négocia un accord à Fontainebleau pour inscrire ce rabais dans les textes européens. Ce premier rabais a entraîné d'autres mécanismes de correction.

Le rabais britannique

Le rabais britannique est aujourd'hui calculé sur le solde budgétaire du Royaume-Uni, c'est-à-dire sur la différence entre ce qu'il verse au budget et ce qu'il reçoit. 66 % du solde budgétaire est reversé au Royaume-Uni. Le financement de ce rabais est assuré par les autres États-membres contributeurs nets au budget.

Certains d'entre eux ont obtenu en 1999 un plafonnement de leur financement du rabais britannique, ce qui est qualifié de rabais sur le rabais. C'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suède et des Pays-Bas : leur participation au financement est fixée à 25 % du montant normalement dû.

La France est aujourd'hui le premier contributeur au financement du rabais britannique.

Ces mécanismes de correction ont entraîné des distorsions au sein des États-membres et ont accentué la logique dite du « juste retour ». Si le départ du Royaume-Uni marque le départ d'un partenaire majeur au sein de l'Union, il doit être l'opportunité d'une remise à plat du système de contributions. À compter du jour où le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'Union européenne, et donc où le rabais britannique n'existera plus, la seule position cohérente est la suppression totale et immédiate de l'ensemble des rabais sur les rabais, qui découle du rabais britannique. Sur ce point, la France s'inscrit tout à fait en porte-à-faux de la position de la Commission, qui souhaite une disparition progressive des rabais.

Elle propose d'allouer des rabais forfaitaires à l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, dont les montants seraient dégressifs jusqu'à une disparition en 2025. Le montant total de ces rabais serait de 15,9 milliards sur cinq ans. Un tel scénario conduirait à augmenter la contribution française, premier financeur du rabais, à hauteur de 2,8 milliards sur cinq ans, selon les estimations de la direction du budget.

Le rapporteur a entendu les arguments de certains auditionnés concernant une augmentation trop brutale de la contribution des États-membres concernés par la suppression des rabais. Néanmoins, il considère que la justification originelle de ces rabais ayant disparu, ceux-ci n'ont plus lieu d'exister.

3. Des enjeux majeurs pour la France sont attachés à ce départ

a. Les modalités du départ du Royaume-Uni ont un impact direct sur les citoyens français et sur le niveau de la contribution de la France au budget européen

Le secrétaire d'État britannique chargé de la négociation du Brexit, Dominic Raab, a déclaré qu'en cas d'absence d'accord de retrait, le Royaume-Uni ne paierait pas la « facture » de sortie, facture qui représente en réalité la traduction financière de ses engagements pris au titre du CFP 2014-2020.

La France a une position très ferme sur ce sujet : le Royaume-Uni doit verser cet argent, qu'un accord soit conclu ou non. Néanmoins, dans l'hypothèse où le Royaume-Uni se défausserait, il est probable que la contribution de la France au budget européen augmente, afin de compenser l'absence de financement britannique. La direction du budget, ayant pris diverses hypothèses en considération, estime que cette augmentation se situerait entre 1 et 2 milliards d'euros supplémentaires.

Dans l'hypothèse où un accord de retrait serait conclu, le départ du Royaume-Uni signifie une perte de 84 milliards d'euros pour le CFP 2021-2027. Si aucun accord n'a encore été trouvé sur le montant du CFP, il est probable que la contribution de la France au prochain CFP soit plus importante, pour pallier au manque financier.

b. Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne signifie qu'il n'est plus actionnaire de la Banque Européenne d'Investissement (BEI)

Chaque État-membre, en entrant dans l'Union, souscrit au capital de la Banque à hauteur de son poids économique dans l'Union, donc en fonction de son produit intérieur brut (PIB). Les quatre principaux actionnaires, qui participent tous à hauteur de 39,2 milliards, sont donc l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Le départ du RU entraîne une diminution du capital appelé à hauteur de 3,5 milliards, et du capital callable à hauteur de 35,7 milliards. Il faut noter que le RU restera co-responsable des engagements pris lorsqu'il était encore actionnaire.

Prenant acte de cette perte financière à venir, le conseil d'administration de la banque a approuvé l'augmentation du capital callable aux 27 États-membres, afin de conserver sa capacité de prêts. Cela est pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2019 à l'article 77, qui prévoit une augmentation de la participation française à l'augmentation de capital sujet à appel de la BEI à hauteur de 6,8 milliards d'euros.

c. Les enjeux ne sont pas seulement financiers

Une sortie sans accord aurait des conséquences immédiates dans une multitude de domaines, de la gestion de l'Eurostar à la situation des fonctionnaires britanniques titulaires. Pour cette raison, tout en étant pleinement engagée pour la conclusion d'un accord, la France se prépare à la possibilité de l'échec des négociations. La ministre des affaires européennes, Nathalie Loiseau, a présenté le 3 octobre en Conseil des ministres un projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur une variété de sujets liés au Brexit. Il s'agit d'être prêt à combler un certain nombre de vides juridiques rapidement. La Commission européenne, tout comme le Royaume-Uni, travaille également sur les actions à adopter en cas d'absence d'accord.

Dans ce contexte de départ d'un État-membre, les négociations sur le prochain CFP ont débuté.

II. CONSTRUIRE LE PROCHAIN CFP POUR RÉPONDRE AUX NOUVELLES PRIORITÉS ET AUX ATTENTES DES CITOYENS

La Commission a publié le 2 mai 2018 une communication sur « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend ». Cette communication détaille les propositions de la Commission pour le prochain Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027. Entre le 29 mai et le 12 juin, la Commission a ensuite publié ses propositions législatives pour les programmes de dépenses.

A. RÉFORMER LES RECETTES DE L'UNION EUROPÉENNE

La Commission a investi le volet recettes du budget européen. Elle relance d'anciens projets, ajoute de nouvelles idées de ressources propres et suggère de moderniser certaines recettes. La France salue son initiative et propose d'approfondir la démarche.

1. La Commission s'attelle à la modernisation des recettes existantes

La Commission cherche à réformer les ressources existantes du budget. La ressource TVA gagnerait selon elle à être simplifiée. Dans cette optique, elle suggère une rationalisation du calcul, en établissant un taux d'appel sur une assiette TVA simplifiée. Concernant les droits de douane, dont 20 % sont retenus par les États-membres au titre des « frais de perception », la Commission envisage une réduction à 10 % de ce taux.

La Commission a également détaillé le projet de nouvelles recettes. L'une proviendrait du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages : il s'agit de mettre en place un équivalent européen du formulaire américain ESTA. La deuxième serait les recettes de seigneurie provenant des

ressources affectées pour le nouveau mécanisme de stabilisation des investissements.

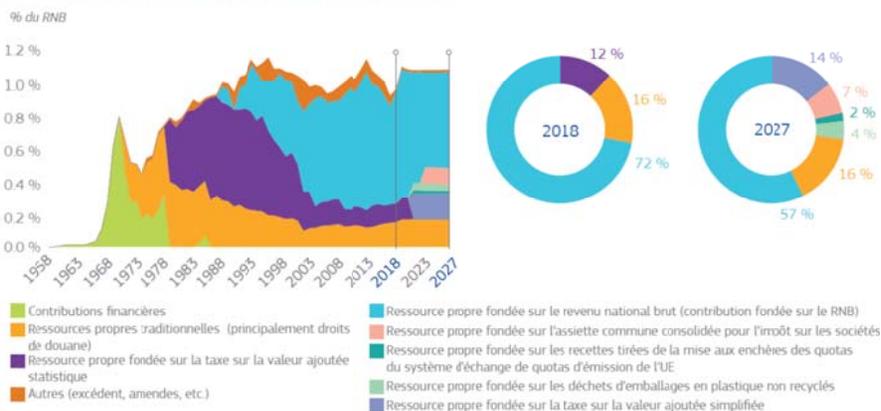
Le rapporteur soutient les idées de la Commission, en particulier la réduction du taux de frais de perception.

2. La Commission relance des pistes déjà évoquées pour les ressources

La Commission propose de mettre en place un panier de nouvelles ressources propres. Cette réflexion sur les ressources propres s'inscrit dans une tendance de fond, comme l'illustre le travail conduit par le groupe de haut niveau sur les ressources propres, mené par Mario Monti et dont le rapport a été publié en janvier 2017. Le groupe, constitué notamment d'Alain Lamassoure, Pierre Moscovici et Frans Timmermans, a évalué différentes options et fait plusieurs recommandations afin de réformer le système de ressources propres. L'objectif affiché est de faire du RNB une ressource d'équilibre résiduelle et non majoritaire.

Si la Commission est plus mesurée dans ses propositions que le groupe Monti, elle cherche également à faire diminuer la part du RNB dans les recettes du budget européen. Ses projections portent cette part à 57 % en 2027 si ses propositions étaient adoptées.

Évolution des sources de recettes du budget de l'UE



Source : communication de la Commission européenne sur le CFP

Dans cette optique, la Commission relance le projet ACCIS – Assiette Commune Consolidée de l'Impôt sur les Sociétés. La première proposition sur le sujet date de 2011. Il s'agit d'harmoniser les règles de calcul de l'imposition des bénéfices réalisés par les entreprises dans l'Union européenne. La Commission se fonde sur l'article 115 du TFUE pour proposer un tel dispositif : celui-ci prévoit que la Commission a compétence pour travailler à l'harmonisation de dispositions en lien avec le marché intérieur.

Ce projet doit s'articuler en deux phases. La première est de s'accorder sur une assiette commune, c'est-à-dire sur la base imposable qui détermine ensuite l'impôt. La deuxième est de permettre la consolidation au niveau de l'Union européenne : une entreprise pourrait alors compenser les bénéfices réalisés dans un pays avec les pertes subies dans un autre.

C'est une modification en profondeur du mode d'imposition des sociétés, qui participe à la réalisation d'un double objectif : la simplification de leur imposition pour les entreprises, et donc une attractivité plus forte de l'Europe, et la lutte contre l'optimisation fiscale.

La Commission propose qu'une fois l'ACCIS mise en place, une partie des revenus obtenus soit affectée au budget européen. L'ACCIS rapporterait 12 milliards d'euros par an, selon les calculs de la Commission. Il est par ailleurs intéressant de noter que le rapport Monti présente l'ACCIS comme une ressource propre particulièrement adaptée au budget européen, qui correspondrait aux exigences d'équité, d'efficacité et de valeur ajoutée européenne, à condition que l'assiette soit consolidée et suffisamment large pour générer un revenu conséquent.

La Commission a suggéré par ailleurs d'attribuer 20 % des recettes fondées sur le système d'échange de quotas d'émission au budget européen. Les quotas sont mis en vente par les États-membres et achetés par les entreprises. Selon la Commission, cette ressource pourrait rapporter 3 milliards d'euros par an au budget européen.

À ces deux ressources s'ajoute la contribution fondée sur les emballages en plastique non recyclés. L'idée est d'inciter les États-membres à investir davantage dans l'économie circulaire en leur imposant une contribution d'autant plus élevée que leur quantité de déchets plastique non recyclés est importante. La Commission estime le rendement possible de cette taxe à 7 milliards avec un taux d'appel de 0,80 euro par kilo.

Le rapporteur est, dans l'ensemble, très favorable à la démarche entreprise par la Commission. Il salue la relance du projet ACCIS tout en étant plus circonspect sur le calendrier de sa réalisation, d'autant plus que les enjeux techniques dans la mise en œuvre apparaissent importants. Il est plus mitigé concernant la contribution sur les plastiques, qui mettrait en place une taxe dont l'assiette aurait vocation à se réduire.

3. Outre les propositions de la commission, avancer sur la taxe numérique

Les réflexions autour de la mise en place d'une assiette commune d'impôt sur les sociétés se sont accompagnées de propositions centrées sur la taxation de la présence numérique des entreprises.

Par une lettre de septembre 2017, les premiers ministres de quatre États-membres – France, Allemagne, Italie, Espagne – ont demandé la création d'une taxe ciblant les revenus des géants du numérique sur le territoire européen. Plusieurs pays se sont montrés plutôt circonspects sur l'opportunité de cette taxe, arguant que des travaux de l'OCDE étaient en cours sur le sujet. Ils étaient partisans d'attendre la conclusion de ces travaux afin d'avoir le consensus le plus large possible.

Face à ces réserves, Bruno Le Maire a proposé en septembre 2018 de mettre en place un dispositif fiscal provisoire, qui aura vocation à disparaître lorsque la décision sera prise au niveau de l'OCDE. Cette clause de caducité a reçu un accueil prudent des autres États-membres, certains craignant que le temporaire ne devienne permanent. Le ministre des finances irlandais a ainsi exprimé sa méfiance quant au projet français.

La Commission a également avancé sur le sujet en publiant, le 21 mars 2018, une proposition de directive sur l'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative. Liant ce dispositif à celui de l'ACCIS, la proposition de directive établit une définition de la notion d'établissement stable qui comprend la présence numérique significative. L'article 5 encadre la notion de bénéfices attribuables à la présence numérique significative.

Des députés européens ont suggéré en juillet 2017 d'ajouter un quatrième critère dans la détermination de l'ACCIS, qui serait la présence digitale, selon le lieu de collecte des données personnelles.

La question n'avait pas été tranchée au moment de la rédaction de ce rapport. Le rapporteur estime qu'il est essentiel que l'Union européenne arrive à une position commune sur la taxation numérique des entreprises, dans un esprit de justice fiscale et sociale. Cette taxe numérique serait un pas vers la convergence fiscale que la France appelle de ses vœux. Surtout, cette taxe est indispensable pour garantir la cohérence de notre système de prélèvements auprès de nos citoyens, et, pour garantir son efficacité, elle doit être réalisée à l'échelle européenne.

B. GARANTIR LE MAINTIEN DES POLITIQUES TRADITIONNELLES TOUT EN INVESTISSANT DANS LES NOUVELLES PRIORITÉS : L'ÉQUILIBRE DÉLICAT RECHERCHÉ PAR LA COMMISSION

1. La Commission a esquissé dans son projet de CFP les domaines qui doivent devenir, selon elle, les nouvelles priorités de l'UE

a. La migration et la protection des frontières extérieures

La solidarité européenne dans le domaine migratoire aujourd'hui peine à s'incarner. Les accords de Dublin, qui établissent la responsabilité de traitement des demandes d'asiles, ne sont plus adaptés à la situation d'aujourd'hui. La Commission a fait un certain nombre de propositions en ce sens. À cet égard, le refus de certains pays d'accueillir un quota de migrants, en laissant la responsabilité de l'accueil des migrants aux seuls pays du Sud, est irresponsable et inacceptable.

La Commission prend acte de l'insuffisance du budget accordé à la politique de la migration dans le CFP 2014-2020 et propose une augmentation significative de l'enveloppe. 33 milliards y seront alloués ; la Commission plaide pour un renforcement du Fonds Asile et migration et la création d'un corps permanent de garde-frontières.

Deux fonds seront mobilisés : le fonds « Asile et migration », consacré au développement d'un régime d'asile européen et à la lutte contre l'immigration régulière, bénéficiera de crédits supplémentaires. Le fonds pour la gestion intégrée flèche des financements pour la coopération aux frontières et le contrôle douanier aux frontières. Les agences évoluant dans le domaine de la migration seront-elles aussi renforcées. Ainsi, le nombre de garde-frontières dans Frontex sera porté à 10 000 à compter de 2021.

Le rapporteur salue ces avancées du point de vue budgétaire. Il s'agit d'être très vigilant sur les propositions liées à la politique migratoire, trop souvent instrumentalisée par les anti-européens. Il ne faut cependant pas oublier que ce volet budgétaire devrait s'accompagner de mesures politiques fortes afin qu'une gestion solidaire des flux migratoires se mette en place.

b. La défense et la sécurité

La Commission a fait certaines propositions concernant le Fonds européen de défense. Il est prévu que 13 milliards d'euros soient consacrés au Fonds européen de défense, dont 4,1 milliards d'euros consacrés au financement de la recherche collaborative portant, dans le domaine de la défense, sur les menaces pour la sécurité, nouvelles et à venir.

Les personnes auditionnées par le rapporteur se sont félicitées de cette initiative prise par la Commission. Ce fonds va rejoindre les autres projets concernant la défense au niveau européen. Ainsi, en décembre 2017, 25 États membres ont mis en place une coopération structurée permanente : ce format permet aux États-membres volontaires de renforcer les liens dans un domaine. Dans ce cas précis, 17 projets de recherche et développement ont été identifiés et répartis. Emmanuel Macron a proposé une Initiative Européenne d'Intervention (IEI) en 2017. Ce mécanisme de coopération sera lancé d'ici la fin de l'année. Il s'agit d'améliorer la coordination entre les états-majors. Neuf pays seraient intéressés.

Le service de la recherche du Parlement européen, dans un rapport sur le coût de la non-Europe daté de 2014, chiffre le gain d'efficacité potentiel d'une politique de défense et de sécurité commune à 26 milliards d'euros par an. Le coût évalué vient majoritairement du manque d'intégration entre les différentes structures militaires des États-membres.

Au vu de ces éléments, le rapporteur ne peut que se réjouir de ces avancées dans le domaine de la défense et de la sécurité. Néanmoins, il alerte sur la persistance de certains réflexes nationaux. Ainsi, des pays européens continuent de choisir des fournisseurs autres qu'européens dans le domaine de la défense. Cela envoie des signaux plutôt contradictoires et laisse songeur sur la capacité des Européens à élaborer une vision stratégique cohérente sur le sujet. Le rapporteur insiste sur la nécessité d'envisager, à terme, un transfert de moyens nationaux au niveau européen. Ce transfert ne pourra intervenir avant la définition d'un projet politique et d'une vision commune sur la défense et la sécurité européenne. Le rapporteur invite d'ailleurs à être vigilant : il ne s'agit pas d'opérer un transfert budgétaire avant même que la vision politique soit élaborée et portée au niveau européen.

c. Investir sur la jeunesse

La Commission fait un certain nombre de propositions qui visent à investir dans les générations futures. Le programme phare de l'Union européenne, Erasmus +, voit sa dotation budgétaire être doublée, pour atteindre 30 milliards d'euros. La Commission souhaite que ce programme devienne plus inclusif, qu'il puisse être étendu notamment aux apprentis.

La Commission ambitionne également d'accorder plus de moyens au Corps européen de solidarité. Ce programme, lancé en 2016, permet aux jeunes Européens de participer à des actions de solidarité en Europe et ailleurs. Le financement européen vient souvent en addition à des financements nationaux. Ce programme est complémentaire d'Erasmus +, en ce qu'il contribue à développer les compétences professionnelles et l'autonomie des jeunes. Il renforce également la solidarité intergénérationnelle et participe de la création d'une génération au sentiment européen.

Enfin, une partie des fonds de cohésion sont également fléchés afin de ramener les jeunes vers l'emploi. Le taux de chômage des jeunes restant élevé, l'initiative pour l'emploi des jeunes, intégrée dans le fonds social européen, vise à faciliter l'intégration de jeunes éloignés du marché de l'emploi dans la vie active.

Le rapporteur salue ces engagements forts en direction de la jeunesse. Il se félicite de ces mesures qui visent à ancrer l'Union chez les jeunes générations, à leur ouvrir des opportunités et à nourrir leur citoyenneté européenne. Mais il déplore que certaines idées ambitieuses présentées par le président de la République Emmanuel Macron n'aient pas été reprises, notamment son idée d'universités européennes, présentée en septembre 2017 lors du discours de la Sorbonne.

d. Les engagements climatiques

La Commission a fait un certain nombre de propositions sur l'environnement et le climat. Elle propose de renforcer la conditionnalité des paiements directs aux agriculteurs, afin d'assurer que leurs actions sont aussi bénéfiques pour l'environnement. Elle renforce le programme LIFE, qui vise à financer des projets innovants dans le domaine de l'environnement et du climat. De manière plus générale, pour s'inscrire dans la logique de l'accord de Paris, la Commission suggère de porter à 25 % la part des dépenses de l'UE contribuant à la réalisation des objectifs en matière de climat. Par ailleurs, deux ressources propres dans le panier proposé ont vocation à accélérer le changement de modèle : la ressource issue du système d'échange des quotas d'émission, et la contribution nationale fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés.

Le rapporteur, au vu des enjeux conséquents, réitère sa conviction que le budget européen doit être un levier majeur pour accompagner les États dans la transition énergétique. De ce point de vue, il se félicite de l'engagement pris par la Commission, mais invite à la mise en œuvre d'un réel outil d'évaluation des politiques aux objectifs environnementaux.

2. Les politiques dites traditionnelles de l'Union européenne sont, elles, impactées par une baisse des crédits attribués

De manière générale, la France déplore le manque d'ambition du budget proposé par la Commission. Plus spécifiquement, les diminutions des crédits alloués à la politique agricole commune et des fonds de cohésion vont dans le sens inverse de la position de la France.

a. La Politique Agricole Commune

La PAC repose aujourd'hui sur deux piliers. Le premier est celui des aides directes aux agriculteurs, qui a pour objectif de leur assurer un revenu minimal. Le deuxième pilier est celui de la politique de développement rural, qui s'inscrit dans une démarche de cofinancement avec les États-membres, que ce soit sur la

modernisation des exploitations ou sur la formation des agriculteurs à l'agriculture biologique.

La Commission a fait le choix de proposer une diminution des crédits accordés à la politique agricole commune. 365 milliards sont prévus, ce qui représente une diminution en termes réels évaluée à 15 %.

Sa proposition détaille un nouveau modèle de mise en œuvre assurant, selon elle, une plus grande flexibilité et une simplification du système. Concrètement, elle souhaite s'acheminer vers une forme de gestion partagée, dans laquelle elle fixerait les objectifs et les États seraient chargés de leur déclinaison opérationnelle. Cette réforme prévoit aussi un plafonnement et une dégressivité des paiements directs, avec l'objectif de répartir l'enveloppe de manière plus équilibrée entre les exploitants. Elle suggère également de revoir les modalités de « verdissement », politique visant à instaurer un modèle agricole plus respectueux de l'environnement, en promouvant notamment la diversification des cultures. La Commission souhaite par ailleurs évoluer.

La France, loin d'être arc-boutée sur un *statu quo*, est largement favorable à une modernisation. Les faits plaident pour une réforme en profondeur : 80 % des paiements sont aujourd'hui versés à 20 % des agriculteurs. Le modèle doit donc être repensé afin que les financements de la PAC puissent contribuer à la transformation du modèle agricole. Des questions se posent également sur l'efficacité de la conditionnalité des aides en matière d'objectifs environnementaux. Ainsi, selon l'audit de la Cour des comptes européenne⁽¹⁾, l'efficacité de cette conditionnalité serait très faible et les modalités de verdissement seraient en plus sources d'une complexité accrue. Elle appelle donc à l'élaboration d'une logique d'intervention complète, avec une identification précise des besoins et des objectifs.

Pour la France, le constat fait par la Commission est le bon, mais la solution n'est pas adaptée. La modernisation, pour être conduite, nécessite des aides européennes. Le rapporteur plaide pour un maintien des crédits alloués à la PAC (UE 27) pour le CFP 2020-2027, estimant qu'une diminution des crédits de la PAC contribuerait à fragiliser un secteur déjà vulnérable. Il appelle également à une réelle simplification du système d'attribution, qui engendre des difficultés majeures pour les bénéficiaires.

b. La politique de cohésion

L'objectif affiché de cette politique communautaire, dont l'élaboration remonte aux années 1970, est de réduire les écarts entre les différentes régions. Cette politique prend une véritable ampleur lors des premiers élargissements. Alors que les pays fondateurs avaient des niveaux de développement comparables, les pays entrés en 1973 sont moins riches. Afin d'y remédier, le Fonds européen

⁽¹⁾ Rapport spécial n°21/2017 : le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement.

de développement économique régional (FEDER) est créé en 1975. Il redistribue des financements aux régions identifiées comme étant les plus en difficulté.

Au fur et à mesure des élargissements, la politique de cohésion s'est développée et les instruments se sont diversifiés. Aujourd'hui, les fonds structurels d'investissement européens – fonds structurels – sont composés de cinq fonds : le fonds de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE), le fonds européen agricole pour le développement agricole (FEADER), le fonds de cohésion, et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

L'Union européenne a déterminé trois catégories de régions :

- *les régions les moins développées : PIB/habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne ;*
- *les régions en transition : PIB/habitant compris entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'Union européenne ;*
- *les régions les plus développées : PIB/habitant supérieur à 90 % de la moyenne de l'Union européenne.*



Source : site de la Commission européenne

L'appartenance à une catégorie détermine ensuite l'éligibilité aux différents fonds européens. La présente carte montre qu'un certain nombre de régions françaises sont encore des régions en transition.

La Commission propose une diminution des fonds de cohésion et introduction de nouvelles conditions pour leur répartition. En termes réels, la baisse est estimée à 7 % (273 milliards d'euros pour Fonds Européen de Développement Régional et Fonds de cohésion, 101 milliards pour le Fonds Social Européen). Or, ces fonds sont essentiels pour assurer le rattrapage de certaines régions et pour maintenir un certain niveau de développement.

Le rapporteur se dit favorable à une révision des critères d'attribution des fonds. Le produit brut par habitant est, aujourd'hui, le seul indicateur pour le versement de ces fonds. La Commission propose de lui substituer une série de critères, incluant notamment le taux de chômage des jeunes. Le rapporteur salue cette avancée et suggère d'aller plus loin, par exemple en évaluant la justesse de ces critères plus fréquemment.

C. LA ZONE EURO DOIT ÊTRE RÉFORMÉE EN VUE DES CHOCS FUTURS

La zone euro est une union monétaire qui manque de cadre politique clair. Une réforme sur le volet économique doit être accompagnée de modifications profondes de sa gouvernance politique, afin de renforcer la place de la monnaie commune dans le système international.

1. La zone euro a surmonté la crise de 2008

La crise de 2008, débutée aux États-Unis, s'est ensuite propagée en Europe, ralentissant durablement la croissance des membres de l'Union européenne et mettant à l'épreuve la zone euro.

a. L'Union européenne a traversé en 2008 une récession aux conséquences majeures sur les citoyens européens

La crise financière s'est transformée en crise économique, qui a déstabilisé les États et ralenti l'économie. À partir de 2012, le produit intérieur brut de la zone euro a commencé à reculer. Cela s'est traduit par une baisse d'activité importante : en avril 2013, le taux de chômage dans la zone euro s'établissait à 12,2 %, selon Eurostat. Les jeunes étaient particulièrement touchés, avec un taux à 24,4 % en avril 2013.

Des mesures fortes ont été prises pour endiguer la crise, notamment pour les pays les plus vulnérables. Le mécanisme européen de stabilité a été créé en 2012. Il intervient auprès des États dont le financement auprès des marchés est problématique, du fait de taux trop élevés. Grâce à un capital, le mécanisme peut se financer à des taux intéressants sur les marchés, et ainsi aider les pays en faisant la demande. Il joue cette fonction d'intermédiaire à certaines conditions, dont la

mise en œuvre par le bénéficiaire d'un programme d'ajustement macroéconomique.

b. Dix ans plus tard, la croissance est revenue dans la zone euro

Le président de la Commission, dans son discours sur l'état de l'union de 2017, s'est félicité que le vent souffle de nouveau dans les voiles de l'Europe. L'élément révélateur de ce nouvel environnement favorable est la fin de la tutelle des créanciers de la Grèce depuis l'accord de juin 2018. Elle va maintenant être en mesure de se financer elle-même sur les marchés financiers. Alors que la sortie de la Grèce de la zone euro a été envisagée à plusieurs reprises, le pays, avec l'aide de ses partenaires européens, a réussi à se réformer et à apurer ses comptes.

c. Le retour de la croissance ne doit pas faire oublier que la zone euro reste encore vulnérable

Les réformes doivent être menées à leur terme pour anticiper la prochaine crise. Le rapporteur est convaincu de l'absolue nécessité d'agir maintenant, alors que l'environnement économique est favorable, plutôt que d'agir dans la précipitation, dans l'urgence, lorsque le prochain bouleversement surviendra.

2. La commission a proposé de nouveaux mécanismes, afin de la renforcer

La Commission, consciente de ces enjeux, s'attache à renforcer la zone euro dans le prochain CFP. Concernant l'Union économique et monétaire, la Commission propose deux nouveaux outils en vue de son approfondissement.

Le premier est un mécanisme européen de stabilisation des investissements : en cas de choc asymétrique traversé par un État membre, ce dispositif vise à maintenir le niveau des investissements dans les domaines prioritaires (prêt de la Commission, pour le compte de l'UE).

Le deuxième est un programme d'appui aux réformes, qui se décompose en trois éléments :

- *un outil d'aide financière aux réformes (22 milliards d'euros), sous la forme d'une enveloppe attribuée par appels à projets ;*
- *un outil visant à fournir une expertise technique aux réformes (0.84 milliard d'euros) ;*
- *un mécanisme de soutien à la convergence pour les États souhaitant intégrer la zone euro (2.16 milliards d'euros).*

Les différentes personnes rencontrées en audition ont salué cette proposition, qui représente un pas dans la bonne direction.

Pour autant, l'intégration d'une ligne budgétaire pour la zone euro dans le budget européen pose un certain nombre de questions. Si cela améliore la transparence et le contrôle par le Parlement, cette présence dans le budget européen signifie également que des députés européens, appartenant à des pays non membres de la zone euro, pourraient voter sur cette ligne budgétaire.

3. La France propose d'aller plus loin dans la réforme

La France a salué les avancées de la Commission sur la zone euro, mais déplore la timidité des propositions. Il semble nécessaire de doter la zone euro d'un budget propre, impliquant seulement les 19 membres de la zone euro. Ce budget pourrait alors se révéler être un véritable instrument d'investissement.

La France et l'Allemagne sont arrivées à une forme d'accord lors du sommet de Meseberg, notamment sur la création d'un budget de la zone euro d'ici à 2021. La gouvernance de ce budget est encore à discuter : la question d'un ministre des finances de la zone euro n'est pas encore tranchée. Le rejet immédiat par certains États membres des propositions franco-allemandes est regrettable : le statu quo en la matière n'est pas souhaitable.

La France est également favorable à une plus grande union bancaire. Un rapport du service de recherche du Parlement européen, paru en 2014, évaluait le « coût de la non-Europe », c'est-à-dire le gain potentiel de la mise en œuvre de certaines politiques. Le gain d'efficacité associé à l'achèvement d'une union bancaire est estimé à 35 milliards d'euros par an. Ce calcul repose sur les pertes constatées à la suite de la recapitalisation des banques, lors de la crise de 2008. Une union bancaire permettrait de mutualiser les risques et donc d'atténuer les effets de potentielles crises à venir.

Le rapporteur appuie la demande des autorités françaises d'avoir une position plus ambitieuse sur la zone euro. Il semble cohérent d'avoir un budget associé à la monnaie unique. Il convient cependant de ne pas exclure d'emblée les pays non membres : tous les États-membres ont vocation à rejoindre la zone euro.

III. IL EST ESSENTIEL D'ABOUTIR À UN BUDGET ÉQUILIBRÉ, À LA HAUTEUR DES AMBITIONS DES EUROPÉENS

A. LE PARLEMENT ET LE CONSEIL DOIVENT TROUVER UN ACCORD À PARTIR DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

1. La procédure d'adoption du CFP

Le processus d'adoption du budget européen présente une particularité : le volet dépenses et le volet recettes ne sont adoptés ni de la même manière, ni en même temps.

Le volet dépenses est adopté par le Conseil sous la forme d'un règlement fixant le CFP. L'article 312 du TFUE prévoit la procédure d'adoption du Cadre Financier Pluriannuel. Le Conseil adopte un règlement qui fixe le CFP, selon une procédure législative spéciale. Il statue à l'unanimité, après l'approbation du Parlement européen : celui-ci peut rejeter ou approuver le texte, mais ne peut déposer d'amendements.

L'alinéa 5 de l'article précise que tout au long de la procédure, les trois institutions – Parlement, Conseil et Commission – doivent prendre « toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption ».

Le volet recettes prend la forme d'une décision, prise par le Conseil à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. Cette décision sur les dispositions régissant les ressources propres de l'Union doit être approuvée par l'ensemble des États-membres, selon les règles constitutionnelles en vigueur dans chaque État. Cette procédure est détaillée à l'article 311 du TFUE.

Le budget européen est nécessairement à l'équilibre, comme le dispose l'alinéa 1 de l'article 310 du TFUE. Le recours à l'emprunt pour financer le volet dépenses est donc, d'emblée, exclu.

2. Les réactions aux propositions de la Commission laissent présager des négociations longues

Le CFP actuel s'achevant en 2019, les négociations pour le prochain CFP – 2021-2027 – ont déjà commencé. **La Commission a fait une proposition le 2 mai 2018** d'un budget de 1 135 milliards d'euros (en prix constants) en engagements sur la période 2021-2027. Cela correspond à 1,1 % du revenu national brut de l'Union européenne à 27 États (UE-27).

a. Le Parlement européen

Avant que la Commission ne publie ses propositions, le Parlement a adopté deux résolutions qui constituent son mandat de négociation.

- *le 14 mars 2018 : publication de la position du Parlement sur le CFP, dans laquelle il appelle à un maintien des politiques traditionnelles de l'Union et invite l'Union à accroître son rôle dans les domaines de la migration, de protection des frontières extérieures et de sécurité intérieure (défense européenne) ;*
- *le 15 mars 2018 : sur l'Assiette Commune Consolidée pour l'Impôt sur les Sociétés (ACCIS) (amende la directive de la Commission).*

Après la proposition de la Commission du 2 mai, le Parlement a adopté une proposition de résolution le 25 mai 2018. Le Parlement européen déplore que la proposition de la Commission ne soit pas plus ambitieuse. Il alerte sur la réduction du CFP à périmètre constant (UE 27) et met en garde contre :

- *la diminution du niveau de la PAC de 15 % ;*
- *la diminution de la politique de cohésion de 10 %, dont 6 % de diminution pour le Fonds social européen ;*
- *la diminution de l'ensemble du CFP à un niveau de 1.08 % alors même qu'il préconisait dans sa résolution de mars de fixer le plafond à 1.3 % du RNB de l'UE à 27.*

Il appelle par ailleurs à un engagement plus important en termes de développement durable, de lutte contre les discriminations et d'égalité hommes/femmes. À l'inverse, il se déclare plutôt satisfait :

- *de la création d'un mécanisme ayant vocation à intervenir en cas de défaillance généralisée de l'état du droit dans un État-membre ;*
- *de la création d'un mécanisme de stabilisation des investissements ;*
- *des propositions de la Commission pour un budget plus flexible.*

Il salue la volonté de la Commission de vouloir réformer la directive sur les ressources propres et d'appeler à la suppression des rabais. Enfin, il appelle à sanctuariser la révision à mi-parcours en la rendant juridiquement contraignante.

b. Les États-membres

Les négociations entre les États-membres ont débuté. Malgré les consultations menées en amont par la Commission, les positions des différents États sont encore éloignées. Or, le Conseil doit statuer à l'unanimité sur une proposition de CFP.

Les pays nordiques, ainsi que l'Autriche et les Pays-Bas, souhaitent diminuer encore le budget total, afin d'arriver à un volume équivalent à 1 % du RNB. À l'inverse, les pays qui bénéficient des fonds de cohésion, tels la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie, militent pour un maintien des fonds accordés au programme de la cohésion. Enfin, la diminution des fonds alloués à la politique agricole commune est loin de faire l'unanimité. Le rapprochement de toutes ces positions pour arriver à un consensus avant le Conseil européen de décembre semble optimiste. La Commission, elle, a indiqué que les premières discussions menées en septembre étaient plutôt encourageantes.

Le déroulement des négociations précédentes autour des CFP donnent certaines indications la tendance prise par le niveau des crédits au cours des discussions. L'accord se conclut systématiquement à la baisse. Au vu du niveau initial de la proposition de la Commission, ces précédents apparaissent quelque peu inquiétants.

3. La Commission souhaite pourtant conclure avant les élections européennes

La Commission a par ailleurs fixé un calendrier ambitieux, qui verrait l'adoption du CFP aboutir avant les élections du Parlement européen prévues pour mai 2019. Cela revient à obtenir l'accord du Parlement lors de sa dernière session plénière en mars 2019. La Commission, pour accélérer le déroulement des négociations, a consulté en amont les États-membres. Elle a ensuite tenté de tenir compte les différents points de vue et de les agréger dans sa proposition, avec l'objectif affiché de conclure les négociations avant la fin de son mandat.

Un tel calendrier présente un véritable défi démocratique. L'adoption d'un budget pour sept ans par une Commission et un Parlement européen sur le départ, alors même que le déficit démocratique de l'Union européenne est régulièrement dénoncé, pose problème.

Le rapporteur mesure les difficultés présentées par la Commission en termes de calendrier. Reporter la conclusion de l'accord à après les élections européennes est susceptible d'entraîner de très importants retards dans l'engagement des fonds européens, ce qui se fait toujours au détriment des bénéficiaires. Pour autant, le rapporteur s'inquiète des vellétés de la Commission d'aboutir à un accord avant les élections européennes. Une telle conclusion priverait les élections européennes de tout enjeu et ferait la part belle aux partis extrêmes, qui seraient ainsi les seuls en mesure de mener campagne. Il invite

l'ensemble des institutions à ne pas priver d'enjeux cette élection, au risque de contribuer à la montée du péril qu'elles essaient d'endiguer.

Au vu de la problématique de calendrier cette année, le rapporteur invite à lancer une réflexion sur la période du CFP et la possibilité d'aligner le cycle budgétaire avec le cycle démocratique, c'est-à-dire de conclure un CFP pour une période de cinq années et non pas sept.

B. CES NÉGOCIATIONS DOIVENT ÊTRE L'OPPORTUNITÉ DE S'INTERROGER SUR LE PROJET EUROPÉEN QUE SOUHAITE PORTER LA FRANCE

Les négociations pour le prochain cadre financier pluriannuel sont un moment déterminant pour décider des prochaines priorités de l'Union. Il est essentiel de s'accorder d'abord sur des domaines d'action politique, pour ensuite leur attribuer un financement à la hauteur, plutôt que raisonner à l'inverse.

1. Dans un environnement international instable, l'Union représente la stabilité

L'Union européenne, de par sa nature, est très attachée au multilatéralisme, qui est aujourd'hui attaqué par plusieurs nations.

a. Le multilatéralisme prôné par l'Union est mis à mal

Au-delà du Brexit et des incertitudes qui y sont attachées, l'environnement international devient de plus en plus instable. Le président Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union en 2018, faisait ce constat : « dans le monde d'aujourd'hui, l'Europe ne peut plus avoir l'assurance que les engagements qui furent pris hier seront encore tenus demain. Les alliances d'hier ne seront peut-être plus les alliances de demain. »

Ainsi, le rejet du multilatéralisme par le président américain Trump s'est incarné à de multiples reprises depuis le début de son mandat. En juin 2018, il s'est désolidarisé du communiqué final issu au sommet du G7. Il a par ailleurs multiplié les critiques contre l'OTAN, incitant fortement les pays européens au « partage du fardeau » en termes de dépenses. Sur plusieurs dossiers internationaux, les États-Unis se sont inscrits en porte à faux de la position européenne : transfert de l'ambassade américaine à Jérusalem, sortie de l'accord de Paris, dénonciation unilatérale de l'accord sur le nucléaire iranien. Cette dernière est source d'une importante insécurité juridique pour les entreprises implantées en Iran, qui sont en train d'y renoncer progressivement.

L'Union doit également faire face à une crispation de ses relations avec la Russie. En mars dernier, après une enquête sur l'empoisonnement sur le territoire britannique de l'ancien agent russe Sergueï Skripal au Novitochok, la première ministre britannique Theresa May a accusé la Russie d'être responsable de cet

empoisonnement. Plusieurs pays européens – Allemagne, France, Pays-Bas – ont expulsé des diplomates russes, pour marquer leur défiance sur ce dossier. La Russie a procédé de même. Cet épisode s’inscrit dans un contexte de relations déjà tendues entre la Russie et l’Union européenne, alors que des mesures restrictives ont déjà été prises par l’Union en réaction à l’annexion illégale de la Crimée.

L’ensemble de ces éléments plaide pour un renforcement de l’Union européenne, afin que celle-ci puisse présenter un front uni aux pays extérieurs. Des avancées peuvent déjà être notées : ainsi la Commission a présenté une série de mesures pour protéger les entreprises désireuses de continuer à investir en Iran des sanctions américaines. Le rapporteur estime qu’il est nécessaire d’aller plus loin, notamment dans la définition d’une politique extérieure commune.

b. L’Union doit préserver ses acquis

L’Union européenne aujourd’hui peut s’appuyer sur un certain nombre d’acquis pour protéger les citoyens européens des bouleversements internationaux.

Le marché intérieur est l’une des réussites les plus visibles de l’Union européenne. Dès le traité de Rome en 1957, l’idée d’éliminer les barrières entre États était présente. La réalisation du marché intérieur se fait ensuite progressivement, et n’est toujours pas complètement achevée. Le marché intérieur repose sur la garantie de quatre libertés : liberté de circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. Aujourd’hui, 66 % du commerce des pays de l’Union se fait entre États-membres. L’importance des échanges s’explique bien sûr par la proximité géographique. Mais ces échanges ont été largement favorisés par la progressive harmonisation fiscale, le principe de la reconnaissance mutuelle, la possibilité de commercer sans frictions.

Les acquis du marché intérieur sont aujourd’hui d’autant plus visibles qu’un État doit faire le choix de quitter ou de rester dans ce marché. Ce marché, ce n’est pas seulement 500 millions de consommateurs, mais aussi la possibilité pour les étudiants d’étudier à l’étranger, la certitude de voyager sans barrières, l’opportunité de s’installer dans un autre État-membre avec un maintien de ses droits sociaux.

Mais l’Union européenne est plus qu’une union commerciale. C’est la possibilité pour les pays européens de parler d’une seule voix face à des partenaires au poids économique, diplomatique important. La Commission commence à affirmer son refus de laisser les géants du numérique dicter les règles. Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence, s’est saisie du sujet de la taxation des multinationales sur le territoire européen, en lançant plusieurs enquêtes sur les pratiques de rescrit fiscal de certains États. Comme elle, Le rapporteur croit que chaque entreprise doit payer sa juste part d’impôt.

Par ailleurs, consciente des enjeux présentés par le traitement des données personnelles, la Commission a travaillé à l’entrée en vigueur du règlement général de protection des données (RGPD). Ce règlement impose un traitement uniforme

des données sur l'ensemble du territoire européen : il sécurise de nouveaux droits aux internautes et durcit les sanctions en cas d'abus. L'Union européenne se pose ici en garante du droit des citoyens.

Jacques Delors écrivait en 1998 : « Je refuse une Europe qui ne serait qu'un marché, une zone de libre-échange sans âme, sans conscience, sans volonté politique, sans dimension sociale. Si c'est vers ça qu'on va, je lance un cri d'alarme ». Or aujourd'hui, l'Union a aussi une dimension sociale, protectrice, certes moins visible mais bien présente. Par l'intermédiaire du Fonds social européen, l'Union finance des projets à vocation sociale. La réforme de la directive sur les travailleurs détachés, conclue en mai 2018, est également la preuve que l'Union peut avancer sur le sujet. Que ce soit par le levier financier, ou par la norme, l'Union, bien qu'ayant une compétence limitée, instaure un cadre pour une Europe sociale. Celui-ci s'incarne dans le socle européen des droits sociaux, approuvé par les institutions européennes le 17 novembre 2017.

Le rapporteur en est convaincu : dans un environnement toujours plus incertain, l'Union européenne participe à protéger les citoyens européens et peut être un facteur de stabilité au niveau international. L'Union pourrait aller plus loin : le rapporteur estime qu'il est nécessaire d'instaurer un système de préférence européenne lorsque des marchés publics sont publiés dans des domaines stratégiques, comme les investissements d'infrastructure. Cela participerait à renforcer le marché intérieur et à construire une solidarité de fait entre les membres de l'Union.

2. Une vraie réflexion doit être engagée sur la valeur ajoutée européenne

Le budget européen apporte des financements en complément des investissements engagés à l'échelle nationale. Il permet de mener des politiques publiques qui ne peuvent être engagées par les États seuls, soit car elles seraient trop coûteuses, soit car l'échelon national n'est tout simplement pas adapté.

a. L'utilisation des fonds de cohésion doit être repensée

- i. L'attribution et le pilotage des fonds européens se fait au niveau des États-membres

La Commission conclut un accord de partenariat avec chaque État-membre visant à établir un diagnostic général et les objectifs à remplir dans l'attribution des fonds. En France, depuis 2014, la gestion de la majeure partie des fonds de cohésion a été confiée aux régions. Les autorités de gestion ont été associées à la rédaction de l'accord, en lien avec le Commissariat général à l'égalité des territoires.

Les régions élaborent des programmes opérationnels régionaux auxquels sont associés les indicateurs de performance. Des appels à projets sont publiés, chacun présentant des conditions d'éligibilité définies en amont. Le contrôle est

ensuite effectué par une autorité d'audit, la commission interministérielle de contrôle. Celle-ci, par le biais d'inspecteurs en régions, conduit des opérations de contrôle aléatoires. Elle présente une stratégie d'audit à la Commission en début et en fin de programmation.

Le rapporteur a été alerté à plusieurs reprises sur les différences importantes entre les régions concernant le processus d'attribution des fonds. Il s'interroge sur le niveau de contrôle et invite le gouvernement à renforcer ces contrôles, afin de s'assurer que ces fonds sont attribués à des projets véritablement porteurs d'une valeur ajoutée européenne. La Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, a lancé une enquête sur le bilan du transfert de gestion des fonds européens aux régions, à la demande de la commission des finances de l'Assemblée. Le rapporteur salue l'initiative de cette enquête : il est primordial de vérifier que le transfert de fonds n'entraîne pas une diminution de la valeur européenne des projets financés.

ii. La conditionnalité dans le versement des fonds est un premier pas dans la bonne direction

Le rapporteur salue à cet égard la décision de conditionner l'attribution des fonds européens à un respect de l'état de droit. La Commission justifie cette prise de position par les répercussions que peuvent avoir les défaillances d'un État sur le reste des pays membres. Il n'est pas question de priver les bénéficiaires directs, mais bien d'adresser un message clair à un État ne respectant pas les valeurs de l'Union européenne.

La France plaide elle pour que plusieurs conditions soient attachées au versement des fonds de cohésion. Elle souhaite que des critères visant à une convergence sociale et fiscale soient également instaurés. En effet, la logique qui prévaut à l'instauration des fonds structurels est la solidarité et le rattrapage de certaines régions. Or, certains pays ont mis en place des dispositifs fiscaux et sociaux particulièrement avantageux pour les contribuables et résidents : de telles politiques semblent incohérentes avec des versements européens. Si la France peine à fédérer les autres États-membres pour une plus grande convergence, elle continue de penser qu'une plus grande harmonie fiscale et sociale entre les pays est souhaitable. Le rapporteur ne peut qu'être en accord avec cette position, cohérente avec sa vision d'une Europe dans laquelle la concurrence déloyale n'a pas sa place.

Alors que des dispositifs pour garantir le respect de l'état de droit sont à l'état de projet dans l'Union, le rapporteur s'inquiète du maintien des fonds à destination de la Turquie, versés dans le cadre de sa pré-adhésion, alors même que ce projet est à l'arrêt depuis des années. La Cour des comptes européenne, dans un rapport de 2018, a souligné que de 2007 à 2020, la Turquie devait recevoir 9 milliards d'euros au titre de l'Instrument d'aide de pré-adhésion ; selon elle,

l'efficacité de ces aides avait été très limitée⁽¹⁾. La Commission elle-même a constaté dans son rapport de 2018⁽²⁾ que depuis l'état d'urgence instauré en juillet 2016, 150 000 personnes ont été placées en détention et plus de 110 000 fonctionnaires ont été licenciés. Au vu de ces différents éléments, il apparaît urgent de reconsidérer l'aide versée à la Turquie au nom de sa pré-adhésion.

b. Le rapporteur tient par ailleurs à saluer la mise en place d'un nouvel outil visant à favoriser l'investissement, le programme InvestEU

Ce programme, présenté par la Commission en mai, qui s'inscrit dans la continuité du plan Juncker. Il a pour objet de rassembler l'ensemble des instruments financiers utilisés par l'Union Européenne dans un programme unique, afin de soutenir l'investissement et l'innovation dans l'Union.

15 milliards d'euros venant du budget de l'Union Européenne seront mobilisés pour atteindre une mobilisation de fonds à hauteur de 650 milliards d'euros d'investissements publics et privés. La garantie de l'union sera sollicitée elle à hauteur de 38 milliards d'euros.

La mise en place de ce programme vise aussi à simplifier la procédure d'investissement, avec l'existence d'un programme unique, constituant ainsi le seul point d'entrée pour les porteurs de projets souhaitant solliciter ces fonds.

Ce fonds sera concentré dans quatre domaines différents, avec la garantie de l'Union répartie de la manière suivante :

- *des infrastructures durables (11,5 milliards d'euros) ;*
- *la recherche et l'innovation (11,25 milliards d'euros) ;*
- *les petites entreprises (11,25 milliards d'euros) ;*
- *l'investissement dans les structures sociales et l'éducation (4 milliards d'euros).*

Le rapporteur salue cet effort à destination de l'investissement privé. Il plaide par ailleurs pour une meilleure articulation entre les fonds mobilisés par le programme Invest EU et les fonds de cohésion. Si l'ensemble des projets financés par les fonds de cohésion ne sont pas adaptés à la logique d'InvestEU, il paraît essentiel d'introduire une logique d'investissement, plutôt que de maintenir un système fondé entièrement sur une logique de subvention.

(1) *Rapport spécial n°7-2018 - L'aide de préadhésion de l'UE en faveur de la Turquie: des résultats encore limités.*

(2) *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social, et au Comité des régions – Communication de 2018 sur la politique d'élargissement de l'Union.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères : Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes ; M. Gaël Veyssière, directeur de cabinet.

Commission européenne : Mme Isabelle Jégouzo, cheffe de la Représentation de la Commission européenne en France.

Parlement européen : M. Jean Arthuis, député européen, président de la commission des budgets ; M. Alain Lamassoure, député européen, membre de la commission des budgets.

Secrétariat général aux Affaires européennes : Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale.

Direction du budget : M. Morgan Lahrant, sous-directeur ; Mme Anne-Céline Didier, cheffe du bureau des finances et politiques de l'Union européenne.

Banque européenne d'investissement : M. Stéphane Saurel, conseiller senior ; M. Grégoire Chauvière Le Drian, conseiller de M. Ambroise Fayolle.

Université Paris 1-Sorbonne : Mme Agnès Bénassy-Quéré, professeur associée, économiste.

CEPII : M. Michel Aglietta, conseiller et économiste.

Fondation Robert Schuman : M. Jean-Dominique Giuliani, président.

Institut Jacques Delors : Mme Eulalia Rubio, chercheuse senior en charge des Affaires économiques et sociales, budget européen.

Institut Friedland : M. Thierry Philipponnat, directeur ; M. Serhane Dendani, chargé de mission.

Confrontations Europe : M. Hervé Jouanjean, vice-président et ancien directeur général de la direction générale du budget de la Commission européenne.