



Paris, le 7 février 2020

AVIS POLITIQUE

Sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027)

La commission des affaires européennes du Sénat français,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 310, 311 et 312,

Vu la résolution européenne du Sénat n°130 (2016-2017), en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,

Vu les résolutions du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 et sur le système des ressources propres 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 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 européenne le 2 mai 2018, COM(2018) 324 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres,

Vu la résolution européenne du Sénat n°116 (2017-2018), en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2018 établissant le fonds européen de la défense, COM(2018) 476 final,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 131 (2017-2018), en date du 2 juillet 2018, pour une politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale,

Vu le règlement (UE) n° 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 32 (2018-2019), en date du 30 novembre 2018, sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 45 (2018-2019), en date du 7 janvier 2019, sur le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU),

Vu la résolution européenne du Sénat n° 46 (2018-2019), en date du 7 janvier 2019, sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »,

Vu la synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (février 2019),

Vu la résolution européenne du Sénat n° 76 (2018-2019), en date du 8 mars 2019, sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 96 (2018-2019), en date du 7 mai 2019, sur la réforme de la politique agricole commune (PAC),

Vu le rapport d'information de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale n° 1950 (Quinzième législature) sur le cadre financier pluriannuel et ses conclusions adoptés le 16 mai 2019,

Vu la résolution européenne du Sénat n° 145 (2018-2019), en date du 9 août 2019, sur la politique spatiale de l'Union européenne,

Vu le rapport d'information du Sénat *Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique*, (n° 626, 2018-2019) – 3 juillet 2019 – de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées,

Vu le rapport d'information du Sénat *Pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires*, (n° 745, 2018-2019) – 25 septembre 2019 – de Mme Colette MELOT fait au nom de la mission d'information sur la sous-utilisation des fonds européens,

Vu la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres : il est temps de répondre aux attentes des citoyens,

Vu le rapport d'information du Sénat *Brexit : tous perdants*, (n° 49, 2019-2020) – 10 octobre 2019 –, de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne,

Vu le règlement (UE) n° 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) n° 2016/1624,

Vu le discours prononcé devant le Parlement européen le 27 novembre 2019 par la Présidente élue de la Commission européenne,

Vu le cadre de négociation du cadre financier pluriannuel assorti de chiffres publié par la présidence finlandaise du Conseil le 5 décembre 2019,

Vu la communication de la Commission du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

Vu la résolution du Sénat n° 44 (2019-2020) du 14 janvier 2019 demandant au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières,

Considérant la nécessité de doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour assumer ses compétences et mettre en œuvre ses politiques, sans pour autant soumettre les finances publiques des États membres à une pression excessive dans un contexte budgétaire toujours tendu ;

Considérant les défis résultant du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et ses implications pour le budget de l'Union, les enjeux liés aux dérèglements climatiques, les défis qu'engendrent pour l'économie et la société les progrès de la numérisation, les tensions géopolitiques croissantes et leurs conséquences en termes de migrations, de gestion des frontières, de sécurité et de défense ;

Considérant que le cadre financier pluriannuel est un outil essentiel d'investissement pour soutenir la croissance et l'emploi ;

Considérant que l'Union européenne est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, et qu'elle est attachée à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ;

Considérant qu'il est essentiel de ne pas réduire la négociation sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne à des considérations nationales en termes de « juste retour » ;

Considérant que, pour assurer une utilisation efficiente et efficace des ressources de l'Union européenne, ses interventions budgétaires doivent être concentrées dans les domaines permettant à l'action communautaire d'apporter une réelle valeur ajoutée ;

Considérant qu'il est nécessaire de rendre plus lisible et plus transparent le budget de l'Union pour le citoyen ;

– Concernant l'approche générale des dépenses :

Est favorable aux nouvelles priorités avancées par la Commission européenne pour permettre à l'Union européenne de relever les défis auxquels elle est confrontée mais considère que le financement de ces nouvelles priorités ne doit pas conduire à réduire les ambitions des politiques les plus anciennes, notamment la politique agricole commune et la politique de cohésion, qui conservent toute leur pertinence ;

Approuve les orientations de la Commission visant à simplifier et à rendre plus lisible la présentation du cadre financier pluriannuel ;

Estime que la notion de « valeur ajoutée européenne », sur laquelle la proposition de cadre financier pluriannuel présentée par la Commission européenne met particulièrement l'accent, devrait être définie de manière plus précise ;

Prend acte de la proposition visant à protéger le budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre ; considère que la mise en œuvre d'une telle conditionnalité dans l'accès aux fonds européens suppose des critères objectifs et une méthode d'appréciation transparente ; affirme qu'elle ne doit pas pénaliser les bénéficiaires ou destinataires finals des États membres visés ; invite à élargir la réflexion aux modalités de prise en compte de politiques non-coopératives, notamment sur le plan social ;

- Concernant la politique agricole commune :

Réaffirme que la politique agricole commune (PAC) mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, au regard notamment des enjeux de souveraineté alimentaire, de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens et des enjeux industriels du XXI^{ème} siècle ;

Regrette dès lors la forte diminution des budgets du « premier pilier » et du « second pilier » de la PAC proposée par la Commission européenne, qui va bien au-delà des seules conséquences financières du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, apparaît à contre-courant des évolutions observées dans les autres grandes puissances et incompatible avec l'objectif de renforcement des ambitions environnementales de la PAC ;

Salue la proposition de la présidence finlandaise du Conseil d'augmenter de 10 milliards d'euros les fonds que la Commission européenne proposait d'allouer au « second pilier » mais regrette qu'elle n'inclue pas de réévaluation du budget du « premier pilier », qui demeure essentiel pour permettre aux agriculteurs de relever les défis économiques, sanitaires, environnementaux et liés aux dérèglements climatiques, auxquels ils sont confrontés ;

Plaide pour qu'un panel d'outils efficaces garantisse un revenu décent aux agriculteurs, qui doivent être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles, aux aléas climatiques, politiques et économiques, aux situations de force majeure et à toutes les crises de marché, le filet de sécurité offert par la PAC étant apparu insuffisant au regard de l'ampleur des difficultés traversées par les exploitants ; appelle dans ce cadre à conforter la réserve pluriannuelle proposée par la Commission ;

Estime qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans la préservation d'un budget stable en euros constants sur la période 2021-2027, par rapport aux années 2014-2020 ;

Considère que l'objectif de simplification de la mise en œuvre de la politique agricole commune et la méthode proposée par la Commission européenne, fondée sur le recours à une conception abusive et détournée du principe de subsidiarité, ne doivent pas conduire à une renationalisation rampante et à une dilution progressive de la PAC, entraînant des distorsions de concurrence au sein même de l'Union européenne ;

– *Concernant la politique de cohésion :*

Souligne le rôle stratégique de la politique de cohésion régionale, levier d'investissement particulièrement adapté aux besoins spécifiques des territoires de l'Union, politique dont les objectifs s'inscrivent dans la stratégie économique plus vaste de l'Union européenne visant une croissance intelligente par le développement de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, une croissance durable sobre en carbone, une croissance inclusive par la création d'emploi et la lutte contre la pauvreté ;

Considère que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne ;

Considère que le recours aux instruments financiers et au programme « InvestEU » dans le cadre de la politique de cohésion devra avoir un caractère complémentaire et n'être décidé que sur une base volontaire, en fonction de la nature des projets dans le cadre du partenariat régional ;

Estime que la politique de cohésion économique, sociale et territoriale doit bénéficier, dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, d'une dotation budgétaire permettant de faire face aux inégalités territoriales et sous-régionales observées dans l'Union européenne et en France en particulier ;

– *Concernant la prise en compte des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) :*

Appelle à une prise en compte, adaptée à la hauteur de leurs spécificités et enjeux propres, des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans la mise en œuvre et le financement des politiques européennes ;

– *Concernant le Pacte vert pour l'Europe :*

Salue l'ambition du Pacte vert pour l'Europe en vue de lutter contre les dérèglements climatiques et d'assurer une transformation de l'économie européenne mais souligne l'ampleur des investissements nécessaires pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 et la nécessité d'accompagner certains territoires et certaines filières confrontés à

d'importants défis de reconversion ; insiste sur la nécessité pour l'Union européenne de ne se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignée ;

Se montre vigilant quant aux modalités de mise en œuvre du fonds pour une transition juste annoncé par la Commission européenne dans le cadre du « pacte vert pour l'Europe », qui ne doivent pas conduire à amputer les fonds de cohésion ou les crédits de la politique agricole commune ;

Insiste pour que soit mis en œuvre de manière efficace et rapide un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières afin de prévenir le risque de fuite carbone, d'assurer une équité dans les relations commerciales internationales et de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ;

– Concernant les enjeux liés à la gestion des migrations :

Considère que la gestion des migrations et la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne doivent demeurer des priorités dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ;

Souligne la nécessité de dédier à l'agence Frontex un budget lui permettant de mettre en œuvre le mandat renforcé qui lui a été confié en 2019 ;

Appelle à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants et est favorable à un mécanisme d'incitation au bénéfice des États tiers coopératifs en matière de retour de leurs ressortissants ;

Rappelle que le développement constitue une réponse de long terme à la question migratoire et souligne la nécessité de veiller au contrôle de l'usage des fonds et au suivi de l'efficacité des actions menées à cette fin dans le cadre de l'instrument unique de voisinage, de développement et de coopération internationale ;

– Concernant le fonds européen de la défense et la politique spatiale :

Déplore vivement les propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019, qui réduisent de près de moitié l'enveloppe dévolue au fonds européen de la défense, ce qui le priverait d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne ; insiste donc pour consacrer 11,453 milliards d'euros à ce fonds pour la période 2021-2027, conformément à la proposition initiale de la Commission ;

Rappelle l'importance pour l'Europe d'avoir une politique spatiale lui permettant d'assurer son autonomie stratégique, sa sécurité et une croissance économique durable ; plaide pour que l'Union européenne alloue à la politique spatiale un budget adapté à l'enjeu associé en termes de souveraineté et soutient, en ce sens, la proposition de la Commission européenne d'affecter 14,196 milliards d'euros au programme spatial européen dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel ;

– *Concernant la recherche et la stimulation des investissements :*

Soutient la volonté de la Commission européenne d'augmenter l'effort financier en faveur de la recherche et de l'innovation en Europe, afin de permettre à l'Union européenne de rester en pointe dans la compétition mondiale ;

Souligne le caractère stratégique pour l'Europe d'être un acteur majeur de l'intelligence artificielle et relève que l'investissement dans ce domaine, public comme privé, doit augmenter fortement ; soutient la nécessité d'entraîner et de fédérer à cet effet les acteurs européens et appelle à la création d'un « projet important d'intérêt européen commun » pour l'intelligence artificielle ;

Estime par conséquent que le budget proposé par la Commission pour le programme « Horizon Europe », qui traduit l'ambition que doit avoir l'Union européenne en la matière, ne doit pas être réduit ;

Salue l'objectif du programme « InvestEU » et attire l'attention sur le fait que le regroupement, au sein de ce programme, de quatorze instruments financiers ne doit pas entraîner de réduction du volume global des financements destinés à soutenir l'investissement ;

Souhaite que le projet « *International Thermonuclear Experimental Reactor* » (ITER) bénéficie des crédits adéquats dans le cadre financier pluriannuel pour permettre, dans le respect des engagements pris, la conduite de ces travaux en vue de créer, pour l'avenir, une source durable d'énergie sûre et respectueuse de l'environnement ;

– *Concernant l'Union économique et monétaire :*

Salue l'accord de principe intervenu pour mettre en place un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité au sein de la zone euro ;

Observe que la fonction budgétaire de stabilisation macroéconomique, en permettant de faire face plus efficacement à des crises, constitue à terme un élément important pour le fonctionnement de la zone euro, mais qu'il n'existe pas à ce stade de consensus visant à en faire une priorité ;

Regrette que les propositions de la présidence finlandaise du Conseil réduisent d'environ 14 %, par rapport à la proposition initiale de la Commission, le volume de crédits dédiés à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité et appelle à revoir ce montant à la hausse ;

– Concernant l'ambition globale, les ressources et le processus d'adoption du cadre financier pluriannuel :

Observe que l'atteinte de ces différents objectifs apparaît difficile sans un volume de crédits d'engagement pour la période 2021-2027 atteignant au minimum les propositions initiales de la Commission européenne et se rapprochant de celles du Parlement européen ; regrette le manque d'ambition de la proposition de la présidence finlandaise du Conseil présentée en décembre 2019 ;

Constate, au regard de la nécessaire maîtrise des finances publiques, des positions exprimées par certains États membres et de la proposition de la présidence finlandaise du Conseil, qu'un tel niveau de dépenses suppose un accroissement des ressources propres de l'Union européenne, qui permette à la fois l'élaboration d'un budget ambitieux et une diminution de la part des contributions nationales dans le financement de l'Union ;

Salue les réflexions engagées par la Commission européenne pour mettre en place un panier de nouvelles ressources propres, en proposant d'y inclure une partie des recettes du marché d'échanges de quotas d'émission carbone, une contribution sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés et une contribution calculée sur la quantité d'emballages plastiques non recyclés dans les États membres ; l'invite à les poursuivre et les étendre, en incluant notamment la perspective du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; observe que la contribution assise sur le poids des emballages plastiques non-recyclés dans les États membres a vocation à voir son rendement diminuer compte tenu des objectifs affichés par l'Union européenne en matière d'économie circulaire et des efforts déployés par les États membres ; soutient la proposition d'abaissement du taux des frais d'assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États membres ;

Appelle à mettre fin, à l'occasion du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, à l'ensemble des rabais et systèmes de correction dont bénéficient certains États membres, dès l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel ;

Souhaite, au regard de l'état d'avancement des négociations et de la résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019, que la Commission européenne envisage les mesures nécessaires pour rendre opérationnel l'article 312, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit la prorogation des plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année du précédent cadre financier pluriannuel lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à son échéance ;

Demande que les Parlements nationaux, qui contribuent à l'élaboration du cadre financier pluriannuel et qui sont, plus largement, des acteurs essentiels de la construction européenne, soient pleinement associés aux travaux de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.