



DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA FORMATION

**CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT
2020-2021**

Épreuve d'admissibilité

**ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION :
DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit de l'Union européenne et à apprécier concrètement les connaissances acquises.

(durée 4 heures – coefficient 4)

ÉNONCÉ

Administrateur(trice) au service de la commission des affaires européennes, vous êtes chargé(e), pour répondre à une demande du président de la commission, de rédiger une note de synthèse ne dépassant pas 6 pages environ sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Votre note s'attachera à rappeler les finalités, le processus d'adoption et la portée juridique de ce cadre financier pluriannuel ainsi que les grands enjeux qui y sont attachés pour l'Union européenne dans son ensemble et pour la France en particulier.

Elle précisera par ailleurs les conditions dans lesquelles il est exécuté et les contrôles qui peuvent accompagner sa mise en œuvre.

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

DOCUMENT 1	Constitution du 4 octobre 1958 (articles 55, 88-1, 88-4, 88-6 et 88-7)	Page 7
DOCUMENT 2	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (articles 13, 14 et 15)	Page 9
DOCUMENT 3	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 86, 285, 287, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324 et 325)	Page 10
DOCUMENT 4	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances (article 6)	Page 21
DOCUMENT 5	Décision du Conseil constitutionnel n° 70-39 DC du 19 juin 1970 Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions des États membres par des ressources propres aux Communautés	Page 22
DOCUMENT 6	Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (<i>extraits</i>)	Page 25
DOCUMENT 7	Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (<i>extraits</i>)	Page 27
DOCUMENT 8	Cour des Comptes européenne, communiqué de presse : La gestion financière de l'UE s'améliore pour la troisième année consécutive, 8 octobre 2019	Page 30
DOCUMENT 9	Cour des Comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes : Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019 (<i>extraits</i>)	Page 33

DOCUMENT 10	Règlement (UE) N° 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (<i>extraits</i>)	Page 36
DOCUMENT 11	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 (2 mai 2018) (COM(2018) 324 final) (<i>extraits</i>)	Page 42
DOCUMENT 12	Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 (2 mai 2018) (COM(2018) 322 final) (<i>extraits</i>)	Page 46
DOCUMENT 13	Proposition modifiée de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée le 28 mai 2020 (COM(2020) 443 final) (<i>extraits</i>)	Page 50
DOCUMENT 14	Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) – Conclusions (<i>extraits</i>)	Page 54
DOCUMENT 15	Arrêt du Conseil d'État du 21 mars 2012 Ministre de l'intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales (<i>extraits</i>)	Page 67
DOCUMENT 16	Arrêt du Conseil d'État du 14 juin 2017 SAS Montagnes d'Auzances (<i>extraits</i>)	Page 70
DOCUMENT 17	Arrêt de la Cour de justice du 4 juillet 2006 Adeneler e. a. (affaire C-212/04) (<i>extraits</i>)	Page 72
DOCUMENT 18	Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2011 Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (affaire C-465/10) (<i>extraits</i>)	Page 73
DOCUMENT 19	Résolution du Parlement européen du 15 mai 2020 sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance (<i>extraits</i>)	Page 74
DOCUMENT 20	Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 (<i>extraits</i>)	Page 78
DOCUMENT 21	Résolution européenne du Sénat n° 105 rect. (2019-2020) du 22 juin 2020 relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 (<i>extraits</i>)	Page 82

DOCUMENT 22	Rapport n° 303 (2019-2020) du 5 février 2020 fait au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027) (5 février 2020) (<i>extraits</i>)	Page 87
DOCUMENT 23	Rapport n° 516 (2019-2020) du 16 juin 2020 fait au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution au nom de la commission des affaires européennes relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 (<i>extraits</i>)	Page 91
DOCUMENT 24	Rapport général n° 140 du 21 novembre 2019 fait au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de Finances adopté par l'Assemblée nationale pour 2020, Tome II, Fascicule 2, Affaires européennes, rapporteur spécial : Patrice Joly (<i>extraits</i>)	Page 104
DOCUMENT 25	« La procédure d'adoption du budget européen » in Florence Chaltiel et Serge Guillon : Le système décisionnel de l'Union européenne, La Documentation Française, collection réflexeeurope, 2019, pp. 204-240 (<i>extraits</i>)	Page 106
DOCUMENT 26	« Quel budget pour l'Union européenne après 2020 ? », Stéphane Saurel, Vie publique, 9 août 2019	Page 114

**TITRE XV
DE L'UNION EUROPÉENNE**

Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

(...)

Article 88-1

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

(...)

Article 88-4

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

(...)

Article 88-6

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le Président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Article 88-7

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

(...)

DOCUMENT 2

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (articles 13, 14 et 15)

Article 13

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Article 14

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Article 15

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

DOCUMENT 3

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 86, 285, 287, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324 et 325)

Article 86

1. Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

En l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue.

Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption.

Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité, est réputée accordée et les dispositions sur la coopération renforcée s'appliquent.

2. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions.

3. Les règlements visés au paragraphe 1 fixent le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves, et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions.

4. Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs États membres. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission.

Article 285
(ex-article 246 TCE)

La Cour des comptes assure le contrôle des comptes de l'Union.

Elle est composée d'un ressortissant de chaque État membre. Ses membres exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

Article 287
(ex-article 248 TCE)

1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union.

2. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Ce faisant, elle signale en particulier toute irrégularité.

Le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements des recettes à l'Union.

Le contrôle des dépenses s'effectue sur la base des engagements comme des paiements.

Ces contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré.

3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de l'Union, dans les locaux de tout organe ou organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget. Le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des États membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle.

Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de l'Union, par les organes ou organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents.

En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses de l'Union exercée par la Banque européenne d'investissement, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par la Banque est régi par un accord conclu entre la Cour, la Banque et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Union gérées par la Banque.

4. La Cour des comptes établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de l'Union et publié au Journal officiel de l'Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes peut, en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union.

Elle adopte ses rapports annuels, rapports spéciaux ou avis à la majorité des membres qui la composent. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres en vue d'adopter certaines catégories de rapports ou d'avis, dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

La Cour des comptes établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du Conseil.

Article 310 (ex-article 268 TCE)

1. Toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

Le budget annuel de l'Union est établi par le Parlement européen et le Conseil conformément à l'article 314.

Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.

2. Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel en conformité avec le règlement visé à l'article 322.

3. L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante en conformité avec le règlement visé à l'article 322, sauf exceptions prévues par celui-ci.

4. En vue d'assurer la discipline budgétaire, l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 312.

5. Le budget est exécuté conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres et l'Union coopèrent pour que les crédits inscrits au budget soient utilisés conformément à ce principe.

6. L'Union et les États membres, conformément à l'article 325, combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

CHAPITRE 1 **LES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION**

Article 311 **(ex-article 269 TCE)**

L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

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.

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.

CHAPITRE 2 **LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL**

Article 312

1. Le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres.

Il est établi pour une période d'au moins cinq années.

Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel.

2. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption du règlement visé au premier alinéa.

3. Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union.

Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

4. Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte.

5. Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption.

CHAPITRE 3
LE BUDGET ANNUEL DE L'UNION

Article 313
(ex-article 272, paragraphe 1, TCE)

L'exercice budgétaire commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre.

Article 314
(ex-article 272, paragraphes 2 à 10, TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établissent le budget annuel de l'Union conformément aux dispositions ci-après.

1. Chaque institution, à l'exception de la Banque centrale européenne, dresse, avant le 1^{er} juillet, un état prévisionnel de ses dépenses pour l'exercice budgétaire suivant. La Commission groupe ces états dans un projet de budget qui peut comporter des prévisions divergentes.

Ce projet comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses.

2. La Commission présente une proposition contenant le projet de budget au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

La Commission peut modifier le projet de budget au cours de la procédure jusqu'à la convocation du comité de conciliation visé au paragraphe 5.

3. Le Conseil adopte sa position sur le projet de budget et la transmet au Parlement européen au plus tard le 1^{er} octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position.

4. Si, dans un délai de quarante-deux jours après cette transmission, le Parlement européen :

- a) approuve la position du Conseil, le budget est adopté;
- b) n'a pas statué, le budget est réputé adopté;
- c) adopte, à la majorité des membres qui le composent, des amendements, le projet ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission. Le président du Parlement européen, en accord avec le président du Conseil, convoque sans délai le comité de conciliation. Toutefois, le comité de conciliation ne se réunit pas si, dans un délai de dix jours après cette transmission, le Conseil informe le Parlement européen qu'il approuve tous ses amendements.

5. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen, dans un délai de vingt et un jours à partir de sa convocation.

La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil.

6. Si, dans le délai de vingt-et-un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation parvient à un accord sur un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de quatorze jours à compter de la date de cet accord pour approuver le projet commun.

7. Si, dans le délai de quatorze jours visé au paragraphe 6 :

a) le Parlement européen et le Conseil approuvent tous deux le projet commun ou ne parviennent pas à statuer, ou si l'une de ces institutions approuve le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, le budget est réputé définitivement adopté conformément au projet commun, ou

b) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, et le Conseil rejettent tous deux le projet commun, ou si l'une de ces institutions rejette le projet commun tandis que l'autre ne parvient pas à statuer, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou

c) le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, rejette le projet commun tandis que le Conseil l'approuve, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission, ou

d) le Parlement européen approuve le projet commun tandis que le Conseil le rejette, le Parlement européen peut, dans un délai de quatorze jours à compter de la date du rejet par le Conseil et statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, décider de confirmer l'ensemble ou une partie des amendements visés au paragraphe 4, point c). Si l'un des amendements du Parlement européen n'est pas confirmé, la position agréée au sein du comité de conciliation concernant la ligne budgétaire qui fait l'objet de cet amendement est retenue. Le budget est réputé définitivement adopté sur cette base.

8. Si, dans le délai de vingt et un jours visé au paragraphe 5, le comité de conciliation ne parvient pas à un accord sur un projet commun, un nouveau projet de budget est présenté par la Commission.

9. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement adopté.

10. Chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des traités et des actes adoptés en vertu de ceux-ci, notamment en matière de ressources propres de l'Union et d'équilibre des recettes et des dépenses.

Article 315 **(ex-article 273 TCE)**

Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été définitivement adopté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 322, dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent, sans pouvoir dépasser le douzième des crédits prévus au même chapitre dans le projet de budget.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième, conformément au règlement pris en exécution de l'article 322. Il transmet immédiatement sa décision au Parlement européen.

La décision visée au deuxième alinéa prévoit les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article, dans le respect des actes visés à l'article 311.

Elle entre en vigueur trente jours après son adoption si, dans ce délai, le Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent, ne décide pas de réduire ces dépenses.

Article 316
(ex-article 271 TCE)

Dans les conditions qui seront déterminées en application de l'article 322, les crédits, autres que ceux relatifs aux dépenses de personnel, qui seront inutilisés à la fin de l'exercice budgétaire pourront faire l'objet d'un report qui sera limité au seul exercice suivant.

Les crédits sont spécialisés par chapitres groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination, et subdivisés conformément au règlement pris en exécution de l'article 322. Les dépenses du Parlement européen, du Conseil européen et du Conseil, de la Commission, ainsi que de la Cour de justice de l'Union européenne font l'objet de parties séparées du budget sans préjudice d'un régime spécial pour certaines dépenses communes.

CHAPITRE 4
L'EXÉCUTION DU BUDGET ET LA DÉCHARGE

Article 317
(ex-article 274 TCE)

La Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 322, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière.

Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.

Le règlement prévoit les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent. Il prévoit aussi les responsabilités et les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres.

À l'intérieur du budget, la Commission peut procéder, dans les limites et conditions fixées par le règlement pris en exécution de l'article 322, à des virements de crédits, soit de chapitre à chapitre, soit de subdivision à subdivision.

Article 318
(ex-article 275 TCE)

La Commission soumet chaque année au Parlement européen et au Conseil les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de l'Union.

La Commission présente également au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus notamment par rapport aux indications données par le Parlement européen et le Conseil en vertu de l'article 319.

Article 319
(ex-article 276 TCE)

1. Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, il examine, à la suite du Conseil, les comptes, le bilan financier et le rapport d'évaluation visés à l'article 318, le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de la Cour des comptes, la déclaration d'assurance visée à l'article 287, paragraphe 1, second alinéa, ainsi que les rapports spéciaux pertinents de la Cour des comptes.

2. Avant de donner décharge à la Commission, ou à toute autre fin se situant dans le cadre de l'exercice des attributions de celle-ci en matière d'exécution du budget, le Parlement européen peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La Commission soumet au Parlement européen, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire.

3. La Commission met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen concernant l'exécution des dépenses ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil.

À la demande du Parlement européen ou du Conseil, la Commission fait rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et commentaires et notamment sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes.

CHAPITRE 5
DISPOSITIONS COMMUNES

Article 320
(ex-article 277 TCE)

Le cadre financier pluriannuel et le budget annuel sont établis en euros.

Article 321
(ex-article 278 TCE)

La Commission peut, sous réserve d'en informer les autorités compétentes des États intéressés, transférer dans la monnaie de l'un des États membres les avoirs qu'elle détient

dans la monnaie d'un autre État membre, dans la mesure nécessaire à leur utilisation pour les objets auxquels ils sont destinés par les traités. La Commission évite, dans la mesure du possible, de procéder à de tels transferts, si elle détient des avoirs disponibles ou mobilisables dans les monnaies dont elle a besoin.

La Commission communique avec chacun des États membres par l'intermédiaire de l'autorité qu'il désigne. Dans l'exécution des opérations financières, elle a recours à la banque d'émission de l'État membre intéressé ou à une autre institution financière agréée par celui-ci.

Article 322 (ex-article 279 TCE)

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, et après consultation de la Cour des comptes, adoptent par voie de règlements :

- a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ;
- b) les règles qui organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers, et notamment des ordonnateurs et des comptables.

2. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour des comptes, fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de l'Union sont mises à la disposition de la Commission et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie.

Article 323

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers.

Article 324

Des rencontres régulières des présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sont convoquées, à l'initiative de la Commission, dans le cadre des procédures budgétaires visées au présent titre. Les présidents prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir la concertation et le rapprochement des positions des institutions qu'ils président, afin de faciliter la mise en œuvre du présent titre.

CHAPITRE 6 LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Article 325 (ex-article 280 TCE)

1. L'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.

3. Sans préjudice d'autres dispositions des traités, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.

4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.

5. La Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.

DOCUMENT 4

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (article 6)

Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

Décision du Conseil constitutionnel n° 70-39 DC du 19 juin 1970 Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes et décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions des États membres par des ressources propres aux Communautés

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 11 juin 1970 par le Premier Ministre, en application des dispositions de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si le traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Luxembourg le 22 avril 1970, ainsi que la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés comportent ou non des clauses contraires à la Constitution ;

Vu la Constitution et notamment son préambule et ses articles 53, 54 et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ;

Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne ;

Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

Vu le traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes ;

Vu le règlement n° 25 du 4 avril 1962 du Conseil de la Communauté économique européenne relatif au financement de la politique agricole commune ;

1. Considérant que la nécessité d'une révision de la Constitution, préalablement à l'autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement international, prévue à l'article 54 de la Constitution est subordonnée par ce même texte à la déclaration par le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, le Premier Ministre, ou le Président de l'une ou l'autre Assemblée, que ledit engagement international comporte une clause contraire à la Constitution ; qu'il incombe donc au Conseil constitutionnel, dans le cas de l'espèce, comme dans tous les cas de cette nature, de déclarer si les engagements internationaux, soumis à son examen, en application de l'article 54, contiennent ou non des clauses contraires à la Constitution ;

En ce qui concerne le traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes :

2. Considérant que ce traité ne contient que des dispositions relatives au fonctionnement interne des Communautés modifiant la répartition des compétences entre les divers organes de celles-ci et qu'il n'affecte pas l'équilibre des relations entre les Communautés européennes, d'une part, et les États membres, d'autre part ;

3. Considérant, au surplus, que les engagements contenus dans les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne prennent effet qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification et qu'ils ont donc le caractère d'engagements réciproques ;

4. Considérant, en conséquence, qu'ils ne peuvent être contraires à aucune disposition de la Constitution ;

En ce qui concerne la décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés :

5. Considérant qu'il résulte des dispositions tant du traité de Paris du 18 avril 1951, instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, que des traités de Rome du 25 mars 1957 instituant respectivement la Communauté économique européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique, que le développement des Communautés européennes prévoit, notamment, pour le financement de leur budget, sous réserve du respect des procédures prévues par les stipulations des traités susmentionnés, le passage progressif d'un système de contribution des États membres à un régime de ressources propres ; que lesdits traités ont été régulièrement ratifiés et publiés et sont, dès lors, entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution ;

6. Considérant que la décision du 21 avril 1970, qui recommande le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, a le caractère d'une mesure d'application des dispositions sus-rappelées des traités instituant les Communautés européennes, dès lors qu'elle est prise dans les conditions prévues notamment à l'article 201 du traité instituant la Communauté économique européenne et à l'article 173 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, c'est-à-dire conformément aux règles constitutionnelles respectives des États membres ; que l'application de ces règles exige que l'adoption des dispositions prévues par ladite décision qui, sur certains points, porte sur des matières de nature législative telles qu'elles sont définies à l'article 34 de la constitution, soit subordonnée, conformément à l'article 53, à l'intervention d'une loi ; que la condition de réciprocité susmentionnée se trouve remplie ;

7. Considérant, en conséquence, et sous réserve de son approbation par la loi, que ladite décision n'est pas en contradiction avec la Constitution,

8. Considérant, d'ailleurs, que la décision du 21 avril 1970 prend place dans un ensemble de mesures d'exécution liées à l'établissement d'une politique commune, qu'elle ne saurait donc avoir par elle-même valeur de principe ;

9. Considérant, que dans le cas de l'espèce, elle ne peut porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

Décide :

Article premier :

Le traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Luxembourg le 22 avril 1970 ainsi que la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés ne comportent pas de clause contraire à la Constitution.

Article 2 :

La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au Journal officiel de la république française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 juin 1970.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (extraits)

(...)

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

3. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

4. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

5. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

6. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

7. Considérant que les conditions dans lesquelles la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne sont fixées par les dispositions en vigueur du titre XV de la Constitution, hormis celles du second alinéa de l'article 88-1 qui est relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel n'a pas été ratifié ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

8. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ;

9. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

10. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité de Lisbonne, ainsi que de ses protocoles et de son annexe ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

(...)

DÉCIDE :

Article premier.- L'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 décembre 2007, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, MM. Guy CANIVET, Jacques CHIRAC, Renaud DENOIX de SAINT MARC et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.

Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (extraits)

ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS

**PARLEMENT EUROPÉEN
CONSEIL
COMMISSION EUROPÉENNE**

ACCORD INTERINSTITUTIONNEL

du 2 décembre 2013

**entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière
(2013/C 373/01)**

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE,

ci-après dénommés les «institutions»,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

1. Le présent accord adopté conformément à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a pour objet de mettre en œuvre la discipline budgétaire et d'améliorer le déroulement de la procédure budgétaire annuelle et la coopération entre les institutions en matière budgétaire ainsi que d'assurer une bonne gestion financière.
2. La discipline budgétaire, dans le cadre du présent accord, s'applique à toutes les dépenses. L'accord engage toutes les institutions pour toute la période durant laquelle il est en vigueur.
3. Le présent accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des institutions, telles qu'elles sont définies dans les traités, dans le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil¹ (ci-après dénommé «règlement CFP») et dans le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil² (ci-après dénommé «règlement financier»).
4. Toute modification du présent accord nécessite le commun accord de toutes les institutions.
5. Le présent accord se compose de trois parties:

¹ Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 20 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014- 2020 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884).

² Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

- la partie I contient des dispositions complémentaires se rapportant au cadre financier pluriannuel (CFP) et des dispositions relatives aux instruments spéciaux ne relevant pas du CFP;
- la partie II concerne la coopération interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire;
- la partie III contient des dispositions relatives à la bonne gestion financière des fonds de l'Union.

6. Le présent accord entre en vigueur le 23 décembre 2013 et remplace l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière³.

(...)

PARTIE III

BONNE GESTION FINANCIÈRE DES FONDS DE L'UNION

A. Gestion conjointe

28. La Commission veille à ce que le Parlement européen, le Conseil et la Cour des comptes reçoivent, à leur demande, toutes les informations et tous les documents afférents aux fonds de l'Union dépensés par l'intermédiaire d'organisations internationales, obtenus dans le cadre d'accords de vérification conclus avec lesdites organisations, qui sont jugés nécessaires pour l'exercice des compétences du Parlement européen, du Conseil ou de la Cour des comptes en vertu du TFUE.

Rapport d'évaluation

29. Dans le rapport d'évaluation prévu à l'article 318 du TFUE, la Commission distingue entre les politiques internes, centrées sur la stratégie Europe 2020, et les politiques externes, et utilise davantage d'informations sur les performances, notamment les résultats des audits de performance, pour évaluer les finances de l'Union sur la base des résultats obtenus.

Programmation financière

30. La Commission soumet deux fois par an, la première fois en avril ou en mai (en même temps que les documents accompagnant le projet de budget) et la seconde fois en décembre ou en janvier (après l'adoption du budget général de l'Union), une programmation financière complète pour les rubriques 1 (sauf pour la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»), 2 (pour «environnement» et «pêche» uniquement), 3 et 4 du CFP. Cette programmation, structurée par rubrique, domaine politique et ligne budgétaire, devrait préciser :

- a) la législation en vigueur, avec une distinction entre programmes pluriannuels et actions annuelles:
- pour les programmes pluriannuels, la Commission devrait indiquer la procédure selon laquelle ils ont été adoptés (procédure législative ordinaire ou spéciale), leur durée, l'enveloppe financière totale et la part affectée aux dépenses administratives ;

³ JO C 139 du 14.6.2006, p. 1

- pour les actions annuelles (relatives aux projets pilotes, aux actions préparatoires et aux agences) et les actions financées dans le cadre des prérogatives de la Commission, cette dernière devrait fournir des estimations sur plusieurs années et indiquer les marges résiduelles dans le cadre des plafonds autorisés fixés par le règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission⁴ ;

b) les propositions législatives en instance: la version actualisée des propositions de la Commission en cours d'examen.

La Commission devrait étudier les moyens de mettre en place un système de renvois entre la programmation financière et sa programmation législative afin de fournir des prévisions plus précises et plus fiables. Pour chaque proposition législative, la Commission devrait indiquer si elle fait partie du programme d'avril ou du programme de décembre. Le Parlement européen et le Conseil devraient notamment être informés de:

a) tous les actes législatifs nouvellement adoptés et toutes les propositions en instance présentées, qui ne figurent cependant pas dans le programme d'avril ou celui de décembre (avec les montants correspondants);

b) la législation prévue par le programme de travail législatif annuel de la Commission, avec une indication du fait de savoir si les actions sont susceptibles d'avoir des incidences financières.

Chaque fois que c'est nécessaire, la Commission devrait mentionner la reprogrammation induite par les nouvelles propositions législatives.

⁴ Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

Cour des Comptes européenne, communiqué de presse : La gestion financière de l'UE s'améliore pour la troisième année consécutive, 8 octobre 2019

Communiqué de presse

Luxembourg, le 8 octobre 2019

La gestion financière de l'UE s'améliore pour la troisième année consécutive, selon la Cour des comptes européenne

Dans son rapport annuel 2018, publié aujourd'hui, la Cour des comptes européenne parvient à la conclusion que les comptes de l'UE présentent une «image fidèle» de la situation financière de l'Union. Pour la troisième année consécutive, les auditeurs ont émis une opinion avec réserve sur la régularité des opérations financières sous-jacentes aux comptes. Cette opinion reflète le fait qu'une partie importante des dépenses effectuées par l'UE en 2018 ne présentait pas un taux d'erreur significatif et que les erreurs détectées n'étaient pas généralisées aux différents domaines de dépenses. Cela étant, les auditeurs soulignent que des difficultés persistent dans des domaines de dépenses à haut risque, comme le développement rural et la cohésion.

«Grâce aux progrès accomplis dans la gestion financière, l'UE satisfait à présent aux exigences les plus élevées en matière d'obligation de rendre compte et de transparence dans l'utilisation des deniers publics. Nous nous attendons à ce que la nouvelle Commission et les États membres poursuivent cet effort», a déclaré M. Klaus-Heiner Lehne, Président de la Cour des comptes européenne. «Le début d'une nouvelle législature et d'une nouvelle période de programmation financière constitue pour les décideurs politiques une belle occasion d'axer les politiques et les dépenses de l'UE sur la production de résultats et de valeur ajoutée.»

Le niveau global des irrégularités dans les dépenses de l'UE est resté stable, semblable à celui observé au cours des deux exercices précédents. Les auditeurs estiment le taux d'erreur concernant les dépenses de 2018 à 2,6 % (contre 2,4 % en 2017 et 3,1 % en 2016). Les erreurs ont été détectées principalement dans des domaines de dépenses à haut risque, comme le développement rural et la cohésion, où les paiements effectués sur le budget de l'UE visent à rembourser aux bénéficiaires les frais exposés. Ces domaines de dépenses sont régis par des règles et des critères d'éligibilité complexes, qui peuvent donner lieu à des erreurs.

Avec l'arrivée de nouvelles équipes dirigeantes à la tête des institutions de l'UE et à la suite des élections européennes de 2019, l'Union se trouve à un moment charnière, qu'elle doit saisir pour fournir des résultats, estiment les auditeurs. Le budget de l'UE ne représente pas plus de 1 % du revenu national brut de l'ensemble des États membres: il est donc crucial non seulement que ces dépenses s'effectuent dans le respect des règles, mais aussi qu'elles donnent des résultats.

Les auditeurs insistent également sur les défis à relever par l'UE en matière de gestion budgétaire et financière, qui sont d'une importance particulière pour le nouveau cycle budgétaire à long terme. L'absorption, par les États membres, des Fonds structurels et d'investissement, qui constituent près de la moitié du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, reste faible en dépit d'une accélération et de demandes nettement plus élevées en 2018. La Commission doit prendre des mesures pour éviter toute pression inutile sur les besoins en crédits de paiement au début du nouveau CFP (2021-2027), pression qui pourrait être provoquée par des retards dans les demandes relatives au CFP actuel. En outre, l'augmentation des garanties supportées par le budget de l'UE (92,8 milliards d'euros à la fin de 2018) accroît encore l'exposition du budget au risque. La Commission devra en tenir compte lors du nouveau CFP.

Remarques à l'intention des journalistes

En 2018, les dépenses ont atteint un montant total de 156,7 milliards d'euros, soit l'équivalent de 2,2 % des dépenses publiques de l'ensemble des États membres de l'UE et de 1,0 % du revenu national brut de l'Union. La majeure partie des fonds que nous avons contrôlés concernait la rubrique Ressources naturelles du CFP (48 %), les dépenses relevant des sous-rubriques Cohésion et Compétitivité représentant respectivement 20 % et 15 %. Comme l'an dernier, les auditeurs ont analysé la sous-rubrique Cohésion en se fondant sur les travaux d'autres auditeurs dans les États membres et sur la surveillance exercée par la Commission.

Chaque année, les auditeurs contrôlent les recettes et les dépenses de l'UE et examinent si les comptes annuels sont fiables et si les opérations relatives aux recettes et aux dépenses sont conformes à la réglementation applicable en la matière au niveau de l'UE et des États membres.

Les comptes de l'UE sont établis suivant des règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public et présentent la situation et la performance financières de l'Union au terme de l'exercice (2018 en l'occurrence). La position financière de l'UE inclut les actifs et les passifs, tant à court terme qu'à long terme, de ses entités consolidées à la fin de l'exercice.

Une opinion «favorable» est émise lorsque les comptes présentent une image fidèle de la situation financière et ont été établis dans le respect des règles d'information financière. Lorsque les auditeurs ne peuvent émettre une opinion favorable, mais que les problèmes relevés ne sont pas généralisés, ils émettent une opinion «avec réserve». Une opinion «défavorable» traduit l'existence de problèmes largement répandus.

En vue de formuler cette opinion d'audit, les auditeurs testent des échantillons d'opérations pour fournir des estimations statistiques de la mesure dans laquelle les recettes et les différents domaines de dépenses présentent des erreurs. Le niveau d'erreur estimatif mesuré est comparé avec un seuil de signification de 2 %, au-delà duquel les recettes ou les dépenses sont considérées comme étant irrégulières. Il ne s'agit pas là d'un indicateur de fraude, de manque d'efficacité ou de gaspillage, mais simplement d'une estimation des paiements qui n'auraient pas

dû être effectués parce que les montants versés n'ont pas été utilisés en totale conformité avec les règles de l'Union et celles en vigueur au niveau national.

La Cour des comptes européenne est l'auditeur externe indépendant de l'Union européenne. Ses rapports et ses opinions d'audit constituent un élément essentiel de la chaîne de responsabilité de l'UE. Ils sont utilisés pour demander des comptes aux responsables de la mise en œuvre des politiques et programmes de l'UE, à savoir la Commission, les autres institutions et organes de l'UE et les administrations des États membres. La Cour des comptes européenne met en garde contre les risques et relève les lacunes et les bonnes pratiques tout en fournissant aux décideurs politiques et aux législateurs de l'UE une assurance quant à la gestion des politiques et des programmes de l'Union ainsi que des orientations pour l'améliorer.

Le rapport annuel sur le budget de l'UE, le rapport annuel sur les Fonds européens de développement et le document de synthèse intitulé «2018 – L'audit de l'UE en bref» sont disponibles à l'adresse suivante: eca.europa.eu.

Cour des Comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes : Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019 (extraits)

(...)

Synthèse

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui finance le deuxième pilier de la politique agricole commune, le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE)⁵ constituent les quatre fonds européens structurels et d'investissement (FESI) examinés dans le cadre de la présente enquête. Ils représentent près de la moitié du budget de l'Union européenne et sont au service de trois politiques européennes : la politique de cohésion économique et sociale, la politique agricole commune et la politique de la pêche. La France en est l'un des principaux bénéficiaires, la programmation 2014-2020 prévoyant de lui allouer 26,9 Md€, sur un total de 451 Md€.

L'annonce, en 2012, dans le cadre d'un « acte III de la décentralisation », du transfert aux régions de l'autorité de gestion de ces fonds européens répondait à une attente ancienne de l'association des régions de France. Si celles-ci étaient déjà impliquées dans une partie de la gestion des fonds par délégation de l'État, elles ne disposaient pas jusqu'alors de la capacité à élaborer leur propre programme opérationnel, c'est-à-dire à déterminer les priorités à financer, prérogative des seules autorités de gestion.

Un transfert mal anticipé et partiel

La mise en œuvre de la mesure annoncée s'est révélée plus complexe que prévu. Il s'agissait en effet de faire entrer cette décision, simple en apparence, dans un cadre juridique européen exigeant et un calendrier contraint, tout en articulant le transfert de compétences avec le maintien de certaines politiques nationales, en particulier en matière sociale et agricole.

Seul le transfert en quasi-totalité du FEDER aux régions, qui en géraient déjà une large partie par délégation auparavant, a été simple à concrétiser. Le FSE a été scindé en trois tiers : la politique de l'emploi reste l'apanage de l'État, l'inclusion sociale celui des départements⁶ et, la formation professionnelle et l'apprentissage relevant des régions, celles-ci sont devenues autorités de gestion en principe de 35 % des crédits du FSE (de 32 % dans les faits). Quant au FEADER, le transfert de la gestion de 90 % de ses crédits (10,3 Md€ sur 11,4 Md€) aux régions n'est qu'apparent, puisque, dans les faits, le ministère de l'agriculture conserve la maîtrise d'importants leviers de gestion : la fixation d'un cadre national, l'instruction par ses services déconcentrés des dossiers représentant environ 80 % des crédits et la gestion de facto

⁵ Au FSE se rattache l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), financée pour moitié par des crédits spécifiques et pour moitié par des crédits du FSE.

⁶ Le financement de l'inclusion sociale continue à relever du programme opérationnel national, sous l'autorité de l'État, mais la gestion en est déléguée par celui-ci aux départements, sous le statut d'organismes intermédiaires.

des mesures dites surfaciques⁷, notamment des indemnités compensatoires de handicaps naturels (46 % du FEADER). Enfin, le FEAMP, pour lequel le droit européen impose une autorité de gestion unique compte tenu de sa faible taille, reste géré par l'État, qui a toutefois délégué aux régions littorales une large partie de sa gestion.

C'est en raison de négociations fort complexes entre l'État et les régions que la loi instituant en droit français ce transfert n'est intervenue que seize mois après son annonce : la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, a ainsi été votée après le début de la programmation au 1^{er} janvier 2014. L'accord de partenariat sur les FESI entre l'Union européenne et la France n'a été signé qu'en août 2014. Les programmes opérationnels régionaux, pour le FEDER et le FSE, élaborés par les régions, nouvelles autorités de gestion, ont été signés fin 2014. Pour les programmes régionaux de développement rural, il a fallu attendre la parution du décret d'application propre au FEADER, en avril 2015, qui a institué une répartition peu lisible et complétée par des conventions tripartites entre régions, services de l'État et organisme payeur (l'agence de services et de paiement, hors Corse) : en conséquence, après l'adoption du document cadre national du FEADER en juin 2015, ces programmes régionaux n'ont pu être adoptés qu'entre août et novembre 2015. Pour le FEDER, le FSE et le FEAMP s'est ajouté le processus, également long, de la désignation formelle des autorités de gestion.

Les transferts d'effectifs entre l'État et les régions ont fait l'objet, en particulier pour le FSE et le FEADER, de négociations longues et difficiles, qui se sont soldées par le transfert d'un nombre forfaitaire d'emplois insuffisant. Dans les faits, nombre d'emplois transférés étaient vacants, conduisant certes à des compensations financières de l'État, mais aussi à une perte d'expertise au détriment des régions. Celles-ci ont dû recruter.

Enfin, les systèmes d'information et de gestion, qui relèvent de la compétence de l'État, n'ont pas été adaptés au transfert de la gestion des FESI aux régions. Ils jouent un rôle important dans la gestion des FESI : ils sont à la fois cause et conséquence des difficultés du transfert de l'autorité de gestion. Dans l'ensemble, la conduite de projet des trois principaux systèmes d'information des FESI, Isis et Osiris pour le FEADER et Synergie pour le FEDER et le FSE, a été défailante. Des audits ont permis de rectifier les trajectoires : ainsi, Synergie et Isis sont désormais, malgré un grand retard et des défauts persistants, à peu près fonctionnels. Tel n'est pas le cas d'Osiris, dont les dysfonctionnements contribuent à paralyser la gestion des mesures non surfaciques du FEADER et celle du FEAMP : son remplacement apparaît indispensable en vue de la future programmation.

(...)

Un cadre juridique à la fois européen et national

1 - Un cadre juridique européen applicable directement aux régions autorités de gestion

Contrairement aux transferts de compétences usuels, la gestion des fonds européens est une compétence déléguée par l'Union européenne et régie par le droit européen (cf. annexe n° 3). Les règlements européens fixent des règles s'appliquant directement à chaque autorité de gestion.

⁷ Aides calculées en fonction de la surface de l'exploitation agricole

Les textes réglementaires sont complétés par un volet conventionnel liant l'Union européenne et la France : l'accord de partenariat. Ce document a été élaboré par un groupe de travail piloté par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), puis le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à compter d'avril 2014, et associant Régions de France et les ministères compétents. L'accord de partenariat, document de 900 pages adopté par la Commission européenne le 8 août 2014, définit le socle stratégique commun aux quatre FESI et les grandes orientations de la programmation 2014-2020.

Dans le cadre fixé par les règlements européens, l'acquisition du statut d'autorité de gestion nécessite, d'une part, l'adoption par la Commission européenne d'un programme opérationnel (PO FEDER-FSE) ou d'un programme de développement rural (PDR) et, d'autre part, la désignation des autorités de gestion pour le FEDER, le FSE et le FEAMP. Cette désignation se fonde sur l'approbation d'un descriptif du système de gestion et de contrôle (DSGC), permettant de s'assurer que la future autorité de gestion sera en mesure de gérer les fonds européens.

Les programmes opérationnels et les programmes de développement rural définissent les axes thématiques d'intervention des fonds européens. Ces axes doivent être conformes au cadre réglementaire européen. Les règlements européens fixent des priorités thématiques à chaque fonds indépendamment de l'architecture de gestion retenue par chaque État membre et de la répartition des compétences en droit interne entre le niveau central et les entités décentralisées. Par conséquent, le transfert de l'autorité de gestion aux régions peut conduire ces dernières à affecter des fonds européens à des axes thématiques qui, tout en étant conformes au cadre européen, ne respectent pas la répartition des compétences en droit interne. À l'occasion des travaux de programmation, la coordination de l'intervention des fonds européens entre les différentes autorités de gestion, et conformément au cadre interne de répartition des compétences, est essentielle.

La question de la cohérence entre objectifs thématiques européens et compétences nationales – l'exemple du FSE

L'article 9 du règlement n° 1303/2013 portant dispositions communes fixe 10 objectifs thématiques constituant le cadre stratégique commun à l'ensemble des FESI. Le règlement n° 1304/2013 relatif au Fonds Social Européen définit que le champ d'application du fonds recouvre les objectifs thématiques 8, 9, 10 et 11 du cadre stratégique commun.

L'enquête a fait apparaître que le programme opérationnel Nord – Pas-de-Calais comporte des priorités d'intervention sur la thématique 8 « Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre », dont le champ n'entre cependant pas dans les compétences exercées par les régions.

2 - Un processus législatif heurté et dépourvu de mesure d'impact

Dans le cadre juridique national, le transfert de l'autorité de gestion, qui constitue un transfert de compétences, a été adopté par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, au terme d'un processus législatif heurté.

Règlement (UE) N° 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (extraits)

(...)

(65) Les États membres devraient prendre des mesures adéquates pour garantir la bonne mise en place et le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, de manière à pouvoir donner l'assurance que les Fonds ESI sont utilisés de manière légale et régulière. Il est dès lors nécessaire de préciser les obligations des États membres en matière de systèmes de gestion et de contrôle des programmes ainsi que de prévention, de détection et de correction des irrégularités et des infractions au droit de l'Union.

(66) Conformément au principe de la gestion partagée, les États membres et la Commission devraient être responsables de la gestion et du contrôle des programmes. Il convient que la responsabilité de la mise en œuvre et du contrôle des opérations menées dans le cadre des programmes incombe en premier lieu aux États membres, qui l'exercent par l'intermédiaire de leurs systèmes de gestion et de contrôle. Afin de renforcer l'efficacité du contrôle exercé sur la sélection et la mise en œuvre des opérations et d'améliorer le fonctionnement du système de gestion et de contrôle, il y a lieu de préciser les fonctions de l'autorité de gestion.

(67) Il convient que les États membres remplissent les obligations de gestion, de contrôle et d'audit et assument les responsabilités en résultant, qui sont prévues par les règles relatives à la gestion partagée figurant dans le présent règlement, du règlement financier et des règles spécifiques des Fonds. Les États membres devraient veiller à ce que, conformément aux conditions prévues dans le présent règlement, un dispositif efficace soit en place pour l'examen des plaintes concernant les Fonds ESI. Conformément au principe de subsidiarité, les États membres devraient, à la demande de la Commission, examiner les plaintes qui lui ont été soumises et qui entrent dans le champ desdites dispositions et informer la Commission des résultats de ces examens, sur demande.

(68) Il convient de déterminer les pouvoirs et les responsabilités qu'il y a lieu de conférer à la Commission en ce qui concerne la vérification du fonctionnement effectif des systèmes de gestion et de contrôle et d'appeler les États membres à agir. Il convient également de conférer à la Commission le pouvoir d'effectuer des audits sur place et des vérifications centrés sur des aspects relatifs à la bonne gestion financière afin qu'elle puisse en tirer des conclusions en ce qui concerne les performances des Fonds ESI.

(69) Les engagements budgétaires de l'Union devraient être pris annuellement. Afin de garantir une gestion efficace des programmes, il est nécessaire d'établir des règles communes pour le préfinancement, les demandes de paiements intermédiaires et le solde final, sans préjudice des règles de paiement particulières requises pour chacun des Fonds ESI.

(...)

(71) Afin de protéger les intérêts financiers de l'Union, il convient de prévoir des mesures qui seront limitées dans le temps et permettront à l'ordonnateur délégué d'interrompre les paiements s'il existe des éléments probants et clairs permettant de soupçonner un dysfonctionnement important du système de gestion et de contrôle ou des irrégularités liées à une demande de paiement, ou en cas de défaut de présentation de documents aux fins de l'examen et de l'approbation des comptes. La durée de la période d'interruption devrait être fixée à six mois au maximum, avec possibilité d'une prolongation jusqu'à neuf mois moyennant l'accord de l'État membre, afin de laisser suffisamment de temps pour remédier aux causes de l'interruption et éviter ainsi de devoir recourir à une suspension.

(72) Afin de protéger le budget de l'Union, il est possible qu'il soit nécessaire que la Commission procède à des corrections financières. Pour garantir la sécurité juridique aux États membres, il importe de définir les circonstances dans lesquelles des infractions à la législation applicable à l'échelon de l'Union ou à la législation nationale liée à l'application de la législation de l'Union, peuvent amener la Commission à procéder à des corrections financières. Afin de garantir que les corrections financières que la Commission pourrait imposer aux États membres visent à protéger les intérêts financiers de l'Union, ces corrections devraient être limitées aux cas où la violation de la législation applicable à l'échelon de l'Union ou de la législation nationale liée à l'application de la législation concernée de l'Union, concerne directement ou indirectement l'éligibilité, la régularité, la gestion ou le contrôle des opérations et des dépenses y afférentes déclarées à la Commission. Pour assurer la proportionnalité, il importe que la Commission envisage de tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction et des implications financières en découlant pour le budget de l'Union lorsqu'elle statue sur une correction financière.

(73) En vue d'encourager le respect de la discipline financière, il convient de définir des modalités pour le dégagement de toute partie d'un engagement budgétaire au titre d'un programme, en particulier si un montant peut être exclu du dégagement, notamment lorsque le retard de mise en œuvre résulte de circonstances anormales, imprévisibles ou indépendantes de la volonté de celui qui les invoque, et dont les conséquences ne peuvent être évitées malgré la diligence dont il a fait preuve, ainsi que dans le cas où une demande de paiement a été faite, mais pour laquelle le délai de paiement a été interrompu ou le paiement a été suspendu.

(74) La procédure de dégagement constitue également un élément nécessaire du mécanisme d'attribution de la réserve de performance et, dans ce type de cas, il devrait être possible de reconstituer les crédits en vue de leur engagement ultérieur pour d'autres programmes et priorités. En outre, dans la mise en œuvre de certains instruments financiers spécifiques en faveur des PME où les dégagements résultent de l'interruption de la participation d'un État membre à ces instruments financiers, il convient de prévoir la reconstitution ultérieure des crédits d'engagement dans d'autres programmes. Étant donné que l'introduction de dispositions supplémentaires dans le règlement financier sera nécessaire pour permettre cette reconstitution des crédits, ces procédures ne devraient s'appliquer qu'avec effet à la date d'entrée en vigueur de l'amendement correspondant au règlement financier.

(...)

(106) Il est nécessaire que les États membres désignent, pour chaque programme opérationnel, une autorité de gestion, une autorité de certification ainsi qu'une autorité d'audit fonctionnellement indépendante. Pour donner aux États membres de la souplesse dans la mise en place de systèmes de contrôle, il convient de leur laisser la faculté de confier à l'autorité de gestion les fonctions de l'autorité de certification. Les États membres devraient également être autorisés à désigner des organismes intermédiaires chargés d'accomplir certaines tâches de l'autorité de gestion ou de l'autorité de certification. Dans ce cas, il convient que les États membres définissent clairement leurs responsabilités et fonctions respectives.

(...)

(108) La responsabilité principale de la mise en œuvre efficace et efficiente des Fonds et du FEAMP incombe à l'autorité de gestion, laquelle s'acquitte dès lors d'un nombre important de fonctions dans les domaines de la gestion et du suivi du programme, de la gestion et des contrôles financiers ainsi que de la sélection des projets. Il y a dès lors lieu de définir les responsabilités et fonctions de l'autorité de gestion.

(109) Il convient que l'autorité de certification rédige les demandes de paiement et les soumette à la Commission, qu'elle établisse les comptes et en certifie l'intégralité, l'exactitude et la véracité, et qu'elle certifie que les dépenses comptabilisées sont conformes aux réglementations applicables à l'échelon de l'Union et à l'échelon national. Il y a lieu de définir les responsabilités et fonctions de l'autorité de certification.

(110) Il convient que l'autorité d'audit veille à ce que des audits des systèmes de gestion et de contrôle soient réalisés sur la base d'un échantillon approprié d'opérations et des comptes. Il y a lieu de définir les responsabilités et fonctions de l'autorité d'audit. Des audits des dépenses déclarées devraient avoir lieu sur un échantillon représentatif d'opérations de manière à permettre l'extrapolation des résultats. D'une manière générale, une méthode d'échantillonnage statistique devrait être utilisée pour fournir un échantillon représentatif fiable. Cependant, les autorités d'audit devraient pouvoir recourir, dans des cas dûment justifiés, à une méthode d'échantillonnage non statistique pour autant que les conditions visées dans le présent règlement soient satisfaites.

(111) Sans préjudice des compétences de la Commission en matière de contrôle financier, il convient de renforcer la coopération entre les États membres et la Commission dans ce domaine et de définir les critères permettant à la Commission de déterminer, dans le cadre de sa stratégie de contrôle des systèmes nationaux, le degré d'assurance qu'elle peut obtenir des organismes d'audit nationaux.

(...)

(114) Afin de réduire le risque de déclaration de dépenses irrégulières, une autorité de certification devrait pouvoir, sans qu'aucune autre justification ne soit nécessaire, inclure les montants nécessitant des vérifications complémentaires dans une demande de paiement intermédiaire après l'exercice au cours duquel ils ont été enregistrés dans son système comptable.

(...)

(116) Pour l'application des exigences du règlement financier à la gestion financière des fonds et du FEAMP, il est nécessaire d'énoncer des procédures en vue de l'établissement, de l'examen et de l'approbation des comptes qui devraient assurer la clarté des prémisses et la sécurité juridique de ces dispositions. En outre, pour permettre aux États membres d'assumer correctement leurs responsabilités, il devrait être possible pour un État membre d'exclure les montants qui font l'objet d'une évaluation quant à leur légalité et à leur régularité.

(...)

(119) Afin de protéger les intérêts financiers de l'Union et de fournir les moyens permettant de garantir une mise en œuvre efficace des programmes, il convient de prévoir des dispositions autorisant la suspension des paiements par la Commission au niveau des priorités ou des programmes opérationnels.

(120) Afin d'offrir une sécurité juridique aux États membres, il convient de définir les dispositions et procédures spécifiques pour les corrections financières effectuées par les États membres et par la Commission concernant les Fonds et le FEAMP, dans le respect du principe de proportionnalité.

(121) Il est nécessaire d'établir un cadre juridique qui prévoit des systèmes de gestion et de contrôle solides au niveau national et régional, ainsi qu'un partage approprié des rôles et des responsabilités dans le cadre de la gestion partagée. Il convient donc de préciser et de clarifier le rôle de la Commission et de définir des règles proportionnées pour l'application des corrections financières par la Commission.

(122) La fréquence des audits des opérations devrait être proportionnelle à l'ampleur du soutien accordé par l'Union à travers les Fonds et le FEAMP. (...)

(123) Afin de compléter et de modifier certains éléments non essentiels du présent règlement, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qui concerne un code de conduite européen sur le partenariat, des compléments et des modifications apportés aux sections 4 et 7 du CSC, les critères de détermination du niveau de correction financière à appliquer, les règles spécifiques supplémentaires sur l'achat de terrains et sur la combinaison entre l'assistance technique et les instruments financiers, le rôle, les obligations et la responsabilité des organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers, la gestion et le contrôle d'instruments financiers, la correction financière apportée à des instruments financiers et les ajustements en résultant pour ce qui concerne les demandes de paiements, l'établissement d'un système de capitalisation des tranches annuelles pour les instruments financiers, l'ajustement technique du taux forfaitaire pour les opérations génératrices de recettes, les règles spécifiques fixant les critères de détermination des coûts de gestion et des frais sur la base de la performance et les seuils applicables ainsi que les règles liées au remboursement des coûts de gestion et des frais pouvant être capitalisés pour les instruments de fonds propres et le micro-crédit, l'ajustement du taux forfaitaire pour les opérations génératrices de recettes nettes dans des secteurs spécifiques, ainsi que la fixation d'un taux forfaitaire pour certains secteurs et sous-secteurs dans le domaine des TIC, la recherche, le développement et l'innovation et l'efficacité énergétique et ajoutant des secteurs et des sous-secteurs, la méthode de calcul des recettes nettes actualisées pour les opérations

génératrices de recettes nettes, des règles supplémentaires sur le remplacement d'un bénéficiaire au titre des opérations PPP, les exigences minimales à inclure dans les accords de PPP qui sont nécessaires pour l'application d'une dérogation concernant l'éligibilité des dépenses, la définition du taux forfaitaire appliqué aux coûts indirects afférents à des opérations subventionnées sur la base de méthodes existantes et de taux correspondants applicables dans les politiques de l'Union, la méthode à suivre pour réaliser une évaluation de la qualité d'un grand projet, les critères applicables à la définition des cas d'irrégularités à signaler, les données à fournir et les conditions et procédures à appliquer afin de déterminer si les montants qui ne sont pas recouvrables sont remboursés par les États membres, les données devant être enregistrées et stockées sous forme électronique dans des systèmes de suivi établis par les autorités de gestion, des exigences minimales pour la piste d'audit, le champ et le contenu des opérations d'audit et la méthodologie de sélection de l'échantillon et l'utilisation des données collectées lors des audits, et les critères permettant de déterminer les cas considérés comme des défaillances graves dans le fonctionnement efficace des systèmes de gestion et de contrôle, les critères concernant la fixation du niveau de correction financière à appliquer et les critères concernant l'application des corrections financières forfaitaires ou extrapolées. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts. (...)

(124) Il convient de conférer à la Commission le pouvoir d'adopter, par voie d'actes d'exécution, en ce qui concerne les Fonds ESI, des décisions portant approbation des éléments des accords de partenariat et de leurs modifications, des décisions portant approbation des éléments de l'accord de partenariat révisé, des décisions sur les programmes et priorités qui ont atteint leurs valeurs intermédiaires et peuvent bénéficier de l'attribution de la réserve de performance, des décisions sur la modification de programmes par suite d'actions correctives concernant le transfert d'allocations financières vers d'autres programmes, des décisions sur les plans d'actions annuels devant être financés par l'assistance technique à l'initiative de la Commission et, dans le cas de dégageant, des décisions visant à modifier les décisions portant adoption de programmes; et, en ce qui concerne le FEDER, le FSE, et le Fonds de cohésion des décisions identifiant les régions et les États membres qui satisfont aux critères de l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", des décisions fixant la ventilation annuelle des crédits d'engagements octroyés aux États membres, des décisions fixant le montant à transférer de la dotation de chaque État membre bénéficiaire du Fonds de cohésion au MIE, des décisions fixant le montant à transférer de la dotation de chaque État membre bénéficiaire des Fonds structurels au titre de l'aide alimentaire pour les plus démunis, des décisions portant acceptation de transferts de parts de crédits pour l'objectif de coopération territoriale européenne à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", des décisions de procéder ou non à une correction financière en cas de non-respect du principe d'additionnalité, des décisions portant adoption et modification des programmes opérationnels, des décisions portant refus de la contribution financière pour un grand projet, des décisions sur l'approbation d'une contribution financière pour un grand projet sélectionné et l'extension de la période de réalisation de la condition liée à l'approbation de grands projets, et des décisions concernant des plans d'action communs, et en ce qui concerne le FEDER, le FSE le Fonds de cohésion et le FEAMP, des décisions relatives à la non-approbation des comptes et au montant imputable si les comptes n'ont pas été approuvés, des décisions concernant la suspension des paiements intermédiaires et des décisions portant sur les corrections financières.

(125) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution du présent règlement, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission en ce qui concerne le modèle à utiliser lors de la transmission du rapport d'avancement, le modèle de programme opérationnel pour les Fonds, la méthodologie à suivre lors de la conduite de l'analyse coûts-bénéfices portant sur les grands projets, le format à respecter pour les informations relatives aux grands projets, le modèle du plan d'action commun, les modèles de rapports annuel et final de mise en œuvre, la fréquence des rapports sur les irrégularités et le format de rapport à utiliser, le modèle de la déclaration de gestion, et les modèles pour la stratégie d'audit, l'avis et le rapport annuel de contrôle. Ces compétences devraient être exercées en conformité avec le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil⁸.

(...)

⁸ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

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 (2 mai 2018) (COM(2018) 324 final) (extraits)

(...)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, paragraphe 1, point a),

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis de la Cour des comptes⁹,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'état de droit est l'une des valeurs essentielles sur lesquelles l'Union est fondée. Ainsi que le rappelle l'article 2 du traité sur l'Union européenne, ces valeurs sont communes aux États membres.
- (2) L'état de droit exige que toutes les autorités publiques agissent dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs que sont la démocratie et les droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. Il requiert notamment que les principes de légalité¹⁰, de sécurité juridique¹¹, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif¹², de séparation des pouvoirs¹³, et

⁹ [...]

¹⁰ Arrêt de la Cour du 29 avril 2004, CAS Succhi di Frutta, C-496/99, PECLI:EU:C:2004:236, point 63.

¹¹ Arrêt de la Cour de justice du 12 novembre 1981, Amministrazione delle finanze dello Stato/Srl Meridionale Industria Salumi et autres; Ditta Italo Orlandi & Figlio et Ditta Vincenzo Divella/Amministrazione delle finanze dello Stato. Affaires jointes 212 à 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, point 10.

¹² Arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1989, Hoechst, affaires jointes 46/87 et 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, point 19.

¹³ Arrêt de la Cour du 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, point 36; arrêt de la Cour du 10 novembre 2016, PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, point 35; et arrêt de la Cour du 22 décembre 2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, point 58.

d'une protection juridictionnelle effective par des juridictions indépendantes¹⁴ soient respectés¹⁵.

- (3) L'état de droit est une condition indispensable à la protection des autres valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union est fondée, telles que la liberté, la démocratie, l'égalité et le respect des droits de l'homme. Le respect de l'état de droit est intrinsèquement lié à celui de la démocratie et des droits fondamentaux: les seconds ne sauraient exister sans le premier, et vice-versa.
- (4) Chaque fois que les États membres exécutent le budget de l'Union, et quelle que soit la méthode d'exécution utilisée, le respect de l'état de droit est une condition essentielle à celui des principes de bonne gestion financière consacrés par l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(...)

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet

Le présent règlement établit les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre.

(...)

Article 3

Mesures

1. Des mesures appropriées sont prises lorsqu'une défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre porte atteinte ou risque de porter atteinte aux principes de bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, en particulier:
 - (a) au bon fonctionnement des autorités de cet État membre exécutant le budget de l'Union, notamment dans le cadre des procédures de passation de marchés publics ou d'octroi de subventions, et lorsqu'elles procèdent au suivi et aux contrôles;
 - (b) au bon fonctionnement des services chargés des enquêtes et du ministère public dans le cadre de la répression de la fraude, de la corruption ou d'autres infractions au droit de l'Union relatif à l'exécution du budget de l'Union;
 - (c) au contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes d'actes ou d'omissions des autorités mentionnées aux points a) et b);
 - (d) à la prévention et à la sanction de la fraude, de la corruption ou d'autres infractions au droit de l'Union relatif à l'exécution du budget de l'Union, ainsi

¹⁴ Arrêt de la Cour du 27 février 2018, Associação Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, points 31, 40 et 41.

¹⁵ Communication de la Commission «Un nouveau cadre de l'Union pour renforcer l'état de droit», COM(2014) 158 final, annexe I.

qu'à l'imposition de sanctions effectives et dissuasives aux destinataires par les juridictions nationales ou par les autorités administratives;

- (e) au recouvrement de fonds indûment versés;
- (f) à la coopération effective et en temps utile avec l'Office européen de lutte antifraude et le Parquet européen à leurs enquêtes ou poursuites en application de leurs actes juridiques respectifs et conformément au principe de coopération loyale.

2. Peuvent, en particulier, être considérés comme des défaillances généralisées de l'état de droit:

la mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire;

le fait de ne pas prévenir, corriger et sanctionner les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques, y compris des autorités répressives, le retrait de ressources financières et humaines perturbant leur bon fonctionnement ou le fait de ne pas veiller à l'absence de conflits d'intérêts;

la limitation de la disponibilité et de l'efficacité des voies de recours, notamment sous l'effet de règles de procédure restrictives, l'inexécution des décisions de justice ou la limitation de l'efficacité des enquêtes, des poursuites ou des sanctions relatives à des violations du droit.

Article 4

Contenu des mesures

3. Une ou plusieurs des mesures appropriées suivantes peuvent être adoptées

lorsque la Commission exécute le budget de l'Union en gestion directe ou indirecte, en application de l'article 62, points a) et c), du règlement financier, et lorsqu'une entité publique est le destinataire:

- (1) une suspension des paiements ou de l'exécution de l'engagement juridique ou une résiliation de l'engagement juridique conformément à l'article [131, paragraphe 3], du règlement financier;
- (2) une interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques;

lorsque la Commission exécute le budget de l'Union en gestion partagée, en application de [l'article 62, point b),] du règlement financier:

- (1) une suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes ou de leur modification;
- (2) une suspension des engagements;
- (3) une réduction des engagements, notamment au moyen de corrections financières ou de transferts vers d'autres programmes de dépenses;
- (4) une réduction du préfinancement;
- (5) une interruption des délais de paiement;
- (6) une suspension des paiements.

4. Sauf disposition contraire de la décision portant adoption des mesures, l'imposition de mesures appropriées ne remet pas en cause l'obligation des entités publiques visées au paragraphe 1, point a), ou des États membres visés au paragraphe 1, point b) d'exécuter le programme ou le Fonds affecté par la mesure, et notamment l'obligation d'effectuer les paiements aux destinataires ou bénéficiaires finaux.
 5. Les mesures prises sont proportionnées à la nature, à la gravité et à la portée de la défaillance généralisée de l'état de droit. Elles ciblent, dans la mesure du possible, les actions de l'Union auxquelles cette défaillance porte atteinte ou risque de porter atteinte.
- (...)

Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 (2 mai 2018) (COM(2018) 322 final) (extraits)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

L'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé le «traité») dispose qu'un règlement du Conseil, adopté à l'unanimité, fixe un cadre financier pluriannuel. Ce dernier «fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements et prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle».

Le premier cadre financier pluriannuel (appelé «perspectives financières» à l'époque), accompagné de dispositions sur la coopération interinstitutionnelle et la discipline budgétaire, a été adopté il y a trente ans¹⁶. Ce cadre financier et ceux qui l'ont suivi ont permis d'améliorer et de faciliter la procédure budgétaire annuelle et la coopération entre les institutions, tout en renforçant la discipline budgétaire et en augmentant la prévisibilité du financement des programmes et investissements pluriannuels.

En intégrant le cadre financier pluriannuel dans le droit primaire de l'Union, le traité lui reconnaît le statut de pierre angulaire de l'architecture budgétaire de l'Union européenne.

L'actuel règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 a été adopté le 2 décembre 2013¹⁷. Le même jour, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont approuvé un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière¹⁸. Le règlement fixant le cadre financier a été révisé en 2015¹⁹ conformément aux dispositions de son article 19, pour tenir compte de la programmation tardive des fonds en gestion partagée et, une nouvelle fois, le 20 juin 2017²⁰, après son examen à mi-parcours.

Le présent exposé des motifs se concentre sur les éléments nouveaux et sur ceux que la Commission propose de modifier par rapport à l'actuel règlement, en ce qui concerne tant la proposition de règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 (ci-après dénommé le «règlement CFP») que le projet d'accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière²¹ (ci-après dénommé le «projet d'AII»).

¹⁶ Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, signé le 29 juin 1988 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission (JO L 185 du 15.7.1988, p. 33).

¹⁷ JO L 347 du 20.12.2013, p. 884.

¹⁸ JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.

¹⁹ JO L 103 du 22.4.2015, p. 1.

²⁰ JO L 163 du 24.6.2017, p. 1.

²¹ COM(2018) 323 du 2.5.2018.

Ces propositions prévoient une date d'application fixée au 1er janvier 2021 et sont présentées pour une Union à 27 États membres, compte tenu de la notification, adressée par le Royaume Uni, de son intention de se retirer de l'Union européenne et de l'Euratom en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, et reçue par le Conseil européen le 29 mars 2017.

2. UN BUDGET INNOVANT ET MODERNE.

2.1. Principales orientations politiques

La proposition de règlement CFP et le projet d'AII suivent les principes et les grands objectifs politiques définis dans la communication de la Commission intitulée «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027», adoptée le 2 mai 2018²² (la «communication CFP»), en particulier en ce qui concerne sa durée, sa structure calquée sur les priorités politiques, la nécessité d'une souplesse accrue et les montants prévus pour le cadre financier pluriannuel proprement dit.

2.2. Structure et plafonds du cadre financier

La structure des «rubriques» de dépenses du cadre financier concrétise la proposition d'adopter un budget simplifié et plus transparent, axé sur des priorités d'action précises. Cette structure et les politiques relevant de chaque rubrique sont détaillées dans la communication CFP.

Le cadre financier comporte sept rubriques, avec trois sous-plafonds: «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans la rubrique II, «Dépenses relatives au marché et paiements directs» dans la rubrique III et «Dépenses administratives des institutions» dans la rubrique VII (voir le tableau figurant en annexe du présent règlement).

Pour soutenir les priorités de l'Union dans le contexte EU-27 et prendre en compte l'intégration du Fonds européen de développement dans le budget de l'Union, la Commission propose, pour le cadre financier 2021-2027, de fixer le plafond des engagements à 1 134 600 000 000 EUR aux prix constants de 2018, équivalant à 1,11 % du RNB de l'UE, et le plafond correspondant des paiements à 1 104 800 000 000 EUR aux prix constants de 2018, équivalant à 1,08 % du RNB de l'UE.

La Commission propose, simultanément à la présente proposition, un ensemble de mesures législatives réformant le système des ressources propres de l'Union, dont une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne²³, qui prévoit d'augmenter le plafond des appels annuels aux ressources propres pour les paiements à 1,29 % du RNB, et à 1,35 % du RNB en engagements. Cette hausse illustre les besoins de paiement accrus que créent l'intégration du Fonds européen de développement dans le budget et le financement de priorités nouvelles, tout en assurant une marge de sécurité suffisante pour que l'Union soit en mesure de remplir ses obligations financières en toutes circonstances.

²² COM(2018) 321 du 2.5.2018.

²³ COM(2018) 325 du 2.5.2018.

2.3. Flexibilité

Le cadre financier, tout en visant à assurer la discipline budgétaire, doit en même temps offrir suffisamment de souplesse pour permettre une bonne répartition des ressources et une réaction rapide de l'Union en cas de circonstances imprévues et de situations d'urgence.

Au cours des premières années du cadre financier pluriannuel de la période 2014-2020, l'Union a été confrontée à des défis imprévus d'une ampleur sans précédent, résultant d'une instabilité dans son voisinage, qui a engendré des menaces pour sa sécurité ainsi que des mouvements migratoires de masse. Afin de mobiliser des moyens financiers supplémentaires pour les mesures permettant d'affronter ces défis, la flexibilité du cadre financier a été largement sollicitée, notamment en recourant aux instruments spéciaux créés par le règlement fixant ce cadre. L'Union a ainsi pu agir de manière décisive, mais la souplesse du système a été poussée à ses limites.

En conséquence, le fonctionnement de la «boîte à outils» de flexibilité a été attentivement examiné à l'occasion du réexamen/de la révision à mi-parcours du cadre financier 2014-2020²⁴ en 2016 et il a encore été perfectionné lors de la révision de 2017 du règlement actuel.

Plusieurs facteurs, tels que la durée de la période couverte par le cadre financier, le nombre et la conception des rubriques de dépenses, la part des dépenses de l'UE préallouées aux États membres et aux régions ou prédéterminées par des «montants de référence» définis dans la législation relevant de la codécision, les marges disponibles dans les limites de chaque plafond de dépenses et les marges subsistant entre les plafonds du cadre financier et le plafond des ressources propres, ont une incidence sur le degré de flexibilité ou de rigidité d'un cadre financier. La Commission a tenu compte de ces éléments lors de l'élaboration de ses propositions relatives au prochain cadre financier.

Pour les raisons exposées dans la communication CFP, la flexibilité budgétaire constituera plus que jamais un principe essentiel sur lequel reposera le prochain cadre financier pluriannuel. Dans la lignée des dispositions novatrices déjà incluses dans le cadre financier 2014-2020, il conviendrait à l'avenir de s'attacher à consolider, à étendre et à simplifier les mécanismes assurant la flexibilité, afin de créer un cadre plus souple tout en préservant la stabilité qu'offre le cadre pluriannuel.

La Commission propose donc d'intégrer, dans le règlement CFP et le projet d'AII, les dispositions suivantes en matière de flexibilité:

1. Utiliser au maximum les plafonds de dépenses grâce à une flexibilité spécifique et maximale entre les rubriques et entre les exercices: en plus de garder un niveau suffisant de marges non allouées, la Commission propose d'exploiter pleinement les mécanismes de la marge globale pour les paiements introduite par le cadre actuel. À titre de nouveauté, elle propose d'élargir 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, ainsi que grâce à des fonds engagés dans le cadre du budget de l'UE mais qui n'ont finalement pas été dépensés dans la réalisation des programmes de l'Union et ont été dégagés. En outre, la marge pour imprévus doit être maintenue comme instrument de dernier recours.

²⁴ Réexamen/Révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Un budget de l'UE axé sur les résultats, COM(2016)603final du 14.9.2016.

2. Il est proposé d'étendre de 10 à 15 % la possibilité de s'écarter des montants indicatifs figurant dans les programmes adoptés par la procédure législative ordinaire, afin d'accroître la flexibilité au sein des rubriques.
3. En ce qui concerne les instruments spéciaux qui permettent d'inscrire des crédits au budget au-delà des plafonds fixés dans le cadre financier, il convient de préciser qu'il peut s'agir de crédits d'engagement et de crédits de paiement mobilisés. De plus:
 - a. le champ d'application des instruments spéciaux tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et la réserve pour aides d'urgence est revu et, s'il y a lieu, étendu (par exemple, pour permettre l'activation de la réserve pour aides d'urgence en cas de crise survenant dans l'Union), et les procédures de mobilisation sont simplifiées;
 - b. il est proposé d'augmenter 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. 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.

2.4. Ajustements, réexamen et révision du cadre financier

(...)

Un réexamen à mi-parcours du cadre financier est prévu d'ici à la fin de l'année 2023. Il peut être assorti, s'il y a lieu, de propositions de révision du règlement. (...)

Proposition modifiée de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, présentée le 28 mai 2020 (COM (2020) 443 final) (extraits)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1 Un budget de l'Union ambitieux et innovant pour la relance en Europe

L'Union a agi rapidement pour apporter une réponse collective coordonnée et forte aux conséquences sociales et économiques de la crise, dans les limites de l'actuel cadre financier pluriannuel qui expire en 2020. Cette réponse vient compléter les mesures économiques et financières prises de manière discrétionnaire par les États membres.

La pandémie de coronavirus a touché chaque recoin d'Europe et du monde. La gravité de son impact socio-économique est extraordinairement incertaine. Il ne fait dès à présent aucun doute qu'elle pose des défis majeurs et inédits pour les systèmes financiers et économiques des États membres. Selon les prévisions de la Commission du printemps 2020²⁵, l'économie de la zone euro devrait enregistrer une contraction record de 7,75 % en 2020, tandis que l'économie de l'Union devrait enregistrer une contraction de 7,5% cette même année. Par rapport aux prévisions économiques de l'automne 2019, les projections de croissance pour l'Union et la zone euro ont été revues à la baisse d'environ neuf points de pourcentage. Le choc qui a frappé l'économie de l'UE est symétrique dans la mesure où tous les États membres ont été touchés par la pandémie, mais la baisse de la production en 2020 devrait être très hétérogène. Toutefois, les prévisions du printemps sont voilées par un degré d'incertitude et de risque plus élevé que d'habitude, en raison des hypothèses sur l'évolution de la pandémie de coronavirus et des mesures de confinement qu'elle entraîne. Ce tableau d'ensemble est également confirmé par l'évaluation approfondie des besoins²⁶.

Pour que l'Union sorte renforcée de cette crise d'une échelle et d'une portée sans précédent, la réaction doit être rapide, ambitieuse et coordonnée. Compte tenu de l'ampleur des défis et de l'interconnexion des économies européennes, aucun État membre ne peut réussir seul. C'est pourquoi un budget de l'Union fort et modernisé doit être au cœur du plan de relance de l'Europe.

Dans sa communication intitulée « Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe »²⁷, la Commission a exposé un plan global pour la relance en Europe, ancré dans la solidarité et inspiré par les principes et les valeurs communs de l'Union. Le budget de l'Union à long terme, renforcé par le financement autorisé par la décision relative aux ressources propres²⁸ en faveur de l'instrument de l'Union européenne pour la relance, en sera le principal outil.

²⁵ Add référence

²⁶ SWD(2020) 98

²⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe», COM(2020)442, 27 mai 2020.

²⁸ COM(2020)445 - Proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne

Ensemble, ces propositions permettront d'exploiter pleinement le potentiel du budget de l'Union afin de mobiliser les investissements et de concentrer le soutien financier et les investissements sur les premières années de la relance, qui revêtent une importance cruciale, ce qui ouvrira la voie à une transition juste et inclusive vers un avenir écologique et numérique, renforcera l'autonomie stratégique de l'Union à long terme et la rendra résiliente aux chocs futurs.

L'instrument de l'Union européenne pour la relance proposé («instrument européen pour la relance»)²⁹ est un mécanisme d'urgence exceptionnel qui mettra en œuvre les mesures de relance et de résilience en orientant à cet effet les financements vers les programmes clés de l'Union pendant une période limitée et en se concentrant sur les besoins urgents en investissements résultant de la crise. Il constituera une expression forte de la solidarité qui cimentera l'Union. Il sera temporaire, ciblé, et doté d'une force de frappe à la hauteur des défis à relever. Les ressources, fondées sur une habilitation à emprunter temporaire et exceptionnelle en vertu de la décision relative aux ressources propres, seront apportées par des emprunts contractés sur les marchés de capitaux ou auprès des institutions financières. Les fonds empruntés viendront s'ajouter aux crédits autorisés dans le budget de l'Union, et se situeront donc en dehors des plafonds de dépenses du cadre financier pluriannuel. Ils seront inscrits au budget de manière distincte afin de mettre en évidence leur nature temporaire et exceptionnelle et en vue d'assurer une transparence totale.

Les principes fondamentaux des propositions de la Commission pour un budget moderne et flexible à long terme, résolument axé sur les priorités de l'Union, conservent toute leur validité. La Commission maintient ces propositions, qui doivent à présent être renforcées et adaptées pour activer le redressement de l'Europe par la mise en place de nouveaux instruments spécifiques et le renforcement des programmes les plus indispensables à la reprise.

Il est essentiel que la décision relative aux ressources propres, l'instrument européen pour la relance et le nouveau cadre à long terme soient mis en œuvre rapidement. Un accord sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 est d'une importance capitale pour offrir aux opérateurs économiques, aux régions, aux PME, aux agriculteurs, aux chercheurs et aux autres bénéficiaires des fonds de l'Union l'impulsion financière et la confiance nécessaires au soutien des investissements à long terme. C'est en s'appuyant sur les progrès considérables déjà accomplis au Parlement européen et au Conseil que seront créées les conditions les plus propices à un accord en temps utile.

En outre, l'impact économique de la pandémie de coronavirus montre à quel point il est important de faire en sorte que l'Union dispose d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante en cas de chocs économiques entraînant une baisse sensible et soudaine du revenu national brut. Afin de préserver une marge suffisante, dans le respect des plafonds prévus dans la décision relative aux ressources propres, pour permettre à l'Union de couvrir toutes ses obligations financières et tous ses passifs éventuels arrivant à échéance au cours d'une année donnée y compris en cas de conjoncture économique extrêmement défavorable, la Commission propose également de relever les plafonds de la décision relative aux ressources propres pour les engagements et les paiements, de manière permanente, à 1,46% et à 1,40% du revenu national brut de l'Union, respectivement. Du reste, une augmentation supplémentaire exceptionnelle et temporaire des plafonds prévus dans la décision relative aux ressources propres est nécessaire pour permettre la mise en œuvre des emprunts au titre de l'instrument européen pour la relance.

²⁹ COM(2020)441 – Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19

1.2. Modifications à apporter au projet de règlement CFP et au projet d'accord interinstitutionnel

Le plan global de relance nécessite que des renforcements et des ajustements soient apportés aux propositions de la Commission de mai 2018 pour le cadre pluriannuel 2021-2027, afin d'inclure de nouvelles facilités et de nouveaux programmes axés sur les besoins les plus pressants à satisfaire en vue de la reprise, un renforcement significatif des autres programmes indispensables à la réaction à la crise, ainsi qu'une flexibilité accrue.

Les plafonds de dépenses du cadre financier pluriannuel 2021-2027, tels que fixés dans l'annexe des propositions de la Commission relatives à un projet de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021 à 2027³⁰, doivent être adaptés de manière à refléter les progrès réalisés lors des négociations et à prévoir un financement pour les nouvelles initiatives, les priorités renforcées que la crise actuelle a fait passer au premier plan, ainsi que les défis communs qui ont récemment pris de l'ampleur sur le terrain³¹.

En ce qui concerne les emprunts dans le cadre du plan de relance, autorisés au titre de la décision relative aux ressources propres et contractés au titre de l'instrument européen pour la relance, les crédits nécessaires pour couvrir les éventuels paiements de coupons pendant la période 2021-2027 sont compatibles avec la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel, et notamment avec la rubrique 2, « Cohésion et valeurs » (à l'exclusion de « Cohésion économique, sociale et territoriale »). Les crédits nécessaires pour couvrir les paiements de coupons et les remboursements à terme devront être prévus dans les cadres financiers pluriannuels futurs.

Grâce à ces ajustements ciblés, l'Union disposera d'un cadre financier à long terme mieux aligné sur ses priorités et ses ambitions, et taillé sur mesure pour construire la résilience et l'autonomie stratégique de l'Union à moyen et à long terme.

Des ajustements doivent également être apportés au projet de règlement CFP et au projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière³². Ces ajustements permettront une flexibilité accrue lors de la mise en œuvre, afin de tenir compte de la nécessité d'activer les nouvelles dispositions dans les situations d'urgence. Ils intègrent également des innovations telles que le Fonds pour une transition juste et prévoient une information transparente de l'autorité budgétaire au sujet de la mise en œuvre de l'instrument européen pour la relance.

La Commission adapte également ses propositions relatives aux futurs programmes de la politique de cohésion, notamment afin d'apporter un soutien accru aux investissements liés à la crise, de permettre une plus grande flexibilité pour les transferts entre fonds et entre catégories de régions, et d'introduire de nouvelles dispositions qui seront activées dans les situations d'urgence. En vue de garantir un soutien adéquat aux États membres et aux régions qui en ont le plus besoin, les propositions de révision de la Commission contiendront également un **réexamen des dotations nationales au titre de la cohésion**, en tenant compte des dernières statistiques disponibles à ce moment, et en prévoyant uniquement des ajustements à la hausse pour atteindre un niveau total de 10 milliards d'EUR (prix de 2018).

³⁰ Proposition, présentée par la Commission, de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final/2, procédure 2018/0166(APP)

³¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe», COM(2020)442, 27 mai 2020.

³² 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 du 2 mai 2018, procédure 2018/2070(ACI)

Cela nécessitera des ajustements correspondants aux plafonds de dépenses du CFP pendant la période 2025-2027.

L'expérience des dernières semaines a montré qu'en cas de crise soudaine et générale telle que la pandémie de COVID-19, l'Union est appelée à agir dans un délai de quelques jours. Elle doit apporter un soutien rapide, flexible et direct, fondé sur le principe de solidarité, afin de faire face aux graves conséquences de l'épidémie sur la santé publique au sein de l'Union, ainsi que d'appuyer les efforts et de renforcer les capacités des États membres et des régions les plus touchés.

Ces événements prouvent encore que les dispositions en matière de **flexibilité**, et en particulier les instruments spéciaux, constituent un corollaire capital et indispensable à la prévisibilité et à la stabilité offertes par le cadre pluriannuel. Ils confirment également que l'architecture de flexibilité proposée par la Commission en 2018 pour le budget à long terme 2021-2027 est totalement pertinente et justifiée.

La Commission avait proposé en 2018 d'étendre la portée de la réserve d'aide d'urgence afin de permettre qu'elle soit activée pour les urgences au sein de l'Union. La Commission propose de porter le montant annuel maximal disponible au titre de cet instrument, renommé **Réserve de solidarité et d'aide d'urgence**, à 3 milliards d'EUR (prix de 2018), de manière à ce que les fonds d'urgence puissent être mobilisés à une hauteur suffisante pour faire face à des défis imprévus. La réserve consolidée sera à même de renforcer rapidement l'action de l'Union, en fonction des besoins, au moyen d'instruments de l'Union prévoyant de tels mécanismes d'urgence, comme l'instrument d'aide d'urgence, mais également l'aide humanitaire, RescEU, le programme de santé, le programme du marché unique (avec ses mesures d'urgence vétérinaire et phytosanitaire) ou encore le Fonds « Asile et migration ».

Dans le cadre de la réaction à la crise de la COVID-19, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 31 mars 2020, le règlement (UE) 2020/461³³, qui étend la portée du **Fonds de solidarité de l'Union européenne** afin d'inclure les urgences de santé publique majeures parmi les catastrophes pour lesquelles le Fonds peut intervenir. La Commission propose dès lors de porter le montant annuel maximal de cet instrument spécial à 1 milliard d'EUR (prix de 2018).

Enfin, la Commission propose de porter le montant annuel maximal disponible au titre du **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** à 386 millions d'EUR (prix de 2018), en proportion de l'augmentation probable du nombre de demandes en raison des effets économiques et sociaux de la crise de la COVID.

(...)

³³ Règlement (UE) 2020/461 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil en vue de fournir une aide financière aux États membres et aux pays dont l'adhésion à l'Union est en cours de négociation qui sont gravement touchés par une urgence de santé publique majeure, JO L 99, 31.3.2020.

**Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) –
Conclusions (extraits)**

(...)

Next Generation EU et le CFP vont de pair. Nous avons besoin d'un effort de relance pour répondre rapidement et efficacement à un défi temporaire, mais cet effort ne produira le résultat souhaité et ne sera durable que s'il présente un lien et est en harmonie avec le CFP traditionnel, qui façonne nos politiques budgétaires depuis 1988 et offre une perspective à long terme.

La première partie des présentes conclusions porte sur l'effort de relance, qui est substantiel, ciblé et limité dans le temps. Substantiel parce que les effets de la crise sont considérables. Ciblé parce qu'il doit viser les régions et les secteurs qui sont les plus touchés par la crise. Limité dans le temps parce que le CFP et les règles qui le régissent demeurent le cadre de base pour la planification et l'exécution du budget de l'Union. Les fonds supplémentaires générés par les emprunts contractés par l'UE seront versés sous la forme de subventions et de prêts par l'intermédiaire des instruments et des programmes du CFP, ce qui est un gage d'homogénéité et de cohérence. Next Generation EU et le CFP contribueront à transformer l'UE à travers ses grandes politiques, en particulier le pacte vert pour l'Europe, la révolution numérique et la résilience.

La seconde partie porte sur le CFP pour la période 2021-2027. L'approche est fondée sur la proposition de février, à laquelle ont été apportées des adaptations visant à répondre à la crise de la COVID-19 et à tenir compte des mesures prises dans le cadre de Next Generation EU.

I. NEXT GENERATION EU

A1. Le caractère exceptionnel de la situation économique et sociale due à la crise de la COVID-19 exige des mesures exceptionnelles de soutien à la relance et la résilience des économies des États membres.

A2. Le plan pour la relance en Europe appelle des investissements publics et privés massifs au niveau européen, afin d'engager l'Union résolument sur la voie d'une reprise durable et résiliente qui crée des emplois et qui répare les dommages immédiats causés par la pandémie de COVID-19, tout en soutenant les priorités écologiques et numériques de l'Union. Le CFP, renforcé par Next Generation EU, constituera l'instrument européen principal.

A3. Afin de doter l'Union des moyens nécessaires pour relever les défis posés par la pandémie de COVID-19, la Commission sera autorisée à emprunter des fonds au nom de l'Union sur les marchés des capitaux. Le produit sera transféré aux programmes de l'Union conformément à Next Generation EU.

A4. Étant donné que Next Generation EU est une réponse exceptionnelle à des circonstances temporaires mais extrêmes, le pouvoir d'emprunter conféré à la Commission est clairement limité en termes de volume, de durée et de portée.

A5. Pour Next Generation EU, la Commission est habilitée, dans la décision relative aux ressources propres, à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union à hauteur d'un montant maximal de 750 milliards d'EUR aux prix de 2018; la nouvelle activité d'emprunt net cessera au plus tard à la fin de 2026. L'Union utilise les fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19.

A6. Les fonds empruntés peuvent être utilisés pour des prêts à hauteur d'un montant maximal de 360 milliards d'EUR aux prix de 2018 et pour des dépenses à hauteur d'un montant maximal de 390 milliards d'EUR aux prix de 2018.

A7. Le remboursement est programmé, conformément au principe de bonne gestion financière, de manière à garantir la réduction constante et prévisible des engagements jusqu'au 31 décembre 2058. Les montants non utilisés pour payer des intérêts comme prévu serviront à des remboursements anticipés avant la fin du CFP 2021-2027, avec un montant minimal, et peuvent être augmentés au-delà de ce niveau, à condition que de nouvelles ressources propres aient été introduites.

A8. Les montants dus par l'Union au cours d'une année donnée pour le remboursement du principal ne dépassent pas 7,5 % du montant maximal de 390 milliards d'EUR prévu pour des dépenses.

A9. Les montants des plafonds des ressources propres sont temporairement relevés de 0,6 point de pourcentage à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'Union découlant de ses emprunts destinés à faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19, jusqu'à ce que tous ces engagements aient cessé d'exister, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2058.

A10. La décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne précisera, en ce qui concerne le financement de Next Generation EU, les cas dans lesquels la Commission peut demander provisoirement aux États membres davantage de ressources que leur part relative respective, sans augmenter les engagements finaux des États membres, et fixera les conditions applicables. Elle prévoira que toute contribution de ce type sera compensée sans tarder conformément au cadre juridique applicable au budget de l'UE et donc sur la base des clés RNB applicables respectives, sans préjudice d'autres ressources propres et d'autres recettes.

Avant de demander de telles ressources, la Commission répondra à ces besoins au moyen d'une gestion de trésorerie active et, si nécessaire, en recourant à un financement à court terme via les marchés des capitaux dans le cadre de sa stratégie de financement diversifiée dans les limites fixées par la décision relative aux ressources propres. Uniquement dans le cas où de telles mesures ne généreraient pas les liquidités nécessaires, la Commission pourrait demander provisoirement aux États membres davantage de ressources à titre de dernière réserve. Le montant des ressources supplémentaires qui peuvent être demandées annuellement aux États membres dans de telles circonstances est fixé au pro rata et, en tout état de cause, limité à leur part du plafond des ressources propres temporairement relevé, soit 0,6 % du RNB des États membres.

A11. Les montants au titre de Next Generation EU affectés à des dépenses dans le cadre du budget constituent des recettes affectées externes. L'autorité budgétaire exerce un contrôle politique, qui doit être défini par un accord entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

A12. Comme le soutien à la relance doit être déployé rapidement, il importe de mettre en place les conditions propices à la mise en œuvre rapide des projets d'investissement, en particulier dans le domaine des infrastructures. La Commission est invitée à présenter, avant le Conseil européen d'octobre, des propositions sur les moyens d'accélérer et de faciliter les procédures dans les États membres.

A13. Les engagements juridiques d'un programme tel que complété par Next Generation EU sont pris d'ici au 31 décembre 2023. Les paiements correspondants seront effectués au plus tard le 31 décembre 2026.

A14. Les montants au titre de Next Generation EU destinés aux différents programmes sont les suivants:

• Facilité pour la reprise et la résilience:	672,5 milliards d'EUR
dont prêts:	360 milliards d'EUR
dont subventions:	312,5 milliards d'EUR
• REACT-EU:	47,5 milliards d'EUR
• Horizon Europe:	5 milliards d'EUR
• InvestEU:	5,6 milliards d'EUR
• Développement rural:	7,5 milliards d'EUR
• Fonds pour une transition juste (FTJ):	10 milliards d'EUR
• RescEU:	1,9 milliard d'EUR
• Total:	750 milliards d'EUR

Facilité pour la reprise et la résilience

A15. 70 % des subventions fournies par la facilité pour la reprise et la résilience sont engagés au cours des années 2021 et 2022. Les 30 % restants sont intégralement engagés d'ici la fin de 2023. En principe, le volume maximal des prêts pour chaque État membre n'excédera pas 6,8 % de son RNB.

A16. La clé de répartition des engagements au titre de la facilité pour la reprise et la résilience pour les années 2021-2022 est établie conformément à la proposition de la Commission. Dans la clé de répartition pour l'année 2023, le critère du chômage au cours de la période 2015-2019 est remplacé, en proportions égales, par le critère de la perte de PIB réel observée au cours de l'année 2020 et le critère de la perte cumulée de PIB réel observée au cours de la période 2020-2021, qui seront chiffrés au plus tard le 30 juin 2022.

A17. Le préfinancement pour la facilité pour la reprise et la résilience sera payé en 2021 et devrait être de 10 %.

A18. Les États membres élaborent des plans nationaux pour la reprise et la résilience établissant leur programme de réforme et d'investissement pour les années 2021-2023. Ces plans seront réexaminés et adaptés si nécessaire en 2022 pour tenir compte de l'allocation définitive des fonds pour 2023.

(...)

II. CFP 2021-2027

A22. Le projet de conclusions du Conseil européen de février 2020 (doc. 5846/20) constitue la base du compromis global. Ce projet reflétait les travaux menés pendant de nombreux mois. Compte tenu de la crise de la COVID-19 et des mesures prises dans le cadre de Next Generation EU, un certain nombre de changements ont été apportés, qui apparaissent dans l'annexe.

A23. Le montant global destiné aux engagements s'élève à 1 074,3 milliards d'EUR. Ce chiffre est légèrement inférieur à celui de février. Il est à placer dans le contexte de l'ambitieux effort pour la relance en Europe, qui est exposé dans la première partie du présent document.

A24. Les intérêts financiers de l'Union sont protégés conformément aux principes généraux inscrits dans les traités de l'Union, en particulier les valeurs énoncées à l'article 2 du TUE. Le Conseil européen souligne l'importance que revêt la protection des intérêts financiers de l'Union. Le Conseil européen souligne l'importance que revêt le respect de l'état de droit.

A25. La dotation financière pour RescEU sera de 1,1 milliard d'EUR. Celle du programme Santé sera portée à 1,7 milliard d'EUR, conformément à la proposition de la Commission visant à faire face à la crise de la COVID-19.

A26. Les instruments spéciaux en dehors des plafonds sont majorés de 5 milliards d'EUR. Ce montant de 5 milliards d'EUR sera affecté à la création d'une réserve spéciale d'ajustement au Brexit pour faire face aux conséquences imprévues et préjudiciables dans les États membres et les secteurs les plus durement touchés.

A27. La proposition de février a introduit un certain nombre de mesures de flexibilité accrue dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture. Compte tenu des effets de la crise de la COVID-19, un deuxième "paquet flexibilité" est ajouté en ce qui concerne les règles de mise en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion et de la PAC, ainsi que la concentration thématique du soutien au titre du FEDER.

A28. En ce qui concerne les ressources propres de l'UE, le plafond alloué à l'Union pour couvrir les crédits de paiement annuels est fixé à 1,40 % de la somme des RNB de tous les États membres; le montant total des crédits d'engagement annuels ne dépasse pas 1,46 % de la somme des RNB de tous les États membres.

A29. Au cours des prochaines années, l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres. Dans un premier temps, une nouvelle ressource propre fondée sur les déchets plastiques non recyclés sera établie et appliquée à partir du 1er janvier 2021. Au cours du premier semestre de 2021, à titre de base pour des ressources propres supplémentaires, la Commission présentera des propositions relatives à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et à une redevance numérique, en vue de leur introduction au plus tard le 1er janvier 2023. Dans le même esprit, la Commission présentera une proposition relative à un système révisé d'échange de quotas d'émission, éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime. Enfin, l'Union s'efforcera, au cours du prochain CFP, de mettre en place d'autres ressources propres, qui

pourraient inclure une taxe sur les transactions financières. Le produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 sera utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de Next Generation EU.

A30. Pour la période 2021-2027, des corrections forfaitaires réduiront la contribution annuelle fondée sur le RNB du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède. Les États membres concernés bénéficient d'une réduction brute de leur contribution annuelle fondée sur le RNB. Ces réductions brutes sont financées par tous les États membres en fonction de leur RNB.

III. TRANSITION

A31. Aucune modification ne sera apportée au CFP 2014-2020. Les deux initiatives d'investissement en réaction au coronavirus restent des éléments importants de notre riposte à court terme face à la crise. Compte tenu de la situation exceptionnelle, les actions pertinentes engagées à partir du 1^{er} février 2020 devraient pouvoir bénéficier d'un financement au titre de REACT-EU et de la Facilité pour la reprise et la résilience, à condition qu'elles poursuivent des objectifs des programmes respectifs.

IV. PROCHAINES ETAPES

A32. Le Conseil est invité à entamer des négociations avec le Parlement européen en vue de mener à bonne fin les travaux sur l'ensemble des actes juridiques conformément à la base juridique pertinente, et ce de manière exceptionnellement urgente si l'on veut que l'UE puisse faire face à la crise.

A33. Dès que la décision relative aux ressources propres aura été adoptée, les États membres procéderont à son approbation dans les meilleurs délais, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

ANNEXE

I. QUESTIONS HORIZONTALES

1. Le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) s'étendra sur sept années, de 2021 à 2027. Le budget permettra à l'Union européenne de faire face aux défis actuels et futurs et de réaliser ses priorités politiques, à la lumière de la feuille de route de Bratislava, ainsi que des déclarations de Rome et de Sibiu et du programme stratégique 2019-2024. Le CFP, renforcé par "Next Generation EU", constituera en outre le principal instrument de mise en œuvre du plan de relance visant à faire face aux conséquences socioéconomiques de la pandémie de COVID-19.

2. La structure du CFP pour la période 2021-2027 sera la suivante:

- rubrique 1 "Marché unique, innovation et numérique";
- rubrique 2 "Cohésion, résilience et valeurs", qui comportera une sous-rubrique consacrée à la cohésion économique, sociale et territoriale et une sous-rubrique consacrée à la résilience et aux valeurs;

- rubrique 3 "Ressources naturelles et environnement", qui comportera un sous-plafond pour les dépenses liées au marché et les paiements directs;
- rubrique 4 "Migration et gestion des frontières";
- rubrique 5 "Sécurité et défense";
- rubrique 6 "Voisinage et monde";
- rubrique 7 "Administration publique européenne", qui comportera un sous-plafond pour les dépenses administratives des institutions.

Le regroupement des dépenses en rubriques et en pôles d'action doit permettre de refléter les priorités politiques de l'Union et d'offrir une marge de manœuvre suffisante en vue d'une affectation efficace des ressources. Par ailleurs, la réduction du nombre de programmes vise à garantir la cohérence et à promouvoir des synergies. Le cadre global reflétera la simplification voulue, entraînera une réduction des formalités administratives pour les bénéficiaires et les autorités de gestion, et favorisera l'égalité des chances en veillant à ce que les activités et les actions relevant des programmes et des instruments concernés intègrent la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes et contribuent à l'égalité entre les hommes et les femmes.

3. Le montant maximal total des dépenses pour l'UE à 27 pour la période 2021-2027 est de 1 074 300 millions d'EUR en crédits d'engagement, qui incluent l'intégration du Fonds européen de développement, et de 1 061 058 millions d'EUR en crédits de paiement. Les crédits d'engagement sont ventilés comme indiqué ci-après. Les mêmes montants sont également repris dans le tableau figurant à l'annexe de la présente annexe, qui indique en outre les prévisions concernant les crédits de paiement. Tous les montants sont établis sur la base des prix constants de 2018. Des ajustements techniques automatiques auront lieu annuellement pour tenir compte de l'inflation, en utilisant un déflateur fixe de 2 %.

Les chiffres seront également présentés en prix courants en utilisant le déflateur retenu.

4. La Banque européenne d'investissement (BEI) devrait disposer du capital nécessaire pour mettre en œuvre les politiques de l'Union. Le Conseil des gouverneurs de la BEI est invité à examiner l'adéquation du capital de la BEI compte tenu des instruments prévus dans le CFP et Next Generation EU ainsi que de la contribution de la Banque aux ambitions de l'Union en matière de lutte contre le changement climatique et de transformation numérique de l'économie européenne. Sur la base de cet examen, le Conseil des gouverneurs, statuant à l'unanimité, décide de l'ampleur et des modalités d'une éventuelle augmentation de capital avant la fin de 2020.

5. Le Conseil sollicitera l'approbation du Parlement européen, conformément à l'article 312, paragraphe 2, du TFUE, qui prévoit que le Conseil adopte le règlement fixant le CFP après approbation du Parlement européen.

6. Le CFP ne fait pas l'objet d'un réexamen à mi-parcours.

7. Le RAL (reste à liquider) est un sous-produit inévitable de la programmation pluriannuelle et des crédits dissociés. Le RAL devrait toutefois s'élever à plus de 308 000 millions d'EUR en prix courants au terme du cadre financier pour la période 2014-2020, en conséquence de quoi les paiements de l'actuel CFP constitueront un montant significatif des paiements globaux au cours des premières années du prochain CFP. Afin de garantir un niveau et un profil prévisibles ainsi qu'une évolution ordonnée des paiements, plusieurs mesures sont

prises, telles que la simplification de l'exécution et la fixation de taux de préfinancement et de règles de dégagement appropriés, ainsi que l'adoption dans les temps de la législation sectorielle pour le CFP 2021-2027.

8. Conformément au principe d'unité budgétaire, le CFP inclura en règle générale tous les postes financés par l'UE. Toutefois, étant donné leurs spécificités, tous les instruments spéciaux seront placés en dehors des plafonds du CFP pour les crédits d'engagement et de paiement ou constitueront des postes extrabudgétaires. L'Union doit pouvoir faire face à des circonstances exceptionnelles, qu'elles soient internes ou externes, et être en mesure de s'attaquer à de nouvelles priorités au regard de l'évolution rapide de la situation à la suite de la pandémie de COVID-19. Dans le même temps, la nécessité de prévoir une flexibilité doit être mise en balance avec le principe de discipline budgétaire et de transparence des dépenses de l'UE, en respectant le caractère contraignant des plafonds du CFP.

9. En règle générale, la durée des programmes sectoriels du CFP devrait être alignée sur la période couverte par celui-ci, à savoir 2021-2027.

10. Afin de respecter les compétences des différentes institutions ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne, les actes délégués se limitent aux éléments non essentiels des différents actes législatifs.

11. Les textes législatifs pertinents doivent maintenant être adoptés dans les meilleurs délais, selon les procédures prévues par le traité et dans le respect du rôle des différentes institutions. Sur la base des niveaux des engagements figurant dans cet accord, le Conseil et le Parlement européen sont invités à parvenir à temps à un accord sur le financement approprié de chacun des instruments, programmes et fonds proposés financés au titre du CFP.

12. Rappelant les contacts réguliers qui ont eu lieu avec le Parlement européen, notamment en marge des sessions du Conseil des affaires générales, le Conseil européen invite la présidence à faire avancer les discussions avec le Parlement européen.

13. La Commission est invitée à fournir toute son assistance et tout son soutien pour faciliter le processus de prise de décision.

14. Des marges appropriées seront fixées à l'intérieur des rubriques. Dans certains programmes, il est établi un mécanisme thématique qui sera programmé selon les besoins; d'autres programmes prévoiront des fonds non alloués similaires, à titre de flexibilité intégrée.

15. L'écart possible par rapport aux montants de référence pour les programmes pluriannuels n'excède pas 15 % du montant pour toute la durée du programme.

Les États membres peuvent demander, sur une base volontaire, au cours du processus de programmation, au début de la période et pendant la mise en œuvre, le transfert de:

- i. jusqu'à 5 % de la dotation nationale initiale provenant de tout fonds visé dans le règlement portant dispositions communes³⁴ relevant de la gestion partagée, vers tout instrument relevant de la gestion directe ou indirecte au bénéfice de l'État membre concerné ou vers tout autre fonds visé dans le règlement portant dispositions communes

³⁴ Le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds de cohésion, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le Fonds "Asile et migration", le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas.

relevant de la gestion partagée, à l'exception des transferts qui ne sont possibles qu'au titre du point ii, et

ii. jusqu'à 20 % de la dotation financière initiale du FEDER, du FC et du FSE+ vers le FEDER, le FC et le FSE+ dans le cadre de la dotation d'un État membre au titre de l'objectif "Investissement pour l'emploi et la croissance"; pour la République tchèque, ce pourcentage atteindra jusqu'à 25 %.

16. Conformément à l'effort global de consolidation, les instruments financiers et les garanties budgétaires sont davantage rationalisés, notamment en ce qui concerne InvestEU et dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI), respectant ainsi le principe voulant que l'utilisation de ces instruments soit strictement limitée aux cas de défaillance manifeste du marché et d'insuffisance en matière d'investissement. Il convient, tout en ayant conscience des possibilités offertes par ce type de financement, de suivre de près les engagements financiers découlant d'instruments financiers, de garanties budgétaires et d'une assistance financière.

17. Il conviendrait de mettre davantage en valeur le rôle que joue le budget de l'UE pour soutenir la mise en œuvre effective des objectifs stratégiques à l'échelle de l'UE, notamment en renforçant le lien entre le budget de l'UE et le Semestre européen, y compris en facilitant la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, ainsi que dans les domaines des migrations, de l'environnement et du changement climatique, et de l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que des droits et de l'égalité des chances pour tous.

18. Compte tenu de l'importance de la lutte contre le changement climatique conformément aux engagements pris par l'Union en vue de mettre en œuvre l'accord de Paris et les objectifs de développement durable des Nations unies, les programmes et instruments devraient contribuer à l'intégration de la lutte contre le changement climatique dans toutes les politiques et à la réalisation de la valeur cible globale d'une affectation d'au moins 30 % du montant total des dépenses à charge du budget de l'Union et des dépenses au titre de Next Generation EU à des mesures en faveur d'objectifs climatiques. Les dépenses de l'UE devraient concorder avec les objectifs de l'accord de Paris et le principe de "ne pas nuire" du pacte vert pour l'Europe. Une méthode efficace de suivi des dépenses liées au climat et de leur exécution, y compris l'établissement de rapports et des mesures pertinentes en cas de progrès insuffisants, devrait garantir que le prochain CFP dans son ensemble contribue à la mise en œuvre de l'accord de Paris. La Commission présente chaque année un rapport sur les dépenses liées au climat. Afin de tenir compte des conséquences sociales et économiques de l'objectif consistant à parvenir à la neutralité climatique à l'horizon 2050 ainsi que du nouvel objectif climatique de l'Union à l'horizon 2030, il sera créé un mécanisme pour une transition juste comprenant un fonds pour une transition juste.

19. Il faut garantir une approche globale en matière de migrations qui associe un contrôle plus effectif des frontières extérieures de l'UE, une action extérieure accrue et les aspects intérieurs, conformément aux principes et valeurs de l'UE. Cela se fera de manière plus coordonnée dans les programmes relevant des rubriques concernées, avec notamment une mobilisation rapide des fonds, en tenant compte des besoins liés aux flux migratoires. À cette fin, d'importants volets spécifiques seront utilisés pour traiter les questions liées à la dimension extérieure des migrations dans les rubriques 4, 5 et 6.

20. L'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que les droits et l'égalité des chances pour tous, et l'intégration de ces objectifs dans les autres domaines d'action devraient être pris en compte et promus à tous les stades de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des programmes concernés.

21. Les programmes de l'Union devraient être ouverts aux pays de l'EEE, aux pays en voie d'adhésion, aux pays candidats et aux candidats potentiels, ainsi qu'aux partenaires couverts par la politique européenne de voisinage, conformément aux principes et aux modalités et conditions applicables à leur participation aux programmes de l'Union établis dans les accords-cadres respectifs et les décisions et autres instruments arrêtés au titre de ces accords. La participation d'autres pays tiers devrait être subordonnée à un accord définissant les conditions applicables à la participation du pays tiers concerné à un programme. Un tel accord devrait garantir un juste équilibre entre la contribution du pays tiers participant aux programmes de l'Union et les avantages qu'il en retire, ne conférer aucun pouvoir de décision concernant ces programmes et contenir des règles visant à protéger les intérêts financiers de l'Union.

22. Les intérêts financiers de l'Union sont protégés conformément aux principes généraux inscrits dans les traités de l'Union, en particulier les valeurs énoncées à l'article 2 du TUE. Le Conseil européen souligne l'importance que revêt la protection des intérêts financiers de l'Union. Le Conseil européen souligne l'importance que revêt le respect de l'état de droit.

23. Compte tenu de ce qui précède, un régime de conditionnalité visant à protéger le budget et Next Generation EU sera introduit. Dans ce contexte, la Commission proposera des mesures en cas de manquement, qui seront adoptées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée. Le Conseil européen reviendra rapidement sur la question.

24. La Commission est invitée à présenter de nouvelles mesures afin de protéger le budget de l'UE et Next Generation EU contre les fraudes et les irrégularités, et notamment des mesures visant à assurer la collecte et la comparabilité des informations relatives aux bénéficiaires finaux de fonds de l'UE à des fins de contrôle et d'audit, à prévoir dans les actes de base concernés. La lutte contre la fraude nécessite une forte participation de la Cour des comptes européenne, de l'OLAF, d'Eurojust, d'Europol et, le cas échéant, du Parquet européen, ainsi que des autorités compétentes des États membres.

(...)

III. PARTIE II: RECETTES

140. Les arrangements relatifs aux ressources propres devraient être guidés par les objectifs généraux de simplicité, de transparence et d'équité, y compris le partage équitable de la charge. Le montant total des ressources propres attribué au budget de l'Union pour couvrir les crédits annuels de paiement ne dépasse pas 1,40 % de la somme des RNB de tous les États membres. Le montant total des crédits annuels d'engagement ne dépasse pas 1,46 % de la somme des RNB de tous les États membres. Une relation ordonnée est maintenue entre crédits d'engagement et crédits de paiement.

141. Le nouveau système des ressources propres de l'Union européenne entrera en vigueur le premier jour du premier mois suivant la réception de la notification de l'achèvement des procédures pour son adoption par le dernier État membre. Tous ses éléments s'appliqueront à titre rétroactif à compter du 1er janvier 2021. Les États membres procéderont à l'approbation de la nouvelle décision relative aux ressources propres dès que possible, conformément à leurs exigences constitutionnelles nationales.

142. En ce qui concerne le règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie, la Commission est invitée à évaluer l'opportunité de présenter une proposition en vue de sa révision afin de relever les défis liés à la mise à disposition des ressources propres.
Ressources propres traditionnelles

143. À compter du 1er janvier 2021, les États membres conservent, à titre de frais de perception, 25 % des montants qu'ils ont perçus.

Ressource propre fondée sur la TVA

144. L'actuelle ressource propre fondée sur la TVA sera remplacée par la méthode de substitution simplifiée et affinée de la Commission de janvier 2019, avec un taux uniforme de 0,3 % qui s'appliquera aux assiettes TVA de tous les États membres, déterminées conformément à la méthode affinée proposée par la Commission. Pour chaque État membre, l'assiette TVA à prendre en compte à cette fin n'excède pas 50 % du revenu national brut.

Nouvelles ressources propres

145. Au cours des prochaines années, l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres.

146. Dans un premier temps, une nouvelle ressource propre sera mise en place et s'appliquera à partir du 1er janvier 2021; elle sera composée d'une part des recettes provenant d'une contribution nationale calculée en fonction du poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés, avec un taux d'appel de 0,80 EUR par kilogramme ainsi qu'un mécanisme visant à éviter un effet excessivement régressif sur les contributions nationales.

147. Au cours du premier semestre de 2021, la Commission présentera, en tant que ressources propres supplémentaires, des propositions relatives à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et à une redevance numérique, en vue de leur introduction au plus tard le 1er janvier 2023.

148. La Commission est invitée à présenter une proposition révisée relative au système d'échange de quotas d'émission, éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime.

149. Enfin, l'Union s'efforcera, au cours du prochain CFP, de mettre en place d'autres ressources propres, qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières.

150. Le produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 sera utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de Next Generation EU. La Commission est invitée à proposer une révision du CFP à cet effet en temps utile.

Ressource propre fondée sur le RNB

151. La méthode consistant à appliquer un taux d'appel uniforme pour déterminer les contributions des États membres à la ressource propre existante fondée sur le revenu national brut (RNB) demeurera inchangée, sans préjudice du point 152.

Corrections

152. Pour la période 2021-2027, des corrections forfaitaires réduiront la contribution annuelle fondée sur le RNB du Danemark, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède, et, dans le contexte du soutien pour la reprise et la résilience, de l'Allemagne également. Les États membres concernés bénéficient d'une réduction brute de leur contribution annuelle fondée sur le revenu national brut aux prix de 2020 d'un montant de:

- Danemark: 377 millions d'EUR;
- Allemagne: 3 671 millions d'EUR;
- Pays-Bas: 1 921 millions d'EUR;
- Autriche: 565 millions d'EUR;
- Suède: 1 069 millions d'EUR;

153. Ces réductions brutes sont financées par tous les États membres en fonction de leur RNB.

ANNEXE DE L'ANNEXE

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	20 919	21 288	21 125	20 984	21 272	21 847	22 077	149 512
2. Cohésion, résilience et valeurs	52 786	55 314	57 627	60 761	63 387	66 536	70 283	426 694
2a. Cohésion économique, sociale et territoriale	48 191	49 739	51 333	53 077	54 873	56 725	58 639	372 577
2b. Résilience et valeurs	4 595	5 575	6 294	7 684	8 514	9 811	11 644	54 117
3. Ressources naturelles et environnement	58 624	56 519	56 849	57 003	57 112	57 332	57 557	400 996
dont: dépenses liées au marché et paiements directs	40 925	41 257	41 518	41 649	41 782	41 913	42 047	291 091
4. Migration et gestion des frontières	2 467	3 043	3 494	3 697	4 218	4 315	4 465	25 699
5. Sécurité et défense	1 805	1 868	1 918	1 976	2 215	2 435	2 705	14 922
6. Le voisinage et le monde	16 247	16 802	16 329	15 830	15 304	14 754	15 331	110 597
7. Administration publique européenne	10 635	11 058	11 419	11 773	12 124	12 506	12 959	82 474
dont: dépenses administratives des institutions	8 216	8 528	8 772	9 006	9 219	9 464	9 786	62 991
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	163 483	165 892	168 761	172 024	175 632	179 725	185 377	1 210 894
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	166 140	167 585	165 542	168 853	172 230	175 674	179 187	1 195 211
HORS CFP	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
Réserve de solidarité et d'aide d'urgence	1 273	1 299	1 325	1 351	1 378	1 406	1 434	9 467
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	197	201	205	209	214	218	222	1 467
Réserve d'ajustement au Brexit	p.m.	5 306						
Instrument de flexibilité	819	836	852	869	887	905	923	6 091
TOTAL HORS CFP	2 290	2 336	2 383	2 430	2 479	2 528	2 579	22 331
TOTAL CFP + HORS CFP	165 773	168 228	171 144	174 454	178 111	182 253	187 956	1 233 225

*Le total pour la réserve d'ajustement au Brexit en prix courants est fondé sur un déflateur de 2 %, en supposant que la totalité de l'enveloppe est disponible en 2021.

Cela est sans préjudice de la future proposition juridique.

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	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Cohésion, résilience et valeurs	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Cohésion économique, sociale et territoriale	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Résilience et valeurs	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Ressources naturelles et environnement	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
dont: dépenses liées au marché et paiements directs	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migration et gestion des frontières	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Sécurité et défense	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Le voisinage et le monde	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Administration publique européenne	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
dont: dépenses administratives des institutions	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	156 557	154 822	149 936	1 061 058				

HORS CFP	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
Réserve de solidarité et d'aide d'urgence	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	1 200	8 400
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	186	186	186	186	186	186	186	1 302
Réserve d'ajustement au Brexit	p.m.	5 000						
Instrument de flexibilité	772	772	772	772	772	772	772	5 404
TOTAL HORS CFP	2 158	20 106						
TOTAL CFP + HORS CFP	156 207	155 412	155 006	154 908	155 054	155 548	157 271	1 094 406

Arrêt du Conseil d'État du 21 mars 2012 Ministre de l'intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales (extraits)

(...)

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de l'Indre a reçu, pour la réalisation d'une opération dite " Objectif Entreprises ", visant à rechercher des investisseurs français et étrangers susceptibles de s'installer dans l'Indre, une subvention d'un montant de 60 979,60 euros au titre du fonds européen de développement régional (FEDER) dans le cadre d'une convention signée avec l'État le 20 décembre 1996, ainsi que des subventions d'un montant de 81 255,33 euros et 43 686,71 euros versées en 1996 et 1997 au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ; que, par une décision du 23 janvier 2002, le préfet de l'Indre a indiqué à la CCI de l'Indre que, compte tenu de la méconnaissance des règles de passation des marchés publics pour le recrutement du prestataire de services chargé de la réalisation de cette opération, ces subventions devaient être remboursées ; qu'il a émis des titres de perception correspondant aux sommes ainsi réclamées ; que, d'une part, la CCI de l'Indre a formé un recours gracieux contre la décision du 23 janvier 2002, qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet par le préfet de l'Indre ; que, d'autre part, le silence gardé sur l'opposition à l'exécution des titres de perception formée par la CCI auprès du trésorier-payeur général a fait naître une autre décision implicite de rejet ; que la CCI de l'Indre a demandé à la juridiction administrative l'annulation de l'ensemble des décisions et titres mentionnés ci-dessus ; que, par plusieurs jugements du 3 juin 2004, le tribunal administratif de Limoges a rejeté ces demandes ; que, par un arrêt du 12 juin 2007, la cour administrative d'appel de Bordeaux, après avoir joint les requêtes dirigées par la CCI de l'Indre contre ces jugements, a annulé ceux-ci et l'ensemble des décisions mentionnées ci-dessus et a déchargé la CCI de l'obligation de payer les sommes en cause ; que le MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, suivant l'interprétation donnée de ses écritures par le Conseil d'État, statuant au contentieux dans sa décision du 5 juillet 2010, se pourvoit en cassation contre cet arrêt en tant seulement qu'il concerne les subventions versées au titre du FEDER ;

(...)

Considérant, en deuxième lieu, que la CCI de l'Indre conteste le caractère indu de la subvention qui lui a été versée et l'existence d'un fondement juridique à la récupération de cette aide par l'État ;

Considérant, d'une part, que, contrairement à ce que soutient la CCI de l'Indre, cette dernière avait, en tant qu'établissement public administratif de l'État, la qualité de " pouvoir adjudicateur " à la date à laquelle le contrat litigieux a été conclu avec la société DDB-Needham, et était par suite soumise au respect des règles de procédure de passation des marchés publics de services ; que le montant du marché litigieux, passé pour la réalisation de l'action de recherche d'investisseurs pour laquelle a été octroyée la subvention de 60 979,60 euros au titre du FEDER, dépassait le seuil de 200 000 euros ; que, dès lors, il résulte de ce qu'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 21 décembre 2011 rendu dans l'affaire C-465/10, que le financement communautaire du

projet était, en vertu du paragraphe 1 de l'article 7 du règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988, subordonné au respect par la CCI de l'Indre des procédures de passation des marchés publics de services ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier que la CCI de l'Indre a choisi la société DDB-Needham pour mener à bien cette opération sans qu'aucun avis d'appel d'offres n'ait été publié au Journal officiel des Communautés européennes ; qu'ainsi, la CCI a méconnu des règles fondamentales des procédures de passation des marchés publics de services ; que les fonds structurels qu'elle a perçus au titre de ce projet doivent, par suite, alors même que l'action de recherche d'investisseurs a été réalisée, être regardés comme " perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence " au sens du troisième tiret du paragraphe 1 de l'article 23 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988 ;

Considérant, dès lors, qu'il résulte de l'interprétation donnée par la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt du 21 décembre 2011 que l'article 23, paragraphe 1, troisième tiret, du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil du 19 décembre 1988, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988, constituait un fondement juridique permettant au préfet de l'Indre de récupérer auprès de la CCI l'intégralité de la subvention octroyée au titre du FEDER ;

Considérant, en troisième lieu, que la CCI de l'Indre fait valoir qu'à supposer qu'elle ait commis un manquement aux règles de passation des marchés publics, le retrait de l'aide octroyée n'était plus légalement possible après l'expiration d'un délai de quatre mois en vertu des règles de droit national relatives au retrait des décisions individuelles créatrices de droit, à défaut de modalités de récupération prévues par le droit communautaire ;

Considérant que lorsqu'est en cause, comme c'est le cas en l'espèce, la légalité d'un titre de perception émis pour la récupération d'une aide indûment versée en application d'un texte communautaire, il y a lieu de vérifier d'abord si une disposition communautaire définit les modalités de récupération de cette aide ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes : " 1. Aux fins de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, est adoptée une réglementation générale relative à des contrôles homogènes et à des mesures et des sanctions administratives portant sur des irrégularités au regard du droit communautaire. / 2. Est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue " ; qu'aux termes de l'article 3 du même règlement : " 1. Le délai de prescription des poursuites est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité visée à l'article 1er paragraphe 1. (...) / Pour les irrégularités continues ou répétées, le délai de prescription court à compter du jour où l'irrégularité a pris fin. Pour les programmes pluriannuels, le délai de prescription s'étend en tout cas jusqu'à la clôture définitive du programme. / La prescription des poursuites est interrompue par tout acte, porté à la connaissance de la personne en cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité. Le délai de prescription court à nouveau à partir de chaque acte interruptif (...) / 3. Les États membres conservent la possibilité

d'appliquer un délai plus long que celui prévu respectivement au paragraphe 1 et au paragraphe 2 " ; qu'enfin, aux termes de l'article 4 de ce règlement : " 1. Toute irrégularité entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu : / - par l'obligation de verser les montants dus ou de rembourser les montants indûment perçus (...) " ;

Considérant que, dans l'arrêt du 21 décembre 2011 par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont le Conseil d'État, statuant au contentieux l'avait saisie à titre préjudiciel dans la présente affaire, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que la méconnaissance, par un pouvoir adjudicateur bénéficiant d'une subvention FEDER, des règles relatives à la passation des marchés publics lors de l'attribution du marché ayant pour objet la réalisation de l'action subventionnée, constitue une " irrégularité " au sens de l'article 1^{er} du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, même lorsque l'autorité nationale compétente ne pouvait pas ignorer, lors de l'octroi de cette subvention, que le bénéficiaire avait déjà décidé de l'identité du prestataire à qui il confierait la réalisation de l'action subventionnée ; qu'en effet, dès lors que les fonds structurels ne sauraient servir à financer des actions menées en méconnaissance de la directive 92/50/CEE, la violation par le bénéficiaire d'une subvention FEDER, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, des règles de passation des marchés publics de services en vue de la réalisation de l'action subventionnée entraîne une dépense indue et porte ainsi préjudice au budget de l'Union ; qu'ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne dans le même arrêt, dans de telles circonstances, cette violation perdure pendant toute la durée d'exécution du contrat illégalement conclu entre le prestataire et le bénéficiaire de cette subvention, de sorte que l'irrégularité doit être considérée comme une " irrégularité continue " au sens de l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 2988/95 ;

Considérant qu'il résulte de l'interprétation ainsi donnée par la Cour de justice de l'Union européenne que les modalités de récupération de la subvention indûment perçue par la CCI de l'Indre au titre du FEDER pour l'opération " Objectif entreprises " ne sont pas régies par les règles de droit national relatives aux conditions de retrait des décisions individuelles créatrices de droits invoquées par la requérante, mais par les dispositions du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995, qui est applicable à l'irrégularité continue commise par la CCI de l'Indre et permet la poursuite d'une irrégularité au-delà d'un délai de quatre mois ; que, dès lors, la CCI de l'Indre n'est pas fondée à soutenir que le titre de perception litigieux serait illégal au motif que la récupération de cette subvention aurait été demandée plus de quatre mois après son attribution ;

(...)

Arrêt du Conseil d'État du 14 juin 2017 SAS Montagnes d'Auzances (extraits)

Vu la procédure suivante :

La SAS Les Montagnes d'Auzances a demandé au tribunal administratif de Limoges d'annuler l'ordre de reversement du 14 octobre 2011 par lequel l'Agence de services et de paiement (ASP) a mis à sa charge le paiement d'une somme de 1 099 350 euros et de la décharger de l'obligation de payer cette somme. Par un jugement n° 1101997 du 31 octobre 2013, le tribunal administratif de Limoges a rejeté ces demandes. Par un arrêt n° 13BX03524 du 3 décembre 2015, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel qu'elle a formé contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et deux mémoires complémentaires, enregistrés les 3 février et 2 mai 2016 et 17 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la SAS Les Montagnes d'Auzances demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cet arrêt ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Agence de services et de paiement une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

(...)

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la SAS Les Montagnes d'Auzances a bénéficié d'une aide communautaire à l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, d'un montant de 1 099 350 euros, au titre du fonds européen d'orientation et de garantie agricole. À la suite d'un contrôle, le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a prononcé, par une décision du 26 mars 2010 fondée sur les dispositions du 1. de l'article 72 du règlement (CE) n° 817/2004 de la Commission du 29 avril 2004 et devenue définitive, la sanction de déchéance totale de cette aide. Par un ordre de reversement du 14 octobre 2011, l'Agence de services et de paiement a mis en recouvrement la somme correspondant à l'aide versée. La SAS Les Montagnes d'Auzances se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 3 décembre 2015 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté sa requête tendant à l'annulation du jugement du 31 octobre 2013 par lequel le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa demande tendant à la décharge de l'obligation de payer, à titre principal, la somme totale mise à sa charge par l'ordre de reversement précité et, à titre subsidiaire, la somme de 455 791 euros.

2. Aux termes de l'article 72 du règlement n° 817/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), alors applicable : " 1. En cas de constatation d'une fausse déclaration faite par négligence grave, le bénéficiaire en cause est exclu pour l'année civile considérée de toutes les mesures de développement rural prises au titre du chapitre concerné du règlement (CE) n° 1257/1999. / En cas de fausse déclaration faite délibérément, il en est exclu également pour

l'année qui suit. / 2. Les sanctions prévues au paragraphe 1, s'appliquent sans préjudice de sanctions supplémentaires prévues au niveau national. "

3. Il ressort des termes mêmes de son arrêt du 21 février 2013 que la cour d'appel de Bordeaux, après avoir constaté que, par un jugement du tribunal correctionnel de Bordeaux du 20 février 2012 passé en force de chose jugée, le président de la société Les Montagnes d'Auzances, M. A..., avait été déclaré coupable, avec celle-ci, du délit d'escroquerie, pour trois types d'irrégularités liées à la violation de la convention d'attribution de l'aide attribuée à cette société, a condamné M. A... à payer à l'Agence de services et de paiement, qui s'était constituée partie civile, la somme de 455 791 euros à titre de dommages et intérêts en réparation de son préjudice matériel.

4. Par suite, la cour administrative d'appel de Bordeaux, pour écarter le moyen tiré devant elle de l'enrichissement sans cause que représenterait pour l'Agence de services et de paiement la perception de la somme de 455 791 euros en exécution de l'ordre de reversement litigieux, n'a pas fait une inexacte interprétation de l'arrêt de la cour d'appel de Bordeaux, en jugeant que la somme que M. A... a été condamné par cette cour à payer à l'Agence correspondait à la réparation du préjudice matériel qu'elle a subi à raison du délit d'escroquerie commis par M. A... et non au reversement, même partiel, de l'aide communautaire mis en recouvrement, comme le droit de l'Union européenne l'exige en application des dispositions rappelées au point 2.

(...)

Arrêt de la Cour de justice du 4 juillet 2006 Adeneler e. a. (affaire C-212/04) (extraits)

(...)

Ainsi, lorsque, comme en l'occurrence, le droit communautaire ne prévoit pas de sanctions spécifiques dans l'hypothèse où des abus auraient néanmoins été constatés, il incombe aux autorités nationales d'adopter des mesures appropriées pour faire face à une telle situation, mesures qui doivent revêtir un caractère non seulement proportionné, mais également suffisamment effectif et dissuasif pour garantir la pleine efficacité des normes prises en application de l'accord-cadre.

Si les modalités de mise en œuvre de telles normes relèvent de l'ordre juridique interne des États membres en vertu du principe de l'autonomie procédurale de ces derniers, elles ne doivent cependant pas être moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) ni rendre impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité) (voir, notamment, arrêt du 14 décembre 1995, Peterbroeck, C-312/93, Rec. p. I-4599, point 12 et jurisprudence citée).

(...)

Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2011 Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (affaire C-465/10) (extraits)

1 La demande de décision préjudicielle porte essentiellement sur l'interprétation du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312, p. 1), ainsi que du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO L 374, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 20, ci-après le «règlement n° 4253/88»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration à la Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (ci-après la «CCI de l'Indre») au sujet, notamment, du remboursement par cette dernière d'une subvention dont elle a bénéficié au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) (ci-après la «subvention FEDER»). »

(...)

41 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que, dans des circonstances telles que celles en cause dans l'affaire au principal, l'article 23, paragraphe 1, troisième tiret, du règlement n° 4253/88, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2052/88, constitue un fondement juridique permettant aux autorités nationales, sans qu'une habilitation prévue par le droit national soit nécessaire, de récupérer auprès du bénéficiaire l'intégralité d'une subvention octroyée au titre du FEDER au motif que, en sa qualité de «pouvoir adjudicateur», au sens de la directive 92/50, ce bénéficiaire n'a pas respecté les prescriptions de cette directive en ce qui concerne la passation d'un marché public de services, lequel avait pour objet la réalisation de l'opération au titre de laquelle ce bénéficiaire s'était vu octroyer cette subvention. »

Résolution du Parlement européen du 15 mai 2020 sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance (2020/2631(RSP)) (extraits)

Le Parlement européen,

(...)

1. souligne que les citoyens européens doivent être au cœur de la stratégie de relance; rappelle que leurs intérêts sont représentés par le Parlement européen; met par conséquent en garde la Commission contre toute tentative visant à définir une stratégie de relance européenne en faisant appel non pas à la méthode communautaire mais à des mécanismes intergouvernementaux;
2. rappelle que le CFP est l'instrument budgétaire par lequel l'Union européenne réalise ses ambitions; met en garde la Commission contre toute tentative visant à définir cette stratégie de relance européenne sans qu'elle se fonde sur le CFP et sur ses programmes; demande que le Parlement soit associé à la définition, à l'adoption et à la mise en œuvre du Fonds de relance et qu'il soit au cœur du processus décisionnel afin de garantir la responsabilité démocratique;
3. souligne que le CFP remanié et la stratégie de relance européenne doivent se fonder sur les principes de cohésion économique et territoriale, de dialogue social et de transformation en une économie résiliente, durable, socialement juste et concurrentielle;
4. rappelle que l'une des grandes missions du Parlement est de contrôler l'exécutif; met en garde la Commission contre le recours à des chiffres phares trompeurs lors de la présentation de son plan de relance; souligne que la crédibilité de l'Union est en jeu;
5. rappelle que le Parlement européen doit donner son approbation au CFP. met en garde la Commission contre la présentation d'un CFP révisé dans lequel le plan de relance est financé au détriment de programmes existants ou futurs; met en garde la Commission contre la tentation de créer des instruments budgétaires auxquels le Parlement ne participe pas et qui échappent donc au contrôle démocratique; rappelle la possibilité qu'offre l'article 324 du traité FUE à cet égard; se dit prêt à rejeter toute proposition qui ne respecterait pas ces normes; rappelle que le Parlement refusera de donner son approbation au CFP s'il n'y a pas d'accord sur la réforme du système de ressources propres de l'Union européenne;

Un cadre financier pluriannuel fort pour la relance de l'Union européenne et pour l'avenir

6. rappelle la position du Parlement relative à la nécessité d'un CFP ambitieux répondant aux attentes des citoyens de l'Union et prévoyant des moyens financiers qui soient à la hauteur des engagements politiques et des ambitions de l'Union; demande que la proposition révisée de CFP 2021-2027 établie par la Commission comptabilise le nouveau Fonds de relance et de transformation en sus du prochain CFP; estime que la proposition de nouveau CFP doit aussi bien tenir compte de la nécessité de s'attaquer

efficacement aux retombées de la crise que des instruments et initiatives supplémentaires liés au programme politique de la nouvelle Commission;

7. souligne qu'il faudra évaluer la stratégie de relance avant qu'elle ne prenne fin et que le CFP devra être révisé en conséquence lors sa révision à mi-parcours;
8. relève que la concentration des ressources en début de période peut contribuer à atténuer les effets immédiats de la crise, notamment dans le cadre de la politique de cohésion, mais qu'elle ne permet pas de disposer de moyens supplémentaires et qu'il ne faut donc pas affirmer publiquement que c'est le cas; souligne qu'une concentration trop importante des ressources en début de période affaiblira le budget, ce qui empêchera l'Union d'investir dans son avenir commun et la rendra plus vulnérable à d'autres crises;
9. invite les dirigeants de l'Union et la Commission à adopter des décisions ambitieuses pour la réforme du système des ressources propres de l'Union, notamment par la mise en place d'un panier de nouvelles ressources propres; réaffirme sa position, telle qu'elle figure dans le rapport intérimaire sur le CFP, en ce qui concerne la liste des nouvelles ressources propres potentielles: assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, taxe sur les services numériques, taxe sur les transactions financières, recettes provenant du système d'échange de quotas d'émission, contribution liée aux plastiques et mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières; rappelle sa position en faveur de la suppression de l'ensemble des rabais et des corrections, de la simplification de la ressource propre fondée sur la TVA et de l'utilisation des amendes et des redevances comme recettes supplémentaires pour le budget de l'Union;
10. avertit les États membres que s'ils refusent d'accepter la création de nouvelles ressources propres, la mise en place d'un CFP viable passera inévitablement par l'acceptation d'une nouvelle hausse de leurs contributions directes au titre du RNB;
11. demande l'augmentation immédiate et permanente du plafond des ressources propres afin de répondre aux besoins du CFP et du Fonds de relance et de transformation et de tenir compte de la baisse prévisible du RNB après la récession provoquée par la crise;
12. se dit déterminé à s'opposer à toute tentative de remise en cause du financement approprié du prochain CFP afin d'assurer le financement immédiat de la stratégie de relance; demande que le plan de relance s'inscrive dans un CFP revu à la hausse qui comporte de nouvelles ressources propres;
13. souligne que le Fonds de relance et de transformation doit être financé en sus des politiques actuelles et futures de l'Union et qu'il ne doit ni affecter nos priorités à long terme ou nos objectifs stratégiques ni se traduire par une réduction du CFP;

Un Fonds européen crédible de relance et de transformation

14. invite la Commission à présenter un ensemble massif de mesures de relance conformément à la résolution du Parlement du 17 avril 2020; demande que le Fonds de relance et de transformation soit financé par l'émission d'obligations de relance à longue échéance qui soient garanties par le budget de l'Union afin de maximiser la marge de manœuvre et qui soient soumises à un plan de remboursement; souligne que le Fonds sera un élément essentiel d'un ensemble de mesures plus générales destinées à

fournir une aide aux investissements, notamment en faisant appel à l'investissement privé, d'un volume de deux mille milliards d'EUR et que sa durée sera fonction de l'importance et de la durée escomptées de l'incidence de la crise actuelle;

15. demande instamment que cet ensemble de mesures prenne la forme de prêts et, en majorité, de subventions, de paiements directs en faveur de l'investissement et de capitaux propres et que le Fonds soit directement administré par la Commission; estime que l'aide financière doit être accordée aux programmes figurant dans le budget de l'Union, qui font intégralement l'objet d'un contrôle et d'une participation du Parlement et qui répondent aux exigences voulues en termes d'audit et d'information financière;
16. souligne toutefois que le Fonds ne doit pas grever davantage les finances nationales et qu'il doit être guidé par les principes de bonne gestion financière; se dit prêt à envisager le maintien des contributions des États membres au titre du RNB à leur niveau nominal actuel en échange de la mise en place de nouvelles ressources propres permettant non seulement d'assurer le remboursement des intérêts et du principal des émissions mais aussi de financer un CFP ambitieux;
17. rappelle qu'il faut préserver la crédibilité de notre Union et met en garde la Commission contre le recours à la magie financière et à des multiplicateurs douteux pour donner une publicité à des chiffres ambitieux; avertit que les chiffres phares relatifs aux investissements à mobiliser ne représentent pas le volume réel du Fonds de relance et de transformation et qu'ils ne sauraient être présentés comme tels;
18. rappelle que le traité stipule que les recettes et les dépenses du budget de l'Union doivent être en équilibre et que les institutions doivent veiller à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers; demande, à cet égard, que les obligations de relance fassent l'objet d'un traitement budgétaire efficace sur le plan économique et conforme à la comptabilité habituelle de toute autorité publique, y compris les États membres; propose qu'au lieu d'inscrire la totalité de l'encours dans le budget annuel, seuls les montants dus chaque année soient couverts dans le cadre de la marge disponible sous le plafond des ressources propres tout en préservant une transparence totale sur les remboursements des intérêts et du principal encore dus, nonobstant la nécessité d'un plan de remboursement;
19. souligne que le calendrier est capital et que le Fonds de relance et de transformation doit être lié au CFP actuel et futur et s'aligner sur sa structure et ses objectifs; demande instamment que le Fonds de relance et de transformation soit opérationnel dans les meilleurs délais cette année;
20. demande que cet ensemble massif de mesures transforme nos économies et renforce leur résilience par le regroupement d'investissements stratégiques destinés à soutenir les PME et qu'il permette d'augmenter les possibilités d'emploi et les compétences afin d'atténuer l'impact de la crise sur les travailleurs, les consommateurs et les familles; demande par conséquent que les investissements aient lieu en priorité dans le pacte vert, la stratégie numérique et la mise en place d'une souveraineté européenne dans les secteurs stratégiques et qu'ils s'accompagnent d'une stratégie industrielle cohérente, d'un raccourcissement et d'une diversification des chaînes d'approvisionnement ainsi que d'une réorientation des politiques commerciales; demande la création d'un nouveau programme européen indépendant en faveur de la santé;

21. estime essentiel que ces efforts comportent une dimension sociale forte et s'alignent sur les objectifs du socle européen des droits sociaux, les objectifs de développement durable des Nations unies et les objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes afin de s'assurer que la relance renforce la cohésion territoriale et la compétitivité et qu'elle s'attaque aux inégalités sociales et économiques et aux besoins des personnes les plus touchées par la crise, comme les femmes, les minorités et les personnes pauvres ou qui vivent en-deçà du seuil de pauvreté;
22. souligne que ces moyens doivent être affectés aux projets et aux bénéficiaires qui respectent nos valeurs fondamentales inscrites dans les traités, l'accord de Paris et les objectifs de l'Union en matière de neutralité climatique et de biodiversité et qui luttent contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et le blanchiment de capitaux; demande instamment à la Commission de veiller à ce que les lignes directrices en matière d'aides d'État soient compatibles avec ces conditions;
23. rappelle l'importance de la solidarité internationale; invite la Commission et les États membres à mener l'action mondiale de relance et de transformation découlant de la COVID-19 tout en préservant nos valeurs de solidarité, la protection des droits de l'homme, les principes démocratiques, l'état de droit et le multilatéralisme;

o

o o

24. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, au Conseil européen et à la Commission.

Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 (2020/2732(RSP)) (extraits)

Le Parlement européen,

(...)

2. salue le fait que les chefs d'État et de gouvernement aient approuvé un fonds pour la relance visant à donner une impulsion à l'économie, conformément à ce qu'a proposé le Parlement en mai; reconnaît que la création de l'instrument de relance représente une avancée historique pour l'Union; déplore toutefois la réduction des subventions dans l'accord définitif; rappelle que la base juridique choisie pour créer l'instrument de relance ne confère aucun rôle officiel aux députés élus au Parlement européen;
3. conteste néanmoins l'accord politique sur le CFP 2021-2027 sous sa forme actuelle; est prêt à engager immédiatement des négociations constructives avec le Conseil en vue d'améliorer la proposition; rappelle le mandat du Parlement de novembre 2018; souligne que le Parlement doit approuver l'accord sur le règlement CFP en vertu de l'article 312 du traité FUE;
4. déplore le fait que la focalisation exclusive sur les positions et intérêts nationaux compromette trop souvent la réalisation de solutions communes qui soient dans l'intérêt général; met en garde contre le fait que réaliser des coupes dans le CFP est contraire aux objectifs de l'Union; est notamment d'avis que les coupes proposées dans les programmes relatifs à la santé et à la recherche sont dangereuses dans le contexte d'une pandémie mondiale, que les coupes proposées dans les domaines de l'éducation, de la transformation numérique et de l'innovation mettent en péril l'avenir de la prochaine génération d'Européens, que les coupes proposées dans les programmes visant à soutenir la transition des régions qui dépendent du carbone vont à l'encontre du programme du pacte vert pour l'Europe, et que les coupes proposées en matière d'asile, de migration et de gestion des frontières fragilisent la situation de l'Union dans un monde toujours plus instable et incertain;

(...)

7. rappelle que les conclusions du Conseil européen sur le CFP ne représentent qu'un accord politique entre chefs d'État et de gouvernement; insiste sur le fait que le Parlement ne cautionnera pas un fait accompli et est prêt à refuser de donner son approbation sur le CFP jusqu'à ce qu'un accord satisfaisant soit trouvé dans le cadre des négociations à venir entre le Parlement et le Conseil; rappelle que les 40 programmes de l'Union financés au titre du CFP devront être approuvés par le Parlement en sa qualité de colégislateur;

(...)

Les priorités du Parlement en vue d'un accord global

L'état de droit

9. regrette vivement que le Conseil européen ait considérablement affaibli les efforts de la Commission et du Parlement visant à garantir le respect de l'état de droit, des droits fondamentaux et de la démocratie dans le cadre du CFP et de l'instrument «Next Generation EU»; demande encore une fois au colégislateur d'achever ses travaux sur le mécanisme proposé par la Commission en vue de protéger le budget de l'Union lorsqu'il existe une menace systémique pour les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE et que les intérêts financiers de l'Union sont en jeu; insiste sur le fait que, pour être efficace, ce mécanisme devrait être activé par une majorité qualifiée inversée; insiste sur le fait que ce mécanisme ne peut porter atteinte à l'obligation des entités publiques ou des États membres d'effectuer des paiements en faveur des bénéficiaires ou des destinataires finals; souligne que le règlement relatif à l'état de droit sera adopté par codécision;

Ressources propres

10. rappelle une fois de plus que le Parlement n'approuvera pas le CFP sans accord sur la réforme du système de ressources propres de l'Union, y compris la création d'un ensemble de nouvelles ressources propres d'ici à la fin du CFP 2021-2027, qui doit viser à couvrir au moins les coûts liés à l'instrument «Next Generation EU» (principal et intérêts) afin de garantir la crédibilité et la durabilité du plan de remboursement de l'instrument; souligne que cet ensemble devrait également viser à réduire la part des contributions fondées sur le revenu national brut (RNB);
11. insiste dès lors sur le fait que cette réforme devrait comprendre un ensemble de nouvelles ressources propres qui devront être intégrées au budget de l'Union à partir du 1^{er} janvier 2021; souligne que la contribution sur les matières plastiques ne représente qu'un premier pas partiel en vue de répondre aux attentes du Parlement; entend négocier un calendrier juridiquement contraignant, qui devra être approuvé par l'autorité budgétaire, pour la création de nouvelles ressources propres supplémentaires au cours de la première moitié du prochain CFP, telles que le régime d'échange de droits d'émission de l'Union (et les recettes qu'il générera dans le cas d'un futur élargissement), le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une taxe numérique, la taxe sur les transactions financières et l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés; demande que la révision à mi-parcours du CFP soit utilisée afin d'ajouter, si nécessaire, des ressources propres supplémentaires dans la seconde moitié du CFP 2021-2027 en vue de garantir que l'objectif sera atteint d'ici à la fin du CFP 2021-2027;
12. rappelle qu'il est fermement en faveur de la suppression, dans les meilleurs délais, de tous les rabais et mécanismes de correction; déplore le fait que le Conseil européen ait non seulement maintenu les rabais dont bénéficient certains États membres, mais qu'il les ait en outre augmentés; réaffirme sa position concernant les coûts liés à la perception des droits de douane, qui devraient être fixés à 10 %, soit leur taux initial;

Programmes phares de l'Union

13. déplore que des programmes prospectifs aient fait l'objet de coupes budgétaires dans le cadre du CFP 2021-2027 comme de l'instrument de relance; estime que ces mesures vont compromettre les fondements d'une relance durable et résiliente; déclare qu'un CFP 2021-2027 inférieur à la proposition de la Commission n'est ni viable ni acceptable; souligne que la dernière proposition de la Commission établit les financements pour plusieurs de ces programmes à un niveau très bas, en partant du principe que celle-ci serait complétée par l'instrument «Next Generation EU»; déplore que le Conseil européen se soit départi de cette logique et ait annulé la plupart des financements complémentaires; réaffirme son engagement résolu en faveur d'un financement adéquat du prochain CFP ainsi que des investissements et politiques à long terme qui en relèvent, lesquels ne devraient pas être remis en cause par la nécessité de financer immédiatement l'instrument de relance; entend négocier des mesures ciblées de renforcement des programmes phares de l'Union dans le cadre du prochain CFP;
14. insiste sur le fait que les négociations interinstitutionnelles devraient notamment porter sur les chiffres du CFP ventilés par rubrique et par programme; souligne que les programmes phares risquent de subir une baisse immédiate des financements entre 2020 et 2021; précise en outre qu'à partir de 2024, le budget global de l'Union sera inférieur à celui de 2020, au risque de compromettre les engagements et priorités de celle-ci, notamment le pacte vert et la stratégie numérique; insiste sur le fait que des augmentations ciblées doivent venir compléter les montants proposés par le Conseil européen au regard de programmes spécifiques concernant le climat, la transition numérique, la santé, la jeunesse, la culture, les infrastructures, la recherche, la gestion des frontières et la solidarité (tels que Horizon Europe, InvestEU, Erasmus+, la garantie pour l'enfance, le Fonds pour une transition juste, le programme pour une Europe numérique, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, LIFE+, le programme « L'UE pour la santé », le Fonds pour la gestion intégrée des frontières, le programme « Europe Créative », le programme « Droits et valeurs », le Fonds européen de la défense, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) et l'aide humanitaire), ainsi que des agences européennes compétentes et du Parquet européen;

Questions transversales

15. souligne que pour aligner les priorités politiques et les programmes de dépense, il est indispensable d'inclure dans le règlement relatif au CFP et le règlement sur l'instrument «Next Generation EU», mais également dans tous les autres actes pertinents, des principes transversaux tels que les objectifs de développement durable des Nations unies, la poursuite des objectifs à long terme de l'Union en matière de compétitivité, une transition juste et inclusive sur le plan social ainsi qu'un objectif de dépenses contraignant de 30 % en matière de climat et de 10 % en matière de biodiversité; insiste donc sur la nécessité d'adopter rapidement une méthode transparente, détaillée et efficace de suivi, qui pourra être adaptée s'il y a lieu lors de la révision à mi-parcours du CFP, en ce qui concerne les dépenses pour le climat et la biodiversité; précise qu'il convient de consacrer dans les règlements relatifs au CFP et à l'instrument « Next Generation EU » le « principe de non-malfaisance »; insiste en outre sur la nécessité d'éliminer progressivement les subventions en faveur des énergies fossiles; demande à la Commission d'envisager de s'appuyer sur le règlement établissant une taxinomie pour les investissements;

16. plaide résolument en faveur de l'introduction d'obligations concernant l'intégration de la dimension de genre ainsi que l'évaluation de l'impact selon le genre (intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire) dans le règlement relatif au CFP et le règlement sur l'instrument «Next Generation EU»; estime donc qu'il convient d'adopter rapidement une méthode transparente, détaillée et efficace de suivi, qui pourra être adaptée s'il y a lieu lors de la révision à mi-parcours du CFP;
17. préconise de prescrire un réexamen du CFP d'ici la fin de 2024 au plus tard; précise que ce réexamen doit porter sur les plafonds pour la période 2025-2027, la redistribution des crédits non engagés ou dégagés de l'instrument «Next Generation EU», l'introduction de ressources propres supplémentaires et la réalisation des objectifs en matière de climat et de biodiversité;
18. souligne que les dispositions de flexibilité du CFP convenues lors des précédentes négociations concernant celui-ci se sont avérées indispensables pour aider les autorités budgétaires à faire face à des crises imprévues et sans précédent pendant la période actuelle; estime par conséquent que les dispositions de flexibilité proposées par la Commission sont un strict minimum pour le prochain CFP, et entend négocier des améliorations supplémentaires; s'oppose, à cet égard, à toute tentative de réduire l'envergure des instruments spéciaux du CFP et de fusionner ceux-ci, et déclare que les montants y afférents devraient être calculés au-delà des plafonds fixés dans le CFP pour les engagements et les paiements; insiste en outre pour que les plafonds soient fixés à un niveau qui laisse une marge non allouée suffisante au-delà des enveloppes prévues pour les programmes;

(...)

Un filet de sécurité pour les bénéficiaires des programmes de l'Union: le «plan d'urgence»

25. fait observer qu'il est disposé à négocier depuis novembre 2018 et souligne qu'il ne se laissera pas contraindre à accepter un accord insatisfaisant; fait état de son intention d'engager des négociations constructives avec le Conseil sur tous les points susmentionnés aux fins de l'approbation du règlement relatif au CFP 2021-2027;
26. estime néanmoins que tout accord politique sur le prochain CFP devra être conclu d'ici fin octobre, au plus tard, afin de ne pas compromettre le démarrage des nouveaux programmes dès le 1^{er} janvier 2021; rappelle que dans l'hypothèse où le nouveau CFP ne serait pas adopté dans les délais, l'article 312, paragraphe 4, du traité FUE prévoit la prorogation temporaire des plafonds et des autres dispositions applicables pendant la dernière année du cadre actuel; fait observer que le plan d'urgence relatif au CFP est, sur le plan juridique comme sur le plan politique, pleinement compatible avec le plan de relance et l'adoption des nouveaux programmes relevant du CFP;

(...)

Résolution européenne du Sénat n°105 *rect.* (2019-2020) du 22 juin 2020 relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 (*extraits*)

Le Sénat,

(...)

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 rendu plus tendu encore par la crise de la Covid-19 ;

Considérant que cette crise d'une ampleur historique aura des répercussions sociales et économiques variables d'un État membre à l'autre et que tous les États membres n'ont pas la même capacité à absorber le choc et à y réagir, ce qui pourrait mettre le marché unique à rude épreuve ;

Considérant qu'une réaction rapide et ambitieuse de l'Union, dans le respect des compétences des États membres, est légitime et pertinente ;

Considérant que les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel s'inscrivent toujours dans un contexte marqué par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, alors qu'il constitue l'un des principaux contributeurs nets au budget européen ;

Considérant que la mobilisation du budget de l'Union européenne en réponse à la crise actuelle ne doit éclipser ni l'objectif d'une utilisation efficace de ses ressources, notamment en concentrant ses interventions budgétaires dans les domaines permettant à l'action européenne d'apporter une réelle valeur ajoutée, ni celui d'un effort accru de l'Union européenne et des États membres en matière de lutte contre la fraude aux fonds européens, notamment par l'action de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ;

– *Concernant l'architecture d'ensemble de la proposition de la Commission européenne*

Approuve l'économie générale de la proposition d'instrument de relance et son articulation avec le cadre financier pluriannuel, qui reprend largement les propositions de l'initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, en date du 18 mai 2020 ;

Considère que le plan de relance exceptionnel et temporaire, concentré sur les années 2021-2024, permettra de donner à l'Union l'impulsion nécessaire pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de Covid-19 et devrait conduire à la rendre plus verte, plus digitale et plus résiliente, conformément aux orientations présentées par la Commission européenne, sans entraîner de remise en cause des équilibres du cadre financier pluriannuel 2021-2027 ;

Affirme que la transition vers une économie plus verte ne doit pas être synonyme de décroissance ; souligne la nécessité de concilier lutte contre les dérèglements climatiques,

développement durable, développement économique et inclusion sociale ; rappelle que l'Union européenne ne doit se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignés, en particulier en termes de neutralité climatique et de sobriété énergétique ;

Insiste sur la nécessité de renforcer la résilience de l'économie et de la base industrielle de l'Union européenne, ce qui suppose notamment une modernisation de la politique de la concurrence ainsi qu'une optimisation et une réactivité accrue des outils de défense commerciale face aux pratiques commerciales déloyales, afin que les entreprises et les citoyens de l'Union soient pleinement bénéficiaires des moyens financiers nouveaux envisagés pour l'Union ;

Se félicite qu'au travers de cet effort d'une ampleur inédite, l'Union fasse preuve de réactivité et d'innovation, réaffirme ses valeurs de solidarité, veille à apporter aux États membres un soutien pertinent au regard des priorités de l'action de l'Union et préserve ainsi le marché unique ;

– Concernant la nouvelle proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel 2021-2027

Réitère l'ensemble des positions affirmées par le Sénat dans sa résolution européenne n° 60 du 11 février 2020 ;

Considère que le caractère novateur de l'instrument de relance ne doit pas conduire à négliger les négociations relatives au cadre financier pluriannuel « socle » pour les années 2021 à 2027 ;

Observe que la nouvelle proposition de la Commission européenne, arrêtée à 1 100 milliards d'euros en prix 2018, se rapproche largement de la proposition formulée par le Président du Conseil européen en février 2020 ;

Se félicite que, par rapport à sa proposition de mai 2018, la Commission propose de majorer de 4 milliards d'euros les crédits du premier pilier de la PAC et de 5 milliards d'euros les crédits du second pilier, qui bénéficierait en outre d'un abondement de 15 milliards d'euros dans le cadre du plan de relance afin de favoriser la transition verte affirmée dans la stratégie « de la ferme à la table » ; observe qu'en dépit de ces majorations, le budget de la PAC connaîtrait malgré tout une baisse significative en euros constants par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020, qui traduirait un renoncement inassumé à l'ambition stratégique agricole portée par l'Union européenne depuis 1957, d'autant plus incompréhensible que les autres grandes puissances mondiales développent à l'inverse leurs investissements dans ce domaine, en particulier au regard des enjeux de souveraineté alimentaire, de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens et des enjeux industriels du XXI^e siècle ; appelle à cet égard à la vigilance quant à la mise en œuvre de la stratégie « de la ferme à la table », afin de veiller à la compétitivité de l'agriculture européenne ; insiste sur l'importance de revaloriser le 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 et qui finance notamment le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques (RUP) ;

Est satisfait que le rôle stratégique de la politique de cohésion régionale, levier d'investissement particulièrement adapté aux besoins spécifiques des territoires de l'Union, soit reconnu au travers à la fois du cadre financier pluriannuel socle et des abondements complémentaires provenant du plan de relance, en particulier au travers du nouvel instrument

REACT-EU (50 milliards d'euros en 2021 et 2022, auxquels s'ajouteraient 5 milliards d'euros en 2020) ; observe néanmoins que les crédits inscrits sur le seul cadre financier pluriannuel socle au titre du FEDER, des fonds de cohésion et du FSE sont en diminution de respectivement 3,8 milliards, 0,7 milliard et 3,5 milliards d'euros ; prend acte avec satisfaction du fait qu'un réexamen des dotations nationales au titre de la cohésion serait opéré en 2024, tenant compte des statistiques les plus récentes disponibles, et pourrait donner lieu à des ajustements à la hausse uniquement, dans la limite de 10 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres ; réaffirme que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne, y compris les régions ultra-périphériques (RUP), et juge nécessaire de veiller à la simplification des procédures et à une plus grande flexibilité des instruments pour assurer une efficacité maximale aux outils de la politique de cohésion ;

Relève que la nouvelle proposition de la Commission propose d'allouer 8 milliards d'euros au fonds européen de la défense, soit 3,4 milliards d'euros de moins que dans la proposition initiale de mai 2018, les crédits consacrés à la mobilité militaire étant par ailleurs fortement réduits ; observe que cette nouvelle proposition est plus satisfaisante que celles présentées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019 puis par le Président du Conseil européen en février 2020 ; juge néanmoins cette proposition insuffisante pour doter le fonds 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 indépendante 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 ; relève l'amélioration proposée par rapport aux propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil et le Président du Conseil européen mais invite à rehausser les crédits consacrés à cette politique à hauteur de la proposition initiale de mai 2018 ;

Regrette que la nouvelle proposition de la Commission ne fasse plus apparaître de crédits dédiés à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) au sein de la zone euro, dont les fonctions seraient partiellement reprises par la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience incluse dans le plan de relance ; bien qu'ayant souligné les insuffisances de l'IBCC tel qu'il avait été envisagé, considère essentiel de réinstaurer un mécanisme de gouvernance et un cadre d'analyse propres à la zone euro, et ce de manière durable, les outils du plan de relance n'ayant qu'une durée limitée ;

Se félicite de la création d'un nouveau programme « UE pour la santé », conformément aux préconisations de l'initiative franco-allemande, afin de répondre aux enjeux apparus lors de la crise de la Covid-19 ;

Regrette la réduction des crédits consacrés au programme Erasmus +, par rapport à la proposition de mai 2018, alors qu'il s'agit d'un programme emblématique de la politique européenne, qui contribue à la rendre concrète auprès des populations ;

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

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 ;

– *Concernant l'instrument de relance de l'Union européenne*

Approuve la répartition générale proposée comprenant 500 milliards d'euros de subventions et garanties et 250 milliards d'euros de prêts ;

Observe que la concentration des engagements de dépenses sur une période relativement courte (2021-2024), justifiée au regard de la nécessité de relancer rapidement l'économie européenne, soulève des enjeux importants en termes de capacité de mise en œuvre, d'ingénierie et d'absorption de ce volume de dépenses ainsi que de concordance entre la réponse de court terme et son inscription dans une stratégie de long terme ; appelle donc à la vigilance en la matière ;

Juge pertinent l'accent mis sur la solvabilité des entreprises et les investissements stratégiques, notamment au travers de l'octroi de garanties permettant d'exercer des effets de levier intéressants ; soutient le renforcement des programmes consacrés à la recherche et à l'innovation ; approuve la proposition de mise en place d'un instrument de soutien à la solvabilité au sein du Fonds européen pour les investissements stratégiques, la création d'une nouvelle facilité stratégique d'investissement au sein du programme Invest EU ainsi que l'abondement du programme « Horizon Europe » ; relève néanmoins que les sommes inscrites au titre du plan de relance en faveur des programmes « Horizon Europe » et « Invest EU » ne correspondent pas à des majorations nettes, les crédits inscrits au titre du cadre financier pluriannuel « socle » étant en retrait par rapport aux propositions formulées par la Commission en mai 2018 ;

Considère que l'inscription de 30 milliards d'euros au titre du fonds pour une transition juste, en complément des 10 milliards d'euros inscrits dans le cadre financier pluriannuel « socle », est une mesure nécessaire en vue d'accompagner la transition vers une économie plus verte et les mutations socio-économiques indispensables dans les territoires les plus touchés ;

Approuve le principe de la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience dotée de 310 milliards d'euros de crédits de subventions et d'une enveloppe de 250 milliards d'euros de prêts, ayant pour objectif de soutenir les investissements et les réformes indispensables à une reprise durable, d'améliorer la résilience économique et sociale des États membres et de soutenir les transitions écologique et numérique, en prenant en compte les différences de situation des États membres au regard des besoins ; observe que cette facilité sera inscrite dans le cadre du Semestre européen, ce qui impliquera un dialogue exigeant entre les États membres et la Commission lors de l'examen des programmes nationaux de réforme, qui intégreront à l'avenir des plans nationaux pour la reprise et la résilience ; demande un renforcement de l'implication des Parlements nationaux dans la mise en œuvre et le suivi du Semestre européen ;

Observe que cette facilité sera inscrite dans le cadre du Semestre européen, ce qui impliquera un dialogue exigeant entre les États membres et la Commission lors de l'examen des programmes nationaux de réforme, qui intégreront à l'avenir des plans nationaux pour la reprise et la résilience ; demande que les Parlements nationaux soient associés à l'élaboration de ceux-ci, et que leur implication dans la mise en œuvre et le suivi du Semestre européen soit renforcée ;

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

Constate, au regard de la nécessaire maîtrise des finances publiques nationales, dégradées par la crise de la Covid-19, et des positions exprimées par certains États membres, que le niveau d'engagement proposé et la perspective d'élaborer un budget ambitieux et de contenir la progression de la part des contributions nationales dans le financement de l'Union ;

Réitère avec force sa position selon laquelle un tel niveau de dépenses suppose, en premier lieu,

de 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, ainsi que d'accroître les ressources propres de l'Union européenne ;

Invite la Commission européenne à clarifier et préciser rapidement ses propositions visant à mettre en place un panier de nouvelles ressources propres, en veillant à assurer une maîtrise de l'imposition globale pesant sur les ménages et les entreprises afin de ne pas dégrader la situation des citoyens de l'Union et de ne pas affaiblir le tissu économique européen ; demande en particulier à la Commission d'apporter des précisions concernant sa proposition de création d'une ressource propre assise sur les activités des grandes entreprises, qui apparaît à ce stade très floue ; rappelle son soutien à la proposition d'abaissement du taux des frais d'assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États membres ;

Rappelle qu'en application de l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la décision sur le système des ressources propres, pour entrer en vigueur, nécessite d'être approuvée notamment par le Parlement français ; demande dès lors de mieux justifier la proposition consistant à relever de manière permanente le plafond de ressources propres à 1,46 % pour les engagements et à 1,40 % pour les paiements, en complément de l'augmentation de 0,6 point de pourcentage prévue à titre temporaire afin de permettre le financement de l'instrument de relance exceptionnel et temporaire destiné à faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19 ;

Soutient le principe d'une révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel afin d'évaluer l'évolution des besoins à la suite de la mise en œuvre de l'instrument de relance et, le cas échéant, d'en tirer les conséquences ;

Demande instamment, conformément aux observations de la Médiatrice européenne, une amélioration de la transparence des trilogues afin d'assurer la bonne information des Parlements nationaux ;

Confirme son souhait 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 ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Rapport n° 303 (2019-2020) du 5 février 2020 fait au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027) (extraits)

(...)

2. Le « Brexit », un catalyseur du débat sur la « valeur ajoutée européenne »

Depuis plus de trois ans, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne cristallise le débat autour des bénéfices associés à l'appartenance d'un État membre à l'Union européenne, qu'ils soient économiques ou sociaux. Les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel n'échappent pas à cette réflexion, dans la mesure où **le budget de l'Union européenne - sa taille et les priorités qu'il finance - conditionne la capacité d'action de l'Union**. Ainsi, dès 2017, la Commission européenne estimait que *« les préoccupations et les attentes des européens devraient être un facteur majeur dans la définition du nouveau budget de l'UE. Ces dernières années ont vu se multiplier les attentes envers l'Union, certains lui demandant de résoudre des problèmes pour lesquels elle n'a ni les compétences, ni les ressources financières »*^{10(*)}.

La suppression de la contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne impose une réflexion aux États membres sur l'ampleur de l'action européenne souhaitée pour les sept prochaines années. **Faut-il réduire le niveau de dépenses en raison du retrait de l'un des principaux contributeurs nets, ou au contraire, l'augmenter pour construire un budget plus ambitieux qui viserait à répondre davantage aux attentes des citoyens ?**

Cet arbitrage oppose nécessairement **les contributeurs nets**, tels que l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, ou encore l'Autriche, **aux bénéficiaires nets**, tels que la Pologne, la Hongrie, la Grèce, la Roumanie. À cet égard, **le positionnement de la France est sujet à une double contrainte** : si elle est **contributeur net au budget européen**, elle est également **l'un des principaux bénéficiaires en volume** de celui-ci, avec **14,3 milliards d'euros de dépenses européennes réalisées en France en 2018**, soit **11,7 %** des dépenses totales de l'Union^{11(*)}.

Dans cette perspective, la Commission européenne a bâti ses propositions pour le prochain CFP autour de **la notion de « valeur ajoutée » de l'Union européenne**^{12(*)}. S'inspirant des principes de subsidiarité et de proportionnalité du droit de l'Union européenne, le concept de la « valeur ajoutée européenne » désignerait des domaines d'intervention dans lesquels la coordination des politiques nationales ne permettrait pas d'atteindre les mêmes résultats, **ce qui entraînerait de facto une priorisation des politiques publiques à financer au niveau de l'Union**. Toutefois, comme l'a regretté à plusieurs reprises la Cour des comptes européenne^{13(*)}, **aucune définition solide** de la « valeur ajoutée européenne » n'a encore été proposée par la Commission européenne.

II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE N'ONT PAS, À CE JOUR, ENCORE PERMIS DE TROUVER UN ACCORD ENTRE L'ENSEMBLE DES ÉTATS MEMBRES

A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE MAI 2018 ONT OUVERT LE DÉBUT DES NÉGOCIATIONS

Le **2 mai 2018**, la Commission européenne a présenté ses propositions relatives au prochain CFP, initiant ainsi le cycle de négociations. Elle a proposé un plafond de dépenses fixé à **1 134 milliards d'euros (prix 2018) en crédits d'engagement, soit 1,11 % du RNB de l'Union européenne**. Elle a ensuite décliné ses propositions sectorielles, pour chacune des rubriques du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

L'appréciation des propositions de la Commission européenne par rapport à l'actuel CFP, prévu pour les années 2014 à 2020, s'est heurtée à une **triple difficulté méthodologique** :

- **les modifications de l'architecture budgétaire** proposées pour la période 2021-2027, en particulier la budgétisation du Fonds européen pour le développement (FED), ne permettent pas une comparaison rubrique par rubrique ;

- **la Commission européenne a présenté ses propositions en euros courants et en euros constants de 2018**, alors que le CFP 2014-2020 était présenté en euros courants et en euros constants de 2011, rendant difficilement lisible l'appréciation de l'évolution du budget ;

- enfin, il n'était pas possible de comparer le CFP 2014-2020 prévu pour **28 États membres** avec des propositions de CFP 2021-2027 prévu pour **27 États membres**.

Ces difficultés méthodologiques ont, à l'ouverture des négociations, été vecteur de confusion, encourageant ainsi le Parlement européen a exprimé « *sa surprise et son inquiétude* »^{14(*)} quant à ces imprécisions.

Afin d'évaluer l'évolution des montants alloués à chacune des politiques de l'Union européenne, **il est proposé de comparer, en euros constants de 2018, les propositions de la Commission européenne avec un CFP 2014-2020 dont les données ont été retraitées pour simuler le retrait du Royaume-Uni**. Sous ces réserves méthodologiques, en euros constants de 2018, et en crédits d'engagement, le volume proposé par la Commission européenne est supérieur de **5 %** à l'actuel cadre financier pluriannuel.

1. « Nouvelles priorités » versus « anciennes politiques » : faut-il hiérarchiser l'action de l'Union européenne ?

En réalité, cette légère progression masque de grandes disparités entre les politiques de l'Union européenne. En effet, la Commission européenne a souhaité renforcer les crédits alloués aux « nouvelles priorités », telles que la recherche, la sécurité, le contrôle des frontières ou encore Erasmus, dont les crédits d'engagement augmentent respectivement de 30 %, 23 %, 207 %, et 92 %.

En revanche, la Commission européenne a proposé d'importantes coupes budgétaires pour les politiques traditionnelles, à savoir la politique agricole commune (PAC), la politique maritime, et la politique de cohésion, qui voient leurs crédits d'engagement diminuer respectivement de 15 % et de 10 %.

(...)

Si ces propositions étaient adoptées sans modification, la France se verrait allouer, au titre de la politique de cohésion, une enveloppe s'élevant à **16 milliards d'euros**, contre **16,8 milliards d'euros** avec l'actuel CFP, soit une baisse de **5 %**. Concernant la PAC, la France recevrait **46,6 milliards d'euros** au titre des paiements directs du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), soit une réduction de **8,6 %** par rapport au CFP actuel. S'agissant du Fonds européen de développement rural (FEADER), la France se verrait allouer une enveloppe de **7,5 milliards d'euros**, soit une baisse de **12 %** de ces crédits^{15(*)}.

La France souscrit pleinement au financement des nouvelles priorités choisies par la Commission européenne, et qui visent à répondre aux défis auxquels l'Union européenne doit faire face. Toutefois, de sérieuses inquiétudes ont été exprimées quant à l'avenir des politiques communes traditionnelles de l'Union européenne, à savoir la politique agricole commune et la politique de cohésion, par l'intermédiaire des Parlements nationaux, mais aussi des Gouvernements **qui craignent une hiérarchisation des politiques de l'Union**.

Ainsi, au-delà des désaccords entre les États contributeurs nets et les bénéficiaires sur le niveau de dépenses de l'Union, **la préservation des budgets de ces deux politiques constitue un second clivage des négociations**. Qu'ils soient bénéficiaires nets ou contributeurs nets de ces politiques, les « amis de la cohésion », composés de la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, la Hongrie, les pays Baltes, la Pologne, souhaitent une sanctuarisation des crédits. **La France, premier bénéficiaire en volume des dépenses agricoles de l'Union, a été à l'origine d'un mémorandum en mai 2018, signé par 20 États membres**, exigeant un budget plus ambitieux pour la politique agricole commune.

2. Un volet « ressources » ambitieux, mais difficilement opérationnel dès le début du cadre financier pluriannuel

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a également présenté ses propositions pour le « paquet ressources propres »^{16(*)}. De façon ambitieuse, elle propose **l'introduction d'un panier de nouvelles ressources propres**, composé des éléments suivants :

- **une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne**, en affectant au budget européen une fraction de 20 % des recettes du total des quotas disponibles pour la mise aux enchères ;
- **une ressource calculée sur la base de la future assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ;**
- **une ressource fondée sur les déchets d'emballages plastique non recyclés.**

Si ces propositions innovantes constituent des pistes de réflexion pour diversifier les ressources propres de l'Union européenne, plusieurs réserves majeures peuvent être formulées.

Premièrement, **les recettes potentielles issues de ces nouvelles ressources ne sont pas réellement de nature à réduire la part des contributions nationales des États membres dans le financement de l'Union**. Par exemple, la Commission européenne estime que les revenus issus de la ressource « carbone » pourraient s'élever à 3 milliards d'euros par an.

Deuxièmement, **ces ressources ne constitueraient pas réellement de « l'argent frais », au sens de ressource supplémentaire.** Les recettes issues des « quotas carbone » sont aujourd'hui affectées aux budgets nationaux : il s'agirait donc uniquement d'une réaffectation au profit de l'Union européenne. De la même façon, la ressource « plastique » ne porte pas bien son nom : il s'agit en réalité de moduler les contributions nationales en fonction du taux de recyclage de chaque État membre.

Enfin, **leur capacité à constituer des ressources pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 interroge**, en particulier pour le projet d'ACCIS, débattu depuis bientôt dix ans par les États membres.

Par ailleurs, la Commission européenne propose deux évolutions qui pourraient avoir des conséquences significatives sur le montant de la contribution française au budget de l'Union européenne.

Profitant du retrait du Royaume-Uni, elle propose **la suppression totale des rabais au cours du prochain cadre financier pluriannuel, et l'abaissement à 10 % du taux de retenue appliqué au titre des frais de perception des droits de douane.** Sur ce dernier point, il faut relever que lorsque les droits de douane reversés par un État membre au budget de l'Union augmentent, sa contribution nationale diminue, car il s'agit d'une ressource d'équilibre. Ainsi, cette proposition se traduirait pour la France par une diminution d'environ **230 millions d'euros par an** en moyenne de sa contribution nationale^{17(*)}.

B. DES DIVERGENCES PERSISTANTES, RETARDANT UN ACCORD DE PRINCIPE SUR LE NIVEAU DE DÉPENSES

1. Le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un niveau de dépenses fixé à 1,3 % du revenu national brut (RNB) européen

Aux termes de l'article 312 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), **le Parlement approuve l'adoption du règlement fixant le cadre financier pluriannuel à la majorité des membres qui le composent**, c'est-à-dire qu'il peut l'accepter ou le rejeter, mais pas l'amender.

Dès le début des négociations, **le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un niveau de dépenses plus ambitieux, établi à 1,3 % du RNB de l'Union européenne à 27 États membres^{18(*)}**, soit un niveau très supérieur à celui proposé par la Commission européenne. Cette proposition vise à conserver, en euros constants, les enveloppes dédiées à la PAC et à la politique de cohésion, tout en finançant les nouvelles priorités de la Commission européenne.

2. Les propositions de compromis de la présidence finlandaise du Conseil n'ont pas apaisé les débats

Afin de faire progresser les négociations, la présidence finlandaise du Conseil a proposé une nouvelle « boîte de négociations » en décembre 2019, sans pour autant convaincre les États membres. Elle a proposé d'établir **un plafond de dépenses à 1 087 milliards d'euros (prix 2018) pour la période 2021-2027, soit 1,07 % du RNB de l'Union.**

Si cette nouvelle proposition donne satisfaction en partie à la France, notamment en augmentant de **10 milliards d'euros l'enveloppe allouée au second pilier de la PAC**, elle est très insatisfaisante sur d'autres sujets, en particulier sur **le fonds européen de la défense** pour lequel il est proposé de lui allouer **6 milliards d'euros**, contre **11,5 milliards d'euros** dans la proposition de la Commission européenne. (...)

Rapport n° 516 (2019-2020) du 16 juin 2020 fait au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 (extraits)

(...)

II. LA COMMISSION EUROPÉENNE PROPOSE UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RENFORCÉ ET UN INSTRUMENT DE RELANCE POUR AFFRONTER UNE CRISE ÉCONOMIQUE SANS PRÉCÉDENT

A. UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RENFORCÉ PAR UN INSTRUMENT DE RELANCE TEMPORAIRE

1. Une position de compromis pour le cadre financier pluriannuel « socle » par rapport à celles discutées au Conseil européen de février dernier

Le 27 mai dernier, la Commission européenne a présenté ses nouvelles propositions pour le prochain CFP. Conformément aux orientations fixées par le Conseil européen, **elles s'articulent avec un nouvel instrument dédié à la relance européenne, intitulé « Next Generation EU »** (cf. *infra*).

S'agissant du CFP dit « socle », c'est-à-dire indépendamment des crédits provenant de l'instrument de relance, la Commission européenne propose un niveau de dépenses fixé à **1 100 milliards d'euros** en crédits d'engagement pour la période 2021-2027, soit **une position intermédiaire** entre le CFP actuel et le plafond proposé en mai 2018. **Ce plafond est également très proche de celui proposé au Conseil européen en février 2020 (1 082 milliards d'euros), témoignant ainsi d'une cristallisation des discussions autour de cette valeur.**

Alors qu'au début des négociations, la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres ont souvent exprimé leurs objectifs respectifs de plafond de dépenses en **pourcentages de revenu national brut de l'Union européenne (RNB), cet indicateur est aujourd'hui écarté des débats**, eu égard à la contraction attendue du RNB européen dans les prochains mois.

La Commission européenne a confirmé les grandes orientations fixées pour le budget pluriannuel en 2018, et a réaffirmé la nécessité d'accompagner budgétairement **la transition écologique et numérique** de l'Union. Alors que certains États membres s'étaient exprimés en faveur d'une remise en cause, au moins partielle, du « **Pacte vert pour l'Europe** », la Commission européenne a maintenu ses objectifs, conformément à la feuille de route adoptée par le Conseil européen le 23 avril dernier.

Si le rapporteur salue l'augmentation des crédits dédiés au second pilier de la politique agricole commune (PAC), de 5 milliards d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission, et de près de 4 milliards d'euros pour le premier pilier, il regrette que la Commission européenne entérine une réduction de 10 % du budget alloué à la PAC et à la politique maritime par rapport au CFP 2014-2020. Le constat est également le même en ce qui concerne la politique de cohésion, dont l'enveloppe proposée est de 17,5 milliards d'euros inférieure à celle présentée en 2018.

Le rapporteur s'inquiète également de la baisse de 30 % des crédits dédiés au fonds européen de défense. Il rappelle que le développement d'une autonomie stratégique européenne suppose que l'Union renforce rapidement sa capacité opérationnelle, et ne peut se permettre de réduire aussi drastiquement ses ambitions.

Alerté par les réductions proposées par la présidence Finlandaise à la fin de l'année 2019, le Sénat a d'ailleurs adopté une résolution européenne à ce sujet le 17 février 2020¹.

En tout état de cause, l'appréciation des enveloppes proposées pour chacune des rubriques budgétaires doit tenir compte des crédits issus de l'instrument de relance. En effet, la Commission européenne propose que cet instrument temporaire, et faisant l'objet d'un financement *ad hoc* (cf. *infra*), augmente les crédits prévus dans le CFP 2021-2027. Ainsi, l'intégralité des crédits provenant de l'instrument « *Next Generation EU* » transiteront par le CFP 2021-2027.

Nouvelles propositions de la Commission européenne pour le CFP « socle » 2021-2027

(en milliards d'euros (prix 2018), et en crédits d'engagement)

	CFP 2014- 2020*	Propositions de mai 2018 CFP 2021-2027	Propositions de mai 2020 CFP 2021-2027
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	116,36	166,30	140,66
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	387,25	391,97	374,46
<i>Fonds européen de développement régional</i>	196,56	200,62	196,89
<i>Fonds de cohésion</i>	75,85	41,37	40,68
<i>Fonds social européen</i>	96,22	89,69	86,28
<i>Erasmus</i>	13,70	26,37	24,60
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	399,61	336,62	357,03
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	286,14	254,25	258,25

¹ Résolution européenne n°61 (2019-2020) du 1^{er} février 2020 sur le fonds européen de la défense.

Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)	96,71	70,04	75,01
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	6,24	5,45	5,93
Rubrique 4 » Migration et Gestion des frontières »	10,05	30,83	31,12
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	1,96	24,32	19,42
Fonds européen de défense	-	11,45	8,00
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	96,30	108,93	102,71
Rubrique 7 « Administration publique »	70,79	75,60	74,60
Total	1 082,32	1 134,58	1 100

* Avec 27 États membres et en incluant le Fonds européen de développement. Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : Données issues des communications de la Commission européenne du 2 mai 2018 (COM(2018) 321 final) et du 27 mai 2020 (COM(2020) 442 final), et d'une note du secrétariat de la commission des budgets du Parlement européen intitulée « A preliminary analysis of President Michel's figures », en date du 18 février 2020

2. L'instrument de relance temporaire vient abonder les rubriques budgétaires du cadre financier pluriannuel...

Dans le même esprit que celui de l'initiative franco-allemande pour la relance, **la Commission européenne propose que les fonds mobilisés par l'instrument de relance « Next Generation EU » soient concentrés sur le début du prochain CFP, soit avant le 31 décembre 2024².**

Doté d'une enveloppe de **750 milliards d'euros**, dont **250 milliards d'euros de prêts** et **500 milliards d'euros de subventions et de garanties**, il vise à augmenter temporairement les capacités financières de l'Union européenne en levant des ressources sur les marchés financiers (*cf. infra*), alors que les dépenses de l'Union européenne ne sont actuellement financées que par ses ressources propres.

De façon thématique, la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, a présenté les trois principaux axes de cet instrument³.

Le premier axe vise à aider les finances publiques des États membres à se remettre des conséquences économiques de la crise sanitaire. Le principal dispositif de ce premier axe repose sur un nouvel instrument, la « **facilité pour la reprise et la résilience** », intégrant l'enveloppe de **250 milliards d'euros de prêts** du fonds de relance et **310 milliards d'euros de subventions** (*cf. infra*). Ce premier axe intègre également le dispositif « **REACT-EU** » qui constitue un afflux supplémentaire de crédits dédiés à la politique de cohésion. Ce

² COM(2020) 442 final, p. 3.

³ Cf. discours de Madame la Présidente von der Leyen lors de la session plénière du Parlement européen sur le nouveau CFP, les ressources propres et le plan de relance.

dispositif s'élève à **50 milliards d'euros** qui seront consommés avant la fin de l'année 2022. La Commission propose de dégager **5 milliards d'euros** au titre de ce dispositif dès 2020, donc dans le cadre du CFP actuel, afin de renforcer « l'initiative d'investissement en réponse au coronavirus » mise en place depuis le mois de mars.

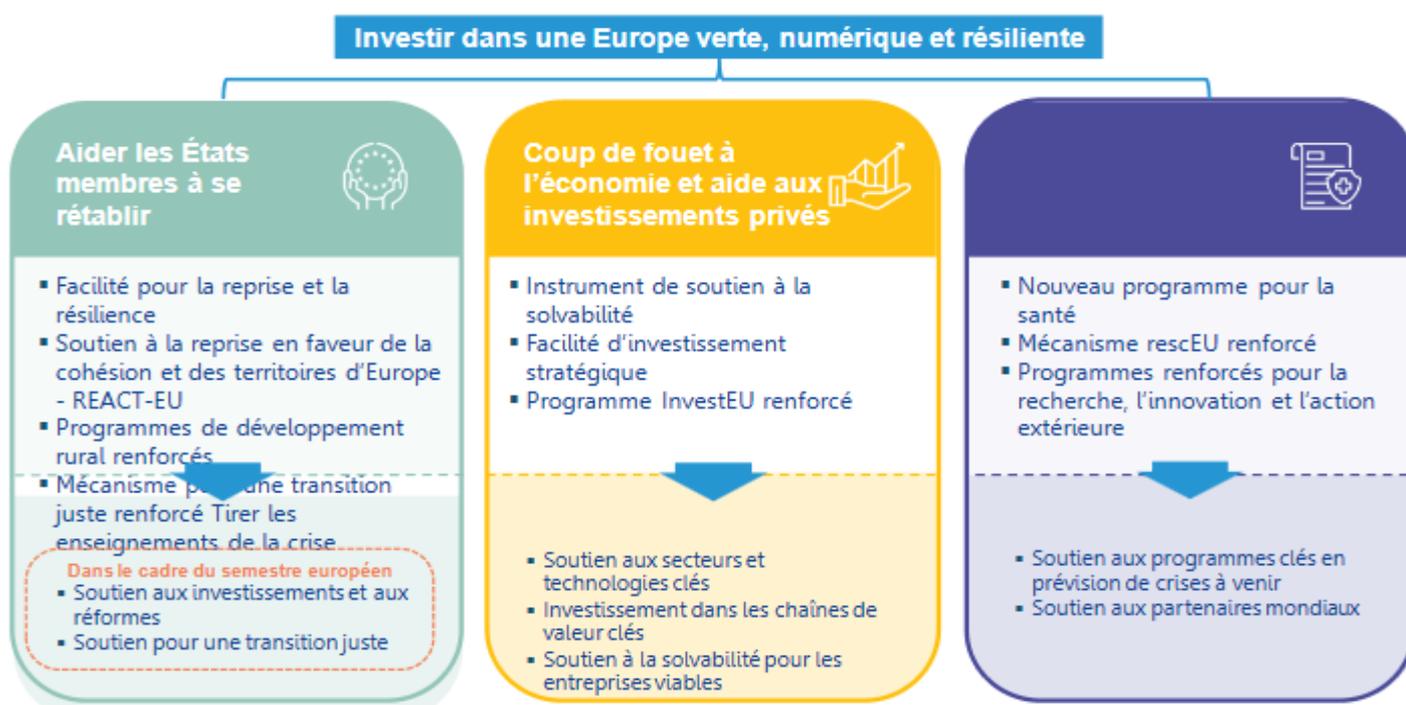
Le deuxième axe thématique du fonds de relance vise à soutenir l'investissement privé. Ce soutien se traduit par **un renforcement des crédits du programme « Invest EU »**, qui succède au « plan Juncker », d'un montant de **15 milliards d'euros**. En outre, sont créés deux nouveaux instruments :

- **la facilité d'investissement stratégique**, créée au sein du programme « Invest EU ». Son objectif est de garantir des investissements visant à renforcer « *notre résilience et notre autonomie stratégique en ce qui concerne l'ensemble des technologies et chaînes de valeur clés* »⁴ ;

- **l'instrument de soutien à la solvabilité** destiné à répondre aux besoins de liquidité et de solvabilité des entreprises en difficultés. Il est proposé que cet instrument soit opérationnel dès 2020 et doté d'un budget de 31 milliards d'euros dont 26 milliards au titre du fonds de relance, permettant de garantir 300 milliards d'euros de liquidités.

Enfin, le troisième axe vise à tirer les leçons de la crise, en créant **un nouveau programme renforçant la sécurité et la coopération dans le domaine de la santé**, en développant le **mécanisme de protection civile de l'Union**, et en **majorant les crédits d'autres programmes du budget européen permettant de mettre en œuvre les priorités identifiées comme étant stratégiques**, tels que le programme pour une Europe numérique ou encore le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Les trois axes thématiques de l'instrument de relance



⁴ COM(2020) 456 final, p.6.

Source : Commission européenne (COM(2020) 442 final)

D'un point de vue budgétaire, l'instrument de relance, d'un montant de 750 milliards d'euros en crédits d'engagement, peut être présenté comme regroupant les deux composantes suivantes :

- **190 milliards d'euros venant abonder les programmes existants, ou nouvellement créés** du CFP tel que précédemment détaillé ;

- **560 milliards d'euros dédiés à la « facilité pour la reprise et la résilience »**, qui constitue la clé de voûte du dispositif. Les modalités d'allocation des crédits entre les États membres répondent à une logique différente de celles des fonds européens classiques (*cf. infra*).

Les différentes rubriques du CFP étant désormais abondées en partie par l'instrument de relance temporaire, **le budget qui leur est alloué sur la période 2021-2027 doit intégrer à la fois les crédits relevant du CFP « socle » et ceux relevant de l'instrument temporaire**, et donc financés à partir des ressources levées sur les marchés financiers par la Commission européenne.

L'intégration des crédits provenant de l'instrument de relance au CFP permet de constater **plusieurs effets de transferts entre le CFP « socle » et l'instrument de relance**. En effet, alors que certaines rubriques du CFP « socle » apparaissent en baisse dans les nouvelles propositions de la Commission européenne, leurs enveloppes budgétaires sont en réalité en augmentation pour la période 2021-2027 après la prise en compte des crédits de « *Next Generation EU* ».

Par exemple, en mai 2018 la Commission européenne a proposé une enveloppe de **86,6 milliards d'euros** en crédits d'engagement⁵ pour la période 2021-2027 pour le programme « **Horizon Europe** ». En mai 2020, la Commission propose de porter à **94,4 milliards d'euros** le budget dédié à ce programme, conformément aux orientations fixées en matière de soutien à la recherche et à l'innovation, **dont 13,5 milliards d'euros au titre de l'instrument de relance temporaire**. Ainsi, le CFP « socle » fournit 80,9 milliards d'euros soit près de 6 milliards d'euros de moins qu'initialement proposé.

Le rapporteur considère que ces effets de transferts importent peu dans la mesure où l'abondement via l'instrument de relance permet de concentrer dès le début du prochain CFP **des efforts budgétaires conséquents**, et soutenant la relance économique.

Toutefois, ces effets de transferts, non étayés par la Commission européenne, apparaissent moins justifiables dès lors qu'ils permettent de financer des politiques publiques dont le lien avec les conséquences économiques de la crise sanitaire sont plus ténus.

Ainsi, **le rapporteur s'interroge sur le montant du budget dédié à l'action extérieure de l'Union européenne**. En mai 2018, la Commission a proposé de consacrer **93 milliards d'euros** environ sur la période 2021-2027 à cette rubrique budgétaire. Désormais, la

⁵ Et en prix 2018.

Commission propose d'y dédier **105 milliards d'euros environ**, soit une hausse de **13 %**, dont **89 milliards d'euros** au titre du CFP « socle », et **15,5 milliards d'euros** au titre de l'instrument de relance.

Dans sa communication, la Commission justifie cette hausse par la nécessité de « *soutenir ses partenaires - en particulier dans les Balkans occidentaux, les pays du voisinage et le reste de l'Afrique - dans les efforts qu'ils déploient pour lutter contre l'impact de la pandémie et en surmonter les conséquences* »⁶. **Le rapporteur questionne le type de mesures supplémentaires qui seraient financées par cette hausse budgétaire, ainsi que le contrôle de l'efficacité de la dépense réalisée.**

3. ... et financer les réformes et les projets d'investissement des États membres via la « facilité pour la reprise et la résilience »

La « facilité pour la reprise et la résilience » constitue **la clé de voûte** de l'instrument de relance dans la mesure où elle **concentre la totalité des prêts** (250 milliards d'euros) pouvant être accordés et **les deux tiers des subventions de l'instrument**. Elle a vocation à intervenir de façon complémentaire aux autres programmes du budget européen et à apporter « *un soutien financier à grande échelle pour les investissements publics et les réformes qui rendent les économies des États membres plus résilientes* »⁷.

De façon relativement proche de la philosophie de la politique de cohésion, ce dispositif devra « *contribuer à améliorer la capacité de résilience et d'ajustement des États membres, en atténuant les répercussions économiques et sociales de la crise et en soutenant les transitions écologique et numérique* »⁸.

L'objectif de ce dispositif est de permettre **une adéquation entre l'instrument de relance, financé par un emprunt réalisé sur les marchés financiers, et les priorités présentées dans le cadre du semestre européen**. Par conséquent, les États membres qui souhaiteront bénéficier d'une subvention ou d'un prêt devront présenter à la Commission européenne un plan spécifique, détaillant les projets de réformes et d'investissement publics envisagés. Ce plan prendra la forme d'une **annexe distincte du programme national de réforme (PNR) et devra être transmis au plus tard le 30 avril de chaque année**.

Le plan devra justifier dans quelle mesure il permettra de **renforcer le potentiel de croissance de l'État membre**, et de **contribuer à la convergence économique, sociale et territoriale** au sein de l'Union européenne. Il devra également être cohérent avec les priorités par pays recensées dans le cadre du semestre européen, les PNR, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat, les plans pour une transition juste et les accords de partenariat et programmes opérationnels adoptés au titre des fonds structurels de l'Union⁹.

S'agissant des subventions, **les États membres pourront recevoir une contribution d'un montant maximal fixé selon une clé d'allocation**. Cette clé est calculée selon **la population de l'État membre, en proportion inverse du produit intérieur brut par habitant et sur la**

⁶ COM(2020) 442 final, p.12.

⁷ COM(2020) 408 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience.

⁸ Idem.

⁹ Cf. article 15 de la proposition de règlement précitée.

base du taux de chômage constaté entre 2015 et 2019¹⁰. Cette clé d'allocation permet à la France d'être le troisième bénéficiaire de ce dispositif, à hauteur de **32,2 milliards d'euros environ**, derrière l'Italie (63,4 milliards d'euros) et l'Espagne (61,6 milliards d'euros).

Le rapporteur s'interroge sur la pertinence des critères retenus afin de déterminer l'allocation des subventions de la « facilité pour la reprise et la résilience ». En effet, ces critères apparaissent plus proches de ceux en vigueur pour les fonds de la politique de cohésion, que de critères permettant de répondre aux besoins de financements des économies les plus exposées à la crise.

Si la Commission européenne semble justifier le choix de cette clé d'allocation par sa capacité à évaluer le potentiel de rebond d'une économie, **le rapporteur considère que la vocation première de cet instrument est de répondre aux difficultés économiques résultant directement de la crise sanitaire**. Ainsi, la prise en compte, parmi d'autres indicateurs, de la contraction du produit intérieur brut imputable aux mesures de confinement de la population pourrait être pertinente.

S'agissant des prêts, les États membres ne peuvent recevoir un montant supérieur à **4,7 % de leur RNB¹¹**.

Par ailleurs, le rapporteur relève **le rôle prépondérant de la Commission européenne** dans l'évaluation des plans présentés par les États membres afin de pouvoir bénéficier des crédits de la « facilité pour la reprise et la résilience ». Certes, la proposition de règlement prévoit que la Commission européenne communique au Parlement européen et au Conseil les plans pour la reprise et la résilience approuvés (article 21), mais la décision d'approbation revient bien à la Commission européenne (article 17).

Au regard du montant significatif des subventions pouvant être accordées au titre de cet instrument, le rapporteur souhaite insister sur la nécessité d'associer pleinement les Parlements nationaux à l'élaboration de ces plans, en particulier dans la définition des projets d'investissement public pouvant être financés. La commission des finances a adopté, à l'initiative du rapporteur, **un amendement en ce sens (COM.6)**.

Enfin, **le rapporteur souhaite souligner que l'accroissement de la force de frappe du budget européen doit être accompagné du souci de l'efficacité de la dépense engagée par l'Union européenne**. Ainsi, ces dépenses renforcées doivent être mobilisées de façon efficace, et doivent s'accompagner d'un engagement accru des États membres et de la Commission européenne en matière de lutte contre la fraude, qu'il s'agisse de la fraude aux fonds européens ou de la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée. **La commission des finances a adopté un amendement en ce sens, à l'initiative du rapporteur (COM.2)**.

Nouvelles propositions de la Commission européenne pour le CFP 2021-2027 avec l'instrument de relance

(en milliards d'euros (prix 2018), et en crédits d'engagement)

¹⁰ Annexe I de la proposition de règlement précitée.

¹¹ Article 12 de la proposition de règlement précitée.

	Propositions de mai 2018 CFP 2021-2027	Propositions de mai 2020 CFP 2021-2027 avec l'instrument « <i>Next Generation EU</i> »		
		CFP « socle »	« <i>Next Generation EU</i> »	Total CFP « socle » + « <i>Next Generation EU</i> »
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	166,30	140,66	69,80	210,46
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	391,97	374,46	610,00	984,46
<i>Fonds européen de développement régional</i>	200,62	196,89	-	196,89
<i>Fonds de cohésion</i>	41,37	40,68	-	40,68
<i>Fonds social européen</i>	89,69	86,28	-	86,28
<i>Erasmus</i>	26,37	24,60	-	24,60
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>	-	-	560,00	560,00
« <i>REACT-UE</i> »	-	-	50,00	50,00
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	336,62	357,03	45,00	402,03
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	254,25	258,25	-	258,25
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	70,04	75,01	15,00	90,01
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	5,45	5,93	-	5,93
<i>Fonds pour une transition juste</i>	-	10,00	30,00	40,00
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	30,83	31,12	-	31,12
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	24,32	19,42	9,70	29,12
<i>Fonds européen de défense</i>	11,45	8,00	-	8,00
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	108,93	102,71	15,50	118,21
Rubrique 7 « Administration publique »	75,60	74,60	-	74,60
Total	1 134,58	1 100,00	750,00	1 850,00

Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : tableau simplifié à partir des données issues des communications de la Commission européenne du 2 mai 2018 (COM(2018) 321 final) et du 27 mai 2020 (COM(2020) 442 final)

Le rapporteur souligne que la Commission européenne intègre dans sa communication le montant total des prêts disponibles au titre de la « facilité pour la résilience et la reprise », soit 250 milliards d'euros, parmi les crédits disponibles au titre du budget européen.

[...]

B. LE FINANCEMENT DE L'INSTRUMENT DE RELANCE MET L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS MEMBRES FACE À DES CHOIX DIFFICILES

1. Limiter la progression des contributions nationales est nécessaire au regard de la dégradation des finances publiques des États membres

Lors de l'examen en février 2020 de la précédente proposition de résolution européenne sur le CFP, **le rapporteur avait affirmé sa conviction selon laquelle un budget européen ambitieux était nécessaire pour consolider la « valeur ajoutée européenne »**. En effet, ce que les États membres ne peuvent accomplir au niveau de l'Union européenne, ils devront le faire seuls, en puisant dans leur budget national, en particulier dans des domaines aussi stratégiques que la recherche ou la défense.

La crise actuelle n'a pas remis en cause les fondements de cette analyse, et a démontré, au contraire, l'intérêt d'une mobilisation accrue du budget européen.

Toutefois, **l'équation budgétaire d'autant plus difficile à boucler**. Le principal défi de celle-ci résidait, jusqu'à présent, dans la suppression de la contribution du Royaume-Uni au budget européen, entraînant une perte sèche de ressources estimée à **10 milliards d'euros par an environ**. **Cette difficulté budgétaire reste un obstacle de premier plan, qui ne saurait être éclipsé par la mise en œuvre de l'instrument de relance et du CFP renforcé**. C'est pour cette raison que **la commission des finances a adopté un amendement, à l'initiative du rapporteur, pour rappeler que le contexte du « Brexit » demeure un élément central des négociations en cours (COM.1)**.

Avant même que le CFP 2021-2027 n'intègre l'instrument de relance, les propositions précédemment débattues se traduisaient toutes par une **hausse significative de la contribution de la France**¹² au budget de l'Union européenne.

Le rapporteur avait ainsi indiqué que les **propositions de la Commission européenne** de mai 2018 se traduiraient par une contribution française¹³ annuelle moyenne de **28,4 milliards**

¹² Cf. rapport n°303 (201ç-2020) de Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des finances sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027).

¹³ Incluant les droits de douane et le versement de la ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

d'euros¹⁴ sur la période 2021-2027, soit une augmentation de **6,9 milliards d'euros** par rapport à 2014-2020 (+ 30 % environ).

Avec la proposition finlandaise, l'augmentation annuelle moyenne serait comprise entre **5,2 milliards d'euros** et **7,2 milliards d'euros**, soit un montant annuel moyen compris entre **26,6 milliards d'euros** et **28,6 milliards d'euros¹⁵**.

Si cette augmentation paraissait déjà significative avant la crise de la Covid-19, elle est désormais massive compte tenu de la dégradation des finances publiques anticipée pour l'année 2020, marquée par une contraction de 11 % du produit intérieur brut¹⁶.

À compter de 2028, la contribution de la France au budget européen devra vraisemblablement être encore majorée en raison du remboursement de l'emprunt réalisé, dans une proportion encore indéfinie, et qui dépendra du poids relatif de la ressource RNB de la France.

2. Le débat sur l'introduction de nouvelles ressources propres doit être abordé avec lucidité

Dans ce contexte, la question de l'introduction de nouvelles ressources propres se pose avec une acuité particulière. Pourtant, **le rapporteur a déjà pointé l'insuffisance des propositions de la Commission européenne sur le sujet (cf. supra), probablement imputable au caractère particulièrement sensible politiquement de ce débat.**

Dans ses propositions de 2018, la Commission européenne avait déjà évoqué un panier de nouvelles ressources propres, composé des éléments suivants :

- **une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne**, en affectant au budget européen une fraction de 20 % des recettes du total des quotas disponibles pour la mise aux enchères ;

- **une ressource calculée sur la base de la future assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ;**

- **une ressource fondée sur les déchets d'emballages plastique non recyclés.**

À l'époque, le rapporteur avait déjà formulé plusieurs réserves majeures sur ces propositions, notamment le fait que **ces ressources ne constitueraient pas réellement de « l'argent frais », au sens de ressource supplémentaire.** Les recettes issues des « quotas carbone » sont aujourd'hui affectées aux budgets nationaux : il s'agirait donc uniquement d'une réaffectation au profit de l'Union européenne. De la même façon, la ressource « plastique » ne porte pas bien son nom : il s'agit en réalité de moduler les contributions nationales en fonction du taux de recyclage de chaque État membre.

¹⁴ L'ensemble de ces chiffrages sont réalisés en euros courants.

¹⁵ Selon les scénarios retenus pour le calcul des ressources de l'Union car la proposition finlandaise ne tranche pas la totalité du volet ressources.

¹⁶ D'après les prévisions retenues dans le projet de loi de finances rectificative n°3 déposé le mercredi 10 juin 2020.

En outre, le rapporteur s'interrogerait déjà sur **leur capacité à constituer des ressources pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027**, en particulier pour le projet d'ACCIS, débattu depuis bientôt dix ans par les États membres.

Dans sa communication du 27 mai 2020¹⁷, la Commission européenne n'évoque plus la ressource basée sur une ACCIS, mais elle mentionne de nouvelles pistes :

- **une ressource issue d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières**, c'est-à-dire une taxe sur les importations en provenance de pays tiers ne respectant pas les normes environnementales. La Commission européenne estime que les recettes afférentes pourraient s'élever entre 5 et 14 milliards d'euros par an ;

- **une ressource fondée sur « les activités des grandes entreprises »** dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros, et qui pourrait contribuer au budget européen à hauteur de 10 milliards d'euros, sans en préciser les contours ;

- **une ressource fondée sur « un impôt sur le numérique »**, en s'appuyant sur les travaux actuellement menés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et dont les recettes pourraient s'élever à 1,3 milliard d'euros. En effet, la Commission européenne « *se tient prête à agir si aucun accord n'émerge au plan mondial* »¹⁸.

Au regard des recettes potentielles de ces nouvelles ressources, **la Commission européenne estime que si elles étaient mises en œuvre avant 2024, « les contributions nationales des États membres au cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 pourraient baisser, en proportion de leur économie, par rapport à leurs contributions de 2020 »**.

Le rapporteur s'étonne de l'optimisme affiché par la Commission européenne et par plusieurs observateurs.

Premièrement, **il semble raisonnable d'émettre quelques doutes sur la perspective d'une entrée en application de ces nouvelles ressources propres d'ici à 2024**, eu égard aux réticences historiques des États membres à progresser sur le sujet, et notamment sur la question de la taxe sur les services numériques.

Deuxièmement, s'il partage l'objectif d'introduire de nouvelles ressources se conformant aux ambitions du « pacte vert européen », **il rappelle que la pérennité des recettes issues du système d'échange de droits d'émission repose sur une tendance haussière du prix du carbone**. Or, l'abandon de la trajectoire de la taxe carbone en France en 2019 a montré toute la difficulté à mettre en œuvre un dispositif similaire. **S'agissant de la taxe sur les déchets plastique, ses recettes ont, par nature, vocation à diminuer** à mesure que de nouvelles pratiques de production et de consommation s'instaureront.

Enfin, **le rapporteur s'inquiète de l'absence de précision sur une éventuelle taxe sur les grandes entreprises**, d'autant que les discussions relatives à l'ACCIS se sont enlisées depuis plusieurs années.

¹⁷ COM(2020) 442 final, p.16.

¹⁸ Idem, p.17.

Sur ce dernier point, **la commission des finances s'était exprimée en décembre 2016 sur le projet d'ACCIS** présenté par la Commission européenne, à l'occasion de l'adoption d'une proposition de résolution européenne¹⁹. **Si la commission des finances avait salué l'initiative** de la Commission européenne, elle avait également souligné **les points de vigilance** suivants :

- **l'approche en deux temps de la Commission**, d'abord en établissant une assiette commune puis ensuite établir la consolidation de l'impôt, retardant le plein effet des dispositions en matière de lutte contre l'évasion fiscale ;

- **le fait que le projet d'une assiette commune ne doit pas priver les États membres des instruments fiscaux soutenant des politiques publiques**, tels que le crédit impôt-recherche (CIR) ;

- **le projet d'ACCIS tel que présenté semblait mal adapté aux entreprises numériques**, notamment parce que la clé de répartition des recettes fiscales ne tient pas compte des actifs incorporels.

Cette proposition n'a pas fait l'objet de progrès significatif, et le dossier semble bloqué au Conseil.

S'agissant de « l'impôt sur le numérique », la Commission européenne a présenté le 21 mars 2018 deux propositions de directives²⁰, envisageant deux solutions :

- **à court terme**, une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises, instaurée de façon temporaire ;

- **à long terme**, l'introduction d'un critère de « présence numérique significative » dans les règles de taxation fiscale internationales.

La commission des finances s'était d'ailleurs exprimée sur ces propositions en adoptant **une proposition de résolution devenue résolution du Sénat le 22 mai 2018**^{38(*)}. Toutefois, aucun accord n'a été trouvé entre les États membres sur ce sujet, en dépit de l'adoption de taxes sur les services numériques par plusieurs d'entre eux, tels que la France et l'Italie.

En tout état de cause, **le rapporteur partage pleinement les dispositions de la proposition de résolution européenne affirmant que l'instauration d'un panier de nouvelles ressources propres ne doit pas peser sur les ménages ni les entreprises**, afin de ne pas dégrader la situation des citoyens européens ni affaiblir le tissu économique européen.

Conformément à la proposition initiale de 2018 de la Commission européenne, **le rapporteur rappelle que, s'agissant des ressources propres, la priorité pour le prochain CFP doit**

¹⁹ Résolution européenne n°55 (2016-2017) sur les propositions de directives du Conseil COM(2016) 683 final concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM(2016) 685 final concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

²⁰ Proposition de directive COM(2018) 147 final du Conseil de l'Union européenne établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative du 21 mars 2018 ; proposition de directive COM(2018) 148 final du Conseil de l'Union européenne concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques du 21 mars 2018.

être la suppression totale du système de rabais et de compensation. Or, la suppression des rabais et des compensations étant de nature à augmenter significativement les contributions nationales de plusieurs États membres déjà contributeurs nets, tels que l'Allemagne, l'Autriche, et les Pays-Bas, **le rapporteur craint que cette proposition fasse l'objet d'une « monnaie d'échange » pour permettre de trouver un accord sur le CFP et l'instrument de relance.**

Par conséquent, **la commission des finances a adopté un amendement, à l'initiative du rapporteur, afin de réaffirmer que la suppression des rabais doit constituer une priorité de premier ordre dans les négociations (COM.7).**

(...)

Rapport général n° 140 du 21 novembre 2019 fait au nom de la commission des Finances du Sénat par M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de Finances adopté par l'Assemblée nationale pour 2020, Tome II, Fascicule 2, Affaires européennes, rapporteur spécial : Patrice Joly (extraits)

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Pour l'exercice 2020, la contribution totale de la France au budget de l'Union européenne est estimée à **23,2 milliards d'euros**, dont **21,3 milliards d'euros de prélèvement sur recettes (PSRUE)** et **1,8 milliard d'euros de droits de douane** versés directement au budget de l'Union européenne. Le PSRUE pour 2020 est supérieur de **692 millions d'euros** par rapport au montant exécuté en 2018, soit une progression de **3,4 %**, et de **143 millions d'euros** par rapport au montant actualisé pour 2019.

2. La contribution de la France au budget de l'Union européenne aurait dû significativement augmenter en 2020, qui constitue le dernier exercice budgétaire du cadre financier pluriannuel pour les années 2014 à 2020. Ainsi, **la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 avait anticipé une hausse de 3,4 % du montant du PSRUE entre 2019 et 2020**. Toutefois, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une progression plus mesurée, de l'ordre de 0,7 %, en rapport avec le rythme prévisionnel de consommation des crédits qui reste désespérément faible, et ne contribue pas au soutien de l'activité économique autant qu'il le devrait.

3. Si l'évaluation du montant du prélèvement sur recettes en loi de finances constitue toujours un exercice délicat, celui prévu pour 2020 est soumis à de **nombreux aléas**. D'une part, **il est conditionné par le rythme de consommation des fonds européens**, en particulier ceux relatifs à la politique de cohésion, alors que le cadre financier pluriannuel s'achève fin 2020. D'autre part, **le règlement financier du « Brexit » fait peser des incertitudes sur le montant évalué**.

4. En 2018, la France n'est plus le deuxième mais le troisième contributeur au budget de l'Union européenne, derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni. Toutefois, elle demeure le **deuxième bénéficiaire des dépenses** de l'Union européenne en volume, étant donné que les dépenses réalisées en France ont progressé de 9 % pour s'établir à **14,8 milliards d'euros**.

5. À plus long terme, le niveau de la contribution de la France au budget de l'Union sera évidemment **déterminé par l'issue des négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel**. À l'heure actuelle, ces dernières peinent à surpasser les clivages budgétaires entre les différents États membres, traduisant **des visions asymétriques de l'avenir de l'Union européenne à 27 États membres**.

6. Le projet de budget de l'Union européenne pour 2020, présenté le 5 juin 2019, s'inscrit dans la continuité du précédent. La Commission européenne a proposé un montant de **168,3**

milliards d'euros en crédits d'engagement, soit une hausse de **1,3 %** par rapport à 2019, et de **153,6 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une hausse de **3,5 %**. Le Parlement européen s'est opposé à ce projet de budget en octobre dernier, et a proposé une hausse significative, de deux milliards d'euros environ, **des dépenses en faveur du climat**, en ligne avec les priorités affichées par l'agenda de la prochaine Commission européenne.

7. Budget charnière entre la fin du cadre financier pluriannuel et le renouvellement institutionnel issu des élections européennes de mai 2019, l'année 2020 sera **déterminante** pour définir les priorités budgétaires de l'Union européenne pour les sept années à venir avec l'adoption d'un nouveau cadre financier pluriannuel. Celui-ci devrait intégrer une ligne budgétaire dédié à un « **instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité** » de la zone euro, dont l'enveloppe reste à définir, et le renforcement des actions en matière environnementale et dans le domaine social, en résonance avec les attentes de nos concitoyens européens, tels que les résultats des élections européennes ont permis de les appréhender.

8. Alors que les appels à la relance budgétaire se multiplient au sein de l'Union européenne afin de résorber les déséquilibres macroéconomiques qui fragilisent la stabilité économique, **votre rapporteur spécial regrette qu'une enveloppe budgétaire plus ambitieuse n'ait pas été retenue** pour cet « instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité » à l'issue de ces négociations de longue haleine.

9. L'installation de la prochaine Commission européenne d'ici la fin de l'année a permis d'établir les priorités de l'Union européenne pour les prochaines années. Parmi l'agenda présenté par Ursula von der Leyen, celle-ci a ouvert la voie à un **système européen de réassurance des prestations chômage**. En déclarant souhaiter « *une meilleure protection pour ceux qui perdent leur emploi lorsque notre économie est sévèrement touchée* », elle a placé ce système au cœur du débat relatif à la fonction de stabilisation du budget européen. Sans constituer une spécificité de « instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité » de la zone euro, le budget de l'Union européenne pourrait constituer **un vecteur de ce système de réassurance**.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne les crédits dédiés à la participation de la France au budget de l'Union européenne.

(...)

« La procédure d'adoption du budget européen » in Florence Chaltiel et Serge Guillon : *Le système décisionnel de l'Union européenne*, La Documentation Française, collection réflexeurope, 2019, pp. 204-240 (*extraits*)

LES CARACTÉRISTIQUES DU DROIT BUDGÉTAIRE EUROPÉEN

Les bases juridiques

En matière budgétaire, le TFUE définit les principes généraux régissant la procédure budgétaire, pose le principe du financement du budget par les ressources propres, définit le cadre financier pluriannuel établi pour au moins cinq ans, précise le déroulement de l'exercice budgétaire annuel et fixe les modalités de l'exécution et du contrôle budgétaires.

Les dispositions budgétaires du TFUE sont précisées par une série d'actes législatifs et en particulier :

- La décision sur les ressources propres du 26 mai 2014, ultime révision d'un premier texte datant de 1970, qui fixe à 1,23 % de la somme des RNB (revenu national brut) des États membres le plafond des ressources propres (expression utilisée pour souligner qu'elles ne résultent pas de simples transferts budgétaires nationaux) et qui maintient la structure générale de ces ressources. Cette décision adoptée à l'unanimité a été soumise à la ratification des États membres ;
- L'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ;
- Le règlement financier n° 966/2012 relatif aux règles financières applicables au budget de l'Union qui précise les principes et les procédures régissant l'établissement, l'exécution et le contrôle du budget de l'UE. Il s'accompagne de règles d'application qui contiennent des dispositions plus détaillées et plus techniques. Fin 2016, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition de règlement révisé, proposition examinée par le Parlement européen à l'automne 2018.

Les spécificités

Le budget européen est régi par les règles budgétaires classiques : l'annualité (du 1^{er} janvier au 31 décembre), l'unité, l'universalité, la spécialité et l'équilibre.

Mais il présente aussi plusieurs particularités qui le différencient des budgets nationaux :

- Le processus d'élaboration du budget privilégie l'accroissement des dépenses sur les économies. La Direction du budget de la Commission européenne est en effet avant tout soucieuse d'obtenir de l'autorité budgétaire

- c'est-à-dire le Parlement européen et le Conseil – les moyens nécessaires à la réalisation du programme du Président de la Commission européenne ;
- Le Parlement européen ne se prononce pas sur les ressources du budget de l'UE. Ce sont les parlements nationaux qui les adoptent dans le cadre de leur procédure budgétaire nationale ;
 - Les ressources propres comprennent : les droits agricoles, les droits de douane résultant de l'application du tarif douanier commun aux frontières extérieures de l'Union, la ressource TVA et surtout la ressource RNB qui s'apparente à une contribution des États membres pour équilibrer le budget de l'UE ;
 - Le budget ne peut pas être équilibré par le recours à l'emprunt, mais par une ressource dite contribution PIB ;
 - Le vote du Parlement européen sur les dépenses doit respecter un cadre financier pluriannuel sur lequel, dans les faits, son influence est limitée.

LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

La consécration des perspectives financières par le traité de Lisbonne

Afin de renforcer la discipline budgétaire, de maîtriser l'augmentation totale des dépenses, d'assurer un déroulement harmonieux de la procédure budgétaire et de rendre plus visible l'action européenne sur une longue période, un accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil de l'UE et le Parlement européen « sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire » est intervenu en 1988 pour la période 1988-1992.

Il s'agissait alors de la première version des « perspectives financières », désignée par l'expression « Paquet Delors I », du nom du président de la Commission de l'époque. Cet accord a été renouvelé par des accords similaires pour les périodes 1993-1999 (« Paquet Delors II »), puis 2000-2006 (« Agenda 2000 »), 2007-2013 et 2014-2020.

Non prévue par le traité de Rome, la pratique des accords interinstitutionnels a permis de faire précéder le processus budgétaire annuel de la détermination d'un cadre financier pluriannuel, qui fixe des plafonds pour les dépenses de l'Union à moyen terme conformément aux priorités politiques retenues pour la période donnée. Mais ces accords ne sont que la traduction juridique d'un accord politique intervenu au Conseil européen à l'issue d'une longue et difficile négociation impliquant les autorités politiques des États membres au plus haut niveau. Les plafonds de crédits sont répartis entre différentes rubriques pour chacune desquelles il est prévu un plafond annuel de dépenses en crédits d'engagement. Ainsi

établi, le cadre financier pluriannuel (CFP) s'impose aux deux branches de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement européen) lorsqu'elles élaborent le budget annuel de l'Union.

L'article 312, paragraphe 1 du TFUE consacre juridiquement la pratique des perspectives financières en vigueur depuis 1988. Il précise : « le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Il est établi pour une période d'au moins cinq années. Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel [...] ».

Le contenu du cadre financier pluriannuel (CFP)

Le règlement fixant le cadre financier pluriannuel fixe des « plafonds » (montants annuels maximaux de dépenses) qui ne constituent pas des objectifs à atteindre mais des limites à ne pas dépasser. Les plafonds sont de portée différente selon le type de crédits :

- Les crédits d'engagement couvrent le montant total des obligations juridiques (contrats, conventions ou décisions de subvention) susceptibles d'être signées par l'UE au cours de chaque exercice financier couvert par le CFP. Autrement dit, il s'agit des montants que l'UE peut promettre de dépenser au cours d'un exercice donné et qui seraient ensuite dépensés durant cet exercice ou sur plusieurs exercices. Ils font l'objet à la fois d'un plafond global et d'un plafond pour chaque rubrique de dépense ;
- Les crédits de paiement couvrent les dépenses qui sont effectuées au cours d'un exercice donné du CFP. Ces dépenses découlent des engagements juridiques souscrits par l'UE pendant ce même exercice et/ou les exercices précédents. Ils ne font l'objet que d'un plafond global.

Concrètement, le cadre financier se traduit par un tableau qui retrace les plafonds pour chaque année et pour l'ensemble de la période et détaille par rubrique les crédits d'engagement.

La procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel

Ce cadre est désormais adopté, comme le prévoit l'article 312-2 TFUE, par un acte législatif du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, et après approbation du Parlement européen. Ainsi, le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 a été adopté le 2 décembre 2013.¹

1. Stéphane Saurel, *Le budget de l'Union européenne*, Réflexe Europe, série Institutions & Politiques, La Documentation française, Paris, 2018.

La procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel, telle qu'elle est prévue par le traité de Lisbonne, vise théoriquement à un rééquilibrage institutionnel :

- le Parlement voit son rôle renforcé dans la mesure où l'adoption du règlement fixant le cadre financier pluriannuel nécessite son approbation ; il se prononce à la majorité des membres qui le composent, et non des seuls suffrages exprimés ;
- Le Conseil de l'UE, et non plus le Conseil européen, est désormais compétent pour négocier et adopter l'acte législatif fixant le cadre financier annuel ;
- En revanche, il appartient au Conseil européen de définir les orientations et les priorités politiques générales sur le fondement desquelles le Conseil sera chargé d'adopter le cadre financier pluriannuel.

L'actuel cadre financier pluriannuel est régi par le règlement du 2 décembre 2013. Ce cadre couvre une période de sept ans allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020. Il a été adopté à l'issue de négociations au plus haut niveau entre les États membres, sur la base de la proposition de la Commission du 29 juin 2011 et conclues lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Le CFP portant sur la période 2014-2020 s'élève à 960 milliards d'euros.

Dans la pratique, le rôle du Conseil européen et de ses membres demeure déterminant. Les difficultés et la longueur de cette négociation font que l'accord en Conseil européen n'est ensuite modifié que de façon très marginale lors des discussions entre les deux branches de l'autorité budgétaire, le Conseil et le Parlement européen, avant que ce dernier donne son approbation sur le règlement. L'accord final comporte :

- le règlement du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, dit « règlement CFP » ;
- l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement, le Conseil et la Commission.

Le 22 février 2018, le Parlement européen a adopté un projet de rapport préconisant un accroissement du plafond de dépenses qui devrait atteindre 1,3 % du RNB de l'UE pour la période 2021-2027. Le 2 mai 2018, la Commission a présenté ses propositions pour ce futur cadre pluriannuel financier, optant pour un montant de 1,11 %. Les négociations du futur cadre s'annoncent particulièrement ardues en raison notamment des réductions qui sont envisagées pour les montants accordés aux politiques communes.

LES CONTRÔLES NON JURIDICTIONNELS

Les contrôles généraux de la Commission européenne

L'article 17 du TUE confère à la Commission européenne un rôle de gardienne des traités qui se traduit notamment par une mission de surveillance sur la mise en œuvre du droit européen : « *La Commission [...] veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union [...]* ».

La Commission européenne relève d'éventuelles infractions, soit grâce à ses propres enquêtes, soit à la suite de plaintes ou pétitions émanant de citoyens ou d'entreprises.

Les types d'infractions sont de trois ordres :

- La non-communication : un État membre n'a pas notifié dans les délais à la Commission ses mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à la procédure législative (intitulées « mesures nationales d'exécution », MNE) ;
- La non-conformité/le non-respect : la Commission considère que la législation d'un État membre n'est pas conforme à la législation de l'UE ;
- La mauvaise application/l'application incorrecte : le droit de l'UE n'est pas appliqué correctement ou n'est pas appliqué du tout par les autorités nationales.

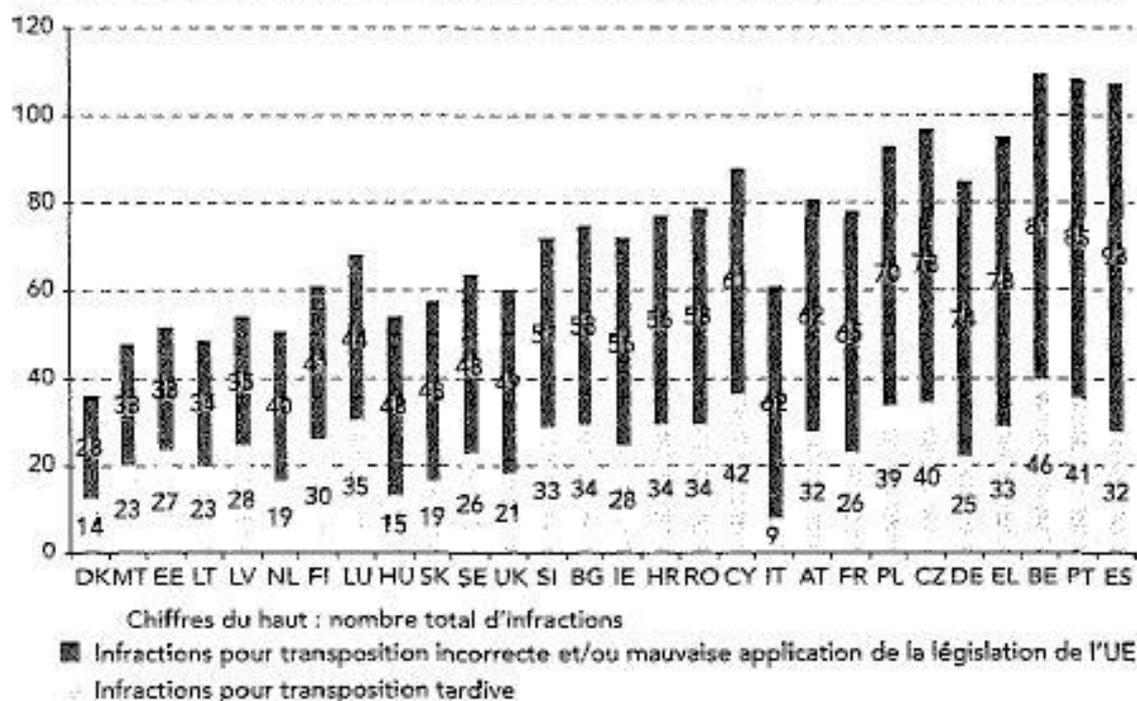
Lorsque la tentative de conciliation via la procédure EU Pilot a échoué, la Commission européenne peut initier la phase précontentieuse d'une procédure d'infraction en respectant les étapes suivantes :

- Envoi d'une lettre de mise en demeure à l'État membre concerné, lui demandant de fournir des explications dans un délai donné ;
- Si la réponse de l'État membre n'est pas satisfaisante ou si l'État membre ne répond pas, envoi d'un avis motivé l'invitant à réagir dans un délai donné ;
- Si l'État membre ne se conforme pas à l'avis motivé, la Commission ouvre une phase contentieuse en saisissant la Cour de justice de l'UE sur la base de l'article 258 TFUE.

« Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances ». (article 260, paragraphe 2 TFUE).

Le cas du manquement à l'obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative est régi par le paragraphe 3 de ce même article 260 TFUE. Dans ce cas de figure également la Commission peut estimer le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte que l'État concerné devra payer. *« Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. »*

Nombre de procédures d'infraction ouvertes dans l'UE-28 (au 31 décembre 2017)



Source : Contrôle de l'application du droit de l'Union, Rapport annuel 2017.
file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Annex_IP-18-4295_fr.pdf

Les contrôles spécifiques aux décisions ayant des incidences financières

Dans le cas où la décision comporte des enjeux financiers, des contrôles spécifiques sont mis en œuvre. L'article 317 alinéa 2 TFUE précise qu'un règlement « prévoit les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget [...] ».

À cette fin, la Cour des comptes de l'Union européenne vérifie d'une part, que la collecte des recettes se fait conformément au droit européen, d'autre part, que l'exécution des dépenses est effectuée en application du principe de bonne gestion financière affirmé par plusieurs articles du TFUE. Elle contrôle les personnes et les organisations qui gèrent des fonds de l'UE, y compris au moyen de contrôles aléatoires au sein des institutions européennes (notamment la Commission), les États membres et les pays recevant des aides de l'UE. Mais à la différence de la Cour des comptes française, elle ne dispose pas de pouvoirs de sanctions.

La lutte contre la fraude et les activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE étant l'un des objectifs fixés par l'article 325 TFUE, une structure dédiée, l'OLAF (Office européen de lutte antifraude) a été instituée en 1999. Nombreuses sont en effet les fraudes qui portent préjudice au budget de l'Union, soit en engendrant des pertes de recettes, soit en détournant des dépenses : contrebande de cigarettes, blanchiment d'argent, fraudes à l'origine sur les droits de douane, détournements de subventions européennes ou corruption d'un membre du personnel de l'UE...

Entre 2010 et 2017, l'OLAF a mené plus de 1 800 enquêtes, recommandé le recouvrement au bénéfice du budget de l'UE de plus de 6,6 milliards d'euros et présenté plus de 2 300 recommandations (mesures judiciaires, financières, disciplinaires et administratives à prendre par les autorités compétentes des États membres et de l'UE). Ses méthodes d'investigation ont été toutefois contestées en octobre 2012 à l'issue de l'enquête sur une affaire de trafic d'influence lié à la révision de la directive sur les produits du tabac où le commissaire d'alors en charge de la Santé et des Consommateurs, John Dalli, a été forcé à la démission.

**« Quel budget pour l'Union européenne après 2020 ? », Stéphane Saurel,
Vie publique, 9 août 2019**

Que propose la Commission européenne pour le cadre financier 2021-2027 ?

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a adopté sa proposition pour le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027 :

- Le plafond en crédits d'engagement s'établit à 1 135 milliards d'euros (Mds€) en prix 2018, en hausse de 4,8% par rapport à la programmation 2014-2020 ;
- La PAC et la politique de cohésion subissent une érosion sensible, respectivement de 15 et 10%, pour ne plus représenter que 57,7% des dépenses de l'Union européenne à 27 ;
- Ce double mouvement permet à la Commission de proposer des augmentations substantielles en faveur de priorités identifiées à plusieurs reprises par les chefs d'État ou de gouvernement, comme la recherche, l'innovation et le numérique, la jeunesse, l'environnement et la lutte contre le changement climatique, les migrations et la gestion des frontières, ou encore la sécurité et la défense.

La Commission a aussi veillé à ce que sa proposition respecte certains équilibres de nature à garantir que tous les acteurs la reconnaissent comme une base crédible de négociation : entre le Parlement européen et le Conseil, entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets, entre les amis de la PAC, ceux de la cohésion et ceux de la compétitivité, entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest de l'Europe. Les critiques sont d'ailleurs venues de toutes parts, ce qui incite la Commission à considérer que sa proposition constitue bien le centre de gravité de la négociation. Il serait pourtant erroné de sous-estimer les difficultés soulevées par les États membres.

Quels sont les paramètres de l'équation à résoudre ?

La négociation du cadre financier constitue une équation complexe à résoudre. Trois grandes questions structurent le débat entre États membres et avec le Parlement européen : quel doit être le montant du budget européen ? Quel doit être l'équilibre entre les politiques traditionnelles et les nouvelles priorités ? Comment financer le budget européen ?

Quel doit être le montant du budget européen ?

Le cadre financier 2014-2020 s'établit à 1,00% du RNB de l'Union européenne à 28. Le montant du budget exprimé en pourcentage du RNB a toujours revêtu une dimension totémique dans la négociation des cadres financiers pluriannuels. La signification de cet indicateur est pourtant très relative car il repose sur des prévisions de croissance faites au printemps 2018 pour une période qui court jusqu'à la fin de l'année 2027.

Néanmoins, c'est bien ce chiffre qui accapare toute l'attention et polarise les divisions. Du point de vue de la Commission européenne, les États membres doivent s'engager à contribuer davantage au financement de l'Union européenne pour compenser le départ du Royaume-Uni et aligner les moyens budgétaires disponibles sur les priorités politiques affichées. C'est

pourquoi la Commission propose un plafond en crédits d'engagement qui représente 1,11% du RNB de l'Union européenne à 27, y inclus le Fonds européen de développement, instrument de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qu'elle suggère d'intégrer au budget de l'Union européenne. Ce chiffre est comparable à la situation actuelle (1,13% du RNB de l'Union européenne à 27, hors Fonds européen de développement).

Le Parlement européen et les contributeurs nets les plus stricts rejettent cette analyse pour des raisons diamétralement opposées. Du point de vue des parlementaires, cette enveloppe est insuffisante car elle ne permet pas de faire face aux nouveaux défis sans altérer la conduite des politiques actuelles, en particulier la politique de cohésion et la PAC. Le Parlement européen appelle donc de ses vœux un budget représentant 1,3% du RNB de l'Union européenne permettant de maintenir ces politiques à leur niveau actuel tout en finançant les autres priorités déjà identifiées par les chefs d'État ou de gouvernement.

A contrario, si l'Allemagne et la France semblent prêtes, sous certaines conditions, à envisager une augmentation du budget, certains contributeurs nets, en particulier l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, refusent de voir le coût de leur appartenance à l'Union européenne augmenter du fait du départ du Royaume-Uni. Ils considèrent qu'une Union européenne plus petite devrait avoir un budget réduit ne dépassant pas, comme c'est le cas aujourd'hui, 1% de son RNB. Or, avec le départ du Royaume-Uni, l'Union européenne voit sa richesse amputée de l'ordre de 15%. S'en tenir de manière stricte, dans une Union à 27, à 1% reviendrait donc à diminuer le budget européen de près de 25 Mds€ par an, ce qui imposerait de remettre fortement en cause le format des politiques communes.

Quel équilibre entre les politiques traditionnelles et les nouvelles priorités ?

La Commission européenne a communiqué sur la nécessité de faire en 2021 des économies de l'ordre de 6% sur la politique de cohésion et 5% sur la PAC, ces économies étant exprimées en prix courants par rapport aux niveaux de 2020 en excluant les fonds alloués au Royaume-Uni.

Pour le Parlement européen, comme pour les principaux bénéficiaires de ces politiques, la hauteur de la première marche n'est toutefois pas suffisante pour déterminer la déclivité d'un escalier. La diminution des moyens doit s'apprécier en comparant les enveloppes 2014-2020 avec celles proposées pour 2021-2027 exprimées en prix 2018, ce qui fait apparaître une réduction de 10% pour la politique de cohésion et de 15% pour la PAC.

Pour la première fois, la somme des enveloppes des autres politiques (compétitivité, migration et gestion des frontières, sécurité et défense, actions extérieures) représenterait un tiers du cadre financier pluriannuel et dépasserait ainsi la politique de cohésion et la PAC dont la part respective serait inférieure à 30%.

Si les propositions de la Commission devaient être suivies, la PAC perdrait son statut de premier poste de dépenses du budget européen, au profit de la politique de cohésion. La France a immédiatement jugé inacceptables les réductions proposées sur l'enveloppe agricole qui menaceraient la viabilité de certaines exploitations.

Pour autant, il est sans doute illusoire de penser que les enveloppes des deux grandes politiques seront maintenues à leur étiage actuel. Compte tenu des équilibres entre les

différences forces en présence, la négociation entre les États membres ne devrait pas conduire à inverser les tendances dessinées par les propositions de la Commission. Tout au plus, peut-on s'attendre, si la dynamique des précédentes négociations devait se reproduire, à ce que la PAC et la politique de cohésion ne soient pas les politiques qui subissent l'érosion la plus importante lorsque les États membres tenteront d'ajuster à la baisse les propositions de la Commission pour tenir compte des contraintes imposées par le cadrage budgétaire global.

L'attachement d'un grand nombre d'États membres à la politique de cohésion et à la PAC tient aux enjeux auxquels ces politiques répondent – enjeu de convergence des régions et des États au sein de l'Union pour la première, enjeu de sécurité et de souveraineté alimentaires pour la seconde – ainsi qu'à leur impact en termes économique, d'emploi, d'environnement, d'aménagement et de résilience des territoires, de visibilité de l'action européenne dans l'ensemble de l'Union. Les États ont également une préférence marquée pour les politiques dont les montants sont pré-alloués, dans la mesure où elles offrent davantage de garanties quant à l'évolution de leur solde net, c'est-à-dire la différence entre leur contribution au financement du budget européen et leurs retours au titre des politiques communes. L'existence de groupes très structurés d'États "amis de la PAC" et/ou "amis de la cohésion" tient aussi naturellement au montant leurs retours au titre de ces politiques. Leurs sorts sont d'ailleurs, d'une certaine manière, liés. Opposer l'une à l'autre revient en fait à affaiblir l'une et l'autre.

Un point d'équilibre devra donc être trouvé entre les nouvelles priorités à financer et les politiques qui sont, depuis plus longtemps, au cœur de l'action européenne. L'intégration des questions climatiques constituera un marqueur important pour analyser le résultat de la négociation. La Commission européenne a proposé un verdissement des politiques communes qui permettrait de porter la part des financements européens contribuant aux objectifs en matière de climat de 20% du cadre financier 2014-2020 à 25% du cadre financier 2021-2027, soit 330 Mds€, en augmentation de 114 Mds€ par rapport à la période actuelle.

Comment financer le budget européen ?

Le budget est financé par des ressources propres, ce qui devrait distinguer l'Union des organisations internationales dont le financement repose sur des contributions de leurs membres. Toutefois, l'esprit originel d'un financement indépendant des États membres a été doublement altéré. D'abord, parce que les mécanismes dérogatoires se sont multipliés au profit des contributeurs nets les plus importants, le plus emblématique d'entre eux étant assurément la correction dont bénéficie le Royaume-Uni depuis 1984. Ensuite, parce que le poids des ressources assises sur le RNB (72,3% du financement du budget 2019) et la TVA (12,0%) est tel que le financement du budget européen transite de manière prépondérante par les budgets nationaux, ce qui conforte la tendance des États membres à considérer le budget au travers du seul prisme de leur solde net.

S'il remplit la finalité pour laquelle il a été conçu – pourvoir les ressources nécessaires au financement des politiques européennes –, le système des ressources propres ne reflète pas de manière exacte la capacité contributive des États membres et apparaît au final injuste, opaque, exagérément complexe et illisible pour les citoyens.

Dans une négociation dont le résultat – la décision du Conseil sur le système des ressources propres – requiert l'unanimité au Conseil, le départ du Royaume-Uni, viscéralement attaché au mécanisme de correction dont il bénéficie, peut apparaître comme une opportunité pour

envisager une réforme en profondeur. C'est pourquoi la Commission a notamment proposé la simplification de la ressource TVA, la suppression progressive à l'horizon 2025 de tous les mécanismes dérogatoires ainsi que la création de nouvelles ressources propres (part de l'impôt sur les sociétés, une fois son assiette harmonisée ; part du produit de la vente aux enchères des quotas d'émissions de CO₂ ; contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballages plastiques non recyclés).

Pour autant, il serait erroné d'accréditer l'idée que le Royaume-Uni constituait le seul obstacle à une réforme d'envergure du système des ressources propres et qu'en son absence, l'Union européenne y serait parvenue depuis longtemps. Nombreux sont les États membres réticents à l'idée même de doter l'Union de nouvelles ressources propres, car ils estiment que c'est un pas dans le sens d'une Union fédérale qu'ils ne sont pas prêts à franchir. Les divergences de vues déjà exprimées au sein du Conseil montrent combien il sera difficile de faire émerger une réforme ambitieuse du système des ressources propres.

Quelles sont les prochaines étapes de la négociation ?

La sensibilité de cette négociation est telle qu'il revient aux chefs d'État ou de gouvernement eux-mêmes de parvenir à l'unanimité à un compromis qui doit ensuite faire l'objet d'un accord avec le Parlement européen, dont la traduction juridique prend la forme :

- d'un règlement du Conseil portant cadre financier pluriannuel, adopté à l'unanimité après approbation du Parlement européen ;
- d'une décision du Conseil sur le système des ressources propres, adoptée à l'unanimité après consultation du Parlement européen et soumise à la ratification des États membres selon leurs procédures constitutionnelles respectives.

Parallèlement sont également négociées les bases légales sous-tendant les différentes politiques communes ainsi que celle relative à un mécanisme visant à conditionner le bénéfice des fonds européens au bon fonctionnement du système judiciaire des États membres de manière à protéger les intérêts financiers de l'Union.

Lors de sa réunion de juin 2019, le Conseil européen a convenu de procéder à un échange de vues en octobre 2019, avec pour objectif de parvenir à un accord avant la fin de l'année. En retrait par rapport aux objectifs initiaux de la Commission européenne, ce calendrier reste néanmoins exigeant. L'expérience des précédentes négociations montre en effet que les dirigeants européens ont besoin de prouver à leur opinion publique nationale qu'ils ont épuisé toutes les marges de négociation avant d'accepter un compromis.

Dans un environnement où les grands paramètres de la négociation (volume du budget, structure des dépenses, sources de financement) sont difficiles à faire évoluer, cinq figures classiques de la négociation européenne – faire faire, faire plus avec moins, faire mieux plutôt que plus, faire à moins, faire plus tard – pourraient être appelées à la rescousse pour faciliter et "habiller" le compromis final.

En tout état de cause, le débat sur l'avenir du budget de l'Union européenne ne doit pas être l'apanage de quelques spécialistes habiles à en manier le jargon. Il doit être rendu accessible à tous les citoyens, car le budget de l'Union n'est pas un budget "pour Bruxelles" mais un budget pour tous les Européens.