



N° 1950

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mai 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur le **cadre financier pluriannuel**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTOPHE JERRETIE,
Député

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; M. André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI, M. Christophe NAEGELEN, Mme Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, Frédérique DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION.....	7
I. LA NÉGOCIATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021/2027 CHERCHE À DÉPASSER DES DÉBATS ANCIENS ET À RELEVER DES DÉFIS INÉDITS	11
A. L'EXERCICE COMPLIQUÉ DE LA NÉGOCIATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL.....	11
1. L'architecture institutionnelle du cadre financier pluriannuel.....	11
a. Le règlement fixant le cadre financier pluriannuel.....	12
b. Un accord interinstitutionnel	13
c. Les actes relatifs aux ressources propres	14
i. Une proposition de décision du Conseil pour fixer les grandes orientations	15
ii. Trois propositions de règlements du Conseil pour définir les modalités d'exécution et de gestion des ressources.....	16
d. Les multiples règlements sectoriels.....	17
2. La négociation du précédent CFP avait souligné les difficultés de l'exercice ...	19
a. La durée des négociations du CFP 2014-2020 a été la cause de problèmes importants de mise en œuvre des programmes	19
b. Les rapports de force de la négociation précédente évoluent sensiblement	19
3. La possibilité de révision à mi-parcours : une soupape pour la négociation qui a mené à des changements très concrets	20
B. UNE NÉGOCIATION MARQUÉE PAR DES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES.....	22
1. Un calendrier proposé par la Commission volontairement très optimiste mais qui s'est heurté à la contrainte des élections européennes	22
2. Le prochain cadre financier pluriannuel sera le premier à prendre en compte le Brexit.....	23
a. Une proposition dont l'évaluation reste soumise à discussion	23
b. Les différents éléments d'incertitude liés au Brexit.....	26

c. La fin des dispositifs de correction des contributions prévue à une échéance de cinq ans	28
d. La proposition de la Commission reste assez vague quant aux moyens destinés à pallier le manque de ressources laissé par le Brexit	29
3. En dépit de ces incertitudes, la négociation a avancé assez rapidement.....	29
a. La négociation de la boîte à outils	29
b. Le Parlement européen s’est exprimé à plusieurs reprises sur le prochain cadre financier pluriannuel	30
i. Concernant les dépenses	30
ii. Concernant les recettes	31
c. L’analyse pertinente de la Cour des comptes européenne.....	31
II. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION TENDE DE MODERNISER LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	33
A. UNE PROPOSITION VISANT À RATIONALISER LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	33
1. Vers plus de lisibilité et de concentration des crédits	33
2. L’affirmation bienvenue de plus de flexibilité dans la dépense	34
a. L’accroissement de la flexibilité dans les programmes, et entre les programmes.....	34
b. Le renforcement de la flexibilité à l’échelle du CFP entre rubriques et exercices dans la continuité des possibilités existantes	35
3. Le maintien et le développement des instruments spéciaux	36
4. L’affirmation progressive d’une plus grande conditionnalité dans l’octroi des fonds européens.....	37
B. LA NÉCESSAIRE AFFIRMATION DE NOUVELLES PRIORITÉS PAR LA COMMISSION NE DOIT PAS SE FAIRE AU DÉTRIMENT DES POLITIQUES « TRADITIONNELLES »	39
1. Les nouvelles priorités répondent à des besoins fortement exprimés par les États membres	39
a. Immigration et sécurité : la crise migratoire a montré un manque de préparation de l’Europe auquel il est urgent de remédier	39
b. Recherche et éducation : des secteurs d’avenir prioritaires.....	40
i. Horizon Europe	41
ii. <i>InvestEU</i>	42
iii. Programme pour une Europe numérique	43
c. Climat : une préoccupation budgétaire transversale.....	44
2. Les politiques traditionnelles ne doivent pas être sacrifiées sur l’autel de la réduction des dépenses	45
a. La politique agricole commune : une véritable politique communautaire à redynamiser.....	45
i. Une proposition pour la première fois en baisse par rapport au cadre financier précédent.....	45
ii. Neuf objectifs pour la PAC modernisée.....	46

iii. Pour atteindre ces objectifs, la Commission définit quatre principes de travail dans la nouvelle politique agricole commune :.....	46
b. La politique de cohésion : pour un rééquilibrage raisonné.....	48
i. Des crédits en baisse et une réorientation géographique	49
ii. Une méthode de calcul de l’attribution des fonds enrichie de nouveaux critères	49
iii. Une volonté de simplification et de rationalisation	50
C. UNE AMBITION TROP RÉDUITE ET DISPERSÉE SUR LA QUESTION DES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DE L’UNION.....	52
1. Le débat ancien des véritables ressources propres.....	52
a. Le financement du budget de l’Union laisse une grande part aux contributions nationales	52
b. Un appel réitéré de plusieurs institutions à donner de véritables ressources propres à l’Union.....	53
2. Une proposition de la Commission qui se heurte notamment aux difficultés connues par l’harmonisation fiscale.....	54
a. Une modernisation des ressources propres existantes inévitable	55
b. Des nouvelles ressources propres qui suscitent peu d’enthousiasme	56
i. La contribution sur les déchets plastiques.....	56
ii. L’assiette commune consolidée.....	57
iii. La contribution ETS	57
c. L’unanimité requise freine les progrès de l’harmonisation fiscale.....	58
3. Redonner de la cohérence à la fiscalité européenne pour un véritable panier de ressources propres	58
III. DES AMÉLIORATIONS STRUCTURELLES PLUS PROFONDES RESTENT À APPORTER AU CFP	60
1. Cibler les dépenses dont on pourrait accroître la mutualisation au niveau européen.....	60
a. La notion de valeur ajoutée européenne au cœur du projet de la Commission... ..	60
b. Établir une véritable corrélation entre les budgets nationaux et le budget européen.....	61
c. Aller plus loin dans la mutualisation voire la substitution des dépenses pour certaines politiques stratégiques	62
2. Résoudre le paradoxe de la moindre convergence en zone euro grâce à un approfondissement de l’intégration budgétaire	64
a. La moindre convergence en zone euro	64
b. Les outils proposés par la Commission sont pertinents, mais manquent d’ambition	64
3. Renforcer l’évaluation des programmes	66
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	69
PROPOSITION DE CONCLUSIONS INITIALE	91

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION.....	97
SECONDE DÉLIBÉRATION.....	117
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION	119
ANNEXES.....	125
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	127
ANNEXE N° 2 : LISTE DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT POUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	129
ANNEXE N° 3 : VENTILATION ANNUELLE DES CRÉDITS DE 2021-2027	134

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lorsque la Commission européenne a présenté sa proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027, le 2 mai 2018, il y a un an, elle s'était donné pour ambition de parvenir à un accord au sommet de Sibiu sur l'Avenir de l'Europe. Il y avait déjà quelques doutes à l'époque sur cette échéance qui ne pourrait être tenue, tant les négociations pour parvenir à des perspectives financières sont traditionnellement longues et complexes.

Il était donc peu probable que la négociation s'achève avant les élections européennes. Peu probable, et certainement peu souhaitable, tant cela apparaissait comme à contretemps du rythme démocratique marqué par le renouvellement du Parlement européen. On peut regretter que le débat sur l'Europe dans le cadre de la campagne des élections européennes ne porte pas plus sur le cadre financier pluriannuel, qui dessine pourtant les axes majeurs des politiques à mettre en place dans les prochaines années. L'explication des programmes existants et des investissements futurs offrirait pourtant un instrument privilégié de compréhension et d'appropriation des enjeux de ces élections par la population.

La déclaration de Sibiu a réaffirmé solennellement les grandes orientations et valeurs qui sous-tendent le projet de cadre financier pluriannuel : la solidarité, la nécessité de se doter des moyens nécessaires aux politiques d'avenir de l'Union européenne, l'attachement à la sécurité et à l'État de droit.

Le sommet a également permis de rappeler l'objectif commun sur le cadre financier : il nous faut présenter un projet rationalisé de cadre de négociation au Conseil européen de juin, afin qu'un accord puisse intervenir au Conseil européen à l'automne 2019. Le projet de cadre de négociation est un outil servant à structurer et à faciliter les négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP). Il est discuté et actualisé à mesure que les négociations progressent. La présidence autrichienne au second semestre 2018 avait déjà bien avancé sur le cadre de négociation, et ce travail a été poursuivi avec pugnacité par la présidence roumaine.

Parallèlement, les textes sectoriels portant sur les différents programmes pour la période 2021-2027 sont en discussion entre le Parlement et le Conseil et font l'objet d'un nombre croissant de positions communes, une dizaine à ce jour. Celles-ci pourraient être remises en cause par le Parlement nouvellement élu, mais actent néanmoins un certain nombre de points d'accords sur de grandes priorités

telles que la mise en place d'une défense commune, ou du marché unique du numérique.

Le groupe de travail sur le cadre financier pluriannuel, présidé par M. Jean-Louis Bourlanges, s'est constitué un peu avant la présentation de la proposition de la Commission. Notre but, durant cette année de travail, a été d'analyser cette proposition et les négociations auxquelles elle donnait lieu, en nous concentrant sur plusieurs thématiques.

Tout d'abord, celle de l'architecture et du calendrier des perspectives financières pluriannuelles.

Pour rappel, ce cadre financier n'a pas toujours existé : il est le résultat d'un compromis destiné à éviter les tensions entre les différents pôles de l'autorité budgétaire européenne. En échange d'un pouvoir de décision élargi à l'ensemble des dépenses annuelles, le Parlement a en effet accepté le principe d'un encadrement pluriannuel des dépenses pour lequel seule son approbation est requise.

À ce titre, ce dispositif historique peut et doit être interrogé, qu'il s'agisse du rythme de son adoption, au regard du renouvellement des mandats des institutions européennes, de l'équilibre à trouver entre la vision de long terme et la souplesse conjoncturelle, ou de son organisation interne, avec la question des diverses flexibilités. Nous encourageons et soutenons la lisibilité améliorée, la flexibilité renforcée, la proposition du passage à 5 années + 5 dans le calendrier et le maintien de la révision à mi-parcours avancés par la Commission européenne.

La seconde thématique abordée est celle des dépenses. Le cadre financier pluriannuel doit être à la mesure des ambitions du projet européen. Cela pose la question des orientations que nous voulons donner à ce futur cadre financier pluriannuel, à partir des propositions présentées par la Commission. Il faut rappeler que ce budget représente seulement de l'ordre d'1 % de la richesse produite par les États membres. La proposition de la Commission est même ici en recul par rapport à la période précédente, puisque l'on passe de 1,16 % du revenu national brut (RNB) à 1,11 %. Il faut rappeler aussi que pour la période 1993-1999, nous étions à 1,28 % du RNB.

On le voit, les compétences s'accroissent, avec l'affirmation peu contestée de nouvelles priorités, mais les moyens diminuent par rapport à la richesse des pays : est-ce réellement tenable ?

Selon nous, l'Union européenne se trouve face à un choix, somme toute assez simple : progresser vers des politiques intégrées, ce qui nécessiterait un véritable *big bang* des ressources propres afin que celles-ci dotent l'Union des moyens nécessaires à ces nouvelles ambitions, ou admettre la difficulté actuelle à s'entendre sur la poursuite de nos ambitions, et se recentrer sur un nombre limité de domaines essentiels à la réussite de l'Union, particulièrement sur le terrain de la croissance et de la compétitivité.

Nous préconisons ici une relance du projet européen par l'intégration progressive de politiques ciblées, qui permettrait de réels gains d'efficacité et d'efficacités. La protection des frontières pourrait ainsi être une politique particulièrement appropriée pour ce nouveau transfert de compétences.

La répartition des compétences entre les différents niveaux de décision doit en outre faire l'objet d'une clarification et d'une rationalisation, qui permettront de mieux identifier les sources de financement et de mieux évaluer leur pertinence et leur efficacité. L'évaluation, trop peu présente dans les programmes européens, est en effet un volet essentiel de possible amélioration structurelle du cadre financier.

Enfin, la thématique des ressources nous apparaît évidemment essentielle. La Commission a tenté, dans cette proposition de cadre financier, de tenir compte des pistes dessinées par le rapport Monti et des encouragements réitérés du Parlement européen à proposer de nouvelles ressources propres pérennes et fiables. Elle propose d'instaurer plusieurs dispositifs nouveaux (taxe sur les emballages plastiques par exemple) ou de moderniser les anciens (notamment la ressource TVA).

Pour l'heure, il n'y a pas d'accord sur de futures ressources propres, car les nouvelles ressources proposées apparaissent comme peu durables ou peu susceptibles d'être mises en œuvre à l'échéance de 2021. De plus, l'unanimité nécessaire aux décisions dans le domaine fiscal bloque tout processus européen à un stade plus ou moins précoce (que l'on pense à ACCIS et ACIS ou, encore récemment, à la taxe sur le numérique).

Une réforme des ressources propres est donc plus que jamais indispensable, et nous semble devoir aller de pair avec une révision du mode de décision en matière fiscale au sein de l'Union.

La révision à mi-parcours du prochain cadre financier pluriannuel doit selon nous s'accompagner d'une évolution des ressources propres disponibles, parallèlement à celle des besoins pour financer les nouvelles dépenses. Il faut enfin parler clairement des ressources et du financement du budget de l'Union, qui doit reposer selon nous sur une triple assise : une fiscalité de l'énergie, une fiscalité de la consommation et une fiscalité des entreprises. Il n'y pas lieu de se disperser sur des mini taxes affectées ou faiblement intégrées.

Pour terminer, il nous semble que certaines améliorations complémentaires, détaillées dans notre rapport, pourraient être utilement apportées à la proposition de la Commission : une définition juridique précise de la notion de valeur ajoutée européenne, l'élargissement de la conditionnalité dans l'accès aux fonds à des critères sociaux et fiscaux, l'établissement d'un calendrier précis pour la disparition de tous les systèmes de réduction des contributions des États membres, ou encore l'amélioration de l'évaluation, volet essentiel de possibles améliorations structurelles du cadre financier à l'avenir.

Les prochains rendez-vous du Conseil européen de juin et de l'automne nous permettront de constater si le budget s'établit pour les années à venir à un niveau d'ambition très inférieur ou non à la proposition initiale de la Commission, qui intégrait déjà certaines réticences des gouvernements. Le groupe de travail restera attaché au suivi des négociations, en particulier pour les accords sectoriels.

I. LA NÉGOCIATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021/2027 CHERCHE À DÉPASSER DES DÉBATS ANCIENS ET À RELEVER DES DÉFIS INÉDITS

La négociation du prochain cadre financier pluriannuel est la seconde à se dérouler dans le cadre instauré par le traité de Lisbonne. Lors de la négociation précédente, les difficultés à parvenir à un accord avaient mené à finaliser les discussions autour des différents textes *in extremis*, et conduit à des retards de plusieurs mois dommageables dans la mise en œuvre des politiques de l'Union.

Pour autant, le dialogue engagé par la Commission autour de ses propositions ne s'annonçait pas moins ardu, notamment en raison des échéances électorales européennes de mai 2019 et de la perspective du Brexit. Et cela, d'autant plus que la Commission doit elle aussi être remplacée à l'automne, tout comme le Président de la Banque centrale européenne, le Président du Conseil européen ou la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

A. L'EXERCICE COMPLIQUÉ DE LA NÉGOCIATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

La négociation du cadre financier pluriannuel constitue un temps fort pour l'Union européenne, puisqu'il s'agit, tous les sept ans, aussi bien de rebattre les cartes des priorités accordées à telle ou telle politique européenne, mais également d'éprouver les dynamiques institutionnelles et nationales à l'œuvre dans la négociation, et de mesurer les rapports de force qui en résultent.

1. L'architecture institutionnelle du cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 sera le sixième à faire l'objet d'une négociation. Les premières perspectives financières adoptées pour la période 1988-1992 avaient permis de surmonter les crises interinstitutionnelles et budgétaires des années 1980.

L'élaboration d'un document contractuel définissant les règles de discipline budgétaire annuelle et de concertation, l'Accord interinstitutionnel budgétaire définissant les « perspectives financières », avait permis de pacifier les relations entre les branches de l'Autorité budgétaire, et donner une visibilité certaine aux grandes politiques à l'échelle de plusieurs années.

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, a consacré cette pratique dans une procédure législative spécifique, mais plusieurs instruments forment ce que l'on nomme communément le « cadre financier pluriannuel », entendu comme la programmation budgétaire de l'Union pour une période de sept ans.

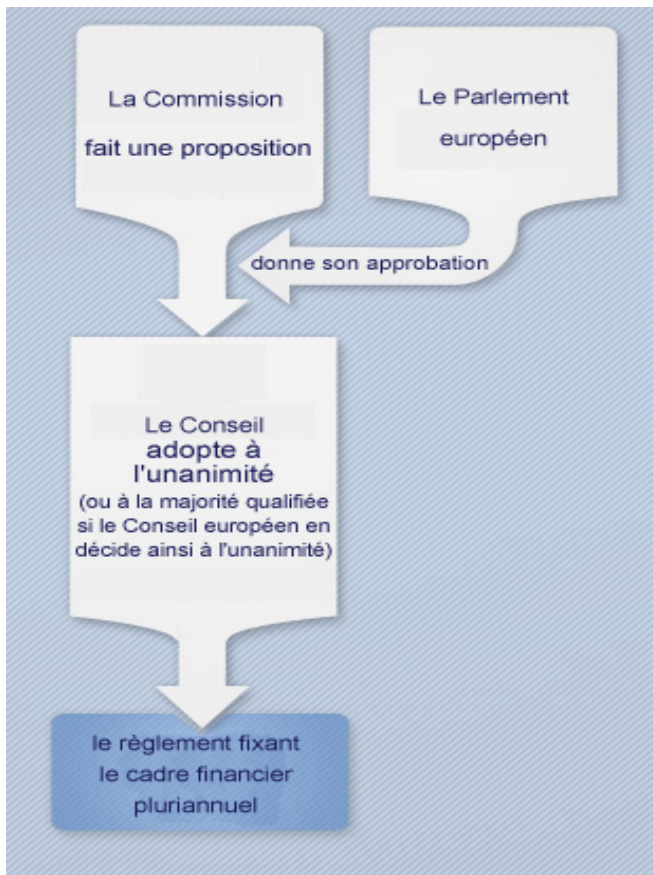
Ce cadre comprend en effet :

- un règlement sur le cadre financier pluriannuel à proprement parler ;
- une proposition sur un accord interinstitutionnel ;
- une décision sur les ressources propres de l'Union ;
- un ensemble de règlements sectoriels qui viennent décliner les perspectives financières dans les divers domaines d'action de l'Union.

a. Le règlement fixant le cadre financier pluriannuel

L'article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que le cadre financier pluriannuel est fixé par un **règlement adopté à l'unanimité par le Conseil**, après approbation du Parlement européen, qui peut approuver ou rejeter la position du Conseil, mais ne peut y apporter d'amendements.

**PROCÉDURE D'ADOPTION DU RÈGLEMENT
FIXANT LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL**



Source : Conseil de l'Union.

Ce règlement constitue la feuille de route budgétaire de l'Union européenne pour une durée qui ne peut être inférieure à cinq ans, et qui s'est établie à 7 ans depuis le cadre 2000-2006. Le règlement CFP permet une programmation à moyen terme en **fixant des plafonds annuels de dépenses**, tant pour les crédits d'engagement que les crédits de paiement.

Les objectifs du règlement fixant le cadre financier pluriannuel sont donc les suivants :

- faciliter l'adoption du budget annuel de l'Union ;
- traduire les priorités politiques en chiffres pour un cycle budgétaire qui soit également un cycle politique ;
- assurer la discipline budgétaire au niveau de l'Union
- permettre une plus grande prévisibilité des finances de l'Union.

Si le règlement du Conseil établissant le cadre financier pluriannuel ne peut être adopté avant la fin de la période couverte par le cadre précédent, les plafonds et dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés, jusqu'à l'adoption du nouveau CFP.

Le règlement est élaboré par la Commission, à l'issue d'un travail de réflexion et d'échanges avec les États membres sur les priorités avancées pour le futur de l'Union. **La Commission a présenté sa proposition de règlement du Conseil le 2 mai 2018** ⁽¹⁾, assortie d'une communication extensive ⁽²⁾ qui explique et justifie les choix opérés.

Cette communication s'inscrit dans la continuité de plusieurs documents de préparation du nouveau CFP présentés par la Commission. Le *Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne* du 28 juin 2017 proposait cinq scénarios possibles pour satisfaire les objectifs de sécurité, de puissance économique, de durabilité et de solidarité au sein de l'Union européenne, selon le degré d'implication souhaité par les États membres dans l'accroissement des moyens budgétaires de l'Union. La *Communication du 14 février 2018* soulignait le défi posé par la sortie du Royaume-Uni ainsi que l'adhésion autour des nouvelles priorités que l'on retrouvera dans la proposition de la Commission (sécurité, défense, mobilité des jeunes, recherche et l'innovation, changement climatique). **La difficulté de financer ces priorités à moyens inférieurs était déjà posée.**

b. Un accord interinstitutionnel

La Commission a présenté une proposition d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline

(1) *Proposition de Règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final.*

(2) *Communication de la Commission « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend », COM(2018) 321 final.*

budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ⁽¹⁾ en complément du cadre financier pluriannuel, conformément à l'article 295 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cet accord complète les règles d'application du CFP, inclut les instruments spéciaux qui n'y figurent pas et revient sur la bonne gestion des fonds de l'Union.

c. Les actes relatifs aux ressources propres

Si le cadre financier pluriannuel a pour objectif de fixer des plafonds de dépense, le volet ressources de la programmation budgétaire de moyen terme de l'Union est, lui, assuré par les actes relatifs aux ressources propres, proposés par la Commission et adoptés selon plusieurs procédures spécifiques.

Les règles relatives aux ressources propres de l'Union fixent un plafond, soit le montant maximum de ressources propres que l'Union peut lever au cours d'une année. Le plafond est exprimé en pourcentage du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne, et dépend donc de la situation économique ⁽²⁾.

Jusqu'à présent, les différents types de ressources propres se composaient ⁽³⁾ :

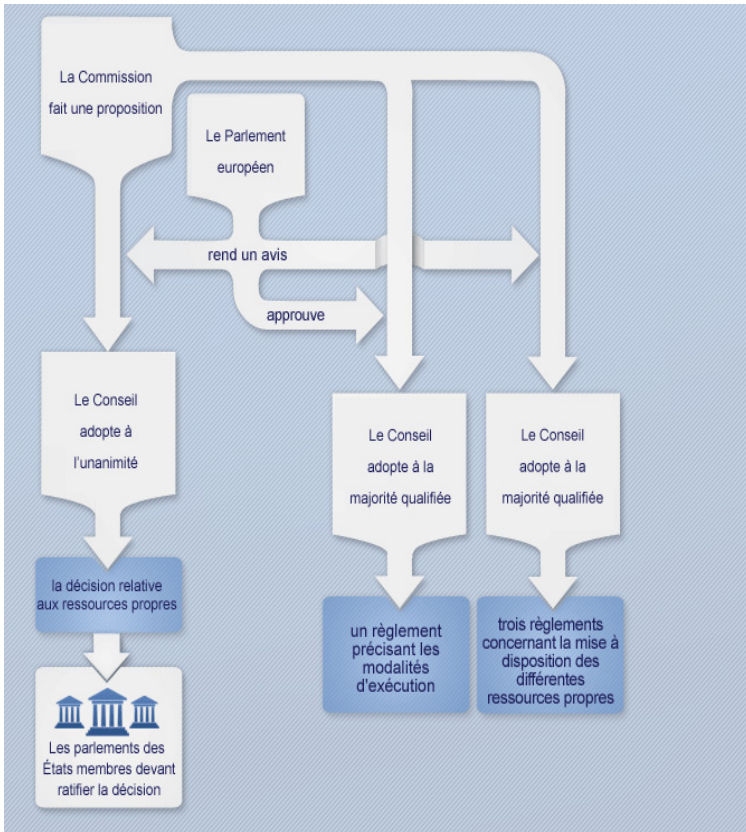
- des ressources propres traditionnelles : principalement les droits de douane et les cotisations sur le sucre : en 2016, elles représentaient 14 % des recettes de l'Union ;
- des ressources propres fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée : un taux uniforme de 0,30 %, perçu sur l'assiette TVA harmonisée de chaque État membre, l'assiette TVA étant toutefois limitée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque pays. En 2016, la ressource de la TVA s'élevait à 10,9 % du total des recettes ;
- des ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB) : un pourcentage uniforme est prélevé sur le RNB de chaque État membre pour les dépenses qui ne sont pas couvertes par les autres ressources propres. Cette ressource vient donc traditionnellement équilibrer les recettes : en 2016, elle représentait 65,4 % des recettes de l'Union.

(1) Proposition d' Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, COM(2018) 323 final, 2 mai 2018.

(2) Le revenu national brut correspond à la somme des revenus (salaires et revenus financiers) perçus, pendant une période donnée, par les agents économiques nationaux. Le RNB est la somme du produit intérieur brut et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

(3) Source : Parlement européen.

PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA DÉCISION RELATIVE AUX RESSOURCES PROPRES



Source : Conseil de l'Union.

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 représente l'opportunité de mettre en œuvre de nouvelles ressources propres, réclamées de longue date par le Parlement européen et les instances de réflexion qui se sont penchées sur cette problématique, notamment le groupe de Haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti, et de moderniser les ressources existantes.

- i. Une proposition de décision du Conseil pour fixer les grandes orientations

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose en son article 311 que « le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en

vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

Cette procédure très contraignante concerne **la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM(2018) 325 final, présentée le 2 mai 2018**. Cette proposition qualifie les recettes qui constituent des ressources propres inscrites au budget de l'Union et définit les plafonds des ressources propres attribuées à l'Union pour couvrir les crédits annuels pour paiements (1,29 % de la somme des revenus nationaux bruts de tous les États membres) et les crédits annuels pour engagements (1,35 % de la somme des revenus nationaux bruts de tous les États membres). La décision définit également les règles générales de perception et de mise à disposition des ressources propres à la Commission (avec la réduction de 20 % à 10 % des montants à titre de frais de perception), ainsi que certaines mesures d'exécution.

La plus grande novation de cette proposition consiste en plusieurs nouvelles ressources propres, afin de répondre au besoin de modernisation des recettes que nous préciserons dans la seconde partie.

- ii. Trois propositions de règlements du Conseil pour définir les modalités d'exécution et de gestion des ressources

Par ailleurs, « le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen ».

- *La proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne*⁽¹⁾ couvre toutes les modalités pratiques relatives aux ressources propres de l'Union. Elle définit une procédure rationalisée afin d'assouplir le système dans le cadre et les limites fixés par la décision relative aux ressources propres.

La proposition comprend des dispositions de nature générale, applicables à tous les types de ressources propres et à l'égard desquelles un contrôle parlementaire adéquat est particulièrement important. Elles portent essentiellement sur des questions liées au contrôle et à la surveillance des recettes, y compris les obligations applicables en matière d'information et les pouvoirs correspondants des agents mandatés par la Commission pour les contrôles.

- *La proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres **fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en***

(1) Proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne, COM(2018) 327 final, 2 mai 2018.

plastique non recyclés ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie ⁽¹⁾ traite des mesures de gestion de ces ressources.

- Enfin, la proposition de règlement du Conseil concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée ⁽²⁾ vise à simplifier considérablement **les aspects « ressources propres » de la TVA** et s'inscrit donc également dans cette démarche de simplification.

d. Les multiples règlements sectoriels

Les actes sectoriels établissent les programmes de dépenses opérationnelles de l'Union : ils déterminent les critères d'admissibilité et de répartition des fonds pour les mesures qui seront mises en œuvre dans différents domaines d'action, tels que l'agriculture, la politique étrangère ou la recherche, par exemple.

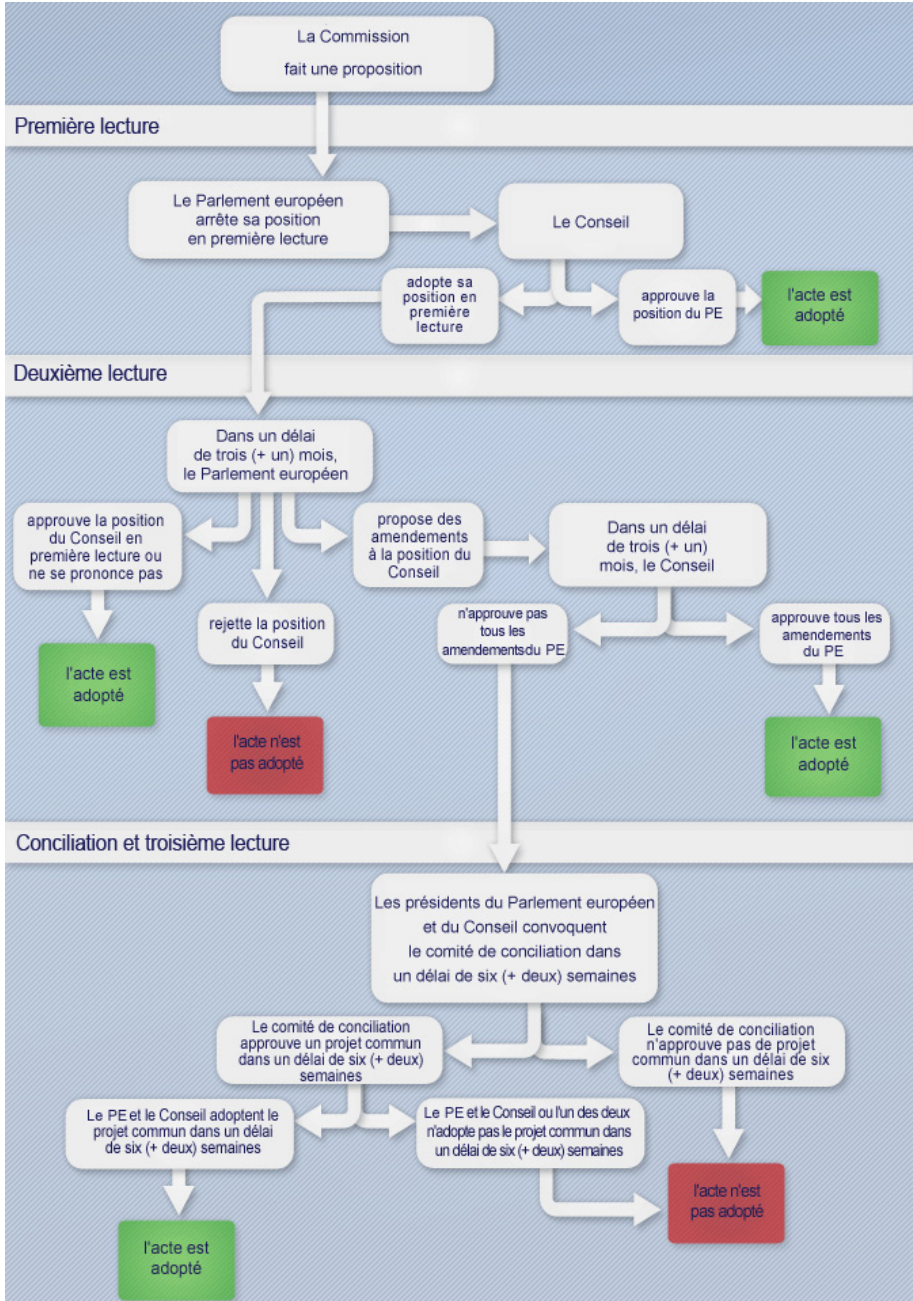
La plupart des éléments financiers essentiels contenus dans ces actes sectoriels sont négociés et approuvés au sein du Conseil de l'Union et du Conseil européen, en parallèle avec le règlement fixant le cadre financier pluriannuel et les règles relatives aux ressources propres. La tentation existe de faire entrer dans le règlement transversal de cadre financier pluriannuel des éléments appartenant normalement au périmètre des règlements sectoriels afin de les ramener dans le champ de l'unanimité et des gouvernements nationaux. Cette tentation est régulièrement dénoncée par le Parlement européen, qui perd alors son rôle de co-législateur sur ces éléments.

En effet, les actes sectoriels sont adoptés dans le cadre de la procédure législative ordinaire par le Conseil et le Parlement européen, sur la base de propositions de la Commission.

(1) Proposition de règlement du Conseil COM(2018) 326 final, du 2 mai 2018.

(2) Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, COM(2018) 328 final, 2 mai 2018.

PROCÉDURE D'ADOPTION DES RÈGLEMENTS SECTORIELS



Source : Conseil de l'Union.

Ces propositions sont près **d'une cinquantaine (44) pour la période 2021-2027**, et ont été présentées de façon plus rapide après le cadre financier pluriannuel (le cadre général) que lors des cycles précédents, dans l'optique affirmée d'accélérer les discussions, mais aussi de mener conjointement les discussions sur le cadre général et sur ses déclinaisons sectorielles.

2. La négociation du précédent CFP avait souligné les difficultés de l'exercice

a. La durée des négociations du CFP 2014-2020 a été la cause de problèmes importants de mise en œuvre des programmes

Entre la présentation par la Commission de son projet de cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le 29 juin 2011, et son adoption définitive à l'unanimité par le Conseil de l'Union le 2 décembre 2013, **vingt-six mois** se sont écoulés. La négociation s'est déroulée dans une période compliquée par les conséquences de la **crise des dettes souveraines**, qui n'étaient toujours pas soldées. De nombreuses crispations ont fait craindre que l'on ne parvienne pas à trouver d'accord avant le début de la période.

Les conséquences en ont été :

- un retard important dans la mise en œuvre des programmes ;
- une transition mal assurée entre les deux périodes de programmation budgétaires successives.

À ces difficultés s'ajoute **l'absence d'un bilan effectif** à la fin de la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel, qui empêche l'évaluation nécessaire de l'efficacité des programmes avant leur reconduction.

Concernant les étapes de la négociation, il est à noter que **les montants avaient été fixés dès février 2013** par le Conseil européen et n'ont plus été modifiés ensuite par le Parlement européen, qui avait pourtant émis des réserves sur leur caractère suffisant. L'accord des députés européens a été gagné au prix de nouvelles possibilités de flexibilité.

b. Les rapports de force de la négociation précédente évoluent sensiblement

- Lors de la négociation du cadre financier pluriannuel 2014-2020, les pays se sont regroupés en plusieurs « clubs » ou cercles partageant les mêmes priorités quant aux orientations de la dépense. Les « amis de la cohésion », qui comprenaient une quinzaine de pays favorables aux dépenses permettant un rattrapage économique effectif des derniers arrivés dans l'Union, faisaient ainsi face aux « amis du mieux dépenser », qui menés par les pays scandinaves, l'Allemagne ou encore le Royaume-Uni, affirmaient leur attachement à un budget strictement contraint sous la barre des 1 % du revenu national brut des États. Ces derniers pays, favorables à une réduction ou à un gel du niveau des dépenses étaient, sans surprise, les pays contributeurs nets au budget.

Dès le Conseil européen de décembre 2010, un groupe de cinq États membres (Allemagne, Royaume-Uni, France, Finlande et Pays-Bas) avait ainsi attiré l'attention du Président de la Commission européenne sur la nécessité de stabiliser le volume des dépenses communautaires pour le cadre financier pluriannuel suivant. Il convient toutefois de noter que ces regroupements de pays ont pu connaître lors de la négociation des dissensions internes, notamment en vertu des politiques à privilégier (sur le sujet de la politique agricole commune, la France y étant traditionnellement plus attachée que certains de ses grands partenaires).

- Lors des négociations actuelles, les bénéficiaires nets vont être différents, et les pays qui sont les alliés de la France sur le maintien de la PAC sont également des pays bénéficiant beaucoup de la cohésion, et qui seront très touchés par la diminution des fonds attribués à celle-ci (diminution de 7 % dans la proposition de la Commission). Le groupe des pays « amis de la cohésion » s'est donc logiquement reformé pour défendre cette politique, ce qui a mené à la « déclaration de Bratislava » du 29 novembre 2018. Dans celle-ci, une quinzaine de pays se déclarent prêts « à augmenter leur contribution au budget européen post-Brexit afin de maintenir le financement de la cohésion et de l'agriculture à leurs niveaux actuels ». Les signataires comprenaient la Bulgarie, la République tchèque, la Croatie, la Hongrie et la Pologne, et pour les membres de la zone euro : Chypre, l'Estonie, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, le Portugal, la Slovaquie et la Slovaquie.

Avec le départ du Royaume-Uni, les pays attachés à minimiser la dépense perdent un poids lourd dans la négociation. Ils restent toutefois suffisamment nombreux pour que l'on estime que le volume final du budget ne dépassera pas la proposition initiale de la Commission.

La France salue les grandes priorités avancées par la Commission, qu'il s'agisse de la sécurité, de la jeunesse, de la recherche, mais considère que leur financement ne doit pas se faire au détriment des politiques auxquelles elle est traditionnellement attachée, notamment la PAC. Par ailleurs, elle considère que l'objectif de lutte contre le changement climatique doit encore être poussé plus loin, avec une part de 40 % des crédits consacrée à des projets répondant à des exigences environnementales.

3. La possibilité de révision à mi-parcours : une soupape pour la négociation qui a mené à des changements très concrets

L'article 2 du règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 prévoit qu'un « réexamen aura lieu en 2016 au plus tard, à la suite des élections au Parlement européen. Cela permettra aux institutions, y compris au Parlement européen élu en 2014, de réévaluer les priorités. Les résultats de ce réexamen devraient être pris en compte dans toute révision du présent règlement pour la période restante du cadre financier. »

Cette révision à mi-parcours avait conditionné l'acceptation par le Parlement européen du cadre financier pluriannuel tel que dessiné au Conseil européen de l'automne 2013 et a eu des conséquences non négligeables lors de sa mise en œuvre en 2016.

Ce dispositif, qui avait pu apparaître en partie comme une mesure de compensation pour un Parlement européen dont les demandes d'accroissement des dépenses n'avaient pas été suivies, s'est **avéré déterminant** face aux crises traversées par l'Union européenne. La résolution du 24 octobre 2016 sur la proposition de révision du CFP 2014-2020 ⁽¹⁾ du Parlement européen rappelle ainsi qu'une « révision postélectorale obligatoire du CFP figurait parmi les exigences essentielles formulées par le Parlement dans les négociations en vue de l'établissement du cadre financier actuel ».

Après plusieurs cycles de négociation au Conseil, qui ont conduit à réduire les montants additionnels proposés initialement par la Commission, la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel a été définitivement adoptée le 20 juin 2017. Elle a mené à un renforcement des mécanismes de flexibilité et à une augmentation des crédits d'engagement pour certaines politiques considérées comme prioritaires.

Le renforcement des mécanismes de flexibilité est passé par :

- l'augmentation des plafonds annuels de deux instruments spéciaux, l'instrument de flexibilité (IF) et la réserve pour aides d'urgence (RAU) ;
- l'autorisation d'utiliser, au titre de l'instrument de flexibilité, des montants non utilisés du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) et du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), qui sans cela devaient être annulés ;
- l'augmentation des plafonds des ajustements annuels de la marge globale pour les paiements (augmentation qui ne modifie pas pour autant le plafond global des paiements dans leurs montants) ;
- la levée de la restriction temporelle d'utilisation de la marge globale pour les engagements (MGE) et l'extension des possibilités de son utilisation aux objectifs des politiques liées à la migration et à la sécurité.

La révision à mi-parcours acte la mobilisation de 3,5 milliards d'euros en crédits d'engagement pour la période 2017-2020, dont 0,9 milliard issus de redéploiements.

La revue à mi-parcours du CFP a également permis d'entamer une réflexion sur les modalités d'exécution du budget, qui a débouché sur l'adoption du **règlement dit « omnibus »** du 16 juillet 2018 visant à réviser les règles financières pour les rendre plus simples et davantage axées sur les résultats.

(1) Résolution sur la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020 (2016/2931(RSP), Jan Olbrycht, Isabelle Thomas, Commission des budgets, Parlement européen, 24 octobre 2016.

Il faut noter que dès novembre 2017, quatre actes législatifs relatifs à l'agriculture et à l'utilisation des fonds dans la politique agricole commune ont été séparés du règlement principal afin qu'ils puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Il est proposé que la Commission présente, d'ici la fin de 2023, un réexamen du fonctionnement du cadre financier, accompagné, s'il y a lieu, de propositions appropriées pour le restant de la période, y compris une proposition de révision du cadre financier.

B. UNE NÉGOCIATION MARQUÉE PAR DES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES

1. Un calendrier proposé par la Commission volontairement très optimiste mais qui s'est heurté à la contrainte des élections européennes

Lors de la présentation de sa proposition, la Commission faisait le pari d'une adoption rapide du prochain cadre financier pluriannuel, en prenant appui sur deux éléments qui la justifiaient selon elle. Tout d'abord, la présentation consécutive beaucoup plus rapide des déclinaisons sectorielles du CFP (sous six semaines, plutôt que sous six mois lors du précédent CFP) devait permettre de mener de front la négociation transversale, sur le cadre général, et celle des enveloppes par programmes, réduisant en cela la durée totale des négociations, et limitant les risques de retard dans la mise en œuvre ultérieure.

Ensuite, la Commission faisait valoir l'importance d'adopter le cadre avant les élections européennes. Continuer les négociations au-delà des élections impliquait en effet de reprendre la discussion avec un Parlement nouvellement élu, qui pouvait remettre en cause le travail effectué jusqu'alors et ainsi causer également des retards dans la mise en œuvre. Les représentants de la Commission européenne, rencontrés en juin 2018, espéraient alors un accord au Conseil européen de décembre 2018 pour le cadre général des perspectives financières, qui aurait permis un vote en plénière du Parlement européen en avril 2019, juste avant les élections.

Votre rapporteur tient à souligner le caractère peu satisfaisant, au plan démocratique, d'une telle logique. Demander l'approbation aux députés européens en fin de mandat d'un cadre budgétaire qui contraindra les choix de leurs successeurs, à une échéance encore plus lointaine que celle de leur propre mandat, posait le risque de retirer tout enjeu aux élections de mai 2019. Plus largement, dès lors que cet écueil paraît surmonté en raison des délais connus par la négociation, cette difficulté nous conduit à nous interroger sur la temporalité du cadre financier pluriannuel et sur la nécessité de lui rendre un rythme plus conforme au tempo démocratique.

En effet, il apparaîtrait souhaitable que le cadre financier pluriannuel puisse être ramené à une durée de cinq ans, calquée sur le mandat du Parlement européen. Les députés pourraient alors négocier pendant la première moitié de leur mandat le cadre financier qui commencerait à s'appliquer durant la seconde. Cela permettrait de sensibiliser davantage les électeurs européens aux enjeux budgétaires en liant l'élection des députés aux choix budgétaires à privilégier.

Selon les représentants de la Commission rencontrés en juin 2018, le passage à une durée de cinq ans (qui est la durée minimale des perspectives financières pluriannuelles prévue par le traité) pourrait permettre cette coïncidence à partir d'un cadre financier pluriannuel 2028-2032. Les députés élus en 2024 pourraient négocier ce cadre, et les députés élus en 2029 négocieraient le cadre 2033-2038.

La position du Parlement européen, exprimée dans sa résolution du 14 mars 2018, semble intéressante en **permettant de concilier la stabilité d'un engagement de long terme et la flexibilité d'une révision significative à mi-parcours. Il s'agirait là aussi d'un schéma de 5+5 années**, qui permettrait également de resynchroniser le budget avec le contrôle démocratique exercé par les députés européens. Cela permettrait d'engager des projets à long terme tout en maintenant un contrôle accru sur les dépenses annuelles, avec une plus grande réactivité aux événements et développements imprévus. Cette solution, qui prolonge l'esquisse de la Commission, nous paraît devoir être défendue.

Votre rapporteur considère que l'examen plus régulier des perspectives par le Parlement européen et l'accroissement des formes de flexibilité ne doivent pas se faire au détriment de la stabilité du budget et des investissements de long terme. Il soutient donc le passage à un calendrier 5+5, qui permettrait une meilleure corrélation entre la négociation des perspectives financières et les échéances démocratiques européennes, tout en assurant une stabilité à long terme pour les investissements (conclusion n° 4).

2. Le prochain cadre financier pluriannuel sera le premier à prendre en compte le Brexit

a. Une proposition dont l'évaluation reste soumise à discussion

La proposition de la Commission s'élève à **1 279 milliards d'euros en engagements (en prix courants), ce qui équivaut à environ 1,11 % du revenu national brut de l'Union à 27**. Cela correspond au niveau actuel de 1,16 % pour l'Union des 27 en prenant en compte le Fonds européen de développement, qui sera intégré au budget de l'Union européenne pour la première fois. **En crédits de paiement, la proposition s'élève à 1 246 milliards d'euros, soit 1,08 % du revenu national brut de l'Union européenne.**

Comme l'ont montré les chercheurs de l'Institut Notre Europe – Jacques Delors, la proposition de budget connaît donc, de ce fait, une augmentation de 0,03 % du RNB, même si l'évaluation varie fortement selon la perspective adoptée. En effet, l'augmentation est bien plus conséquente en prix courants (217 milliards d'euros, soit 20,4 % pour les dépenses de l'Union à 27) qu'en prix constants. En termes réels (en utilisant le déflateur fixe de 2 % défini par le règlement sur le CFP), la proposition de CFP ne s'élève plus qu'à 1 135 milliards d'euros en prix 2018, soit une hausse de 54,3 milliards d'euros (5 %) par rapport aux dépenses de l'Union à 27 sur la période 2014-2020 (FED inclus).

Mais si l'on raisonne en termes relatifs, c'est bien à un rétrécissement du budget européen par rapport à la richesse des États membres auquel on assiste, puisque si dans l'actuel cadre, les dépenses de l'Union à 27 représentent environ 1,13 % du RNB, on arrive à un total des dépenses de 1,16 % du RNB en réintégrant le FED. Or, la Commission propose aujourd'hui un CFP correspondant à 1,11 % du RNB, FED inclus, soit une baisse de 0,05 % ⁽¹⁾.

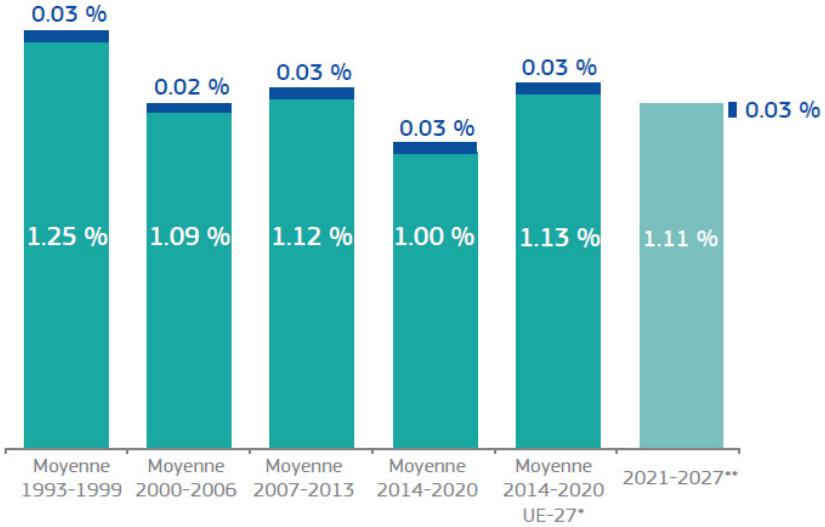
L'incertitude liée à cette perspective a d'ailleurs été critiquée par les rapporteurs sur le cadre financier pluriannuel au Parlement européen dans une résolution du 30 mai 2018 ⁽²⁾, ainsi que par la Cour des comptes européenne.

(1) « La proposition de CFP : quelle continuité, quelles nouveautés, quelles suites ? », Jörg Haas, Eulalia Rubio, Pola Schneemelcher, Institut Notre Europe- Jacques Delors, mai 2018.

(2) Résolution du Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres (2018/2714(RSP)), José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Gérard Deprez, Jordi Solé, Parlement européen, 30 mai 2018

Taille du budget de l'UE en pourcentage du revenu national brut (RNB)

Plafond des engagements en % du RNB de l'UE



■ Plafond des engagements en % du RNB de l'UE

■ Fonds européen de développement

(*) Estimation des engagements sur 2014-2020 (dépenses du Royaume-Uni non comprises) en % du RNB de l'UE-27

(**) Fonds européen de développement intégré («budgétisé»)

Source: Commission européenne

b. Les différents éléments d'incertitude liés au Brexit

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a été décidée lors du référendum du 23 juin 2016 par le peuple britannique, et le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a dûment notifié son intention de se retirer de l'Union. Conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE), qui définit la procédure de retrait d'un État membre, cette notification a déclenché le délai de deux ans au terme duquel l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne devait en principe prendre fin. Ce délai, conçu pour permettre de négocier l'accord organisant les modalités de ce retrait, a, le 11 avril 2019, été prolongé jusqu'au 31 octobre 2019 au vu des difficultés rencontrées pour parvenir à un texte accepté par le Parlement britannique.

Inédite, la sortie d'un État membre de l'Union européenne a fait naître des problématiques que le statut de second contributeur net du Royaume-Uni tend à majorer sur le plan financier. En effet, selon les chiffres du rapport financier annuel de la Commission européenne, la moyenne annuelle de la contribution nette du Royaume-Uni est de 7,5 milliards d'euros (pour la période 2012-2016), une perte de recette à laquelle il faut ajouter la perte des 3 milliards de droits de douane perçus sur les contributions britanniques et qui seront dans le futur comptabilisés en recettes nationales. Soit une perte de recettes totales de l'ordre d'une dizaine de milliards d'euros par an.

Dès le début des négociations, les vingt-sept États membres ont convergé sur la ligne claire consistant à exiger du Royaume-Uni qu'il respecte, en quittant l'Union, tous les engagements financiers pris lorsqu'il en était membre, une ligne que le négociateur en chef Michel Barnier a confirmée à votre rapporteur lors de son audition à Bruxelles : « nous n'accepterons pas de payer à 27 ce que nous avons décidé à 28 ».

Il s'agit notamment :

- des engagements correspondant au cadre financier pluriannuel 2014-2020,
- du reste à liquider (RAL), entendu comme la couverture par des paiements des engagements pris dans le cadre du cadre financier actuel et des cadres financiers pluriannuels précédents (près de 250 milliards d'euros selon certaines évaluations⁽¹⁾);
- des passifs de l'Union, y compris les retraites des fonctionnaires européens, des passifs éventuels et des surcoûts liés à la sortie du Royaume-Uni de l'Union (déménagement des agences sises au Royaume-Uni par exemple).

(1) Rapport n° 140, tome II, fascicule 2 « affaires européennes », François Marc, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, PLF 2017, Sénat 2016-2017.

Le Conseil européen du 23 mars 2018 a entériné un accord de principe sur la partie relative au règlement financier qui comporte les éléments suivants :

- pour la période de fin mars 2019 à fin décembre 2020, le Royaume-Uni s'acquittera de sa contribution et bénéficiera du cadre financier pluriannuel actuel comme s'il était encore membre de l'Union européenne, c'est-à-dire en respectant les procédures communautaires sous le contrôle de la Cour des comptes européenne ;
- le Royaume-Uni contribuera aux prêts à long terme de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen pour les investissements stratégiques, encore appelé « Fonds Juncker », jusqu'à la date du retrait qui était prévue au 30 mars 2019 et devait servir de base pour calculer et définir les droits et obligations du Royaume Uni, à savoir sa participation aux garanties de prêts et au passif éventuel de toutes les opérations engagées jusqu'à sa sortie, mais aussi aux éventuels retours et profits de ces opérations jusqu'à leur amortissement. Le capital versé par le Royaume-Uni à la Banque européenne d'investissement devrait ensuite lui être rendu sur une période de douze ans ;
- le Royaume-Uni contribuera au budget en 2019 et en 2020 et restera redevable de sa part du reste à liquider accumulé jusqu'à sa date de sortie de l'Union européenne (les paiements seront effectués au fur et à mesure des dépenses) ;
- pendant la période transitoire, le Royaume-Uni continuera de payer sa quote-part des engagements comme s'il était encore État membre. Cette quote-part sera calculée en fonction de la quote-part des ressources propres versées par les autres États membres. C'est la moyenne de ces quotes-parts sur la période 2014-2020 qui sera utilisée ;
- enfin, le Royaume-Uni continuera de participer à des instruments hors budget, comme le Fonds européen de développement (FED), qui existe sous la forme d'un accord intergouvernemental depuis des décennies. Le Royaume-Uni restera redevable de sa quote-part à ce fonds. Il en ira de même pour la facilité financière accordée en faveur des réfugiés en Turquie, constituée par une contribution de l'Union européenne et des États membres. Il en ira aussi de même de sa participation à l'Agence européenne de défense.

Votre rapporteur constate qu'à l'heure où s'achève la rédaction de ce rapport, la sortie du Royaume-Uni est encore marquée par de nombreuses incertitudes, qui ne permettent pas d'en évaluer toutes les conséquences pour le futur budget pluriannuel.

c. La fin des dispositifs de correction des contributions prévue à une échéance de cinq ans

Mais avec la sortie à terme du Royaume-Uni, se pose évidemment la question de la mise en cause des dispositifs financiers dérogatoires qui avaient permis à certains pays, dans le sillage du « rabais » sur la contribution britannique accordé depuis le sommet européen de Fontainebleau en 1984, de voir leur contribution au budget de l'Union réduite.

En effet, à la suite de la réduction de la contribution britannique de l'ordre des deux tiers de son solde net, les États membres devaient se répartir la charge de cette diminution des recettes. Mais d'autres mécanismes de correction ont été mis au point au fil du temps : ainsi, depuis 2002, l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède bénéficient de « rabais sur le rabais », c'est-à-dire d'une réduction permanente de leur contribution au rabais britannique. Pour certains États membres dont la charge budgétaire était jugée excessive (l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède), une réduction temporaire des taux d'appel de la taxe sur la valeur ajoutée a été instaurée pour la période 2014-2020. L'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark ont également bénéficié d'une réduction forfaitaire de leurs contributions fondées sur le RNB.

Les montants bruts des corrections et des rabais (sans même tenir compte du rabais britannique lui-même) représentent un montant annuel de 5 milliards d'euros par an dans le cadre financier pluriannuel actuel prévu, et sont source d'opacité et de complexité.

La Commission propose donc de supprimer toutes les corrections apportées au volet « recettes » du budget et de ramener de 20 % à 10 % le montant que les États membres conservent lorsqu'ils perçoivent les recettes douanières pour le budget de l'Union, afin de le rendre plus équitable et plus transparent.

Mais cette suppression serait à son sens trop brutale si elle était d'effet immédiat, c'est pourquoi la Commission propose des réductions forfaitaires à leurs contributions fondées sur le RNB, qui seront progressivement supprimées sur une période de 5 ans et disparaîtront complètement en 2026 au plus tard.

Votre rapporteur juge évident qu'une disparition rapide et totale des dispositifs d'aménagement des contributions aurait été préférable : toutefois, une suppression progressive, si elle renforce les chances de succès à terme, doit être privilégiée. Pour la France, pays contributeur net supportant la plus grosse charge du « rabais » britannique et ne bénéficiant d'aucun système de correction, la suppression de tout mécanisme de ce type apparaît impérative. Votre rapporteur soutient toutefois une démarche graduée à condition que celle-ci ne soit pas l'occasion de créer de nouveaux mécanismes dérogatoires (conclusion n° 6).

d. La proposition de la Commission reste assez vague quant aux moyens destinés à pallier le manque de ressources laissé par le Brexit

Le cadre financier pluriannuel 2021/2027 devrait être le premier d'une Union sans le Royaume-Uni, dont le départ représente une perte de recettes nettes d'environ dix milliards par an. Selon la Commission, ces pertes devraient être compensées en partie par de nouvelles ressources et en partie par des économies et des redéploiements à partir de programmes existants. Compte tenu de la faible probabilité d'adoption de ces nouvelles ressources, l'ajustement devrait en réalité porter sur la diminution de crédits de certains programmes et le relèvement de la contribution de certains pays, **la ressource RNB jouant une fois encore le rôle de variable d'ajustement.**

Il faut toutefois souligner qu'au vu des incertitudes sur la nature des relations entre le Royaume-Uni et l'Union lors du prochain cadre financier pluriannuel, il demeure très difficile d'évaluer la perte de recettes effective pour le budget européen. En effet, selon la participation éventuelle à certains programmes (qui entraînerait participation à leur financement) et en fonction de la nature des relations commerciales instaurées, les montants varient fortement.

3. En dépit de ces incertitudes, la négociation a avancé assez rapidement

a. La négociation de la boîte à outils

L'ambition affichée par la Commission était de parvenir à un accord sur le cadre financier général avant les élections européennes afin de démarrer au plus tôt les négociations sectorielles, et afin d'obtenir l'approbation du Parlement avant son renouvellement.

Il apparaît que ce calendrier, assez peu réaliste au vu des négociations antérieures, n'a pu être tenu. Néanmoins, depuis la présidence autrichienne, le rythme des négociations a été assez soutenu au Conseil. Fin décembre 2018, le projet de texte transversal, appelé la « boîte de négociation », document qui sera soumis aux chefs d'État et de gouvernement pour l'accord final politique, était déjà assez exhaustif.

Ce document présente tous les sujets qui nécessiteront un accord : les méthodologies d'attribution des fonds, la structure des instruments, les flexibilités, les conditionnalités... Le texte auquel était parvenue la présidence autrichienne était déjà bien abouti, avec des options encore ouvertes sur différents scénarios en raison des divergences de positions au sein du Conseil. Il n'est pas figé. Il est important de préciser que le montant global et sa ventilation par programmes n'ont pas encore fait l'objet de discussions approfondies.

Lors de la présidence roumaine actuelle, le travail de simplification de cette boîte de négociation se poursuit, afin de la rationaliser et d'éliminer certaines

options, certains scénarios. Avant le Conseil européen de juin, l'objectif est de parvenir à un texte allégé. **L'objectif prioritaire programmé sera porté au contenu plutôt qu'au calendrier car il est la base de l'accord politique puis des règlements sectoriels.**

L'étape suivante sera de se pencher sur les montants, qui pour l'instant n'entrent pas dans la discussion. Cette étape sera probablement abordée par la présidence finlandaise, et débouchera à l'automne sur les débuts de la négociation entre chefs d'États et de gouvernement.

b. Le Parlement européen s'est exprimé à plusieurs reprises sur le prochain cadre financier pluriannuel

Le Parlement européen s'est prononcé dans une résolution le 14 mars 2018⁽¹⁾, et a repris et développé ses propositions dans une résolution le 14 novembre 2018 sur le texte de la Commission européenne. Comme lors des négociations des cadres financiers précédents, il se montre favorable à une augmentation significative de la taille du budget par rapport à cette proposition initiale.

Selon les députés européens, le niveau proposé pour le CFP de 1,08 % du RNB de l'Union à 27 (1,11 % après intégration du Fonds européen de développement) ne permet pas à l'Europe de relever les défis à venir et de réaliser les priorités politiques affichées (et donc ces dépenses).

i. Concernant les dépenses

Les députés, comme la majeure partie des États membres, s'accordent sur la pertinence des nouvelles priorités et des nouveaux objectifs avancés par la Commission : qu'il s'agisse de la sécurité aux frontières, d'une meilleure gestion des migrations, de la protection du climat ou de l'action en direction de la jeunesse. En revanche, cela ne doit pas à leur sens conduire à réduire les politiques dites « traditionnelles », inscrites dans les traités, telles que la politique de cohésion, la politique agricole commune ou la politique de la pêche. Les réductions des fonds alloués à ces politiques sont donc rejetées par les députés européens, pour qui, à de nouvelles priorités doivent répondre de nouveaux moyens financiers.

Parmi les priorités réaffirmées par le Parlement européen, on notera les suivantes :

- L'augmentation du Fonds *InvestEU*, de 13 milliards (proposition de la commission) à 14 milliards d'euros,
- Le doublement du financement spécifique destiné aux PME dans le programme du marché unique, soit 6 milliards d'euros pour 2021-2027 ;

(1) Préparer la position du Parlement sur le CFP après 2020, résolution du Parlement européen, 14 mars 2018, 2017/2052(INI) - 14/03/2018.

- Le maintien du financement de la politique de cohésion en termes réels, soit 457 milliards d'euros ;
- Le triplement du budget du programme Erasmus + à 41 milliards d'euros ;
- La création d'une enveloppe spécifique de près de 5 milliards d'euros pour une transition énergétique juste ;
- Le maintien de la politique agricole commune a minima à son niveau du cadre 2014-2020.

ii. Concernant les recettes

Pour financer ces augmentations, le Parlement réaffirme sa position officielle selon laquelle le cadre financier pluriannuel 2021-2027 devrait s'établir à 1 324 milliards d'euros aux prix de 2018, soit 1,3 % du revenu national brut de l'Union à 27. Il semble toutefois très peu réaliste d'imaginer que la position finale de l'accord ira au-delà de la proposition de la Commission. L'enjeu des négociations semble aujourd'hui plutôt au mieux de la maintenir à son niveau initial.

Toutefois le Parlement Européen a rappelé qu'aucun accord ne pourra être conclu sur le CFP en l'absence de progrès correspondant sur les nouvelles ressources proposées de l'Union, dès lors que son approbation par avis conforme est indispensable à son adoption.

Le Parlement européen a également exprimé ses inquiétudes quant à l'inclusion dans le cadre de négociation (discuté au niveau intergouvernemental) d'éléments financiers relevant normalement de la procédure législative ordinaire (négociation des programmes sectoriels), ce qui conduit à lui soustraire certains éléments de négociation. Or, l'articulation des négociations entre les différentes institutions mérite d'être observée avec vigilance, car les choix budgétaires annuels, sur lesquels le Parlement européen a plus de pouvoir, sont nécessairement contraints par les plafonds déterminés dans les cadres pluriannuels.

c. L'analyse pertinente de la Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne (CCE) a fourni son analyse sur le prochain cadre financier pluriannuel dans un avis du 14 février 2019, dont la pertinence nécessite d'en rapporter différents éléments selon votre rapporteur, qui partage ces positions.

À l'égard de la valeur ajoutée européenne, la CCE considère - à juste titre - que la Commission doit encore en proposer une définition solide, qui pourrait par la suite servir de base pour une évaluation exhaustive des coûts et des avantages de l'appartenance à l'Union. Cette absence de définition l'empêche de fonder ses propositions de modifications des priorités en matière de dépenses sur une évaluation de la valeur ajoutée européenne de chaque domaine.

Concernant l'accent mis sur *la simplification et la performance*, elles doivent servir à éliminer les règles ou procédures inutiles et non uniquement à consolider le corpus des règles existantes. La CCE rappelle que les États membres doivent assurer, dans les règles qu'ils auront établies, un juste équilibre entre la facilitation de la mise en œuvre et l'assurance que les fonds de l'Union sont correctement dépensés. Par ailleurs, les objectifs pourraient être plus clairs, les indicateurs moins nombreux et de meilleure qualité.

Pour *les ressources propres*, et notamment celles liées aux questions environnementales, la ressource ETS générerait certainement des recettes, mais n'inciterait pas davantage les États membres à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Quant à la contribution sur les déchets plastiques, les États membres devraient harmoniser leur façon de collecter les données relatives au recyclage du plastique et de les utiliser comme base de calcul, à charge ensuite pour la Commission de les vérifier. L'introduction progressive de l'ACCIS ne commencerait que plusieurs années après le début du nouveau CFP, et le calcul de la ressource TVA doit être réellement plus simple. Il demeure donc là aussi beaucoup d'incertitudes sur le caractère effectif de ces futures ressources propres.

S'agissant des dépenses, la CCE s'exprime particulièrement sur la PAC. Si elle félicite le passage à un modèle reposant sur la performance, elle invite la Commission à élaborer des objectifs clairs, spécifiques et quantifiés au niveau de l'Union pour éviter que ne subsistent des incertitudes concernant la manière dont elle évaluerait les plans stratégiques des États membres. Elle regrette également que le cadre de performance proposé ne prévoit que des incitations limitées : l'obtention de résultats largement inférieurs aux valeurs cibles risquerait de n'avoir guère d'incidence sur le financement de l'Union, et une bonne performance donnerait lieu, au mieux, à une « prime de performance » négligeable. En outre, alors que la majeure partie des dépenses de la PAC continuerait de consister en des paiements directs en faveur des agriculteurs, trop peu d'éléments probants dans la proposition attestent du fait qu'ils ont vraiment besoin de ce type d'aide au revenu.

Sur les aspects transversaux, la CCE formule aussi certaines remarques, notamment à propos de la réaffirmation de la sauvegarde de l'État de droit par la conditionnalité. Selon elle, la proposition manque de critères clairs et précis définissant ce qui constitue une « défaillance généralisée » ou indiquant comment les mesures seraient mises en œuvre, et estime également qu'il convient de clarifier davantage la procédure liée à ces mesures et leur étendue. Enfin, elle plaide en faveur de l'inclusion de dispositions destinées à protéger les bénéficiaires de programmes de l'Union contre tout impact négatif.

Et de manière plus générale, sur la gestion du budget de l'Union, les États membres et la Commission devraient chacun mettre au point les dispositions requises pour remédier à toutes les défaillances dans les domaines relevant de leur compétence.

II. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION TENTE DE MODERNISER LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

A. UNE PROPOSITION VISANT À RATIONALISER LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

La Commission met l'accent, dans sa proposition, sur l'impératif d'améliorer la lisibilité des perspectives financières et d'en simplifier à la fois la lecture et les conditions de mise en œuvre.

1. Vers plus de lisibilité et de concentration des crédits

Un effort louable est ainsi fait pour réduire le nombre de programmes de près d'un tiers, puisque **ceux-ci passent de 58 à 37 (voir le tableau en annexe II du rapport)**, en rassemblant des sources de financement fragmentées au sein de nouveaux programmes intégrés et en rationalisant radicalement l'utilisation des instruments financiers.

Votre rapporteur estime que nous ne pouvons plus nous permettre d'avoir ce que nous avons précédemment, c'est-à-dire un budget qui ne soit pas lisible pour les citoyens : des méga constructions extrêmement complexes, où l'on ne sait plus dire finalement combien d'argent communautaire est attribué à la politique environnementale ou à la politique industrielle ou à la politique de recherche. La Commission nous semble avoir fait un premier pas pour répondre à cette demande de réorganiser les différentes rubriques pour plus de lisibilité.

Cette simplification est aussi à l'œuvre dans la rationalisation du nombre d'instruments financiers pour un fléchage plus lisible des dépenses. La Commission propose de rendre les règles plus cohérentes, **sur la base d'un corpus réglementaire unique dans 7 fonds**, conformément aux recommandations du groupe de haut niveau d'experts indépendants chargé du suivi de la simplification pour les bénéficiaires des Fonds structurels et d'investissement européens et aux recommandations de plusieurs institutions majeures : Cour des comptes européenne, Comité des régions et Parlement européen.

Votre rapporteur est d'avis que, sous réserve d'une mise en œuvre effective, une telle proposition serait de nature à diminuer la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et les autorités de gestion, ainsi qu'à faciliter la participation aux programmes de l'Union (conclusion n° 2).

Votre rapporteur soutient également la volonté de la Commission de simplifier les règles en matière d'aides d'État afin de renforcer le lien entre les instruments du budget européen et les financements nationaux. Des règles trop complexes et trop rigides finissent en effet par mettre les États membres de l'Union dans une situation défavorable par rapport à leurs grands concurrents sur les marchés internationaux.

2. L'affirmation bienvenue de plus de flexibilité dans la dépense

La demande d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation des fonds budgétaires européens émane de plusieurs parties prenantes, tant de la négociation du cadre financier pluriannuel, que de la chaîne de dépense en aval de son adoption. Le cadre financier pluriannuel doit en effet parvenir à un équilibre garantissant à la fois la prévisibilité et la stabilité des engagements financiers de moyen-long terme, et la souplesse nécessaire à des interventions plus adaptées aux circonstances de fait imprévues. La crise migratoire connue par l'Union est ainsi un bon exemple des défis nécessitant une mobilisation de moyens financiers supplémentaires. Les circonstances ont donc imposé d'exploiter au maximum les marges de flexibilité prévues dans le règlement financier, notamment par le recours aux instruments spéciaux.

La proposition de la Commission vise à accroître **ce volume de flexibilité**, notamment pour redonner une plus grande importance à la procédure budgétaire annuelle. Votre rapporteur est tout à fait favorable à cette orientation : cela permettra à la fois de revaloriser le rôle du Parlement européen, bien plus actif dans cette négociation annuelle, mais aussi de mieux faire face aux priorités du moment.

Pour cela, la Commission propose trois pistes, et prolonge ainsi la réflexion sur le fonctionnement de la « boîte à outils » de flexibilité, attentivement examiné à l'occasion du réexamen/de la révision à mi-parcours du cadre financier 2014-2020 en 2016 et encore perfectionné lors de la révision de 2017 du règlement actuel.

a. L'accroissement de la flexibilité dans les programmes, et entre les programmes

Des réserves intégrées seront proposées au stade de l'élaboration des programmes pour créer de la flexibilité au sein de ceux-ci dès l'adoption des perspectives pluriannuelles. Au sein d'une même rubrique, **le montant pouvant être transféré d'un programme à l'autre pourrait être porté de 10 % à 15 %.**

La Commission propose aussi la possibilité de « mélanger » différentes formes de soutien financier, en passant d'un mode de gestion à l'autre, de « reprogrammer » le financement à mi-parcours et de procéder à des révisions spécifiques d'affectations nationales pour s'adapter aux changements survenus au cours de la période.

Au vu de la durée relativement longue des cadres financiers pluriannuels, maintenue à 7 ans au moins pour le prochain cadre, ces possibilités ne peuvent qu'emporter le soutien de votre rapporteur. Deux conditions s'imposent toutefois : que s'exerce un contrôle réel du différentiel entre les propositions adoptées par les États et les montants effectivement mis en œuvre, et que la flexibilité accrue et l'additionnalité renforcée des modes de soutien financier ne se fassent pas au détriment de la lisibilité du budget.

b. Le renforcement de la flexibilité à l'échelle du CFP entre rubriques et exercices dans la continuité des possibilités existantes

La révision du règlement actuel visait à permettre le report des fonds non utilisés entre les exercices du cadre financier.

L'article 5 du CFP actuel, concernant la marge globale pour les paiements, prévoit ainsi que « chaque année, à partir de 2015, la Commission ajuste à la hausse les plafonds des crédits de paiement pour les années 2015 à 2020 d'un montant correspondant à la différence entre les paiements exécutés et le plafond des paiements fixé dans le cadre financier pour l'exercice précédent ». Au-delà de la garantie de marges non allouées, la Commission propose pour le prochain cadre financier pluriannuel d'exploiter pleinement la marge globale pour les paiements introduite au titre du cadre actuel.

En outre, le règlement actuel prévoyait également que « les marges laissées disponibles sous les plafonds du CFP pour les crédits d'engagement constituent une marge globale pour engagements, qui peut être débloquée par l'autorité budgétaire, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, au-delà des plafonds d'engagements du cadre financier de l'année concernée, pour les années 2016 à 2020 ». *L'instrument de la marge globale pour engagements* était destiné à être mobilisé en faveur de dépenses pour la croissance et l'emploi, ainsi qu'au profit des politiques migratoires et de sécurité (depuis la révision à mi-parcours). La nouveauté du prochain cadre financier pluriannuel consiste à accroître la taille et la portée de la marge globale pour les engagements existante en vue de constituer **une réserve de l'Union** financée à partir des marges laissées disponibles sous les plafonds pour les engagements de l'exercice précédent. Les fonds engagés dans le cadre du budget mais finalement non dépensés dans la réalisation des programmes de l'Union et ensuite dégagés pourront alimenter cette réserve.

Enfin, la *marge pour imprévus* du cadre financier pluriannuel actuel, instrument destiné à être utilisé en dernier recours, pour faire face à des

circonstances imprévues, après examen de toutes les alternatives de financement identifiées, devrait être maintenue. Cette marge pour imprévus, dont le montant ne peut dépasser 0,03 % du revenu national brut de l'Union, peut être constituée au-delà des plafonds fixés dans le cadre financier. La marge peut être mobilisée uniquement dans le cadre de la présentation d'un budget rectificatif ou dans un projet de budget annuel. Les montants rendus disponibles doivent être entièrement compensés dans les marges d'une ou plusieurs rubriques du cadre financier de l'exercice en cours ou des exercices futurs. Les montants ainsi prélevés ne peuvent plus être mobilisés au titre du cadre financier. En effet, **le recours à la marge pour imprévus ne peut avoir pour effet de dépasser le total des plafonds annuels de crédits d'engagement et de paiement.**

Ces dispositifs ont permis à titre d'exemple de rehausser le plafond des crédits de paiement de 7 milliards d'euros (de 2011) pour le budget 2018 au titre de la marge globale des paiements, de mobiliser pour le budget 2018 la marge globale pour les engagements à hauteur de 1 357,5 millions d'euros ⁽¹⁾.

Votre rapporteur approuve le maintien et le renforcement de la flexibilité dans les programmes et entre eux, qui permettront de mieux faire face aux événements que le temps long des cadres financiers pluriannuels ne permet pas toujours d'anticiper lors des négociations initiales (conclusion n° 3).

3. Le maintien et le développement des instruments spéciaux

Outils permettant l'inscription en crédits de paiement ou d'engagements de montants au-delà des plafonds décidés dans le cadre financier pluriannuel, les instruments spéciaux ont pu faire l'objet de critiques lors du cadre financier actuel, précisément car ils permettent de contourner ces plafonds. Ils risquent donc de mettre en cause la soutenabilité du budget auquel ont consenti les États membres.

Les *modalités de mobilisation des instruments spéciaux (IS)* soulèvent un désaccord d'interprétation entre la France et plusieurs États membres, d'un côté, et la Commission et le Parlement, de l'autre. En effet, le règlement du cadre financier pluriannuel et l'Accord interinstitutionnel prévoient la possibilité expresse de mobiliser les instruments spéciaux au-dessus des plafonds en crédits d'engagement, alors que cela n'est pas le cas pour les plafonds des crédits de paiement, ce qui semble écarter cette possibilité.

Les États dits « contributeurs nets », parmi lesquels la France, estiment par conséquent que la mobilisation de ces instruments ne peut pas entraîner le dépassement des plafonds annuels de crédits de paiement. Cette position a été plusieurs fois exprimée par le Conseil, alors que le Parlement considère que les

(1) Annexe au projet de loi de finance pour 2019, Relations financières avec l'Union européenne.

instruments spéciaux ont vocation à être mobilisés au-dessus des plafonds en crédits d'engagement comme en crédits de paiement, position soutenue par la Commission, et qu'elle semble confirmer dans sa proposition pour le prochain CFP.

Là encore, l'objectif de renforcer la flexibilité est poursuivi, puisque le champ d'application des instruments spéciaux ⁽¹⁾ est revu et pourrait être étendu, avec **des procédures de mobilisation simplifiées**. Les montants maximaux disponibles chaque année pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, le Fonds de solidarité de l'Union européenne, la réserve pour aides d'urgence et l'instrument de flexibilité seront augmentés. Enfin, l'instrument de flexibilité devrait également être autorisé à utiliser la part inutilisée des montants annuels alloués à la réserve pour aides d'urgence, comme c'est déjà le cas actuellement pour le Fonds de solidarité de l'Union européenne et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

L'utilisation de ces différentes possibilités de flexibilisation du budget au niveau annuel, ainsi que la consécration du principe de révision à mi-parcours qui prévoit déjà celle-ci pour 2023, sont de nature à offrir plus de souplesse et de réactivité à l'instrument budgétaire européen, et pour des montants non négligeables à l'échelle du budget total.

Votre rapporteur souhaite toutefois insister sur la nécessité d'assortir ces instruments de tous les moyens d'information et de contrôle appropriés afin de garantir les principes d'unité et de sincérité budgétaire, notamment en raison des possibles dépassements de plafonds (conclusion n° 23).

4. L'affirmation progressive d'une plus grande conditionnalité dans l'octroi des fonds européens

La proposition de la Commission renforce **la conditionnalité de l'octroi des fonds au respect de l'État de droit** en prévoyant la possibilité de suspendre les versements financiers en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre. Il s'agirait d'un nouveau mécanisme de protection du budget de l'Union européenne : sur proposition de la Commission, une décision pourrait être adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée inversée afin d'établir si une défaillance généralisée de l'état de droit risque de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Une fois adoptée, cette décision pourrait être suivie de mesures proportionnées de suspensions de versement des fonds, qui ne dispenseraient pas pour autant pas les États membres de leurs obligations financières à l'égard des bénéficiaires nationaux. La proposition de décision de la

(1) Tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et la réserve pour aides d'urgence.

Commission pourrait s'appuyer sur des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, des rapports de la Cour des comptes européenne.

Dans le cadre actuel, des obligations réglementaires conditionnent la réception des fonds pour les États membres, qu'il s'agisse du respect de la réglementation de l'Union, de l'existence d'un cadre de gestion solide et des capacités institutionnelles et administratives appropriées pour la mise en œuvre.

En outre, **des conditionnalités macroéconomiques existent déjà**, en lien avec les obligations liées au Pacte de stabilité et de croissance. Les États membres doivent en effet tenir compte des programmes nationaux de réforme le cas échéant, des recommandations par pays pertinentes les plus récentes et de toute recommandation pertinente du Conseil (y compris les recommandations basées sur le Pacte de stabilité et de croissance ainsi que sur les programmes d'ajustement économique).

La proposition de la Commission vise à renforcer cette conditionnalité macroéconomique en liant plus fortement l'accès aux financements européens à certaines réformes structurelles exigées dans le cadre du semestre européen pour la coordination économique. Dans son avis rendu le 13 février 2019, le Parlement européen s'oppose à ce renforcement.

Certains pays, dont la France, soutiennent également l'idée d'une plus grande **conditionnalité fiscale ou sociale** pour l'octroi des fonds européens, avec l'idée que ceux-ci ne sauraient être utilisés par les États membres pour financer une concurrence fiscale (la baisse des taux d'impôts sur les sociétés par exemple) ou sociale dommageable à leurs partenaires européens. La France faisait de la question du renforcement des conditionnalités l'un des prérequis à une augmentation possible de sa contribution au budget européen. Mais ces propositions n'ont pas été reprises dans la proposition de la Commission, ce que regrette votre rapporteur.

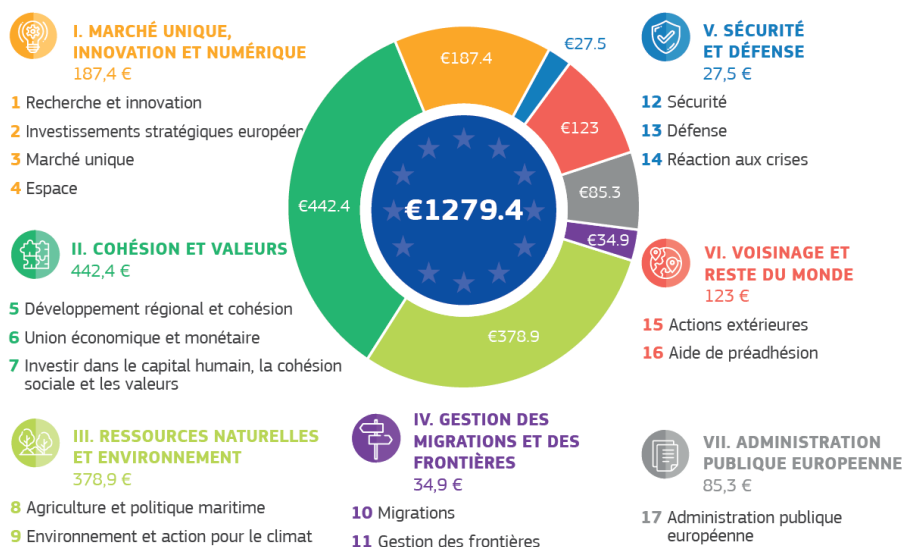
Votre rapporteur soutient donc la proposition de renforcer la conditionnalité « État de droit », qui constitue l'un des piliers de la position française dans les négociations. Il souligne toutefois que les pays sont loin d'avoir trouvé l'unanimité requise sur ce sujet, d'autant que les montants en jeu pourraient se révéler très importants, et s'inquiète du caractère opérationnel du mécanisme envisagé (conclusion n° 15).

B. LA NÉCESSAIRE AFFIRMATION DE NOUVELLES PRIORITÉS PAR LA COMMISSION NE DOIT PAS SE FAIRE AU DÉTRIMENT DES POLITIQUES « TRADITIONNELLES »

Dans le prochain cadre financier pluriannuel proposé par la Commission européenne sont présentées de nouvelles priorités censées garantir l’approfondissement et la poursuite des ambitions européennes sur des sujets d’avenir (l’investissement dans la recherche) ou dont la prise en charge devrait reposer sur une plus grande solidarité des États membres (la sécurité et les migrations).

LE NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027 UN BUDGET POUR UNE UNION QUI PROTÈGE, QUI DONNE LES MOYENS D’AGIR ET QUI DÉFEND

En milliards d’euros, prix courants



Source : Commission européenne

1. Les nouvelles priorités répondent à des besoins fortement exprimés par les États membres

a. Immigration et sécurité : la crise migratoire a montré un manque de préparation de l’Europe auquel il est urgent de remédier

La crise migratoire a constitué l’un des plus grands défis lors de l’exécution du cadre financier pluriannuel 2014-2020, et a exigé des réponses qui ont mobilisé toutes les marges de flexibilité budgétaire. La Commission propose donc pour le prochain CFP d’accroître le soutien au renforcement des frontières

extérieures, à l'amélioration du système d'asile au sein de l'Union européenne et à l'amélioration de la gestion et de l'intégration à long terme des migrants. La perspective de disposer de **10 000 gardes-frontières d'ici à 2027**, inscrite dans la proposition de la Commission, a d'ailleurs été récemment confirmée par un vote favorable au Parlement européen ⁽¹⁾. On soulignera toutefois que le texte adopté s'éloigne nettement du niveau d'ambition du texte initial de la Commission.

Pour toutes ces améliorations, la Commission dessine des perspectives très concrètes, qu'il s'agisse d'un nouveau fonds pour financer l'achat d'équipements adaptés pour la gestion des frontières et les contrôles douaniers, d'un meilleur soutien aux opérations de sauvetage, de l'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches. Les fonds de cohésion pourront également être mis à profit des objectifs d'intégration à plus long terme des migrants.

L'accent mis sur cette priorité se traduit nettement dans les montants budgétaires de la proposition de la Commission, puisque l'on passe d'un montant total de 12,4 milliards d'euros pour la période précédente à près de 33 milliards d'euros pour le prochain cadre financier.

b. Recherche et éducation : des secteurs d'avenir prioritaires

Au sein de la rubrique « Marché unique, innovation et numérique », les chapitres « recherche et innovation » et « investissements stratégiques européens » prennent une dimension particulière, puisqu'ils s'inscrivent parmi les nouvelles priorités avancées par la Commission pour libérer le potentiel de croissance européenne dans une logique partenariale entre les États membres.

Dans un contexte de forte concurrence internationale, l'Union européenne doit accroître le niveau de ses investissements dans le domaine de la recherche et de l'innovation afin de rester à l'avant-garde dans des domaines aussi variés que l'énergie, le numérique ou la biochimie.

La recherche menée en commun, au niveau européen, permet d'atteindre une masse critique de niveau mondial à laquelle les États membres ne peuvent plus prétendre individuellement. La recherche et l'innovation doivent être les soubassements d'un véritable projet industriel européen : cette politique est le lieu privilégié de la création d'une valeur ajoutée européenne, puisqu'elle permet de confronter les excellences nationales, de renforcer la visibilité et l'attractivité des grands centres de recherche européens à l'échelle mondiale, et de faire émerger, demain, les prochaines grandes innovations.

De manière générale, le nouveau cadre financier pluriannuel prévoit la simplification des formalités administratives tant pour les bénéficiaires que pour les autorités de gestion, davantage de clarification dans la fixation des objectifs à atteindre et un focus renforcé sur les notions de performance et d'évaluation des

(1) Vote sur le règlement COM(2018) 631 final.

politiques financées : ces exigences devront s'appliquer aux politiques de recherche et d'innovation.

Votre rapporteur considère que le projet européen doit s'appuyer sur la création d'opportunités économiques concrètes pour les États membres : cela est la condition indispensable pour la création de conditions de vie favorables pour les citoyens européens et pour la préservation du modèle social qui nous rassemble. L'Union européenne a été bâtie sur ce socle de coopération économique, qu'il faut approfondir et relancer grâce aux politiques de recherche et d'innovation (conclusion n° 13).

i. Horizon Europe

Au sein de cette priorité, le programme cadre *Horizon Europe* doit prendre la suite du programme *Horizon 2020*.

Le Conseil s'est mis d'accord le 15 avril 2019 sur les principaux objectifs et orientations du programme, après qu'une « compréhension commune » a été dégagée entre la présidence du Conseil et le Parlement européen fin mars.

Le programme est fondé sur trois piliers complémentaires et interdépendants :

- le pilier « *science d'excellence* » pour le soutien à la science fondamentale, afin de renforcer et développer le rôle de premier plan de l'Union dans le domaine scientifique ;
- le pilier « *problématiques mondiales et compétitivité industrielle européenne* » pour la recherche portant sur des problématiques de société et des technologies industrielles dans les domaines de la santé, la sécurité, les technologies numériques et les technologies clés génériques, le climat, l'énergie, la mobilité, l'alimentation et les ressources naturelles ;
- le pilier « *Europe innovante* » avec l'accent mis sur l'expansion de l'innovation radicale et disruptive, établit un Conseil européen de l'innovation. Celui-ci fera office de guichet unique pour les innovateurs à potentiel élevé.

Des dispositions complémentaires visent à améliorer l'efficacité du programme afin d'élargir la participation et de renforcer l'espace européen de la recherche, ou d'aider les États membres à optimiser leur potentiel national en matière de recherche et d'innovation.

Dans l'attente de l'accord transversal sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union, la compréhension commune ne porte ni sur les dispositions ayant des incidences budgétaires, ni sur les dispositions relatives à la

participation des pays tiers et aux synergies avec d'autres programmes de financement de l'Union.

Le programme Horizon Europe est doté dans la proposition initiale de la Commission de 100 milliards d'euros pour les sept années de la programmation.

ii. InvestEU

Sur le versant des investissements stratégiques, la Commission a souhaité capitaliser sur le succès du Fonds européen pour les investissements stratégiques (le FEIS, ou Fonds Juncker) pour prendre sa suite dans le nouveau CFP. La proposition de la Commission vise à rassembler dans une même structure les financements proposés par l'Union en termes de prêts et de garanties, soit rassembler **sous un programme unique les 14 différents instruments financiers (dont le FEIS)** actuellement disponibles pour soutenir l'investissement dans l'Union.

Le programme *InvestEU* devrait reposer sur quatre éléments :

- le Fonds *InvestEU*, qui fournit la garantie de l'Union ;
- la plateforme de conseil *InvestEU*, pour une assistance technique au développement de projets ;
- le portail *InvestEU*, offrant une base de données facilement accessible pour promouvoir les projets qui sont à la recherche de financements ;
- les opérations de financement mixtes.

La garantie de l'Union sera divisée en quatre volets d'action : **les infrastructures durables ; la recherche, l'innovation et la numérisation ; les PME et les investissements sociaux.**

Fin mars, la présidence roumaine et le Parlement européen sont parvenus à une compréhension commune du règlement sectoriel visant le programme *InvestEU*, qui a été suivie d'un vote favorable du Parlement européen en avril.

Le principal partenaire en matière d'investissements sera le Groupe de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui a mis en œuvre et géré le Fonds européen stratégique pour l'investissement. De plus, des banques nationales de développement et des institutions financières internationales auront un accès direct à la garantie de l'Union.

Le texte donnera aux États membres la possibilité de transférer dans le fonds *InvestEU* une partie des fonds qui leur sont alloués au titre de la politique de cohésion, ce qui viendra compléter le provisionnement de la garantie de l'Union.

Le programme *InvestEU* sera dirigé par :

- un comité de pilotage, composé de quatre représentants de la Commission, de trois représentants de la BEI et de deux représentants d'autres partenaires chargés de la mise en œuvre ;

- un comité consultatif, composé de représentants des partenaires chargés de la mise en œuvre, de représentants des États membres, d'un expert nommé par le Comité économique et social européen et d'un expert nommé par la Comité des régions ;
- enfin, un comité d'investissement composé d'experts indépendants devra apporter une expertise externe dans l'évaluation des investissements liés aux projets.

Le Parlement européen a entériné par un vote en plénière le 18 avril 2019 l'accord trouvé avec le Conseil sur ce programme, sous réserve des montants finaux qui seront abordés à un stade ultérieur de la négociation.

Le budget de 15,2 milliards d'euros alloué à *InvestEU* permet au budget de l'Union de fournir une garantie de 38 milliards d'euros, et le programme vise à créer un effet de levier de 13,7 (contre 15 pour le FEIS qui ciblait des projets légèrement moins risqués). Pour chaque euro d'argent public mobilisé par l'intermédiaire du Fonds, un investissement total de 13,70 euros, qui n'aurait pas été réalisé autrement, serait donc généré selon les objectifs du programme

iii. Programme pour une Europe numérique

Le Programme pour une Europe numérique financera des projets dans cinq domaines fondamentaux : calcul à haute performance, intelligence artificielle, cybersécurité, compétences numériques avancées et large utilisation des technologies numériques dans l'ensemble de l'économie et de la société.

Le programme soutiendra la formation en matière de compétences numériques avancées au profit de la main-d'œuvre et des étudiants, ainsi que des petites et moyennes entreprises et des administrations publiques. L'apport d'un financement permettra de faire en sorte que les citoyens aient un accès aisé, fiable et sans discontinuité aux services publics numériques, par exemple en améliorant l'interopérabilité des services publics à l'échelle de l'Union.

Une position commune a été trouvée entre le Conseil et le Parlement européen fin mars, et les discussions devraient s'engager sur cette base après l'élection des nouveaux députés européens. **Un montant prévisionnel de 9,2 milliards d'euros est envisagé pour ce nouveau programme.**

c. Climat : une préoccupation budgétaire transversale

La Commission propose **d'augmenter de près de 60 % le financement du programme LIFE**, le programme de l'Union européenne pour l'environnement et l'action pour le climat. Cette initiative figure parmi les programmes de financement de l'Union pour lesquels la Commission propose la plus forte augmentation proportionnelle. **Le programme LIFE disposerait selon la proposition de la Commission d'un budget de 5,45 milliards d'euros entre 2021 et 2027.**

La Commission a intégré **l'action pour le climat dans tous les grands programmes de dépenses de l'Union** : dans la politique de cohésion, le développement régional, l'énergie, les transports, la recherche et l'innovation, la politique agricole commune, ainsi que dans la politique de développement. Pour mettre en œuvre l'accord de Paris et concrétiser l'engagement en faveur des objectifs de développement durable des Nations Unies, la Commission propose d'accroître le financement de l'action pour le climat dans tous les programmes de l'Union : au moins 25 % des dépenses de l'Union devraient contribuer aux objectifs climatiques.

Il faut souligner que le Plan énergie climat de 2014 mettait cet objectif à 20 %, et que le Parlement européen, dans son avis du 13 février 2019 sur la proposition de la Commission, l'estime insuffisant et le souhaiterait à 30 % à l'échéance 2027.

Votre rapporteur tient à insister sur la difficulté à évaluer de tels objectifs transversaux, notamment du fait du très grand éclatement des financements européens. De tels objectifs risquent donc de rester purement incantatoires s'ils ne peuvent être suivis d'une rigoureuse évaluation lors de leur mise en œuvre.

Votre rapporteur demande l'approfondissement de cet axe transversal pour définir la part réelle consacrée dans chaque programme à cet objectif et convie la Commission à présenter à l'avenir un tableau plus clair des différents financements engagés dans les fonds et programmes pour cette orientation, afin de se doter d'outils spécifiques pour en assurer le suivi efficace (conclusion n° 17).

2. Les politiques traditionnelles ne doivent pas être sacrifiées sur l'autel de la réduction des dépenses

a. La politique agricole commune : une véritable politique communautaire à redynamiser

- i. Une proposition pour la première fois en baisse par rapport au cadre financier précédent

La politique agricole commune constitue la politique la plus intégrée au niveau européen, et la France y est traditionnellement très attachée. Si son poids tend à se réduire au fur et à mesure des années, il demeure encore prépondérant dans le budget de l'Union européenne.

Pour le prochain cadre financier pluriannuel, la PAC restera le premier poste de dépenses dans la proposition initiale de la Commission, mais diminuera de 5 % en euros courants, à 365 milliards d'euros, contre 408 actuellement.

Cela correspond à une **part moyenne de 28,5 % du budget total de l'Union pour la période 2021-2027. Dans ce montant destiné à la PAC, 265,2 milliards d'euros sont affectés aux paiements directs, 20 milliards d'euros aux mesures de soutien du marché (FEAGA) et 78,8 milliards d'euros au développement rural (FEADER).**

Cette diminution vise à compenser en partie la baisse des recettes liée au départ du Royaume-Uni, alors même que de nouvelles priorités sont mises en avant par la Commission.

Votre rapporteur tient à souligner la révolution que constitue la baisse de ces crédits, à laquelle la France est évidemment très fortement opposée. Les risques associés à cette réduction, conjugués aux évolutions envisagées pour la future PAC modernisée, ont fait l'objet d'une analyse approfondie pour la Commission des Affaires européennes par les rapporteurs MM. Alexandre Freschi et André Chassaigne, que votre rapporteur a tenu à entendre sur ce sujet. L'enveloppe française, selon la proposition de la Commission, devrait en effet être réduite de 3,9 % par rapport au cadre actuel pour la composante « subventions », avec un budget de 50,9 milliards d'euros sur sept ans. Il faut noter que la Commission, dans sa proposition financière, met l'accent sur la modernisation que devra encourir la politique agricole commune. La négociation de cette modernisation post-2020 est d'ailleurs menée en parallèle avec celle concernant le cadre financier pluriannuel. ⁽¹⁾

(1) Voir le rapport fait pour la Commission des Affaires européennes, *Rapport sur une agriculture durable pour l'Union européenne*, MM. Alexandre Freschi et André Chassaigne, n°1107, 31 mai 2018.

ii. Neuf objectifs pour la PAC modernisée

Pour la période 2021-2027, la politique agricole commune fixe *neuf objectifs* censés refléter l'importance économique, environnementale et sociale de cette politique.

Il s'agit ainsi de :

- favoriser des revenus agricoles viables et la résilience sur le territoire de l'Union pour renforcer la sécurité alimentaire ;
- améliorer l'adaptation aux besoins du marché et accroître la compétitivité, notamment en mettant davantage l'accent sur la recherche, la technologie et la numérisation ;
- améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur ;
- contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce dernier, ainsi qu'au développement des énergies durables ;
- favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles, telles que l'eau, les sols et l'air ;
- contribuer à la protection de la biodiversité, renforcer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages ;
- attirer les jeunes agriculteurs et faciliter le développement des entreprises dans les zones rurales ;
- promouvoir l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bioéconomie et la sylviculture durable ;
- améliorer la réponse du secteur agricole européen aux attentes sociétales en matière d'alimentation et de santé, notamment en matière d'alimentation saine, nutritive et durable et de bien-être animal.

Pour la période, les États membres devront élaborer **des plans stratégiques nationaux** détaillant la façon dont ils prévoient d'atteindre les neuf objectifs définis au niveau de l'Union en matière économique, environnementale et sociale, en recourant à la fois aux paiements directs et au développement rural. Afin d'assurer la cohérence et la protection du marché unique, la Commission sera chargée d'examiner et d'approuver ces plans stratégiques nationaux.

iii. Pour atteindre ces objectifs, la Commission définit quatre principes de travail dans la nouvelle politique agricole commune :

- *Une nouvelle méthode* : les États membres disposeront d'une plus grande marge de manœuvre pour choisir les modalités d'affectation des dotations financières. Ils pourront élaborer des programmes afin de répondre le plus efficacement aux préoccupations de leurs agriculteurs, et auront la possibilité de transférer jusqu'à 15 % de leurs dotations en provenance de la PAC entre les paiements directs et le développement rural et vice-versa, pour garantir le financement de leurs priorités et mesures.

- *Des conditions plus équitables grâce à un meilleur ciblage de l'aide* : Les paiements directs demeureront un élément essentiel de la politique assurant ainsi une stabilité et une prévisibilité aux agriculteurs. La priorité sera donnée au soutien des petites et moyennes exploitations qui représentent la majorité du secteur agricole de l'Union et à l'aide aux jeunes agriculteurs. Votre rapporteur tient à souligner l'importance des paiements directs pour nombre d'agriculteurs français, pour qui ceux-ci sont la condition indispensable au maintien de leur activité.

La Commission veillera à une répartition plus équitable des paiements directs entre les États membres grâce au processus de convergence externe.

Les paiements directs aux agriculteurs seront réduits jusqu'à 60 000 € et un plafond sera appliqué aux paiements supérieurs à 100 000 € par exploitation.

Les petites et moyennes exploitations agricoles bénéficieront d'un niveau plus élevé de soutien par hectare, ce qui nous semble positif.

Les États membres devront allouer au moins 2 % de leur dotation en paiements directs pour soutenir l'installation des jeunes agriculteurs. Ce soutien sera complété par une aide financière au titre du développement rural de différentes mesures facilitant l'accès aux terres et le transfert des terres.

- *Des ambitions plus élevées en matière d'environnement et d'action pour le climat* : le verdissement de la PAC se poursuit pour plus d'efficacité en intégrant des exigences environnementales à toutes les étapes et en déclinant les formes de conditionnalités écologiques.

L'aide aux revenus des agriculteurs est déjà liée à l'application de pratiques respectueuses de l'environnement et du climat et avec la nouvelle PAC, ces exigences seront renforcées avec des mesures obligatoires et facultatives.

Chaque État membre devra disposer de programmes écologiques pour aider les agriculteurs à aller au-delà des exigences obligatoires.

Au moins 30 % de chaque dotation nationale destinée au développement rural seront consacrés à des mesures environnementales et en faveur du climat, et 40 % du budget total de la PAC devrait contribuer à l'action pour le climat.

Outre la possibilité de transférer 15 % entre les piliers, les États membres auront également la possibilité de transférer 15 % supplémentaires du pilier 1 vers le pilier 2 pour couvrir des dépenses relatives aux mesures environnementales et en faveur du climat (sans cofinancement national).

- *Une meilleure utilisation de la connaissance et de l'innovation* : la modernisation de la PAC s'appuiera sur les innovations technologiques pour aider les agriculteurs et les administrations. Ainsi, 10 milliards d'euros issus du programme Horizon Europe seront destinés à la recherche et à l'innovation dans

les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, du développement rural et de la bioéconomie. Les États membres seront encouragés à utiliser les mégadonnées pour leurs activités de contrôle et de suivi, ce qui pourrait réduire la nécessité des contrôles sur place.

La politique agricole commune a permis à l'Union européenne d'assurer sa sécurité alimentaire et de maintenir un secteur agricole compétitif au niveau mondial. Politique historiquement la plus intégrée, elle ne doit pas, à notre sens, faire les frais de la sortie du Royaume-Uni ou de l'émergence de nouvelles priorités.

Votre rapporteur estime en effet qu'il serait tout à fait paradoxal de « détricoter » une politique ayant prouvé son efficacité au prétexte de l'intégration croissante dans d'autres domaines. Ceux-ci doivent disposer de moyens propres, et l'approfondissement du projet européen ne doit pas se faire de façon cosmétique, par un jeu de vases communicants entre les lignes budgétaires. Par contre, une plus forte implication des États membres dans l'évaluation serait nécessaire.

Votre rapporteur estime que le maintien de la PAC au niveau du cadre financier pluriannuel actuel constitue un prérequis indépassable. La PAC doit être modernisée, tournée vers plus d'exigence environnementale, vers plus d'efficacité, cela ne fait pas de doute. L'évaluation de ses résultats en termes de transformation des pratiques agricoles gagnerait sans doute à être repensée en profondeur. Mais la baisse de son budget ne saurait être la réponse première aux demandes légitimes d'amélioration d'une politique déterminante pour l'unité concrète de l'Union européenne (conclusion n° 11).

b. La politique de cohésion : pour un rééquilibrage raisonné

La politique de cohésion vise à réduire les écarts de développement entre les différents espaces régionaux de l'Union, grâce à une action pour renforcer la croissance et l'emploi, et pour approfondir la coopération territoriale européenne. **Principale politique d'investissement de l'Union, la politique de cohésion** poursuit donc le double objectif d'une plus grande intégration économique, en donnant aux régions les moins développées des appuis pour rattraper leur retard et pallier leurs faiblesses structurelles, et d'une orientation stratégique pour la croissance future de l'Union dans son ensemble. La politique de cohésion s'affirme donc à la fois comme un outil de solidarité, de stabilisation conjoncturelle et de planification stratégique.

Les investissements au titre de la politique de cohésion contribuent ainsi à la réalisation de nombreuses politiques européennes, notamment dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, de l'énergie, du transport, ou encore de la recherche et de l'innovation.

La politique de cohésion est mise en œuvre par le biais de **trois fonds principaux** : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (FC). Avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ils forment les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) et font l'objet d'une gestion partagée entre les États membres et la Commission européenne.

Malgré des réussites incontestables, comme en témoigne le rattrapage économique extrêmement rapide des derniers États membres à avoir rejoint l'Union européenne lors du grand élargissement de 2004, la politique de cohésion n'a pas été exempte de critiques, jusqu'à être parfois complètement remise en cause.

i. Des crédits en baisse et une réorientation géographique

La proposition de la Commission porte sans doute la trace de ces interrogations, puisque la politique de cohésion subit, comme la politique agricole commune, une diminution nette des montants alloués, **de l'ordre de 7 %**, qui recouvre des réalités diverses selon les fonds concernés, avec une réduction de **46 % pour le Fonds de cohésion et de 6 % pour le FSE+**, tandis que le **FEDER reste stable avec une augmentation de 1 %**.

Les ressources de la politique de cohésion, FEDER et FSE+ pour 2021-2027 concernant la France s'élèveront à 16,02 milliards d'euros en euros 2018 ou 18,06 milliards en euros courants, soit une diminution de 5,4 % par rapport à la programmation 2014-2020.

La Commission propose pour la période 2021-2027 un budget de 273 milliards d'euros pour le FEDER et le Fonds de cohésion et de 100 milliards d'euros pour le FSE+.

Les régions seront différemment touchées par les baisses de crédits. Les pays les plus récemment entrés dans l'Union, qui ont largement profité de la politique de cohésion lors du précédent cadre financier, auront à subir des diminutions drastiques des montants reçus, tandis que les pays du Sud de l'Europe pourraient voir leur dotation s'améliorer légèrement.

ii. Une méthode de calcul de l'attribution des fonds enrichie de nouveaux critères

Depuis le Conseil européen de Berlin en 1999, l'attribution des fonds repose sur la méthode dite « de Berlin », avec des méthodes de calcul différentes selon le niveau de développement des *trois catégories de régions* (régions les moins développées, régions en transition et régions les plus développées).

Cette formule de calcul tient compte :

- de l'écart entre le PIB par habitant d'une région et le PIB moyen dans l'Union, pour refléter au mieux la prospérité régionale ;
- des difficultés sociales, économiques et territoriales, telles que le chômage, une faible densité de population ;
- des niveaux d'éducation pour les régions plus développées.

La méthode a déjà subi plusieurs modifications au fil des programmations financières pluriannuelles successives pour prendre en compte l'évolution de la cohésion économique et sociale dans l'Union, et la Commission propose aujourd'hui d'aller plus loin pour continuer à attribuer les ressources aux régions qui en ont le plus besoin et assurer un traitement équitable pour tous.

Cette méthode repose toujours sur le PIB par habitant, mais comporte également de nouveaux critères pour toutes les catégories de régions (chômage des jeunes, faible niveau d'éducation, changement climatique et accueil et intégration des migrants) afin de mieux tenir compte de la situation socio-économique sur le terrain. Enfin, la Commission propose un « filet de sécurité » pour éviter des changements trop abrupts dans les dotations des États membres, notamment celles des nouveaux entrants.

En ce qui concerne le Fonds de cohésion, la méthode reste inchangée : les États membres qui bénéficieront du Fonds de cohésion sont ceux dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

iii. Une volonté de simplification et de rationalisation

La volonté de rationaliser le prochain cadre financier pluriannuel est également à l'œuvre dans la politique de cohésion, que ce soit au plan des objectifs ou de celui des procédures.

Ainsi, répartie entre onze « objectifs thématiques » au cours de la période 2014-2020, la politique de cohésion concentrera désormais ses ressources *sur cinq objectifs stratégiques*, au titre desquels l'Union est la mieux placée pour mettre en place :

- une Europe plus intelligente, grâce à l'innovation, à la numérisation, aux mutations industrielles et au soutien aux petites et moyennes entreprises ;
- une Europe plus verte et à zéro émission de carbone, qui met en œuvre l'accord de Paris et investit dans la transition énergétique, les énergies renouvelables et la lutte contre le changement climatique ;
- une Europe plus connectée, dotée de réseaux stratégiques de transports et de communication numérique ;
- une Europe plus sociale, qui donnera une expression concrète au socle européen des droits sociaux et soutiendra les emplois de qualité, l'éducation, les compétences, l'inclusion sociale et l'égalité d'accès aux soins de santé ;

- une Europe plus proche des citoyens, qui soutiendra les stratégies de développement pilotées au niveau local et un développement urbain durable dans toute l'Union européenne.

Outre cette concentration thématique, la simplification a été le principe directeur de la Commission dans le cadre de l'élaboration des nouvelles orientations en matière de politique de cohésion pour la période 2021-2027. Dès le début de son mandat, en 2015, la Commission Juncker a chargé un groupe de haut niveau de douze experts indépendants⁽¹⁾ de présenter des propositions concrètes visant à simplifier l'accès aux Fonds de l'Union et l'utilisation de ceux-ci, y compris au niveau de la préparation du cadre de l'après 2020.

La nécessité de règles moins nombreuses, plus courtes et plus claires a été soulignée une nouvelle fois dans le document de réflexion de la Commission, publié en juin 2017, sur l'avenir des finances de l'Union et confirmée par les citoyens interrogés lors d'une consultation publique menée en janvier 2018. En effet, 80 % des répondants ont demandé que les règles cessent d'être inutilement complexes et que les formalités administratives soient réduites pour les bénéficiaires des fonds.

La fragmentation de la réglementation régissant les différents Fonds de l'Union mis en œuvre en partenariat avec les États membres (« gestion partagée ») a beaucoup compliqué la tâche des autorités de gestion des programmes et dissuadé les entreprises et les indépendants d'introduire des demandes de financement.

La Commission propose aujourd'hui d'instaurer un corpus réglementaire unique pour sept fonds mis en œuvre en gestion partagée : le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion, le Fonds social européen+, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le Fonds « Asile, migration et intégration », le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas. Au total, ce sont près de quatre-vingts mesures qui sont annoncées pour cette simplification⁽²⁾.

(1) Groupe de haut niveau chargé du suivi de la simplification pour les bénéficiaires des Fonds ESI, présidé par Siim Kallas, ancien Vice-Président de la Commission européenne.

(2) Voir : https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_fr.pdf

C. UNE AMBITION TROP RÉDUITE ET DISPERSÉE SUR LA QUESTION DES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION

1. Le débat ancien des véritables ressources propres

a. Le financement du budget de l'Union laisse une grande part aux contributions nationales

Le budget de l'Union est principalement financé par des ressources propres (99 %) ⁽¹⁾, soit des recettes qui reviennent en propre à l'Union sans que les États puissent s'y opposer, et dont la définition et le versement font l'objet d'une « décision relative au système des ressources propres » ratifiée par les États membres. ⁽²⁾

Les recettes budgétaires sont déterminées par le Conseil après simple consultation du Parlement européen. Les recettes annuelles doivent couvrir complètement les dépenses annuelles, l'Union ne pouvant se financer par l'emprunt.

Il existe aujourd'hui *deux catégories de ressources propres* :

- les « ressources propres traditionnelles », à savoir les droits de douane et les cotisations sur le sucre (20,1 milliards d'euros en 2016, soit 14 % des recettes), qui sont perçues auprès des opérateurs économiques par les États membres pour le compte de l'Union,
- les ressources faisant l'objet d'un prélèvement sur recettes des États membres, à savoir :
 - une ressource propre constituée d'un pourcentage du revenu estimatif de TVA des États membres (15,9 milliards d'euros en 2016, soit 11,1 % des recettes totales) ;
 - une ressource propre fondée sur un pourcentage fixe du revenu national brut (RNB) des États membres

(1) Les autres ressources proviennent des taxes prélevées sur les rémunérations du personnel des institutions européennes, de contributions de pays tiers à certains programmes européens et des amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres règles.

(2) Le système de financement actuel de l'Union repose aujourd'hui sur un ensemble de textes : Décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, règlement (UE, Euratom) no 608/2014 du Conseil du 26 mai 2014 portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne et règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie. Après ratification, ces actes juridiques sont entrés en vigueur le 1er octobre 2016 et s'appliquent rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2014.

(95,6 milliards d'euros en 2016, soit 66,6 % des recettes totales, en constante augmentation).

Comme évoqué précédemment, certains États membres ont droit à des « rabais » inscrits dans les décisions ressources propres, à savoir des réductions destinées à compenser la différence entre ce qu'ils versent au budget de l'Union (à l'exclusion des ressources propres traditionnelles) et ce qu'ils perçoivent à l'échelon national sous la forme de recettes du secteur public et privé.

En outre, la ressource fondée sur le revenu national brut des États membres, si elle était au départ conçue comme une recette d'équilibrage et résiduelle, en est venue à jouer un rôle essentiel (**elle représente 71 % du budget en 2018, contre 41 % en 1998**). D'une part, car elle constitue pour les États une ressource relativement équitable, qui se rapporte à leur poids économique dans l'Union, mais d'autre part, en raison de la raréfaction des ressources propres traditionnelles. Or, cette évolution a pu, selon votre rapporteur, développer certains effets pervers.

Le caractère prépondérant de la ressource RNB et le système de rabais sont en effet souvent critiqués car ils poussent les États membres à rechercher un « juste retour » strictement comptable du budget de l'Union. Cela, au détriment d'une réflexion plus stratégique sur le financement commun de biens publics européens.

Les ressources propres mobilisées pour couvrir les dépenses du budget de l'Union sont actuellement plafonnées à 1,20 % du RNB annuel de l'Union. Cela conditionne donc également l'amplitude de l'augmentation possible des dépenses du budget, celui-ci devant toujours se trouver à l'équilibre. En pratique, ce plafond n'est jamais atteint.

b. Un appel réitéré de plusieurs institutions à donner de véritables ressources propres à l'Union

Le Parlement européen a par le passé de nombreuses fois réitéré son appel à la création et à la sanctuarisation de véritables ressources propres pour l'Union. Selon le Parlement européen, les recettes du budget de l'Union, sur lesquelles il n'a pas de prise puisqu'elles dépendent d'une décision du Conseil, souffrent tout à la fois d'un défaut de lisibilité dû à leur extrême complexité technique et d'un manque de vision stratégique. En 2013, le Parlement avait d'ailleurs approuvé le CFP 2014-2020 à la condition qu'un groupe de haut niveau sur les ressources propres soit constitué pour examiner les diverses possibilités de réforme du système.

Le groupe de haut niveau, composé de représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission européenne et aussi appelé groupe Monti du nom de son président, l'ancien commissaire européen et président du Conseil italien, Mario Monti, a démarré sa revue générale du système des recettes européennes en

concertation avec les parlements nationaux fin 2014 et publié son rapport final en décembre 2016.

Selon ce rapport, toute réforme devrait refléter les nouvelles priorités de l'Union en matière de dépenses et prendre en compte l'idée de « valeur ajoutée européenne ». Les ressources devraient également être plus clairement liées à des priorités précises de l'Union comme le marché unique, l'Union de l'énergie ou la politique de défense de l'environnement ou en faveur du climat. De plus, le départ du Royaume-Uni devrait être l'occasion de supprimer le système de compensations des contributions.

Les préconisations du rapport Monti ont recueilli un large soutien : reprises dans le document sur les ressources adopté par la Commission à la suite de sa réflexion de 2017 sur l'avenir de l'Union, elles ont également été soutenues plusieurs fois par le Parlement européen, dans sa résolution du 24 octobre 2017 portant sur le document de réflexion de la Commission, puis dans son importante résolution du 14 mars 2018 sur la réforme du système des ressources propres de l'Union européenne. Dans celle-ci, le Parlement a recensé les raisons justifiant la réforme du système actuel de ressources propres, parmi lesquelles la nécessité de remédier aux lacunes du système en place et de permettre à l'Union européenne de financer ses politiques ainsi que de répondre à de nouveaux enjeux. Le Parlement a plaidé en faveur d'un système de ressources propres plus équilibré, exposé les principes et hypothèses pour l'élaboration d'un possible nouveau système, notamment en vue d'établir la liste des critères utilisés pour déterminer ces nouvelles ressources propres.

Dans la résolution du 14 mars 2018, le Parlement européen insiste notamment sur l'objectif double que devrait avoir la réforme du système des ressources propres, à savoir de parvenir à une réduction substantielle (visant les 40 %) de la part des contributions fondées sur le RNB des États membres afin de permettre des économies dans les budgets des États membres, et de permettre le financement d'un niveau plus élevé de dépenses de l'Union dans le cadre du CFP après 2020, tout en couvrant le manque à gagner résultant du retrait du Royaume-Uni. Aucune augmentation de la pression fiscale globale ne devrait peser sur le contribuable européen à la suite de cette réforme.

2. Une proposition de la Commission qui se heurte notamment aux difficultés connues par l'harmonisation fiscale

« Il nous faut un budget qui nous permette d'atteindre nos objectifs. Le budget n'est donc pas pour nous un outil comptable, mais un moyen d'atteindre nos objectifs politiques », selon le président de la Commission Jean-Claude Juncker. Pour votre rapporteur, parvenir à donner aux recettes du budget de l'Union une dimension stratégique et plus communautaire est essentiel : en ce sens, la proposition de la Commission constitue un premier pas, mais qui manque encore d'ambition.

ÉVOLUTION PRÉVUE DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE (*)

(en milliards d'euros)

	Budget 2018		Moyenne prévue 2021-2027	
	Mrd EUR	% des recettes totales	Mrd EUR	% des recettes totales
Ressources propres traditionnelles	23	15,8 %	26	15 %
Contributions nationales existantes dont	120	82,9 %	128	72 %
Ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (réformée)	17	11,9 %	25	14 %
Ressource propre fondée sur le revenu national brut	103	71,0 %	103	58 %
Nouvelles ressources propres dont	-		22	12 %
Ressource propre fondée sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés	-	-	12	6 %
Ressource propre fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne	-	-	3	2 %
Ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique	-	-	7	4 %
Ressources propres totales	143	98,7 %	176	99 %
Recettes autres que les ressources propres	2	1,3 %	2	1 %
Recettes totales	145	100,0 %	178	100 %

(*) Les montants pour la période 2021-2027 reposent sur les taux d'appel applicables tels qu'établis dans la proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2018) 327, article 1^{er}].

Source : Commission européenne.

a. Une modernisation des ressources propres existantes inévitable

Dans sa proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne ⁽¹⁾, la Commission entend d'abord agir sur les ressources propres existantes pour les moderniser.

Cette réforme passe par plusieurs actions :

- concernant les droits de douane, réduire la part des frais de perception que les États membres sont autorisés à retenir, la

(1) Proposition de Décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, Commission européenne, COM(2018) 325 final, 2 mai 2018.

ramenant de 20 % à son ancien niveau de 10 %, tout en renforçant le soutien financier en faveur d'équipements douaniers et de technologies de l'information davantage ciblés sur les besoins réels ;

- simplifier la recette TVA en la concentrant sur les opérations taxées au taux normal, en rationalisant la procédure de calcul de l'assiette TVA et en appliquant un taux d'appel uniforme sur l'assiette taxée au taux normal.

La ressource RNB conserverait son rôle de ressource d'équilibre dans le souci de préserver la suffisance, la stabilité et la prévisibilité des recettes, mais verrait son importance réduite par l'introduction des nouvelles ressources propres.

b. Des nouvelles ressources propres qui suscitent peu d'enthousiasme

La Commission propose d'instaurer trois nouvelles ressources propres, qui doivent être plus fortement reliées à des domaines politiques clés, en particulier le changement climatique, la politique environnementale, la stratégie sur les matières plastiques, l'économie circulaire et le marché unique. Les assiettes imposables et les taux d'appel des ressources propres ont été conçus de telle sorte qu'en moyenne, sur la période 2021-2027, environ 12 % du budget seront financés par les nouvelles sources de recettes.

Votre rapporteur tient toutefois à souligner l'ambition que recouvre une telle prévision, alors même que la mise en place de ces ressources pourrait prendre plusieurs années.

i. La contribution sur les déchets plastiques

Cette contribution serait directement proportionnelle à la quantité de déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre et déclarée chaque année à l'organisme européen de statistiques Eurostat. **Les contributions des États membres seraient calculées par l'application à cette quantité d'un taux d'appel de 0,80 euro/kg, ce qui pourrait rapporter quelques 7 milliards d'euros par an.** Elle inciterait dès lors les États membres à réduire ces flux de déchets et à contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie sur les matières plastiques et de l'économie circulaire.

Les recettes que pourrait apporter cette ressource ne sont pas négligeables, et sa conception s'inscrit effectivement dans l'objectif de lier les ressources propres à une politique forte de l'Union.

Néanmoins, votre rapporteur considère que travailler à la mise en place d'une ressource destinée à se raréfier à plus ou moins court terme n'apparaît pas nécessairement comme le plus judicieux. Le budget de l'Union doit disposer de ressources pérennes et stables dès leur conception (conclusions n° 8 et n° 9).

ii. L'assiette commune consolidée

Une ressource propre fondée sur l'impôt sur les sociétés est une proposition ancienne, qui repose sur le lien intrinsèque entre les avantages procurés par le marché unique et une possible contribution des entreprises. Si, en tant que tels, les écarts de taux d'imposition entre États membres ne sont pas un obstacle majeur à une ressource propre fondée sur l'impôt sur les sociétés, l'absence d'assiette harmonisée de cet impôt avait jusqu'à présent empêché l'Union européenne de prendre des mesures spécifiques en la matière. Si elles étaient adoptées, les propositions de la Commission de 2016 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés et une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés permettraient néanmoins d'instaurer un système harmonisé d'imposition des sociétés qui jetterait les fondements d'une nouvelle ressource propre équitable et transparente par la consolidation et la répartition de l'assiette imposable consolidée.

La proposition de décision de la Commission prévoit qu'à raison d'un taux d'appel de 3 % pour l'Union, l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés pourrait rapporter en moyenne quelque 12 milliards d'euros par an sur la période.

Votre rapporteur soutient cette proposition, qui répond bien à la logique d'une contribution assise sur un avantage procuré par l'appartenance à l'Union européenne. De plus, l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés serait un premier pas vers un meilleur encadrement des taux nationaux, qui contribuerait en sus à prévenir une concurrence fiscale dommageable à bien des égards. Toutefois, force est de constater que les progrès sur ce sujet sont très lents du fait de la nécessaire unanimité requise au Conseil. Obtenir des avancées déterminantes sur ce sujet semble de moins en moins possible avant l'entrée en vigueur du prochain cadre pluriannuel.

iii. La contribution ETS

Avec son système d'échange de quotas d'émission, l'Union a créé un instrument commun de lutte contre le changement climatique. Ce système d'échange de quotas d'émission s'inscrit dans le cadre des objectifs communs en matière de climat, des stratégies d'atténuation et des engagements internationaux. Il est harmonisé au niveau de l'Union et les recettes vont pour l'heure aux budgets nationaux. Il serait pourtant tout à fait concevable qu'une partie des recettes tirées de ce marché soit allouée au budget de l'Union : la proposition de la Commission fixe cette part à 20 %.

Selon les prévisions, les recettes moyennes pourraient varier de 1,2 à 3 milliards d'euros par an en fonction du prix du marché pour les quotas du système d'échange de l'Union, mais aussi du volume annuel de quotas mis aux enchères (qui dépend notamment du fonctionnement de la réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission).

Votre rapporteur considère que cette recette est intéressante en ce qu'elle permet là aussi de faire un lien entre l'une des grandes priorités de fond de l'Union et une nouvelle ressource propre. De plus, le marché existant déjà, elle paraît la plus proche d'une possible réalisation. Toutefois, les députés européens A. Lamassoure et G. Deprez ont indiqué lors de leur audition à votre rapporteur que les estimations de la Commission reposaient sur un prix de la tonne à 100 euros, alors que celle-ci est loin d'atteindre ce montant, étant aujourd'hui plus proche de 5 euros la tonne.

c. L'unanimité requise freine les progrès de l'harmonisation fiscale

Votre rapporteur est d'avis que le défi de doter d'Union de ressources propres stables, suffisantes et mieux liées aux politiques européennes ne pourra être relevé tant que l'unanimité freinera les progrès de l'harmonisation fiscale. Les deux sujets lui apparaissent intimement liés, et **il soutient les propositions visant à promouvoir le vote à la majorité qualifiée** sur de tels sujets, positions notamment portées par la Commission mais qui n'ont pas rencontré un écho favorable.

Qu'il s'agisse de la taxe sur les transactions financières ou des projets de consolidation et d'harmonisation de la base de l'impôt sur les sociétés, les négociations butent sur l'opposition de quelques pays qui refusent de s'engager dans une coopération plus étroite en matière de fiscalité, et parviennent à créer une inertie difficilement surmontable. À ce titre, la même observation s'applique d'un cadre financier pluriannuel à l'autre : l'échec répété à mettre en œuvre de nouvelles ressources propres appuyées sur une fiscalité communautarisée.

Le revers que constitue l'impossible instauration au niveau européen d'une taxe sur le chiffre d'affaires des plus grandes entreprises du secteur numérique (dont le produit aurait pu, selon le vœu du Parlement européen, revenir au budget de l'Union) n'est que la dernière manifestation de ce blocage européen qu'il s'agit de surmonter au plus tôt.

3. Redonner de la cohérence à la fiscalité européenne pour un véritable panier de ressources propres

Votre rapporteur estime qu'avant même de définir les dépenses, il conviendrait de redonner de la cohérence aux ressources propres de l'Union selon trois axes thématiques, qui recouvriraient également les grandes priorités des politiques publiques portées dans le cadre financier pluriannuel.

- Les ressources propres devraient donc être formellement organisées autour :
- d'une fiscalité écologique, qui reposerait dans un premier temps sur le marché d'échange des quotas d'émission (voire de la globalisation de la taxation carbone) et dans un second temps sur un marché plus large de l'énergie (fiscalité basée sur la production et la consommation énergétique) ;

- d'une fiscalité sur la consommation, reposant sur la TVA et les droits d'accises,
- d'une fiscalité reposant sur les entreprises, avec un pourcentage de l'impôt sur les sociétés dont la base serait harmonisée (celle-ci comprenant les entreprises du numérique).

L'effort doit donc être poursuivi en matière d'harmonisation des bases comme des taux d'imposition, afin de parvenir à des corridors de taux d'imposition.

Votre rapporteur souligne l'effort de la Commission pour proposer de nouvelles ressources propres mais regrette qu'aucune des pistes évoquées ne paraisse susceptible d'être mise en œuvre à l'échéance du prochain cadre financier pluriannuel (conclusion n° 7).

Il invite la Commission à poursuivre la réflexion, notamment pour permettre l'adoption de nouvelles ressources propres en dépassant les blocages actuels dus aux mécanismes décisionnels reposant sur l'unanimité au Conseil (conclusion n° 8).

En outre, il conviendrait d'acter une révision plus régulière de la décision ressource propre : celle-ci pourrait faire l'objet d'une revue à mi-parcours parallèle et liée à celle des dépenses du cadre financier pluriannuel. De la sorte, les évolutions cycliques comme les urgences seraient mieux intégrées, et les États auraient une meilleure visibilité sur le prélèvement sur recettes annuel. Aujourd'hui, ce prélèvement qui correspond à la contribution des États membres au budget de l'Union connaît des corrections qui pèsent trop fortement sur les budgets des États.

Selon votre rapporteur, il faut consacrer la révision à mi-parcours de 2023-2024 comme la prochaine étape dans la mise en place de véritables ressources propres, qui viendraient se substituer progressivement à la ressource basée sur le revenu national brut des pays, de manière à disposer de recettes dynamiques et susceptibles d'assurer à terme l'autonomie fiscale de l'Union européenne. Ces nouvelles recettes fiscales devraient reposer sur la fiscalité environnementale, la fiscalité des ménages et la fiscalité des entreprises afin de donner des ressources pérennes à l'Union (conclusion n° 9).

III. DES AMÉLIORATIONS STRUCTURELLES PLUS PROFONDES RESTENT À APPORTER AU CFP

1. Cibler les dépenses dont on pourrait accroître la mutualisation au niveau européen

a. La notion de valeur ajoutée européenne au cœur du projet de la Commission

La priorisation des dépenses proposée par la Commission et l'ambition - bien que réduite - d'initier une réforme des ressources propres de l'Union procèdent d'une volonté simple, celle de revenir à la motivation ayant conduit à la naissance du projet européen : **la valeur ajoutée européenne**. En effet, l'Union européenne de manière générale, et son budget en particulier, doit permettre aux États membres d'accomplir ce qu'ils ne pourraient faire individuellement.

Cette notion n'est pas dissociable du principe de subsidiarité, lui-même au cœur du déclenchement de l'action de l'Union, et prenant sa source dans l'article 5 paragraphe 3 du TUE, complété par le protocole n° 2. En vertu de ce principe, dès lors que l'action envisagée par les États membres paraît insuffisante pour atteindre les objectifs fixés, et que celle de l'Union semble mieux le permettre, alors c'est à elle d'agir. La valeur ajoutée européenne se matérialise ainsi du constat fait de l'insuffisance des États membres et d'un apport possible du niveau communautaire pour mener une action. Elle constitue alors l'élément sur lequel se noue l'accord politique de faire agir l'Union. C'est en cela qu'elle est essentielle à la construction communautaire, et l'on comprend pourquoi la Commission en fait le cœur de son projet.

Cependant, la définition de cette notion n'apparaît pas, que ce soit dans les sources juridiques ou à travers les écrits de la Commission. Si la valeur ajoutée européenne doit limiter l'action de l'Union, cette limite que transcrit *le concept juridique de subsidiarité a deux facettes*. La première vise à contenir l'action de l'Union pour qu'elle n'empiète pas sur ce qui relève des États, mais la seconde doit pousser l'Union à agir au niveau communautaire, pour une action qui serait plus pertinente que celle des vingt-huit membres agissant seuls. Permettre d'obtenir plus de résultats avec autant de moyens - et *a fortiori* moins de moyens -, ou produire autant de résultats avec moins de moyens, voilà ce qu'est la valeur ajoutée européenne, et voilà ce qui doit motiver l'Union à agir.

Ainsi, la dépense européenne devrait être préférée lorsqu'elle génère des économies d'échelle, produit des externalités transnationales ou quand une taille minimale est requise pour entreprendre des actions. Et ce faisant, la valeur ajoutée européenne doit permettre de dépasser le clivage entre contributeurs et receveurs nets, en substituant au débat sur le juste retour celui sur la juste répartition des dépenses, entre niveau national et européen, en fonction de l'échelon d'intervention le plus pertinent.

Votre rapporteur appelle à une définition juridique plus nette de la « valeur ajoutée européenne », qui demeure trop peu précisée dans la proposition de la Commission tout en étant affirmée comme un principe cardinal pour juger de la pertinence des dépenses européennes (conclusion n° 19).

b. Établir une véritable corrélation entre les budgets nationaux et le budget européen

Après plus de soixante ans de construction européenne, et près de soixante-dix ans depuis la naissance de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, les budgets nationaux et le budget européen ne forment pas un ensemble cohérent, où la volonté est clairement affichée de mettre en œuvre des politiques communes. Si le budget de chaque État membre s'inscrit bien dans une trajectoire européenne, celle-ci a pour principal objectif de maîtriser l'évolution des déficits et de la dette publics. Et s'il est bien nécessaire de préserver la soutenabilité des finances publiques, cela reste toutefois insuffisant et échoue à constituer un véritable projet commun de croissance partagée.

Comment expliquer, que ce soit au niveau national ou communautaire, la référence quasi inexistante aux contributions respectives de chacun, dans les objectifs et stratégies définis ? La conséquence est celle d'un risque de redondance ou d'inefficience, en lieu et place d'un renforcement mutuel. Il est ainsi possible de constater l'absence de référence au budget européen au sein même du semestre européen, qui se veut pourtant un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires de chaque État membre. Les États membres, qui doivent s'acquitter d'une contribution ne faisant l'objet d'aucun traitement particulier dans le calcul des déficits, sont alors conduits à percevoir celle-ci comme une simple charge.

Pourtant, le budget européen constitue bien une opportunité lorsqu'il permet de financer les priorités des États. Ce budget européen devrait continuellement produire de la valeur ajoutée européenne en soulageant les États de certaines dépenses et en amplifiant l'efficacité de leurs politiques.

Il est selon votre rapporteur urgent d'établir une véritable corrélation entre les budgets nationaux et le budget européen, avec une coordination des objectifs et des moyens, nationaux et européens.

Dans une étude parue en 2010⁽¹⁾, la commission des budgets du Parlement européen identifiait trois voies d'action :

- effectuer un alignement des catégories de dépenses entre les budgets nationaux et européen afin d'obtenir une analyse agrégée des finances publiques européennes ;
- présenter les engagements budgétaires et politiques des États membres pour mettre en œuvre, à travers leur budget, des objectifs et des stratégies européens pour permettre de souligner la congruence des politiques menées ;
- renforcer la coordination des parlements nationaux et européen en matière budgétaire.

Une plus ample intégration des budgets nationaux et européen doit être réalisée, et les finances européennes ne doivent plus être relayées au second plan dans la construction communautaire, mais devenir l'un de ses moteurs. Ceci permettra aux gouvernances nationale ou européenne d'être plus performantes, et surtout, de redonner du sens et donc de la légitimité au projet européen.

c. Aller plus loin dans la mutualisation voire la substitution des dépenses pour certaines politiques stratégiques

Dans un second temps, il apparaît clairement à votre rapporteur que certaines politiques stratégiques pour l'Union européenne dans son ensemble gagneraient à faire l'objet d'une mutualisation plus poussée des moyens. Il s'agirait de transférer les dépenses à un échelon supérieur, afin d'éliminer des doublons et de gagner en efficacité. Un long travail de recherche et de comparaison reste à mener aux plans politique et universitaire quant au repérage et à l'analyse des dépenses concernées.

Quelques priorités politiques semblent pourtant particulièrement adaptées à la poursuite de cet effort d'intégration et de mutualisation :

- la défense, notamment sur son versant de recherche industrielle et d'innovation ;
- la sécurité, avec la mise en commun des moyens en matière de gestion des frontières extérieures et d'immigration ;
- la recherche, dans le cadre du programme Horizon Europe.

Sur ces sujets, la proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027 pose des jalons : il nous semblerait utile de renforcer encore ces priorités, mais cela ne saurait se faire sans un réel sursaut sur la question des ressources propres.

(1) *Creating greater synergy between European and national budgets*, Direction générale des politiques internes, Commission des Budgets, Parlement européen, 2010.

Votre rapporteur propose d'approfondir le prochain cadre financier pluriannuel par l'expérimentation du transfert effectif de l'ensemble des moyens humains et financiers mis au service d'une compétence nationale ciblée à l'échelle européenne. La protection des frontières pourrait à son sens faire l'objet d'un tel transfert au niveau communautaire avec la mutualisation des moyens existants au niveau national et l'ajout des financements européens prévus dans le cadre financier pluriannuel (conclusion n° 22).

La dépense publique serait ainsi repensée comme une dépense publique multiniveaux comportant :

- un bloc local reposant largement sur les communes et la coopération intercommunale pour des dépenses de proximité à compétence générale ;
- un bloc intermédiaire départemental et régional pour l'aménagement du territoire et les politiques sectorielles spécifiques transférées dans le cadre de la décentralisation ;
- un bloc national et européen pour la définition des stratégies d'ensemble et la mutualisation de ces politiques stratégiques.

Cette dépense publique multiniveaux doit s'appuyer selon votre rapporteur sur trois principes :

- le principe de synergie, qui conduit à mutualiser les moyens de deux niveaux de dépenses pour accroître leur efficacité ;
- le principe de solidarité, qui vise à redistribuer des dépenses en vue de la convergence territoriale et économique ;
- le principe de substituabilité, afin de remplacer un échelon de dépenses par un autre échelon plus approprié, afin de gagner en efficience.

Ainsi, nous pourrions aller plus loin sur la substituabilité des dépenses nationales, et notamment sur certaines missions spécifiques de programmes nationaux, dont :

- « Recherches universitaires, recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » dans le programme enseignement supérieur, recherche et innovation ;
- « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » dans le programme économie et finance ;
- Les missions « Infrastructure, services publics de l'Énergie », et « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et des mobilités durables » dans le programme transition écologique et solidaires ;
- « L'Accompagnement des mutations économiques et de l'emploi » dans le programme travail ;
- La mission « Immigration et Asile » dans le programme du ministère de l'intérieur ;
- La mission « Solidarité à l'égard des pays en développement » dans le programme Europe et affaires étrangères ;

- La mission de « Soutien à la politique de la défense » dans le programme armée ⁽¹⁾.

Votre rapporteur prône un approfondissement des dépenses nationales substituables au niveau Européen, afin de déduire certains investissements européens des dépenses des États et d'harmoniser la dépense nationale et la dépense européenne. Il s'agit de clarifier la traduction financière du principe de compétence partagée pour mieux faire apparaître la complémentarité des différents niveaux de la dépense publique (conclusion n° 21).

2. Résoudre le paradoxe de la moindre convergence en zone euro grâce à un approfondissement de l'intégration budgétaire

a. La moindre convergence en zone euro

Plusieurs auditions menées par votre rapporteur ont mis en exergue le caractère paradoxal de la convergence au sein de l'Union européenne. En effet, si les nouveaux entrants, des États membres restés en dehors de la zone euro, ont connu depuis leur arrivée dans l'Union une convergence nette et rapide, les membres de la zone euro ont plutôt eu tendance à diverger. Depuis la crise commencée en 2008, la zone euro aura ainsi eu tendance à diverger entre un centre et une périphérie tant en matière de dette et de déficit publics que de croissance ou de chômage ⁽²⁾.

b. Les outils proposés par la Commission sont pertinents, mais manquent d'ambition

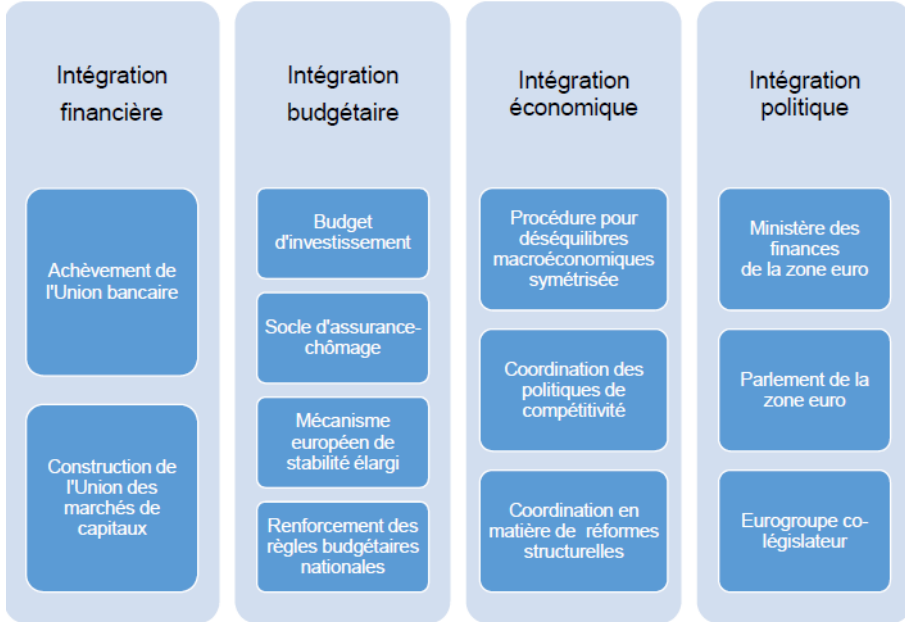
La réalisation d'une meilleure intégration budgétaire au sein de la zone euro constitue l'un des grands objectifs énoncés par le Président Macron lors du discours à la Sorbonne en septembre 2017. Sur le sujet, les avancées sont lentes et se font malheureusement à petits pas. Il n'est évidemment pas question de parvenir à un budget de type fédéral comparable en volume ou en intégration à celui des États-Unis ou du Canada. Mais l'Union économique et monétaire est aujourd'hui principalement monétaire, sous l'égide de la Banque centrale européenne, et si les règles du Pacte de stabilité et de croissance sont censées régir la discipline budgétaire des États, aucun mécanisme d'intégration ne joue aujourd'hui le rôle d'amortisseur conjoncturel au sein de la zone euro, comme l'a bien montré le rapport de M. Alexandre Holroyd et Mme Michèle Tabarot ⁽³⁾.

(1) Source : projet de loi de finances 2019.

(2) Voir *La gouvernance économique de la zone euro, réalités et perspectives*, Amélie Barbier Gauchard, Moïse Sidiropoulos et Aristomène Varoudakis, DeBoeck Supérieur, mai 2018.

(3) *Rapport d'information n° 969 sur la gouvernance de la zone euro*, Commission des affaires européennes, M. Alexandre Holroyd et Mme Michèle Tabarot, 17 mai 2018.

Principales propositions d'évolutions de l'architecture de la zone euro



Source : DG Trésor.

La déclaration issue du Sommet de Meseberg avait semblé constituer une avancée majeure en actant un accord franco-allemand sur la nécessité de cet approfondissement de l'Union économique et monétaire et en donnant les éléments d'une possible feuille de route pour la mise en place d'un budget propre à la zone euro. Ainsi, la déclaration proposait-elle que « les décisions sur le financement devraient prendre en compte les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel. Les ressources proviendraient à la fois des contributions nationales, de l'affectation de recettes fiscales et de ressources européennes. Le budget de la zone euro serait défini sur une base pluriannuelle ».

Un double objectif de compétitivité et de convergence en zone euro était assigné à l'aboutissement de ce budget de la zone euro, à travers des investissements dans l'innovation et le capital humain, qui pourraient venir en substitution de dépenses nationales.

La proposition de cadre financier pluriannuel de la Commission intègre ces orientations, mais de façon extrêmement précautionneuse, et sans que la question de la gouvernance des outils spécifiques à la zone euro ne soit réellement tranchée à terme.

La Commission propose de créer un programme d'appui aux réformes et un mécanisme européen de stabilisation des investissements : pour renforcer l'Union économique et monétaire, elle table donc sur deux actions complémentaires, l'une pour renforcer la cohésion de la zone euro, et l'autre pour préparer l'Union européenne à l'expansion de celle-ci en soutenant les réformes structurelles de tout pays, même non membre de la zone euro.

Le programme d'appui aux réformes sera doté **d'un budget global de 25 milliards d'euros** pour fournir un appui financier et technique à tous les États membres pour les aider à poursuivre et à mettre en œuvre les réformes destinées à moderniser leurs économies, avec trois instruments : **un appui financier aux réformes clés recensées dans le cadre du Semestre européen, doté d'une enveloppe de 22 milliards d'euros, un instrument d'appui technique d'aide à la conception et à la mise en œuvre des réformes, ainsi qu'un mécanisme de soutien à la convergence doté d'un budget de 2,16 milliards d'euros fléché vers les États désireux de rejoindre la zone euro.**

Pour le renforcement de la stabilité, un mécanisme européen de stabilisation des investissements pourrait venir protéger les investissements publics en cas de chocs asymétriques majeurs.

Votre rapporteur estime que ces propositions, si elles vont dans le bon sens, ne prennent pas la mesure des défis posés à la zone euro et que la dernière crise financière n'a fait que mettre en lumière. La création d'un mécanisme de socle européen d'assurance-chômage, la mise en place d'outils de gouvernance spécifiques à la zone euro ne sont pas évoqués, alors qu'ils apparaissent à votre rapporteur comme des pistes de travail qui n'auraient pas dû être écartées avant toute forme de discussion dans le contexte de la négociation du cadre pluriannuel ⁽¹⁾.

3. Renforcer l'évaluation des programmes

Il n'est pas aujourd'hui de finances publiques qui cherchent à accroître leur performance sans suivi et évaluation des programmes mis en œuvre. La Commission exprime clairement le fait que « le budget de l'Union européenne ne peut être considéré comme une réussite que s'il donne des résultats tangibles sur le terrain ».

L'une des particularités du budget de l'Union européenne **est le mode de gestion prédominant : environ 80 % de l'action européenne s'effectue en gestion partagée avec les États membres.** Leur responsabilité, avec l'ensemble des parties et autorités qui participent à cette gestion est donc importante.

(1) On consultera utilement sur ces points la Lettre Trésor Eco n° 190, *Contribuer au renforcement de la zone euro*, Yves-Emmanuel Bara, Lucie Castets, Thomas Ernoult, Adrien Zakhartchouk, février 2017.

La détermination des programmes de la génération future devrait ainsi tirer les conclusions de la mise en œuvre des programmes passés pour former un chaînage vertueux de la dépense. Le suivi et l'évaluation doivent devenir des outils indispensables pour améliorer continuellement l'action publique. Cela permettrait aussi de mieux répondre aux exigences démocratiques de transparence et de rendu des comptes pour les acteurs concernés.

En matière de suivi et d'observation, la Commission a récemment produit un rapport de synthèse sur la mise en œuvre des Fonds ESI depuis 2014, dans le cadre du cadre financier actuel, qui se veut complet et intelligible. De manière plus générale, elle offre un accès à différentes données relatives à ces fonds sur son site internet, bien que l'on puisse déplorer qu'elles ne soient accessibles qu'en langue anglaise.

Concernant l'évaluation, la situation est tout autre. La Cour des Comptes européenne a rappelé que la Commission doit réaliser des analyses d'impact complètes et documentées pour toutes ses propositions législatives majeures. En effet, la Cour regrette que la Commission s'en soit dispensée dans sa proposition, alors que ces évaluations visent à examiner si l'action est nécessaire et les impacts éventuels des solutions disponibles. Elles sont donc un préalable essentiel à toute bonne gouvernance.

À travers les analyses d'impact en amont, et les comptes rendus en aval, l'évaluation devrait, selon votre rapporteur, constituer la base première des négociations. Pour l'analyse *a posteriori*, au regard du volume des projets achevés sur la période 2014-2020 à ce jour, il est encore trop tôt pour évaluer les résultats et les effets des programmes.

Ainsi de manière évidente, le perfectionnement des outils de l'évaluation, tels que les études d'impacts, les objectifs et les indicateurs, est une nécessité pour améliorer la gestion du budget européen et le rendre encore plus performant. Dans ce cadre, conférer un rôle plus important à la Cour des comptes européenne en tant qu'auditeur externe indépendant pourrait être utile, afin de consolider les dispositifs existants.

Votre rapporteur appuie également une idée développée par Alain Lamassoure lors de son audition par la mission, à savoir la mise en réseau des cours des comptes nationales au niveau européennes afin de réaliser un travail de revue des services, politiques et dispositifs existants pour mieux repérer les doublons entraînés lors de la création d'un programme européen.

Enfin, ce renforcement de l'évaluation permettrait aussi de peser sur la dynamique des pourparlers. Cette remarque formulée par le Sénat en 2009, à l'égard du budget national, résonne tout aussi justement dix années plus tard au sujet de l'Union : « si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer ».

Tableau 1 – Évaluations de la Commission accompagnant les propositions

Sujet de l'avis	Analyse d'impact?	Évaluation ex ante?
État de droit	Non	Non
Ressources propres	Non	Non
RPDC	Non	Non
PAC	Oui	Non
Programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude	Non	Oui
IVDCI	Oui	Non

Source : Cour des comptes européenne

Dans cette perspective, votre rapporteur appelle à la création de véritables processus d'évaluation dans l'attribution et l'utilisation des fonds européens, de manière à pouvoir disposer de données utiles aux négociations suivantes. Il souhaite à cet effet que puisse être conduit un travail parlementaire d'évaluation par pays dans une commission spécifique (composée de parlementaires nationaux et de parlementaires Européens du pays concerné) sur le cadre financier et le contrôle des dépenses réalisées dans le pays (conclusion n° 23).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 16 mai 2019, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Lorsque la Commission européenne a présenté sa proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027, le 2 mai 2018, il y a un peu plus d'un an, elle s'était donnée pour ambition de parvenir à un accord au sommet de Sibiu sur l'Avenir de l'Europe. Il y avait déjà quelques doutes à l'époque sur le caractère réaliste de cette échéance, tant les négociations pour parvenir à des perspectives financières sont traditionnellement longues et complexes : pour mémoire, plus de deux ans avaient été nécessaires pour les précédentes !

Il était donc peu probable que l'adoption du cadre financier pluriannuel (CFP) adienne avant les élections européennes. Peu probable, et peu souhaitable, tant cela apparaissait comme à contretemps du rythme démocratique marqué par le renouvellement du Parlement européen, même si le débat électoral européen porte très peu sur le CFP. Cela est regrettable car il constitue le socle des politiques à mettre en œuvre dans les prochaines années.

Le sommet de Sibiu ne fut effectivement ni le lieu ni le moment de l'aboutissement des négociations. Toutefois, la déclaration finale a réaffirmé solennellement les grandes orientations et valeurs qui sous-tendent le projet de CFP : la solidarité, la nécessité de se doter des moyens nécessaires aux politiques d'avenir de l'Union européenne, l'attachement à la sécurité et à l'État de droit. Le sommet a également permis de rappeler l'objectif commun sur le cadre financier : la présentation d'un projet rationalisé de cadre de négociation au Conseil européen de juin, afin qu'un accord puisse intervenir au Conseil européen à l'automne 2019.

Ce projet de cadre de négociation est un outil servant à structurer et à faciliter les négociations sur le CFP. Il est en permanence discuté et actualisé sous chaque présidence, à mesure que les négociations avancent. La présidence autrichienne au second semestre 2018 avait déjà bien progressé sur le cadre de négociation, et ce travail a été poursuivi avec pugnacité par la présidence roumaine. Parallèlement, les textes sectoriels portant sur les différents programmes pour la période 2021-2027 sont en discussion entre le Parlement et le Conseil et font l'objet d'un nombre croissant de positions communes, une dizaine à ce jour, ce qui n'est pas anodin dans ce contexte. Celles-ci pourraient être remises en cause par le Parlement nouvellement élu, mais actent néanmoins un certain nombre de points d'accords sur de grandes priorités telles que la défense, ou le secteur du numérique.

Le groupe de travail sur le CFP, mis en place dans notre commission et présidé par notre collègue Jean-Louis Bourlanges, s'est constitué peu de temps avant la présentation de la proposition de la Commission. Depuis, nous avons réalisé deux communications de suivi et auditionné plus d'une trentaine de personnes. Notre but, durant cette année de travail, a été d'analyser cette proposition et les négociations auxquelles elle donnait lieu, en nous concentrant sur plusieurs sujets ou thématiques.

La première des priorités retenues, c'est l'architecture et le calendrier des perspectives financières pluriannuelles. Pour rappel, ce cadre financier n'a pas toujours existé ; il est le résultat d'un compromis destiné à éviter les tensions entre les différents pôles de l'autorité budgétaire européenne. En échange d'un pouvoir de décision élargi à l'ensemble des dépenses annuelles, le Parlement a en effet accepté le principe d'un encadrement pluriannuel des dépenses pour lequel seule son approbation est requise.

Mais ce dispositif historique peut et doit être interrogé, ce que nous faisons sur plusieurs points dans le rapport et les conclusions présentés aujourd'hui : le rythme de son adoption, avec la question de la pertinence d'un calendrier septennal en décalage avec les échéances démocratiques européennes ; sa temporalité, avec la question de l'équilibre à trouver entre une vision de long terme, qui permet de réels investissements d'avenir – qui est l'objectif premier de l'Union européenne – et la souplesse nécessaire aux ajustements conjoncturels, nécessitant une révision à mi-parcours aujourd'hui sanctuarisée ; sur son organisation interne enfin, avec la question des flexibilités dans et entre les programmes et leur conciliation avec le principe de sincérité budgétaire.

Ainsi, nous encourageons et soutenons la lisibilité améliorée, la flexibilité renforcée, la proposition de passage à « 5 ans + 5 ans » dans le planning et le maintien de la révision à mi-parcours, pour permettre à la fois une vision de long terme et des ajustements démocratiques.

Je vais maintenant aborder la thématique des dépenses. Le cadre financier pluriannuel doit être à la mesure des ambitions du projet européen. Cela paraît évident mais certains assignent à l'Union européenne des responsabilités accrues sans en tirer les conséquences en termes de volume de dépenses. Cela pose la question des orientations que nous voulons donner à ce futur cadre financier pluriannuel, à partir des propositions présentées par la Commission. Il faut rappeler que ce budget représente seulement de l'ordre d'1 % de la richesse produite par les États membres. La proposition de la Commission pour ce prochain CFP à 27 est même en recul par rapport à la période précédente, puisque l'on passe de 1,16 % du revenu national brut à 1,11 %. On le voit, les compétences s'accroissent, mais les moyens diminuent par rapport à la richesse des pays : est-ce réellement tenable ? Est-ce réaliste ? Ne faut-il pas affirmer plus fortement nos ambitions collectives pour le projet européen et en tirer les conséquences en termes budgétaires ?

Les États membres ont affirmé des priorités nouvelles sans renoncer aux politiques communes emblématiques et nous sommes donc confrontés à des difficultés pour les financer. Selon nous, l'Union européenne se trouve face à un choix somme toute assez simple : soit progresser vers des politiques intégrées, qui nécessiteraient un véritable *big bang* des ressources propres afin que celles-ci dotent l'Union des moyens nécessaires à ces nouvelles ambitions, soit admettre la difficulté actuelle à s'entendre sur cette poursuite de nos ambitions, et se recentrer sur un nombre limité de domaines essentiels à la réussite de l'Union, particulièrement sur le terrain de la croissance, de la transition et de la compétitivité.

Comme vous le verrez dans nos conclusions et au-delà des deux politiques majeures en matières de financement (la politique de cohésion et la politique agricole commune) dont nous reparlerons certainement dans la discussion, je fais le choix dans ce propos liminaire de vous présenter des préconisations sur les trois sujets qui interpellent le plus les Français actuellement.

Nous proposons d'abord un approfondissement du projet européen par l'intégration progressive de politiques ciblées, qui permettrait de réels gains d'efficacité et d'efficacités. La protection des frontières pourrait ainsi être une politique particulièrement appropriée pour un transfert de compétences complet. Il faut avoir le courage de l'affirmer clairement.

Au plan économique, nous proposons le développement intrinsèque de l'Union Européenne autour de l'économie durable et de transition pour former, après la politique agricole commune et la politique de cohésion, la troisième politique stratégique forte et intégrée de l'Union européenne. Cette politique de développement économique se concentrerait sur l'amélioration de la croissance et de la compétitivité européenne, et reposerait principalement sur les programmes Horizon Europe et *InvestEU*. N'oublions pas que le financement des dépenses de l'Union européenne est lié à la situation économique. C'est pourquoi, il faut clarifier cette politique et l'affirmer. Sans une croissance économique dynamique, nous ne pourrions pas dégager de recettes suffisantes, car celles-ci sont liées au niveau du PNB des États membres.

Notre troisième préconisation est d'affirmer l'ambition environnementale du CFP : l'objectif est de porter à 25 % les financements dans ce domaine. Nous voulons porter ce taux à 40 % en élargissant son périmètre à la protection de la biodiversité. Cela implique de relever l'objectif pour de nombreux programmes du CFP et particulièrement le plan d'investissement (*InvestEU*). Toutefois, un outil spécifique et clair doit nous permettre de suivre cet objectif. Nous devons mettre au point un mécanisme de suivi qui permette d'identifier clairement les projets écologiques qui ont été financés par des fonds européens et de mesurer les résultats obtenus en termes de « verdissement » de nos économies.

Nous proposons enfin de clarifier les rôles respectifs des États membres et de l'Union européenne en matière de financement. La répartition des compétences

entre les différents niveaux de décision doit à notre sens faire l'objet d'une clarification et d'une rationalisation, qui permettront de mieux identifier les sources de financement et de mieux évaluer leur pertinence et leur efficacité. Il faut faire des choix clairs que les citoyens européens comprennent facilement.

La troisième partie de mon intervention portera sur les ressources. La Commission a tenté, dans cette proposition de cadre financier, de tenir compte des pistes dessinées par le rapport Monti ou des encouragements réitérés du Parlement européen à proposer de nouvelles ressources propres, pérennes et fiables, pour mettre en avant plusieurs dispositifs nouveaux, comme la taxe sur les emballages plastiques par exemple, ou de moderniser les anciens comme la ressource TVA.

Actuellement, il n'y a pas d'accord sur ces propositions pour deux raisons : les ressources proposées apparaissent peu durables ou peu susceptibles d'être mises en œuvre à l'échéance de 2021 et la règle de l'unanimité, nécessaire pour toute décision dans le domaine fiscal, bloque tout processus européen à un stade plus ou moins précoce, que l'on pense à ACCIS et ACIS ou, encore récemment, à la taxe sur le numérique. Il faut donc chercher des solutions alternatives.

Une réforme des ressources propres est plus que jamais indispensable. Elle nous semble aller de pair avec une révision du mode de décision en matière fiscale au sein de l'Union. L'intégration politique est le moteur de l'intégration fiscale et inversement l'intégration fiscale est le moteur de l'intégration politique. L'une ne va pas sans l'autre.

En outre, le cycle du cadre financier, et notamment sa révision à mi-parcours, doit selon nous s'accompagner d'une évolution des ressources propres disponibles parallèlement à l'augmentation des nouvelles dépenses financées par l'Union européenne.

Nous suggérons que le CFP contribue à la définition de recettes ou ressources dynamiques susceptibles de passer progressivement d'une autonomie financière à une autonomie fiscale, reposant sur un panier consolidé, entre trois fiscalités : une fiscalité environnementale (fiscalité sur le carbone), une fiscalité reposant sur les ménages (la TVA) et une fiscalité reposant sur les entreprises (avec l'aboutissement de l'ACCIS). Il n'y a pas lieu de se disperser sur des mini taxes affectées ou faiblement intégrées. Si nous voulons des politiques européennes intégrées, nous devons avoir une politique fiscale européenne.

Nous avons enfin fait quelques propositions complémentaires pour améliorer le cadre financier pluriannuel. Nous suggérons ainsi de donner une définition juridique précise de la notion de valeur ajoutée européenne. Nous proposons l'élargissement de la conditionnalité dans l'accès aux fonds européens à des critères sociaux et fiscaux. Sur le plan social, cela reviendrait à conditionner l'accès aux fonds européens à la mise en œuvre progressive de certains standards du socle européen des droits sociaux, notamment en matière de salaire minimum,

de protection sociale et de dialogue social. La convergence sociale et fiscale des États membres est un véritable défi mais elle est indispensable si nous voulons représenter une puissance économique capable de contrebalancer la Chine et les États-Unis.

Nous plaillons pour l'établissement d'un calendrier précis pour la disparition de tous les systèmes de réduction des contributions des États membres. À terme, avec la mise en œuvre de ressources propres pour l'Union européenne, nous devons aboutir à la suppression des contributions nationales.

Comme l'a souligné la Cour des comptes européenne, l'évaluation est trop peu présente dans les programmes européens. C'est un volet essentiel pour améliorer le mécanisme budgétaire européen. Les parlements nationaux doivent travailler de concert avec le Parlement européen pour évaluer les politiques européennes et déterminer à quel niveau certaines dépenses doivent être engagées. Nous reparlerons de cette question lors de l'examen d'un amendement qui porte sur la nécessité d'une démarche commune d'évaluation. Certaines politiques doivent relever clairement de l'échelon national alors que d'autres doivent relever de l'échelon européen.

Pour permettre un suivi rigoureux de nos engagements environnementaux, il faut définir une nouvelle méthode d'évaluation menée conjointement par les Parlements nationaux et le Parlement européen. C'est un travail complexe mais il faut vraiment nous mobiliser en ce sens pour mesurer les effets des mesures écologiques adoptées.

Le travail sur le futur CFP est loin d'être terminé, des étapes décisives nous attendent après les élections européennes. Les prochains rendez-vous de juin et de l'automne nous permettront de constater si le budget s'établit pour les années à venir à un niveau d'ambition très inférieur ou non par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne qui intégrait déjà certaines réticences des gouvernements.

Pour l'instant les discussions sur le futur CFP ont porté sur les grands objectifs à atteindre mais les négociations sur les montants attribués à telle ou telle politique sectorielle n'ont pas commencé. Je poursuivrai les travaux entamés par le groupe de travail en m'attachant à suivre les discussions sur les évolutions quantitatives des différentes politiques sectorielles.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je remercie le rapporteur pour ce travail très approfondi. Votre intervention souligne la complexité de mettre en œuvre un futur cadre budgétaire pour l'Union européenne qui soit à la hauteur des ambitions du projet européen. Ce travail prospectif doit être l'occasion de réfléchir à l'évolution des mécanismes de financement de l'Union européenne et sur quels alliés nous pouvons compter pour y parvenir. Je salue la présence de Mme Françoise Grossetête, députée européenne depuis de nombreuses années, qui pourra nous faire part du point de vue du Parlement européen sur la négociation du

futur CFP qui s'annonce complexe. Je donne maintenant la parole aux membres de la commission qui souhaitent interroger le rapporteur.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. André Chassaigne. Je tiens tout d'abord à saluer la qualité du travail mené par le rapporteur. Je regrette de n'avoir pas été en mesure, faute de temps, de préparer des amendements à ses conclusions. Je voudrais donc présenter des observations sur l'évolution du cadre budgétaire de l'Union européenne. Vous avez beaucoup insisté dans votre présentation sur la nécessité de rationaliser le cadre budgétaire de l'Union européenne et de trouver des mécanismes financiers pertinents pour traduire la solidarité entre les États membres. Je voudrais rappeler ici mon opposition à la procédure budgétaire actuelle qui soumet les États membres à la tutelle de la Commission européenne, en les obligeant à demander l'aval de la Commission sur leurs projets de budgets nationaux. Comment ne pas s'interroger sur la rigueur de la Commission qui impose aux États membres un respect scrupuleux de la règle des 3 % de déficit alors qu'elle s'accommode très bien de la violation d'autres décisions européennes comme l'obligation d'accueillir des demandeurs d'asile de la part de certains pays européens ?

Je voudrais aussi remarquer que vos conclusions sont parfois contradictoires dans leur formulation. À l'alinéa 26, vous affirmez être favorable aux nouvelles priorités avancées par la Commission, à savoir l'innovation, la gestion des frontières et la défense, tandis que vous ne faites que rappeler votre attachement à la Politique agricole commune à l'alinéa suivant. Il aurait fallu insister sur la nécessité de préserver une PAC dynamique. Cette politique représentait encore récemment 50 % du budget européen alors que dans le futur CFP cette part sera ramenée à 30 %, afin de pouvoir financer les nouvelles priorités. La PAC devrait voir son montant considérablement réduit pour atteindre 365 milliards pour la période 2021-2027. Cette réorientation est tout à fait préjudiciable et vous auriez dû l'affirmer plus clairement.

Ma troisième remarque portera sur le rôle attribué à la Banque centrale européenne (BCE). Dans vos conclusions, vous auriez dû affirmer clairement la nécessité d'abandonner la politique actuelle de création monétaire à la seule fin de soutenir les banques et les marchés financiers. Depuis 2010, 4 000 milliards ont été apportés par la BCE pour soutenir le secteur financier. Cette politique doit cesser pour permettre une véritable réorientation de la politique financière de la BCE qui doit créer un grand fonds social et écologique pour financer des investissements de longs termes dans le domaine des énergies renouvelables et du développement durable. Cette réorientation doit être actée de manière politique par tous les États membres dans le cadre du futur CFP.

M. Alexandre Holroyd. Je remercie moi aussi le rapporteur pour son exposé très complet et minutieux. Le CFP est en effet fondamental pour l'Union européenne et je crois qu'au sein de cette commission, comme en dehors d'ailleurs, il y a un consensus sur la nécessité d'un CFP d'un montant plus élevé, plus flexible et courant sur une durée plus courte. La question est de savoir comment imposer cette vision au niveau européen, ce qui implique selon moi un travail sur nous-mêmes et nos politiques.

Il nous faut en effet déterminer ce qui relève de l'Union européenne et ce qui doit rester de la compétence des États membres. On entend souvent que la première doit résoudre tous les problèmes, alors même que les seconds lui refusent les ressources nécessaires. De plus, dans ma circonscription qui, je le rappelle, couvre l'Europe du Nord, j'observe que les États membres sont parmi les plus avancés en matière de transition écologique, alors même que leur dette publique respecte les critères de Maastricht. Nous n'avons pas réussi en France à satisfaire aux objectifs de la transition écologique et ce serait une erreur d'en accuser l'Union européenne ou le cadre budgétaire européen. C'est pourquoi, avant d'en appeler à l'Europe et lui demander de faire plus, il faut nous s'interroger sur notre propre responsabilité et rassurer nos partenaires sur nos intentions.

Par ailleurs, pour revenir sur les propos du Président Chassaigne à propos de la BCE, je tiens à souligner que c'est justement grâce à la politique monétaire très accommodante qu'elle conduit qu'il est possible, pour notre pays, entre autres, de financer par la dette, à bon compte, ses services publics.

M. Joaquim Pueyo. Les débats autour du CFP sont éminemment politiques en ce qu'ils définissent la vision de l'avenir de l'Europe. Les principaux enjeux actuels sont européens : le Brexit, le changement climatique, la sécurité, la guerre commerciale... Les futures crises également, devront recevoir une réponse au niveau européen et la crise des réfugiés a montré que celle-ci n'était pas suffisamment préparée.

Il est donc nécessaire de prévoir des ressources nécessaires pour affronter ces futures crises et répondre à ces enjeux, sans pour autant sacrifier les anciennes politiques européennes, comme la PAC, qui ont beaucoup contribué à légitimer l'Union européenne dans les territoires. Il faut donc réfléchir au mode de financement lui-même du budget européen ce que proposent d'ailleurs les conclusions du rapporteur sans, selon moi, aller assez loin.

Mme Frédérique Dumas. Je suis pour ma part favorable aux propositions sur le processus d'évaluation, qu'il faut renforcer, et sur l'amélioration des outils de suivi. Je considère également très important l'alinéa 33 sur la conditionnalité et rejoins le Président Chassaigne sur l'application très inégale qui est faite de certaines contraintes européennes.

Ce qui me gêne, en revanche, concerne l'alinéa 23 des conclusions, « qui invite la Commission à poursuivre la réflexion, notamment pour permettre

l'adoption de nouvelles ressources propres en dépassant les blocages actuels dus aux mécanismes décisionnels reposant sur l'unanimité au Conseil ». Je travaille sur ce sujet de l'harmonisation fiscale et j'entends souvent qu'il faut remettre en cause l'unanimité, laquelle nous est parfois bien utile. Cette règle de l'unanimité est donc en soi un sujet. L'autre sujet, c'est qu'il faut convaincre tous les autres de la remettre en cause et je vous avoue que j'ai pu constater à quel point nous sommes isolés en Europe sur la fiscalité.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Ainsi que l'a mentionné M. Alexandre Holroyd, je voudrais souligner un élément qui me semble inquiétant, à savoir la constitution de blocs au sein des pays du Nord, qui se revendiquent de la Hanse, sans y inclure du reste l'Allemagne, autour du refus de quelque augmentation du budget européen que ce soit. La question de la méthode pour essayer de faire bouger les lignes est donc assez cruciale.

M. Jean-Louis Bourlanges, président du groupe de travail sur le CFP. Je souhaite tout d'abord bien évidemment apporter mon soutien aux conclusions proposées par le rapporteur. Je tiens cependant, en premier lieu, à préciser les conditions politiques dans lesquelles ce travail a été accompli, et, en particulier, les incertitudes du calendrier de l'adoption du CFP qui serait suivi par les États membres, dans un contexte d'informations très évolutives compte tenu du renouvellement du Parlement européen et de la Commission. Face à une temporalité aussi incertaine, il était extrêmement difficile de se fixer un objectif pour l'adoption d'une proposition de résolution.

Partant en conséquence du principe qu'il n'était pas nécessaire de trop s'attacher à cette difficulté, nous avons cherché à exprimer des orientations susceptibles de rassembler un grand nombre de membres de notre commission et de collègues. Il convient toutefois de bien comprendre que le véritable enjeu politique sera déterminé par la prochaine élection du 26 mai. Si l'architecture globale du futur CFP est à présent assez bien dessinée, le nouveau Parlement européen apportera nécessairement sa contribution, dans la dernière ligne droite. Sur le fond, il faudra bien alors décider, si je puis me permettre une telle comparaison, si l'on respecte ou non la limitation à 80 km/heure alors que l'on pourrait aller plus vite et plus loin sur ce que l'on considère comme une route à quatre voies. Nous envoyons donc à présent un signal tout en sachant que tout sera décidé à l'issue des élections et, sans qu'il soit question d'entrer dans la campagne électorale, nous constatons que se dessinent des ambitions très différentes selon les formations politiques, en fonction des alliances potentielles au sein du futur Parlement européen, avec, d'un côté, ceux qui refusent de dépenser davantage en prônant le « chacun chez soi, chacun pour soi » et, de l'autre, ceux qui souhaitent permettre à l'Europe de franchir une grande étape moyennant un grand effort.

En second lieu, en écho aux propos de notre collègue, Alexandre Holroyd, je souhaite évoquer la question de la subsidiarité. Notre collègue a associé des observations de nature différente, à partir du point de vue des pays de l'Europe du Nord, selon lequel il y aurait un « *mal governo* » en France et dans les pays de

l'Europe du Sud depuis plusieurs années : un certain nombre de politiques auraient pu y être mieux gérées dans le cadre des compétences nationales. Cette remarque, pleine de bon sens, n'empêche toutefois pas, s'agissant du budget européen, d'être embarrassé par son aspect « pâté de cheval et d'alouette » : comparer des dépenses publiques qui représentent un taux d'environ 55 % du PIB en France et un budget européen dont on ne sait pas – et cela fait l'objet de luttes phénoménales et microcholines – s'il doit passer de 1,1 % à 1,2 % du RNB, ne relève pas du même sujet. Bien au-delà de la réflexion sur la subsidiarité, cela montre en réalité que le budget n'est pas l'instrument privilégié de l'unification européenne, à l'inverse de l'évolution des règles de droit, dépourvues de conséquence financière pour les États. Il n'en demeure pas moins que le taux d'augmentation du budget est extrêmement insuffisant pour penser la subsidiarité. La Commission européenne propose en réalité un modèle réduit : si les orientations fondées sur la compétitivité, la révolution numérique, la sécurité, le renforcement et l'adaptation des dépenses de solidarité sont les bonnes, elles le sont *a minima*. De fait, au lieu de nous présenter un immeuble, la Commission nous soumet un appartement témoin dans lequel elle doit loger 500 millions de personnes. Cela soulève un problème de fond de la politique de l'Union européenne, qui a contraint le cadre de réflexion de notre groupe de travail tout en dépassant bien évidemment ses compétences. Aussi, en dépit des grandes hypothèques politiques – qui seront peut-être partiellement levées par les élections — pesant sur le projet de budget européen, le signal envoyé par le rapport est-il bien ajusté, opportun et équilibré.

N'ayant pas pu déposer formellement d'amendement, je souhaiterais cependant formuler deux remarques sur les propositions de conclusions. La première, d'ordre purement rédactionnel, concerne le point n° 6, relative à la mise en extinction des systèmes de correction existants : en effet, le « rabais » britannique disparaissant à la suite de la sortie de l'Union du Royaume-Uni, les autres « rabais » n'ont plus de raisons d'être : il serait donc plus logique d'inverser l'ordre des termes utilisés dans le texte.

Ma seconde remarque porte sur l'architecture du CFP : nous avons envisagé d'ajouter une proposition de conclusion en faveur de l'adoption, à l'avenir, du CFP à la majorité qualifiée par le Conseil européen, et, ce pour deux raisons. L'une, budgétaire, car l'adoption du budget européen à l'unanimité procède d'un jeu de « crétin », chaque État entendant récupérer sa contribution ; il faut désormais en finir avec le principe instauré par Mme Thatcher « *I want my money back* » qui n'a aucun fondement. L'autre raison tient à la difficulté de faire appliquer la moindre conditionnalité face à des États qui ne se conforment pas au droit européen. En revanche, l'adoption du CFP à la majorité qualifiée nous doterait de davantage de moyens de pression pour faire appliquer le cas échéant ce principe de conditionnalité des aides.

Au total, ayant vu travailler le rapporteur depuis de longs mois, je ne suis pas surpris par le fruit de son travail dont je salue la qualité. Je lui renouvelle mes compliments.

Mme Marietta Karamanli. Je souhaite à mon tour saluer le travail important accompli par le rapporteur. Les propos du président du groupe de travail ont bien mis en évidence le calendrier européen qui contraint notre travail, sur ce sujet comme sur d'autres, et notamment la question migratoire.

Le CFP, qui a pour fonction de planifier les dépenses, traduit les priorités politiques de l'Union européenne. Rappelons qu'en application de l'article 312 du TFUE, le CFP « vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres ». Outre la question de la procédure d'adoption à l'unanimité au sein du Conseil, il convient donc de trouver un équilibre entre les ressources et les dépenses. De même, se pose la question de l'approbation du Parlement européen qui se prononce, lui, à la majorité de ses membres. Le CFP, à la différence de la gouvernance de la zone euro et du semestre européen, résulte donc directement du Traité. Il donne une orientation et une réorientation des priorités de l'Union via une dépense commune soutenable.

Tout en étant globalement d'accord avec les propositions de conclusions contenues dans le rapport, nous avons déposé quelques amendements en vue de conforter la démarche de notre commission et de ses travaux. Ces amendements ont notamment pour objet : d'affirmer la place et le rôle du Parlement européen et les priorités de dépenses et d'investissement qu'il soutient : exprimer notre orientation en ce sens revêt une importance particulière à quelques jours de l'élection du Parlement européen ; de réaffirmer notre volonté de voir la fiscalité du numérique, sur laquelle nous avons travaillé avec notre collègue Éric Bothorel, prendre toute sa place pour s'adapter aux évolutions de l'économie, au moyen de la taxation des bénéfices réalisés sur le territoire de l'Union européenne indépendamment de l'État dans lequel se trouve le siège des entreprises ; de rappeler notre attachement à la lutte contre le moins-disant fiscal à laquelle tant le rapporteur que le ministre de l'économie ont apporté leur soutien, et qui mine aujourd'hui la solidarité européenne et constitue une fuite en avant alimentant les interrogations de nos concitoyens sur les moyens de la protection européenne ; de demander le maintien des dépenses au niveau actuel, dans certains domaines ainsi que leur augmentation dans d'autres, à l'exemple des dispositifs bénéficiant aux jeunes les plus fragiles ; d'insister sur l'articulation, en matière budgétaire, du travail entre les institutions européennes et les parlements nationaux, et ce, afin d'améliorer les recettes et l'alimentation du budget européen par des ressources nationales à mutualiser au niveau européen.

Au total, tout en allant dans le même sens que le rapport, ces éléments insistent sur certains points qu'il nous paraît important de rappeler à quelques jours des élections européennes. J'en terminerai en disant qu'il faut préciser par petites touches un cadre qui concilie l'efficacité économique et la solidarité européenne, le développement de l'action européenne et les ressources des États, de même que la force d'un marché régulé et la protection des plus fragiles. Telles sont les attentes de l'ensemble des citoyens de l'Union.

Mme Nicole Le Peih. Dans le dernier point des conclusions, vous appelez à la création de véritables processus d'évaluation dans l'attribution et l'utilisation des fonds européens. Vous suggérez un travail parlementaire d'évaluation par pays, dans une commission composée de parlementaires. Quelle serait la plus-value de cette commission spécifique, et comment articuler ce travail d'évaluation parlementaire tant attendu des citoyens européens avec les négociations au sein de la Commission ? Quelle lecture et quels outils de suivi, notamment pour la PAC, peut-on définir ?

Mme Liliana Tanguy. Félicitations pour ce travail, qui nous apporte des éclairages sur ce qu'on peut attendre des prochaines négociations sur le CFP et une analyse du projet de la Commission qui annonce une baisse de 7 % du budget de la politique de cohésion.

À l'alinéa 15, il est question de l'évaluation et d'une proposition de simplification de la présentation du cadre, pour faciliter l'allocation des fonds structurels européens. Je travaille actuellement sur cette question. Je voudrais souligner ce que vous avez inscrit dans vos conclusions : un meilleur contrôle sur la mise en œuvre des fonds, à condition d'avoir une simplification. J'y adhère totalement, mais je voudrais apporter des éclairages complémentaires issus de mes échanges avec les régions. Il faudrait une simplification de la procédure des contrôles, car il y en a une multiplicité aujourd'hui. La Commission européenne s'est déjà engagée en ce sens.

Pour ce qui est de l'évaluation, en complément de ma collègue Nicole Le Peih, à l'alinéa 40, vous faites la proposition de mettre en place des travaux parlementaires par pays, c'est tout à fait approprié. C'est comme cela qu'on parviendra à mieux cibler les fonds structurels qui accompagnent la politique de cohésion, dans une optique de baisse et de durcissement de la conditionnalité. C'est le sens de mes amendements.

Mme Françoise Grossetête, membre du Parlement européen. C'est toujours, pour moi qui suis députée européenne, plus que pour un mois, très intéressant de vous entendre. Je partage la plupart des choses qui ont été dites. J'ai beaucoup d'inquiétude, en tant que députée sortante, après 25 ans au Parlement européen, sur la suite. Je suis convaincue qu'on ne pourra travailler sur les ressources propres au Parlement européen, que si on propose en même temps une réduction importante de la participation des États membres. Mais même en présentant les choses de cette manière, ce sera compliqué. Un certain nombre d'États membres auront l'impression de perdre la main.

Si je suis inquiète, c'est parce que ces derniers temps, j'ai vu un recul de la volonté d'intégration européenne. Quand on en discute dans les groupes politiques, c'est très compliqué.

S'ajoute à ces difficultés le fait que la France a du mal à se faire entendre quand il s'agit de parler de budget. Tant qu'elle n'aura pas baissé son déficit, elle

sera toujours montrée du doigt et considérée comme donnant des leçons aux autres, mais ne se les appliquant pas à elle-même. C'est dommage, car aujourd'hui, on est en manque cruel de leader européen, en-dehors du Président Macron. Je vous alerte sur cette difficulté : si on n'aboutit pas à une réduction des déficits, on aura du mal à être crédible au Conseil ou au Parlement européen. J'ai toujours défendu cela, avec mon collègue Alain Lamassoure.

C'est la même chose quand on parle de convergence fiscale et sociale. On ne fait pas la démonstration qu'on est capable de réduire nos déficits. C'est pour cela qu'on ne parle plus du modèle social français. Au regard de nos collègues, notre modèle est tout sauf social. Je pense que la France doit jouer un rôle plus important qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant, mais il faut être conscient de ces problèmes.

La France est logiquement attachée au budget de la PAC. Mais on ne peut plus bâtir le budget européen sur des priorités d'il y a trente ans. L'économie numérique, le réchauffement climatique, la politique migratoire, la politique de défense, sont des questions qui ont surgi ces dernières années. Il faut bien, dans ce budget malheureusement trop contraint, revoir les pourcentages et prendre en compte d'autres priorités. La PAC représentait 50 % du budget il y a 25 ans, quand je suis arrivée au Parlement européen, mais ce n'est plus possible d'avoir cette logique-là. D'autres politiques, comme celle de la transition écologique, peuvent d'ailleurs avoir des liens avec l'agriculture.

Sur le calendrier, nous étions un certain nombre à vouloir voter le budget au Parlement européen avant les élections. Même si ça ne paraissait pas très démocratique, nous voulions sanctuariser ce budget. J'étais rapporteure sur le fonds européen de défense, j'espère qu'on n'y touchera pas. C'est la même chose pour Erasmus et Horizon Europe, où le Parlement a fait des propositions ambitieuses. Dans notre société aujourd'hui, il faut être à la pointe de l'innovation dans tous les domaines, sans quoi nous quitterons le trio de tête avec la Chine et les États-Unis. Je suis profondément inquiète parce que j'ai vu ces choses s'effriter. Il n'y a plus d'esprit communautaire au sein du Conseil. Il y en avait dans certains groupes politiques européens, mais qu'en sera-t-il à l'avenir ? Il va falloir que les nouveaux députés européens qui viendront dans ce Parlement et qui auront de l'ambition, se battent réellement.

Telles sont mes inquiétudes, mais je vous souhaite bien du courage pour mettre en œuvre l'ambition européenne que je ressens ici.

M. Jean-Louis Bourlanges, président du groupe de travail sur le CFP.

Je voulais saluer Françoise Grossetête, qui a joué un rôle exceptionnel au Parlement européen depuis qu'elle y est, 1994. Elle montre que la longévité dans les mandats est essentielle à l'efficacité. Je suis un peu préoccupé, j'ai vu dans le rapport Schuman sur l'Europe un portrait de l'attitude actuelle de Mme Merkel, qui, pour une dirigeante du PPE, montrait un très grand désenchantement et les limites de l'engagement et de l'ambition européennes de la chancelière allemande.

Cet article, très mesuré, est le signe de l'étendue des problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui et je voulais saluer la contribution de Mme Grossetête dans ce rapport.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Merci beaucoup, la Commission des Affaires européennes a pu mesurer l'engagement de Françoise Grossetête, qui est venue ici plusieurs fois nous parler, entre autres choses, de la défense.

Mme Françoise Grossetête, membre du Parlement européen. Sur la relation franco-allemande, je ne vais pas vous apprendre que les rapports politiques sont des rapports de force. Il faut que les Français se comportent de façon beaucoup plus volontaire. Les Allemands ne respectent que la force. J'ai trop vu ces dernières années, dans mon groupe, une alliance Allemagne-Espagne, dans le dos de la France. Sans doute la France n'était-elle pas assez présente. Nous ne ferons pas avancer l'Europe si on n'est pas d'accord avec l'Allemagne. Il va falloir que la France pousse l'Allemagne, c'est indispensable, sans quoi on va perdre du terrain, et c'est dangereux pour la France et l'Europe.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je vais essayer de répondre à l'ensemble des questions, lesquelles permettent d'aborder une grande partie des questions soulevées par le CFP.

Le président Chassaigne a mis l'accent sur la rigueur dans l'application de certaines politiques européennes, laquelle contraste avec le laxisme que l'on observe dans certaines autres. C'est la raison pour laquelle la conditionnalité sera renforcée dans le futur CFP, et pas seulement la conditionnalité budgétaire.

S'agissant de la contradiction entre les nouvelles priorités et les anciennes politiques, il faut être lucide : c'est un fait. Il n'est pas possible de tout financer. Toutefois, la question se pose de savoir s'il faut maintenir à l'identique toutes les politiques existantes. Pour ne parler que de la PAC, je pense que cette politique a vécu et qu'elle n'a pas permis une vraie révolution agricole. Elle n'a pas été correctement évaluée et la bonne réponse aux enjeux agricoles, notamment environnementaux, n'est pas forcément financière.

La BCE n'est pas une politique mais un outil stabilisateur. Son rôle a été majeur à la suite de la crise financière et à n'en pas douter, elle a été l'instigatrice de profondes évolutions qui se poursuivront en lien avec la Commission et le Parlement européen.

Alexandre Holroyd a évoqué un vrai sujet qui est celui de la substituabilité des politiques. Il faut en effet définir précisément ce qui relève de l'Union européenne et ce qui doit rester de la compétence des États membres. Il a également raison lorsqu'il met en avant l'exemple des pays du Nord en matière de transition écologique. Je suis pour ma part conscient que nos politiques en la matière ne sont pas les bonnes.

Pour répondre à Joaquim Pueyo, il est vrai que l'on peut toujours aller plus loin. Toutefois, je suis réticent à rentrer dans les débats de chiffrage, sachant évidemment que sans ressources nouvelles, il est impossible de tout financer. J'ai essayé d'être réaliste et de limiter le nombre des propositions. Le CFP, comme son nom l'indique, est un cadre et à mon sens, il ne faut pas rentrer dans le détail des sujets.

Frédérique Dumas a évoqué les sujets d'évaluation et de suivi, qui sont effectivement importants et feront d'ailleurs l'objet d'un amendement, lequel répondra aussi aux préoccupations de Marietta Karamanli. La conditionnalité doit en effet être renforcée mais cela pose la question des règles applicables et, notamment, celle de la majorité qualifiée ou de l'unanimité.

S'agissant de l'unanimité, celle-ci est souvent présentée comme la cause principale du blocage, notamment en matière fiscale. Toutefois, il est possible de la contourner, par exemple avec des coopérations renforcées et malgré cela, on n'y arrive pas. C'est donc qu'il y a un autre problème que l'unanimité. De plus, je ne suis pas favorable à la multiplication des taxes pour répondre à des problèmes particuliers. La question de la taxation des géants du numérique peut être résolue avec l'ACCIS, qui résoudra aussi les questions de l'évasion et de la fraude fiscale pour de nombreux autres secteurs économiques.

La chance que l'on a, si je puis dire, c'est que nous serons forcés d'avancer. La pression de l'extérieur, de la Chine et des États-Unis, entre autres, est telle que nous ne pouvons rester sans rien faire. Une fois que les élections européennes seront passées et que les nouveaux responsables européens seront nommés, je ne doute pas qu'ils fassent comprendre aux dirigeants nationaux l'urgence à agir.

Je suis évidemment d'accord avec les propos de Jean-Louis Bourlanges mais je n'ai pas voulu intégrer la majorité qualifiée. Sur le principe, tout le monde est d'accord, mais ce n'est tout simplement pas faisable. Je voudrais par ailleurs rappeler que le budget n'est que l'un des outils de politiques économiques, avec les deux autres que sont l'investissement et la fiscalité. Le soutien à l'investissement s'est développé au niveau européen, avec notamment le Plan Juncker, mais l'outil fiscal reste pour le moment inabouti.

J'ai déjà répondu en partie à Marietta Karamanli et je lui confirme que l'équilibre est nécessaire. On ne peut pas tout maintenir en l'état et en plus financer les nouvelles politiques. En outre, comme je l'ai dit, on peut s'interroger sur la pertinence de maintenir en l'état certaines politiques comme la politique de cohésion, qui doit être par exemple réorientée vers le Sud. Enfin, si tout le monde veut tout conserver, on bloque le processus de décision.

Je suis également d'accord, comme tout le monde, sur une plus grande solidarité européenne. Sur ce point, il faut toutefois convenir que la coordination avec les politiques nationales n'est pas suffisante. La France, notamment, doit

faire des efforts sur sa dette publique mais également sur d'autres politiques, afin qu'elles soient en accord avec le cadre européen.

Pour répondre à Nicole Le Peih et Liliana Tanguy, les outils d'évaluation de l'attribution et de l'utilisation des fonds européens n'existent pas. Il faut donc consolider nos propositions mais faire attention à ne pas multiplier les objectifs. S'agissant des fonds européens, dont a plus spécifiquement parlé Liliana Tanguy, nous aurons prochainement l'audition de la Cour des comptes à ce sujet. Ce qui m'amène à un sujet important. Nous multiplions tous, dans notre coin, les rapports et les évaluations mais il faut collecter les propositions, les rassembler car c'est collectivement qu'elles auront plus de chance de peser dans les débats et d'être mises en œuvre.

Avoir travaillé un an sur le sujet m'a amené à être plus lucide en ciblant mes propositions sur les sujets prioritaires. Je suis d'accord sur la réduction de déficits ou l'adaptation de nos politiques publiques pour conforter notre pouvoir actuellement défaillant à cause de la gestion interne de notre pays mais aussi de notre manque d'unité entre partis politiques.

Après les élections, je pense que France et Allemagne vont pouvoir relancer l'Union, sans le Royaume Uni, ce qui est plus facile à deux.

M. Jean-Louis Bourlanges, président du groupe de travail sur le CFP.

Si le rapporteur n'est pas favorable à l'adoption dans le corps du texte d'un amendement instaurant la majorité qualifiée, alors que c'est un élément central d'évolution, je suggère d'ajouter, après le onzième alinéa, un considérant ainsi rédigé : « *Considérant que le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil pour l'adoption du cadre financier pluriannuel favorise dangereusement la logique du « juste retour » et rend très difficile la mise en œuvre de toute conditionnalité ;* ». Par ailleurs, je trouve que l'alinéa 20 sur le Brexit pose un problème de rédaction.

À l'issue de la discussion générale, la Commission passe à l'examen des amendements.

La commission examine l'amendement n° 1 du rapporteur, de portée rédactionnelle.

L'amendement est adopté.

La commission examine l'amendement n° 2 du rapporteur, de portée rédactionnelle.

L'amendement est adopté.

La commission examine l'amendement n° 3 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement vise à soutenir les montants proposés par le Parlement européen pour le budget face à la proposition de la Commission européenne.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Nous nous sommes effectivement posé la question d'indiquer ou non le montant de la Commission. Finalement, pour rester réaliste, j'ai fait le choix de ne pas le faire car le montant n'est pas abouti. Je pense qu'il faut laisser une marge de manœuvre. C'est pourquoi même si je le comprends, je suis défavorable à l'amendement.

L'amendement est rejeté.

La commission examine l'amendement n° 18 du rapporteur.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Cet amendement vise à répondre à la remarque formulée par le Président Bourlanges sur la suppression des rabais suite au Brexit.

L'amendement est adopté.

La commission examine l'amendement n° 4 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Il est essentiel d'insister sur la politique fiscale en rappelant, par cet amendement important, qu'elle doit se faire au niveau européen contre le moins disant que l'on constate au niveau national en matière de fiscalité des entreprises et du numérique. Les disparités fiscales au niveau des États desservent l'Europe.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je ne veux pas différencier les politiques mais les globaliser. Les conclusions ont pour logique de ne pas privilégier un élément mais de solidifier un panier de ressources, les trois fiscalités des ménages, environnementales et des entreprises formant un panier. Je considère la politique fiscale comme un outil général qui permet de régler beaucoup de problèmes et qui manque à l'Union européenne. Certaines taxes comme celles sur le numérique ou les plastiques sont temporaires et ne sont pas durables pour le CFP. Je suis défavorable à cet amendement.

L'amendement est rejeté.

La commission examine l'amendement n° 5 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Je souhaite apporter une précision concernant la fiscalité du numérique.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je vous fais la même réponse que précédemment.

L'amendement est rejeté.

La commission examine l'amendement n° 6 de Mme Liliana Tanguy.

Mme Liliana Tanguy. Cet amendement précise les priorités de l'Union européenne pour assurer la transition écologique et répondre aux enjeux migratoires.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Ces deux éléments sont précisés dans deux propositions spécifiques. Cet amendement me semble redondant.

L'amendement est rejeté.

La commission examine l'amendement n° 7 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. À l'alinéa 27, nous voulions insister sur le financement de la PAC en termes réels au niveau du budget 2014-2020 tout en y ajoutant le montant initial de la réserve agricole. L'idée est que la PAC ne soit pas la variable d'ajustement des négociations conduites au niveau européen.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je souhaite présenter un nouvel amendement de précision, sur l'alinéa 27 qui conforte la position de la France. C'est ce que nous souhaitons, comme la plupart de groupes politiques et comme M. Chassaigne, qui demande le maintien de la PAC, avec les réserves exprimées tout à l'heure. Avis défavorable.

Mme Marietta Karamanli. L'amendement présenté montre qu'il est indispensable de maintenir le financement en termes réels, ce qui correspond à vos positions.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je vais dans ce cas accepter votre amendement sur les termes réels. Cela conforte la position de tout le monde et n'empiète pas sur la réforme de la PAC.

L'amendement est adopté.

La commission examine l'amendement n° 8 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. L'amendement porte sur le maintien de la politique de cohésion pour l'Union européenne au niveau du budget 2014-2020 en termes réel.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je pense qu'on ne peut pas rajouter ce point, compte tenu des changements prévus pour la politique de cohésion. Avis défavorable.

L'amendement est rejeté.

La commission examine l'amendement n° 9 de Mme Marietta Karamanli.

M. Joaquim Pueyo. Cet amendement vise à accroître et prolonger l'initiative pour l'emploi des jeunes, projet phare que nous soutenons, obtenu par l'ancienne majorité en 2014. Cette priorité politique doit continuer d'être financée

de manière adéquate étant donné les écarts de convergence économique et sociale qui persistent au sein de l'Union européenne. Le projet de conclusions ne mentionne aucun objectif chiffré en matière de lutte contre le chômage et le présent amendement permet d'y remédier.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Cet amendement est lié à l'alinéa 29. J'y suis défavorable, car je souhaite privilégier une politique globale intrinsèque. Je pense que l'individualisation des programmes n'est pas nécessaire ici. Si quelqu'un travaille sur le FSE, cela sera plus pertinent. On a fait le choix de ne pas partir sur chaque type de programme, qui plus est dans ce paragraphe qui porte sur le développement intrinsèque de l'Union européenne.

L'amendement est rejeté.

La commission examine l'amendement n° 10 du rapporteur.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer un alinéa redondant.

L'amendement est adopté.

Les amendements n° 12 de Mme Liliana Tanguy et n° 11 du rapporteur sont en discussion commune.

Mme Liliana Tanguy. Je me rallie à l'amendement du rapporteur qui reprend ma proposition.

L'amendement n° 12 est retiré.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je souhaite, par cet amendement, mentionner le renforcement d'Horizon Europe et du fonds d'investissement *InvestEU*. Ce sont les deux éléments structurants du développement intrinsèque de la politique économique.

L'amendement n° 11 est adopté.

Les amendements n° 13 de Mme Liliana Tanguy et n° 19 du rapporteur sont en discussion commune.

Mme Liliana Tanguy. L'objet du présent amendement est de renforcer dans le prochain CFP le rôle d'atténuation que pourrait jouer la politique de cohésion en raison du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. Deux députés de la Commission du développement régional (REGI) du Parlement européen, Marc Joulaud et Lambert Van Nistelrooij, ont proposé en janvier 2019 que soit intégré dans le prochain CFP un fonds « Brexit » doté de 120 millions d'euros et destiné aux régions de l'Union européenne qui seraient les plus touchées par un Brexit dur. Je pense notamment aux régions littorales, comme ma circonscription dans le Finistère.

Je voulais ajouter aussi que cet amendement fait référence à une position dans laquelle le Ministre des Affaires étrangères, M. Jean-Yves Le Drian, a également apporté son soutien à la proposition de création d'un « fonds Brexit spécifique », présentée par la Conférence des Régions périphériques maritimes à Brest. Les États membres qui ont des régions potentiellement sinistrées par le Brexit devraient s'unir pour pouvoir peser.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je propose de réactualiser l'écriture, de simplifier cet amendement et de le généraliser. Juridiquement, l'élément « disparité territoriale » est trop lourd. Je propose l'écriture suivante, afin que les Français puissent peser dans les prochaines négociations : « Appelle, dans le cadre du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, à la création d'un fonds spécifique afin de soutenir les territoires et les secteurs économiques qui sont les plus touchés par les conséquences du retrait du Royaume-Uni ».

Mon amendement vise à ne pas figer les choses au niveau des régions, puisque la partie économique peut être financée par d'autres programmes que les seuls programmes gérés au niveau des régions. Il faut envisager l'ensemble des possibilités ouvertes. Il faut que les entreprises puissent chercher des fonds spécifiques, y compris au sein d'autres échelons que la région. Sur le principe, on est d'accord avec la logique de créer un fonds spécifique, mais on veut permettre les négociations d'une manière aussi ouverte que possible.

Mme Liliana Tanguy. Je souhaite que soit mentionnée la collectivité régionale. C'est elle qui porte la compétence économique. Les régions ont également la possibilité de peser, grâce au Comité des régions, qui constitue un moyen de pression. On pourra créer ainsi un rapport de force en faveur de la création d'une nouvelle ligne budgétaire. La région est tout à fait légitime à être mise en avant dans l'allocation de ces fonds. Je ne pense pas que ce rajout dénature les conclusions, et cela va mieux en le disant.

Mme Marietta Karamanli. Le fait de mentionner le terme de « région » ne pourrait-il pas gêner les autres États ? Je pense que la notion de « territoire » est plus juste.

Mme Liliana Tanguy. Tous les États ont des régions.

M. Joaquim Pueyo. Je pense que le terme de territoire est plus adapté. Les communes peuvent avoir la compétence économique, tout comme les communautés urbaines, c'est plus large et tout le monde peut s'y retrouver.

L'amendement n° 13 est retiré.

L'amendement n° 19 est adopté.

La commission examine l'amendement n° 14 de portée rédactionnelle de Mme Liliana Tanguy.

L'amendement est adopté.

La commission examine l'amendement n° 15 de Mme Liliana Tanguy.

Mme Liliana Tanguy. L'objet de cet amendement est de répondre aux nouvelles priorités fixées par la Commission européenne en matière de lutte contre le dérèglement climatique. Je m'appuie sur les propositions du budget 2021-2027, ainsi que les axes mis en avant lors du sommet de Sibiu du 9 mai dernier. C'est l'un des cinq axes mis en avant dans ce sommet. Il s'agit de marquer la volonté politique de l'Union européenne, soutenue par les positions françaises, pour appeler à ce que l'accès aux fonds européens repose sur des exigences environnementales.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je partage la logique de Mme Tanguy, mais la conditionnalité fiscale et sociale est déjà difficile à obtenir. Les autorités françaises appellent à une ambition environnementale supérieure. On parle par ailleurs d'évaluation et de mesure. La conditionnalité serait complexe ici à être mise en œuvre. Avis défavorable.

M. Jean-Louis Bourlanges, président du groupe de travail sur le CFP. Il faut s'entendre sur le terme de conditionnalité. La conditionnalité ne veut pas forcément dire qu'il y a des éléments dans l'environnement, c'est une sanction d'un État dans la mesure où il ne respecte pas les exigences des traités, par exemple en matière environnementale. Il faut utiliser ce terme de manière restrictive. Je suis d'accord avec le rapporteur sur ce point. C'est une arme qui ne doit être utilisée que face à des États qui manquent clairement à leurs obligations issues des traités ou dans le cadre des droits fondamentaux. La conditionnalité sanctionne le comportement d'un État, cela sanctionne quelque chose d'extérieur au CFP.

Mme Liliana Tanguy. J'ai pu constater, dans certains États membres, que l'environnement n'est pas la priorité. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas le faire si ce n'est pas dans le traité. J'entends vos critiques, mais il y a la nécessité d'agir en ce sens, car il y a des manquements dans certains pays.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Nous avons une proposition spécifique qui conforte l'ambition et l'investissement pour la lutte contre le changement climatique, en relevant les seuils de 25 % à 40 % de toute l'ambition écologique et environnementale. C'est l'outil qui permettra de suivre ces éléments-là. Avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement n° 16 du rapporteur.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. On rajoute la mention d'un fonds européen de stabilisation d'assurance-chômage, cette proposition complète le dispositif de soutien à la croissance et à l'emploi dans la zone euro par de

nouveaux instruments budgétaires conformément à la déclaration de Meseberg. L'objectif est aussi de le figer et d'en parler clairement.

L'amendement est adopté.

La commission examine l'amendement n° 17 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. C'est un amendement important. Nous avons insisté sur le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen. On propose de compléter l'alinéa 38, en demandant, à ce que, dans le cadre de la conférence interparlementaire créée par l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, soit entrepris conjointement par les parlements nationaux et le Parlement européen d'ici 2022 un travail d'analyse et de recension des dépenses pouvant faire l'objet d'une mutualisation au niveau européen.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Je suis favorable à cet élément structurel, qui me semble être un bon projet. Avis favorable.

L'amendement est adopté.

La Commission procède à une seconde délibération à la demande du rapporteur.

La commission examine l'amendement n° 1 du rapporteur.

M. Christophe Jerretie, rapporteur. Afin de répondre à la demande du Président Bourlanges, , nous ajoutons après l'alinéa 11, le considérant suivant : « Considérant que le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil pour l'adoption du Cadre financier pluriannuel favorise la logique du juste retour et rend plus difficile la mise en œuvre de toute conditionnalité ; ».

L'amendement est adopté.

À l'issue de ce débat, *la commission adopte les conclusions ainsi modifiées et autorise la publication du rapport d'information.*

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Merci, mes chers collègues, de ce travail important. Il faut se pencher sur la méthode pour faire avancer les propositions que l'on fait. On fait avancer l'Union européenne sur les règles de droit, parfois en oubliant l'autre instrument, le budget. Tous les sujets évoqués doivent être vus dans leur interconnexion. Il ne faut pas travailler les sujets en silo.

Mme Marietta Karamanli. Je souhaite appuyer ce que vous dites. Une méthode qui s'appuie sur le fond est essentielle. Je salue le travail fait par ce groupe, qui nous a permis, au-delà des réunions du groupe, d'accepter la complémentarité de nos groupes politiques. Nous avons l'Europe en commun. Concrètement, cela montre bien que la minorité est utile à la majorité.

PROPOSITION DE CONCLUSIONS INITIALE

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 311 et 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018 (COM(2018) 322 final),

Vu le projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018 (COM(2018) 323 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre présentée par la Commission le 2 mai 2018 (COM(2018) 324 final),

Vu la proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie membre présentée par la Commission le 2 mai 2018 (COM(2018) 326 final),

Vu la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018 (COM(2018) 327 final),

Vu la résolution du Parlement européen relative au cadre financier pluriannuel et au système des ressources propres du 14 mars 2018,

Considérant que l'Union européenne doit se doter des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mener à bien ses politiques,

Considérant que les interventions budgétaires de l'Union doivent se concentrer sur les domaines où l'action communautaire apporte une réelle valeur ajoutée,

Considérant que les négociations sur le cadre financier pluriannuel doivent sortir des considérations nationales comptables de « juste retour » pour affirmer la dimension européenne faite d'ambition et de solidarité du budget de l'Union,

Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union, bien que regrettable, représente également une opportunité historique de repenser l'utilisation des moyens budgétaires de l'Union au profit de nouveaux objectifs communs et de réaffirmer le projet européen en le fondant sur de nouvelles priorités,

Sur l'architecture du cadre financier pluriannuel :

1. Salue la proposition de la Commission européenne et souhaite que l'accord final permette de financer l'ensemble des programmes et actions envisagées pour la période 2021-2027 à hauteur des ambitions ;
2. Salue l'effort de la Commission pour simplifier et rendre plus lisible la présentation du cadre financier pluriannuel, qui autorisera un meilleur contrôle sur sa mise en œuvre et facilitera le travail des autorités de gestion et des bénéficiaires des fonds européens à l'avenir ;
3. Soutient une plus grande flexibilité dans les programmes et entre eux, afin de mieux faire face aux événements que le temps long des cadres financiers pluriannuels ne permet pas toujours d'anticiper lors des négociations initiales ;

Sur le calendrier du cadre financier pluriannuel :

4. Encourage le passage à un cadre financier pluriannuel de cinq années plus cinq années, qui permettrait une meilleure corrélation entre la négociation des perspectives financières et les échéances démocratiques européennes, tout en assurant une stabilité à long terme pour les investissements ;
5. Est favorable à la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel telle que réalisée dans le précédent cadre, mais propose de faire reposer celle-ci également sur l'évolution des ressources propres disponibles afin de renforcer l'autonomie fiscale de l'Union et de réduire sa dépendance aux contributions nationales ;
6. Considère que le rabais britannique a perdu toute raison d'être dans la perspective de la sortie de l'Union du Royaume-Uni ; demande par conséquent qu'il soit mis fin à tous les systèmes de correction existants (avec un calendrier défini dans l'accord final) ;

Sur les ressources de l'Union européenne :

7. Souligne l'effort de la Commission pour proposer de nouvelles ressources propres mais regrette l'absence de *consensus* entre les États membres sur ce point ;

8. Invite donc la Commission à poursuivre la réflexion, notamment pour permettre l'adoption de nouvelles ressources propres en dépassant les blocages actuels dus aux mécanismes décisionnels reposant sur l'unanimité au Conseil ;
9. Invite à consacrer la révision à mi-parcours de 2023/2024 comme la prochaine étape dans la mise en place de véritables ressources propres qui viendraient se substituer à la ressource basée sur le revenu national brut des pays, de manière à disposer de recettes dynamiques et susceptibles d'assurer à terme l'autonomie fiscale de l'Union européenne. Ces ressources propres devraient reposer sur un panier consolidé entre : une fiscalité environnementale, une fiscalité des ménages et une fiscalité des entreprises afin de donner des ressources durables à l'Union ;

Sur les dépenses dans le prochain cadre financier pluriannuel :

10. Est favorable aux nouvelles priorités avancées par la Commission (la recherche et l'innovation, la jeunesse, l'économie numérique, la gestion des frontières, la sécurité et la défense) comme autant d'enjeux de prospérité et de sécurité pour l'Union future, mais appelle à développer la mutualisation des dépenses au niveau européen pour certains domaines stratégiques ;
11. Rappelle son attachement à la politique agricole commune, qui, déjà revue à la baisse dans la proposition de la Commission européenne, ne doit pas constituer la variable d'ajustement des négociations. Cette politique est essentielle pour soutenir les agriculteurs, contribuer à la sécurité alimentaire de l'Union, au développement équilibré des territoires et à l'emploi en zone rurale, tout en garantissant une contribution réelle de la politique agricole aux objectifs environnementaux ; demande l'analyse des dépenses effectives et détaillées de la distribution des fonds chaque année ;
12. Considère que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne ; en conséquence, salue le maintien de la catégorie des régions en transition et souhaite l'aboutissement de la simplification des règles sur les différents fonds, ainsi qu'une évaluation des résultats obtenus en termes de convergence grâce aux fonds de cohésion lors des cadres financiers précédents ;
13. Rappelle que la réussite du projet européen repose d'abord sur une prospérité économique partagée dans une plus grande convergence des membres de l'Union : à ce titre, le cadre financier pluriannuel doit s'affirmer comme un outil clé d'investissement pour soutenir la croissance et l'emploi, c'est-à-dire le développement intrinsèque de l'Union, dans le respect de nos objectifs environnementaux ;

Soutient cette troisième politique, celle de l'économie durable et de transition (à côté de la politique de cohésion et agricole) ;

En conséquence, soutient le regroupement dans le seul fonds *InvestEU* de tous les instruments destinés à financer les investissements stratégiques dans toute l'Union et gérés de manière centralisée pour donner plus de poids et de visibilité à l'action de l'Union formant ;

14. Salue la proposition de renforcer le lien entre l'accès aux fonds de l'Union et l'état de droit grâce à un nouveau mécanisme visant à protéger le budget contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'état de droit dans les États membres, mais insiste sur la nécessité de disposer d'un dispositif réellement opérationnel et ne pénalisant pas les populations des pays visés ;
15. Appelle à élargir la conditionnalité de l'accès aux fonds à des considérations fiscales et de droit social, afin d'éviter que l'Union européenne ne finance des politiques économiques non-coopératives entre les États membres ;
16. Salue la proposition de la Commission de relever l'objectif climatique de 20 à 25 % mais appelle à rehausser ce niveau d'ambition à 40 % en incluant la protection de la biodiversité et la lutte contre les pollutions diffuses ; convie la Commission à présenter un tableau plus clair des différents financements engagés dans les fonds et programmes pour cette orientation afin de se doter d'outils spécifiques pour en assurer le suivi efficace ;
17. Soutient les nouveaux instruments budgétaires d'appui aux réformes et de stabilisation des investissements, qui devraient contribuer à maintenir la stabilité macroéconomique dans la zone euro, mais appelle toutefois à aller plus loin pour favoriser la convergence économique et sociale par de nouvelles propositions, notamment sur un budget de la zone Euro en lien avec l'union monétaire ;

Sur les améliorations complémentaires à apporter au cadre financier pluriannuel :

18. Appelle à une définition juridique plus nette de la « valeur ajoutée européenne », qui demeure trop peu précisée dans la proposition de la Commission tout en étant affirmée comme un principe cardinal pour juger de la pertinence des dépenses européennes ;
19. Prône un approfondissement des dépenses nationales substituables au niveau européen, afin de déduire certains investissements européens des dépenses des États et d'harmoniser la dépense nationale et la dépense européenne. Il s'agit de clarifier la traduction financière du principe de compétence partagée pour mieux faire apparaître la complémentarité des différents niveaux de la dépense publique ;
20. Propose d'approfondir le prochain cadre financier pluriannuel par l'expérimentation du transfert effectif de l'ensemble des moyens humains et

financiers mis au service d'une compétence nationale ciblée à l'échelle européenne. La protection des frontières pourrait faire l'objet d'un tel transfert au niveau communautaire avec la mutualisation des moyens existant au niveau national et l'ajout des financements européens prévus dans le cadre financier pluriannuel ;

21. Demande la création de véritables processus d'évaluation dans l'attribution et l'utilisation des fonds européens, de manière à pouvoir disposer de données utiles aux négociations suivantes. Souhaite à cet effet que puisse être conduit un travail parlementaire d'évaluation par pays dans une commission spécifique (composée de parlementaires nationaux et de parlementaires européens du pays concerné) sur le cadre financier et le contrôle des dépenses réalisées dans le pays.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 1

présenté par
M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 6, supprimer le terme « membre ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 2

présenté par

M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger comme suit l'alinéa 8 : « Vu la résolution du Parlement européen relative au cadre financier pluriannuel et au système des ressources propres du 14 mars 2018, »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 3

présenté par

Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe socialistes et apparentés

ARTICLE UNIQUE

Réécrire l'alinéa 14 comme suit :

« Salue la proposition du Parlement européen de consacrer au CFP 2021-2027 1 324,1 milliards d'euros, soit 1,3 % du RNB de l'UE-27 alors que la proposition de la Commission européenne a fixé les dépenses globales à 1,11 % du RNB de l'UE, et souhaite que l'accord final permette de financer l'ensemble des programmes et actions envisagées pour la période 2021-2027 à hauteur des ambitions. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Si l'on souhaite comme indiqué dans le projet de conclusions initial que « l'accord permette de financer l'ensemble des programmes et actions envisagées pour la période 2021-2027 », ce ne sont pas les propositions de la commission européenne qu'il faut soutenir mais celle du Parlement européen. Le présent amendement vise à affirmer que la base de négociation du CFP 2021-2027 doit s'appuyer sur les propositions du Parlement européen et pas celles de la commission européenne. De nombreux retards de paiement ont été constatés au cours de l'actuel CFP et les instruments de flexibilité ont été utilisés comme jamais, ce qui montre les limites d'un CFP aux dépenses trop contraintes comme actuellement. Le projet de conclusions ne mentionne aucun chiffre en matière de dépense globale et le présent amendement permet d'y remédier.

Cet amendement est rejeté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 4

présenté par

Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe socialistes et apparentés

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 23, après le mot « Conseil », ajouter l'expression suivante :

« et permette une politique fiscale au niveau européen qui enrayer la compétition du moins-disant au niveau national en matière d'impôts des entreprises.»

EXPOSÉ SOMMAIRE

De grandes entreprises notamment du numérique ont bâti leur dispositif de localisation des bénéfices en fonction des outils que leur proposaient les États, notamment les États à faible taux d'imposition. Il en résulte des pratiques agressives d'optimisation fiscale qui font peser toujours plus la charge fiscale sur les éléments les moins mobiles de production, à commencer les travailleurs, et conduisent à fausser largement la concurrence dans l'Union européenne, entre États. La France se doit de faire partie des acteurs positifs sur ce sujet, même si elle ne peut prétendre régler seule le problème.

Cet amendement est rejeté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N°5

présenté par

Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe socialistes et apparentés

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 24, après le mot « ménages », ajouter l'expression suivante :

« une fiscalité du numérique »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Si l'on souhaite comme l'indique le projet de conclusions initial « la mise en place de véritables ressources propres », alors il faut affirmer clairement que la fiscalité du numérique doit être une priorité dans le futur CFP 2021-2027. Le présent amendement vise à ajouter à la liste des ressources propres évoquées les ressources propres issues de la fiscalité du numérique, notamment celles touchant les GAFAs. Le projet de conclusions ne mentionne pas ce type de fiscalité et le présent amendement permet d'y remédier.

Cet amendement est rejeté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 6

présenté par
Mme Liliana Tanguy

ARTICLE UNIQUE

Substituer à l'alinéa 26, les deux alinéas suivants :

« Est favorable aux priorités formulées par la Commission européenne (lutte contre le dérèglement climatique et réponse aux enjeux migratoires actuels) et aux nouvelles priorités avancées par la Commission (la recherche et l'innovation, la jeunesse, l'économie numérique, la gestion des frontières, la sécurité et la défense).

« Appelle à développer la mutualisation des dépenses au niveau européen pour certains domaines stratégiques. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'objet de ce présent amendement est d'intégrer dans les conclusions de la commission des affaires européennes sur le cadre financier pluriannuel les priorités formulées par la Commission européenne dans son « [budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend](#) ».

Cet amendement est rejeté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 7

présenté par

Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe socialistes et apparentés

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 27, après le mot « négociations », ajouter la phrase suivante :

« Il est indispensable de maintenir le financement de la politique agricole commune (PAC) pour l'UE-27 au niveau du budget 2014-2020 en termes réels tout en y ajoutant le montant initial de la réserve agricole. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Si l'on souhaite comme indiqué dans le projet de conclusions initial que la PAC « ne soit pas la variable d'ajustement des négociations », alors il faut affirmer clairement que les fonds qui lui seront consacrés devront être maintenus en terme réel par rapport à l'actuel CFP. De nombreux retards de paiement ont été constatés au cours de l'actuel CFP et les instruments de flexibilité ont été utilisés comme jamais, ce qui montre les limites d'un CFP aux dépenses trop contraintes comme actuellement. Le projet de conclusion ne mentionne aucun chiffre en matière de dépenses agricoles et le présent amendement permet d'y remédier.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 8

présenté par

Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe socialistes et apparentés

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 28, après le mot « précédents », ajouter la phrase suivante :

« Demande le maintien du financement de la politique de cohésion pour l'UE-27 au niveau du budget 2014-2020 en termes réels »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Si l'on souhaite que la politique de cohésion soit suffisamment dotée et comme l'indique le projet de conclusions initial qu'elle concerne « toutes les régions de l'Union européenne », alors il faut affirmer clairement que les fonds qui lui seront consacrés devront être maintenus en terme réel par rapport à l'actuel CFP. De nombreux retards de paiement ont été constatés au cours de l'actuel CFP et les instruments de flexibilité ont été utilisés comme jamais, ce qui montre les limites d'un CFP aux dépenses trop contraintes comme actuellement. Le projet de conclusions ne mentionne aucun objectif chiffré en matière de dépenses de politique de cohésion et le présent amendement permet d'y remédier.

Cet amendement est rejeté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 9

présenté par

Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe socialistes et apparentés

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 29, après le mot « environnementaux », ajouter la phrase suivante :

« Demande, dans ce cadre, ce que soit doublées les ressources destinées à la lutte contre le chômage des jeunes dans le cadre du FSE+, par rapport à l'actuelle initiative pour l'emploi des jeunes »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Si l'on souhaite comme l'indique le projet de conclusions initial « une véritable prospérité économique partagée », alors il faut affirmer clairement que la lutte contre le chômage des jeunes doit rester une priorité dans le futur CFP 2021-2027. Le présent amendement vise à prolonger et accroître le financement de l'initiative pour l'emploi des jeunes, projet phare soutenu par les socialistes qui avait été obtenu par l'ancienne majorité en 2014. Cette priorité politique doit continuer d'être financée de manière adéquate étant donné les écarts de convergence économique et sociale qui persistent au sein de l'Union européenne. Le projet de conclusions ne mentionne aucun objectif chiffré en matière de lutte contre le chômage et le présent amendement permet d'y remédier.

Cet amendement est rejeté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 10

présenté par
M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Supprimer l'alinéa 30.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de suppression.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 11

présenté par

M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Substituer à l'alinéa 31, l'alinéa suivant :

« En conséquence, soutient le renforcement de Horizon Europe et le regroupement dans le seul fonds *InvestEU* de l'ensemble de tous les instruments financiers qui soutiennent les investissements stratégiques dans toute l'Union, gérés de manière centralisée, pour donner plus de poids et de visibilité à l'action menée par l'Union dans le domaine économique ; »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement de précision permettant d'inclure le renforcement du programme Horizon Europe aux conclusions.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 12

présenté par
Mme Liliana Tanguy

ARTICLE UNIQUE

Substituer à l'alinéa 31, l'alinéa suivant :

« En conséquence, soutient le regroupement dans le seul fonds *InvestEU* de l'ensemble de tous les instruments financiers qui soutiennent les investissements stratégiques dans toute l'Union, gérés de manière centralisée, pour donner plus de poids et de visibilité à l'action menée par l'Union. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

Cet amendement est retiré.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 13

présenté par
Mme Liliana Tanguy

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 31, insérer un nouvel alinéa :

« Appelle, dans le cadre du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, à l'intégration dans le prochain Cadre Financier Pluriannuel, d'un fonds spécifique destiné aux Régions de l'Union européenne. Ce fonds permettra d'agir plus efficacement contre les disparités territoriales causées par le Brexit. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'objet du présent amendement est de renforcer, dans le prochain CFP, le rôle d'atténuation que pourrait jouer la politique de cohésion dans le cadre du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Deux députés de la Commission du développement régional (REGI) du Parlement européen, Marc Joulaud et Lambert Van Nistelrooij, ont proposé en janvier 2019 que soit intégré dans le prochain Cadre Financier Pluriannuel (CFP) un fonds « Brexit » doté de 120 millions d'euros et destiné aux Régions de l'UE les plus touchées ⁽¹⁾.

Même si la Commission parlementaire n'a pas souhaité modifier l'annexe du règlement portant dispositions communes (l'annexe XXII) relative à la méthode d'allocation des ressources, un [considérant](#) a cependant été adopté, stipulant que : « *Dans le contexte du retrait du Royaume-Uni de l'Union, plusieurs régions et États membres seront davantage exposés aux conséquences de ce retrait que les autres, en raison de leur géographie, de leur nature ou de l'importance de leurs liens commerciaux. Il est donc important de définir des solutions pratiques proposant également un soutien au titre de la politique de cohésion afin de relever les défis qui se posent aux régions concernées et aux États membres une fois que le retrait du Royaume-Uni aura eu lieu. En outre, une coopération continue, impliquant des*

(1) *Un fonds similaire existait en 2001, lorsque Michel Barnier était commissaire à la politique régionale, pour soutenir les régions de l'UE ayant une frontière commune avec les futurs nouveaux États membres. L'Europe s'engage en Régions, « UN FONDS « BREXIT » POUR LES RÉGIONS ? », 29/11/2018*

échanges d'informations et de bonnes pratiques au niveau des autorités locales et régionales et des États membres les plus affectés, devra être mise en place. »

En mars 2019, le Ministre des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian a également apporté son soutien à la proposition de création d'un « fonds Brexit spécifique » pour lutter contre les disparités territoriales causées par le départ du Royaume-Uni, présentée par la Conférence des Régions périphériques maritimes⁽¹⁾.

Le ministre a confirmé cette position lors d'une audition par la commission des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale, le 20 mars 2019 : « (...) *Pour ce qui est du fonds Brexit, comme je l'ai dit à la conférence des régions périphériques maritimes à laquelle vous faites référence, ce fonds est une demande de la France dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027.* » (extrait de [compte-rendu](#)).

Cet amendement est retiré.

(2) Ouest France, « [Brexit. Le Drian réclame un « fonds spécifique européen »](#) », 07/03/2019

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 14

présenté par
Mme Liliana Tanguy

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 32, substituer par deux fois aux mots : « l'état de droit », les mots : « l'État de droit ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 15

présenté par
Mme Liliana Tanguy

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 33, insérer l'alinéa suivant :

« Appelle à élargir la conditionnalité de l'accès aux fonds à des exigences environnementales. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'objet de ce présent amendement est de répondre aux nouvelles priorités fixées par la Commission européenne en matière de lutte contre le dérèglement climatique.

Dans les propositions concernant le CFP 2021-2027 présentées par la Commission européenne le 2 mai 2018, la gardienne des traités insiste, en effet, sur le renforcement des attentes en matière environnementale.

Plus récemment, en amont du sommet de Sibiu du 9 mai 2019, la Commission a recommandé d'articuler le programme stratégique de l'Union européenne pour 2019-2024 autour de 5 axes dont celui d'une Europe durable qui agit en matière de développement durable et de lutte contre le changement climatique.

Cet amendement est retiré.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 16

présenté par
M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

À la fin de l'alinéa 35, ajouter l'expression suivante :

« et sur la création d'un fonds européen de stabilisation de l'assurance chômage »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cette proposition complète le dispositif de soutien à la croissance et à l'emploi dans la zone euro par de nouveaux instruments budgétaires conformément à la déclaration de Meseberg.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 17

présenté par

Mme Marietta Karamanli et les membres du groupe socialistes et apparentés

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 38, ajouter le paragraphe suivant :

« Demande à ce que, dans le cadre de la conférence interparlementaire créée par l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, soit entrepris conjointement par les parlements nationaux et le Parlement européen d'ici 2022 un travail d'analyse et de recension des dépenses pouvant faire l'objet d'une mutualisation au niveau européen ;»

EXPOSÉ SOMMAIRE

Si l'on souhaite comme l'indique le projet de conclusions initial un « approfondissement des dépenses nationales substituables au niveau européen », ce qui est une bonne idée, alors il faut entreprendre un travail conjoint entre parlementaires nationaux et parlementaires européens sur les dépenses qui peuvent l'être. Si les parlements nationaux, détenteurs de la souveraineté budgétaire, arrivaient à se mettre d'accord avec le Parlement européen sur une série de dépenses substituables, alors la force et la légitimité de leurs propositions communes auraient un véritable poids auprès des chefs d'État et de gouvernement. Aujourd'hui la seule instance légitime qui rassemble parlementaires nationaux et européens est la conférence interparlementaire de l'article 13 du TSCG. Il est proposé d'accomplir ce travail d'ici 2022 afin que les propositions puissent servir de base de réflexion à l'occasion de la révision à mi-parcours du CFP en 2023-2024.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 18

présenté par
M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 20, remplacer les mots :

« perdu toute raison d'être dans la perspective »

par les mots :

« vocation à disparaître lors ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Amendement rédactionnel.

Cet amendement est adopté.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 19

présenté par
M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 31, insérer un nouveau paragraphe :

« Appelle, dans le cadre du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, à la création d'un fonds spécifique afin de soutenir les territoires et les secteurs économiques qui sont les plus touchés par les conséquences du retrait du Royaume-Uni ; »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Se justifie par son texte même.

Cet amendement est adopté.

SECONDE DÉLIBÉRATION

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

16 mai 2019

CONCLUSIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

AMENDEMENT

N° 1

présenté par

M. Christophe Jerretie, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 11, ajouter un nouvel l'alinéa :

« Considérant que le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil pour l'adoption du Cadre financier pluriannuel favorise la logique du juste retour et rend plus difficile la mise en œuvre de toute conditionnalité ; »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Se justifie par son texte même.

Cet amendement est adopté.

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 311 et 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018 [COM(2018) 322 final],

Vu le projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière présenté par la Commission européenne le 2 mai 2018 [COM(2018) 323 final],

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre présentée par la Commission le 2 mai 2018 [COM(2018) 324 final],

Vu la proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie présentée par la Commission le 2 mai 2018 [COM(2018) 326 final],

Vu la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne présentée par la Commission européenne le 2 mai 2018 [COM(2018) 327 final],

Vu la résolution du Parlement européen relative au cadre financier pluriannuel et au système des ressources propres du 14 mars 2018,

Considérant que l'Union européenne doit se doter des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mener à bien ses politiques ;

Considérant que les interventions budgétaires de l'Union doivent se concentrer sur les domaines où l'action communautaire apporte une réelle valeur ajoutée ;

Considérant que les négociations sur le cadre financier pluriannuel doivent sortir des considérations nationales comptables de « juste retour » pour affirmer la dimension européenne faite d'ambition et de solidarité du budget de l'Union ;

Considérant que le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil pour l'adoption du Cadre financier pluriannuel favorise la logique du juste retour et rend plus difficile la mise en œuvre de toute conditionnalité ;

Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union, bien que regrettable, représente également une opportunité historique de repenser l'utilisation des moyens budgétaires de l'Union au profit de nouveaux objectifs communs et de réaffirmer le projet européen en le fondant sur de nouvelles priorités ;

Sur l'architecture du cadre financier pluriannuel :

1. Salue la proposition de la Commission européenne et souhaite que l'accord final permette de financer l'ensemble des programmes et actions envisagées pour la période 2021-2027 à hauteur des ambitions ;
2. Salue l'effort de la Commission pour simplifier et rendre plus lisible la présentation du cadre financier pluriannuel, qui autorisera un meilleur contrôle sur sa mise en œuvre et facilitera le travail des autorités de gestion et des bénéficiaires des fonds européens à l'avenir ;
3. Soutient une plus grande flexibilité dans les programmes et entre eux, afin de mieux faire face aux événements que le temps long des cadres financiers pluriannuels ne permet pas toujours d'anticiper lors des négociations initiales ;

Sur le calendrier du cadre financier pluriannuel :

4. Encourage le passage à un cadre financier pluriannuel de cinq années plus cinq années, qui permettrait une meilleure corrélation entre la négociation des perspectives financières et les échéances démocratiques européennes, tout en assurant une stabilité à long terme pour les investissements ;
5. Est favorable à la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel telle que réalisée dans le précédent cadre, mais propose de faire reposer celle-ci également sur l'évolution des ressources propres disponibles afin de renforcer l'autonomie fiscale de l'Union et de réduire sa dépendance aux contributions nationales ;
6. Considère que le rabais britannique a vocation à disparaître lors de la sortie de l'Union du Royaume-Uni ; demande par conséquent qu'il soit mis fin à tous les systèmes de correction existants (avec un calendrier défini dans l'accord final) ;

Sur les ressources de l'Union européenne :

7. Souligne l'effort de la Commission pour proposer de nouvelles ressources propres mais regrette l'absence de consensus entre les États membres sur ce point ;
8. Invite donc la Commission à poursuivre la réflexion, notamment pour permettre l'adoption de nouvelles ressources propres en dépassant les blocages actuels dus aux mécanismes décisionnels reposant sur l'unanimité au Conseil ;
9. Invite à consacrer la révision à mi-parcours de 2023/2024 comme la prochaine étape dans la mise en place de véritables ressources propres qui viendraient se substituer à la ressource basée sur le revenu national brut des pays, de manière à disposer de recettes dynamiques et susceptibles d'assurer à terme l'autonomie fiscale de l'Union européenne. Ces ressources propres devraient reposer sur un panier consolidé entre une fiscalité environnementale, une fiscalité des ménages et une fiscalité des entreprises afin de donner des ressources durables à l'Union ;

Sur les dépenses dans le prochain cadre financier pluriannuel :

10. Est favorable aux nouvelles priorités avancées par la Commission (la recherche et l'innovation, la jeunesse, l'économie numérique, la gestion des frontières, la sécurité et la défense) comme autant d'enjeux de prospérité et de sécurité pour l'Union future, mais appelle à développer la mutualisation des dépenses au niveau européen pour certains domaines stratégiques ;
11. Rappelle son attachement à la politique agricole commune, qui, déjà revue à la baisse dans la proposition de la Commission européenne, ne doit pas constituer la variable d'ajustement des négociations. Il est indispensable de maintenir le financement de la politique agricole commune (PAC) pour l'UE 27 au niveau du budget 2014 2020 en termes réels tout en y ajoutant le montant initial de la réserve agricole. Cette politique est essentielle pour soutenir les agriculteurs, contribuer à la sécurité alimentaire de l'Union, au développement équilibré des territoires et à l'emploi en zone rurale, tout en garantissant une contribution réelle de la politique agricole aux objectifs environnementaux ; demande l'analyse des dépenses effectives et détaillées de la distribution des fonds chaque année ;
12. Considère que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne ; en conséquence, salue le maintien de la catégorie des régions en transition et souhaite l'aboutissement de la simplification des règles sur les différents fonds, ainsi qu'une

évaluation des résultats obtenus en termes de convergence grâce aux fonds de cohésion lors des cadres financiers précédents ;

13. Rappelle que la réussite du projet européen repose d'abord sur une prospérité économique partagée dans une plus grande convergence des membres de l'Union : à ce titre, le cadre financier pluriannuel doit s'affirmer comme un outil clé d'investissement pour soutenir la croissance et l'emploi, c'est à dire le développement intrinsèque de l'Union, dans le respect de nos objectifs environnementaux ;

En conséquence, soutient le renforcement de Horizon Europe et le regroupement dans le seul fonds *InvestEU* de l'ensemble de tous les instruments financiers qui soutiennent les investissements stratégiques dans toute l'Union, gérés de manière centralisée, pour donner plus de poids et de visibilité à l'action menée par l'Union dans le domaine économique ;

14. Appelle, dans le cadre du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, à la création d'un fonds spécifique afin de soutenir les territoires et les secteurs économiques qui sont les plus touchés par les conséquences du retrait du Royaume Uni ;

15. Salue la proposition de renforcer le lien entre l'accès aux fonds de l'Union et l'État de droit grâce à un nouveau mécanisme visant à protéger le budget contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'État de droit dans les États membres, mais insiste sur la nécessité de disposer d'un dispositif réellement opérationnel et ne pénalisant pas les populations des pays visés ;

16. Appelle à élargir la conditionnalité de l'accès aux fonds à des considérations fiscales et de droit social, afin d'éviter que l'Union européenne ne finance des politiques économiques non-coopératives entre les États membres ;

17. Salue la proposition de la Commission de relever l'objectif climatique de 20 à 25 % mais appelle à rehausser ce niveau d'ambition à 40 % en incluant la protection de la biodiversité et la lutte contre les pollutions diffuses ; invite la Commission à présenter un tableau plus clair des différents financements engagés dans les fonds et programmes pour cette orientation afin de se doter d'outils spécifiques pour en assurer le suivi efficace ;

18. Soutient les nouveaux instruments budgétaires d'appui aux réformes et de stabilisation des investissements, qui devraient contribuer à maintenir la stabilité macroéconomique dans la zone euro, mais appelle toutefois à aller plus loin pour favoriser la convergence économique et sociale par de nouvelles propositions, notamment sur un budget de la

zone Euro en lien avec l'union monétaire et sur la création d'un fonds européen de stabilisation de l'assurance chômage ;

Sur les améliorations complémentaires à apporter au cadre financier pluriannuel :

19. Appelle à une définition juridique plus nette de la « valeur ajoutée européenne », qui demeure trop peu précisée dans la proposition de la Commission tout en étant affirmée comme un principe cardinal pour juger de la pertinence des dépenses européennes ;
20. Prône un approfondissement des dépenses nationales substituables au niveau européen, afin de déduire certains investissements européens des dépenses des États et d'harmoniser la dépense nationale et la dépense européenne. Il s'agit de clarifier la traduction financière du principe de compétence partagée pour mieux faire apparaître la complémentarité des différents niveaux de la dépense publique ;
21. Demande à ce que, dans le cadre de la conférence interparlementaire créée par l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, soit entrepris conjointement par les parlements nationaux et le Parlement européen d'ici 2022 un travail d'analyse et de recension des dépenses pouvant faire l'objet d'une mutualisation au niveau européen ;
22. Propose d'approfondir le prochain cadre financier pluriannuel par l'expérimentation du transfert effectif de l'ensemble des moyens humains et financiers mis au service d'une compétence nationale ciblée à l'échelle européenne. La protection des frontières pourrait faire l'objet d'un tel transfert au niveau communautaire avec la mutualisation des moyens existant au niveau national et l'ajout des financements européens prévus dans le cadre financier pluriannuel ;
23. Demande la création de véritables processus d'évaluation dans l'attribution et l'utilisation des fonds européens, de manière à pouvoir disposer de données utiles aux négociations suivantes. Souhaite à cet effet que puisse être conduit un travail parlementaire d'évaluation par pays dans une commission spécifique (composée de parlementaires nationaux et de parlementaires européens du pays concerné) sur le cadre financier et le contrôle des dépenses réalisées dans le pays.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

À Paris :

- M. Clément Beaune, conseiller du Président de la République sur les Affaires européennes
- Mme Sandrine Gaudin, Secrétaire générale des affaires européennes
- M. Salvatore Serravalle, Secrétaire général adjoint, Secrétariat général aux Affaires européennes
- M. Boris Melmoux-Eude, Conseiller financier, Secrétariat général aux Affaires européennes
- Mme Constance Deler, cheffe du secteur PARL, Secrétariat général aux Affaires européennes
- M. David Michel, adjoint du secteur PARL, Secrétariat général aux Affaires européennes
- M. Emmanuel Massé, chef du service des Politiques Macroéconomiques et des Affaires Européennes, Direction générale du Trésor, Ministère de l'économie
- Mme Shanti Bobin, Cheffe du bureau Relations bilatérales et Instruments financiers européens de la Direction Générale du Trésor, Ministère de l'économie
- Mr. Anthony Gay, Adjoint au chef du bureau Relations bilatérales et Instruments financiers européens de la Direction Générale du Trésor, Ministère de l'économie
- M. Thomas Revial, directeur adjoint du cabinet, Cabinet du Ministre de l'économie
- Mme Eléonore Peyrat, conseillère, Cabinet du Ministre de l'économie
- Juliette Oury, conseillère, Cabinet du Ministre de l'économie
- Mme Amélie Verdier, directrice du Budget au Ministère de l'économie et des finances
- M. Jean-Dominique Giuliani, Fondation Robert Schuman
- M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux Affaires économiques et financières, à la Fiscalité et à l'Union douanière
- Mme Amélie Barbier-Gauchard, maître de conférences en sciences économiques à la faculté des sciences économiques et de gestion de l'Université de Strasbourg

À Bruxelles :

Au Parlement européen :

- M. Alain Lamassoure (groupe du Parti populaire européen), membre de la commission des affaires constitutionnelles, Parlement européen
- M. Gérard Deprez (BE – groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l’Europe), membre de la commission des budgets
- Mme Isabelle Thomas (groupe de l’Alliance progressiste des socialistes et démocrates), membre de la commission des budgets, rapporteure sur le prochain cadre financier pluriannuel

À la Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne :

- M. Philippe Légière-Costa, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l’Union européenne
- Mme Anne Blondy-Touret, ministre conseiller pour les Affaires financières, chef du service des Affaires économiques et monétaires
- Mme Virginie Jorissen, déléguée pour les affaires agricoles (porte-parole au Comité spécial agriculture CSA, PAC, OCM et politique de développement rural)
- M. Guillaume Denis, conseiller (politique régionale et aménagement du territoire, relations avec le CGET, point de contact pour le Comité des régions (CdR))

À la Commission européenne

- M. Günther Oettinger, commissaire au Budget, Commission européenne
- M. Michel Barnier, négociateur principal de la task-force pour la préparation et la conduite des négociations avec le Royaume-Uni en vertu de l’article 50 du TUE
- M. Luc Tholoniati, membre du cabinet du Président Juncker, Commission européenne
- M. Gert Jan Koopman, directeur général, Direction générale du budget, Commission européenne
- M. Marc Lemaître, directeur général, Direction générale de la politique régionale et urbaine, Commission européenne
- Mme Beate Gminder, directrice Fonds migration et sécurité; ressources financières et monitoring, Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission européenne
- M. Paul Capeyron, chef d’unité, Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission européenne

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT POUR LE PROCHAIN
CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Crédits d'engagement 2014-2020	Crédits d'engagement 2021-2027
Recherche & Innovation	
1. Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)	1. Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)
2. Horizon 2020	2. Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (Horizon Europe)
3. Programme Euratom de recherche et de formation	3. Programme Euratom de recherche et de formation
Investissements stratégiques européens	
4. Mécanisme pour l'interconnexion en Europe : <ul style="list-style-type: none"> • Transport • Énergie • Technologie numérique 	4. Mécanisme pour l'interconnexion en Europe : <ul style="list-style-type: none"> • Transport • Énergie • Technologie numérique
5. Programme concernant des solutions d'interopérabilité et des cadres communs pour les administrations publiques, les entreprises et les citoyens européens	5. Programme pour une Europe numérique, avec : <ul style="list-style-type: none"> • L'intelligence artificielle • Les infrastructures de calcul à haute performance et de traitement des données • Les compétences numériques avancées • La cybersécurité • Les solutions d'interopérabilité
6. Fonds européen pour les investissements stratégiques (plan Juncker)	6. Fonds <i>InvestEU</i> (Fonds d'investissement unique), avec l'assistance technique pour l'investissement. Quatre pistes : <ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures durables ; • Recherche et innovation ; • Investissements dans le capital humain et les compétences ; • Petites et moyennes entreprises
Politique spatiale	
7. Systèmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo)	7. Programme spatial européen <ul style="list-style-type: none"> • Veille spatiale (GOVSATCOM) et géolocalisation
8. Programme européen d'observation de la Terre (Copernicus)	

Marché unique	
9. Système d'information financière et d'audit	8. Programme de marché unique européen <ul style="list-style-type: none"> • COSME • Appui des consommateurs, des citoyens et des entreprises • Coopération avec les pouvoirs publics • Réglementation européenne et mise en place de standards • Sécurité alimentaire, santé humaine, des animaux et des végétaux • Rapports statistiques • Système d'information financière et d'audit
10. Services financiers : renforcer la participation des consommateurs	
11. Programme statistique européen	
12. Programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME)	
13. Dépenses relatives aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux	
14. Programme de santé	
15. Programme « Consommateurs »	
16. FISCALIS 2020 – Coopération dans le domaine de la fiscalité	9. Fiscalis – Coopération dans le domaine de la fiscalité
17. CUSTOMS 2020 – Coopération dans le domaine des douanes	10. Customs – Coopération dans le domaine des douanes
Cohésion économique, sociale et territoriale	
18. Fonds européen pour le développement régional	11. Fonds européen pour le développement régional
19. Fonds de cohésion	12. Fonds de cohésion
Union économique et monétaire	
20. Programme d'appui à la réforme structurelle	13. Outil d'aide à la mise en place de réformes, mécanisme de convergence, programme de soutien aux réformes structurelles
Investir dans les ressources humaines et les valeurs européennes	
21. Fonds social européen, dont l'Initiative pour l'emploi des jeunes	14. Fonds social européen, dont : <ul style="list-style-type: none"> • L'initiative pour l'emploi des jeunes • Fonds européen d'aide aux plus démunis • Programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) • Compétences numériques élémentaires • Intégration des migrants et santé
22. Fonds européen d'aide aux plus démunis	
23. Programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI)	
24. Erasmus+	15. Erasmus+
25. Corps européen de solidarité	16. Corps européen de solidarité
26. Corps volontaire européen d'aide humanitaire	
27. Programme « Droits, égalité et citoyenneté »	17. Fonds pour la justice, les droits et les valeurs, avec deux composantes distinctes : <ul style="list-style-type: none"> • Europe créative (MEDIA), droits et valeurs • Justice
28. Europe des citoyens	
29. Programme « Europe créative »	
30. Programme de justice	

Agriculture et pêche	
31. Fonds européen de garantie agricole	18. Fonds européen de garantie agricole
32. Fonds européen agricole pour le développement rural	19. Fonds européen agricole pour le développement rural
33. Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	20. Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
34. Accords de pêche internationaux	21. Accords de pêche internationaux
Environnement	
35. Programme pour l'environnement et l'action pour le climat	22. Programme pour l'environnement et l'action pour le climat, dont l'efficacité énergétique
Sécurité et gestion des frontières	
36. Fonds « Asile, migration et intégration »	23. Fonds Asile et migration
37. Fonds pour la sécurité intérieure	24. Fonds pour la sécurité intérieure
	25. Fonds intégré de gestion des frontières extérieures : <ul style="list-style-type: none"> • Gestion des frontières • Contrôles douaniers
38. Programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation, pour la protection de l'euro contre le faux monnayage (Pericles 2020)	26. Protection de l'euro contre le faux monnayage
39. Programme pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (Hercule III)	27. Programme européen anti-fraude
40. Système d'information anti-fraude (AFIS)	
Sûreté nucléaire	
41. Programme d'assistance au déclassé de la centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie (programme Ignalina)	28. Programme d'assistance au déclassé de la centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie
42. Programmes d'assistance de l'Union européenne au déclassé d'installations nucléaires en Bulgarie et en Slovaquie	29. Programme de financement spécifique pour le déclassé d'installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs
43. Programme de financement spécifique pour le déclassé d'installations nucléaires (EURATOM) et la gestion des déchets radioactifs	
Gestion de crise	
44. Mécanisme de protection civile de l'Union	30. RescEU

Défense		
45. Programme européen de développement de l'industrie de défense	31. Fonds européen de défense	
Action extérieure		
46. Instrument de financement de la coopération au développement	32. Instrument extérieur, dont : <ul style="list-style-type: none"> • Politique européenne de voisinage • Accent mis sur la politique migratoire, y compris les 20 % de la part non allouée à l'instrument • Amortissement pour l'assistance macro-financière 	
47. Instrument européen de voisinage		
48. Instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers		
49. Instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde		
50. Instrument contribuant à la stabilité et à la paix		
51. Instrument de coopération pour la sûreté nucléaire		
52. Fonds européen de développement (sauf l'instrument financier pour la paix en Afrique)		
53. Fonds européen pour le développement durable (FEDD)		
54. Mandat de prêt extérieur de la Banque européenne d'investissement		
55. Fonds de garantie relatif aux actions extérieures		
56. Assistance macrofinancière		
57. Fonds européen de développement : aide à la coopération au développement des États de la région Afrique-Caraïbes-Pacifique		
58. Fonds européen de développement : pays et territoires d'outre-mer		33. Coopération avec le Groenland, les pays et territoires d'outre-mer
59. Coopération avec le Groenland		34. Aide humanitaire
60. Aide humanitaire	35. Politique étrangère et de sécurité commune	
61. Politique étrangère et de sécurité commune	36. Soutien à la communauté turque de Chypre	
62. Soutien à la communauté turque de Chypre	37. Instrument d'aide à la préadhésion	
Aide de préadhésion		
63. Instrument d'aide à la préadhésion		

Instruments spéciaux (en-dehors des plafonds annuels des crédits d'engagement du Cadre financier pluriannuel)	
1. Réserves pour aides d'urgence	1. Réserves pour aides d'urgence (intérieures et extérieures)
2. Fonds de solidarité européen	2. Fonds de solidarité européen
3. Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	3. Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)
4. Instrument de flexibilité	4. Instrument de flexibilité
	5. Fonction stabilisatrice
Hors-budget : Instrument financier pour la paix	
Politique étrangère et de sécurité commune, opérations de défense (mécanisme Athéna)	Facilité européenne de soutien à la paix
Fonds européen de développement – Facilité pour la paix en Afrique	

ANNEXE N° 3 : VENTILATION ANNUELLE DES CRÉDITS DE 2021-2027

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (EU-27)

(en Mio EUR - prix courants)

Crédits d'engagement	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Marché unique, Innovation et numérique	25 421	26 890	26 722	26 604	27 000	27 703	28 030	187 370
2. Cohésion et valeurs	54 593	58 636	61 897	63 741	65 645	69 362	68 537	442 412
dont: cohésion économique, sociale et territoriale	48 388	49 890	51 505	53 168	54 880	56 647	58 521	373 000
3. Ressources naturelles et environnement	53 403	53 667	53 974	54 165	54 363	54 570	54 778	378 920
dont: dépenses liées au marché et paiements directs	40 300	40 527	40 791	40 931	41 072	41 214	41 357	286 195
4. Migration et gestion des frontières	3 264	4 567	4 873	5 233	5 421	5 678	5 866	34 902
5. Sécurité et défense	3 347	3 495	3 514	3 695	4 040	4 366	5 039	27 515
6. Voisinage et le monde	15 669	16 054	16 563	17 219	18 047	19 096	20 365	123 002
7. Administration publique européenne	11 024	11 385	11 819	12 235	12 632	12 949	13 343	85 287
dont: dépenses administratives des institutions	8 625	8 877	9 197	9 496	9 663	9 951	10 219	66 028
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	166 721	173 694	179 363	182 852	187 047	193 743	195 947	1 279 408
en pourcentage du RNB	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%

TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	159 359	163 969	177 350	180 897	184 515	188 205	191 969	1 246 263
en pourcentage du RNB	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Marge disponible	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB (*)	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

(*) Ces pourcentages sont sans préjudice du plafond fixe dans la décision relative aux ressources propres en vigueur.

HORS PLAFONDS DU CFP

Instruments spéciaux:								
Réserve pour aides d'urgence	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	212	216	221	225	230	234	239	1 578
Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Instrument de flexibilité	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Mécanisme européen de stabilisation des investissements*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Facilité européenne pour la paix	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
TOTAL HORS PLAFONDS DU CFP	3 347	3 648	3 950	4 253	4 557	4 812	4 868	29 434

TOTAL CFP + HORS PLAFONDS DU CFP	170 068	177 341	183 313	187 145	191 604	198 555	200 816	1 308 843
en pourcentage du RNB	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

En ce qui concerne le mécanisme européen de stabilisation des investissements, une bonification d'intérêt sera accordée au moyen de recettes affectées externes équivalent à une part du revenu monétaire. Les prix courants sont calculés en appliquant chaque année un déflateur fixe de 2 % aux montants exprimés en prix de 2018.

Source : Commission européenne –

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (EU-27)

(en Mio EUR - prix de 2018)

Crédits d'engagement	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Marché unique, Innovation et numérique	23 955	23 918	24 203	23 624	23 805	23 644	23 454	166 303
2. Cohésion et valeurs	51 444	54 171	56 062	56 600	57 148	59 200	57 349	391 974
dont: cohésion économique, sociale et territoriale	45 597	46 091	46 650	47 212	47 776	48 348	48 968	330 642
3. Ressources naturelles et environnement	50 323	49 580	48 886	48 097	47 326	46 575	45 836	336 623
dont: dépenses liées au marché et paiements directs	37 976	37 441	36 946	36 346	35 756	35 176	34 606	254 247
4. Migration et gestion des frontières	3 076	4 219	4 414	4 647	4 719	4 846	4 908	30 829
5. Sécurité et défense	3 154	3 229	3 183	3 281	3 517	3 743	4 216	24 323
6. Voisinage et le monde	14 765	14 831	15 002	15 290	15 711	16 298	17 032	108 929
7. Administration publique européenne	10 398	10 518	10 705	10 864	10 910	11 052	11 165	75 602
dont: dépenses administratives des institutions	8 129	8 201	8 330	8 432	8 412	8 493	8 551	59 547
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	157 105	160 466	162 455	162 403	162 836	165 358	163 960	1 134 583
en pourcentage du RNB	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%

TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	150 168	151 482	160 631	160 631	160 631	160 631	160 631	1 104 805
en pourcentage du RNB	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Marge disponible	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB (*)	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

(*) Ces pourcentages sont sans préjudice du plafond fixe dans la décision relative aux ressources propres en vigueur.

HORS PLAFONDS DU CFP

Instruments spéciaux:								
Réserve pour aides d'urgence	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Instrument de flexibilité	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Mécanisme européen de stabilisation des investissements*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Facilité européenne pour la paix	753	970	1 177	1 376	1 567	1 707	1 673	9 223
TOTAL HORS PLAFONDS DU CFP	3 153	3 370	3 577	3 776	3 967	4 107	4 073	26 023

TOTAL CFP + HORS PLAFONDS DU CFP	160 258	163 836	166 032	166 179	166 803	169 465	168 033	1 160 606
en pourcentage du RNB	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

En ce qui concerne le mécanisme européen de stabilisation des investissements, une bonification d'intérêt sera accordée au moyen de recettes affectées externes équivalent à une part du revenu monétaire.

Source : Commission européenne