

N° 105

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 novembre 2012

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2014-2020),*

Par M. François MARC,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission des finances.)*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

À la veille du Conseil européen des 22 et 23 novembre 2012, qui sera consacré à l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) fixant le montant des dépenses qu'engagera l'Union européenne entre 2014 et 2020, il paraît opportun que le Sénat signifie au Gouvernement les grandes priorités qui sont les siennes dans cette négociation, essentielle pour l'avenir de l'UE. On sait que le Conseil européen a adopté en juin 2012 un pacte pour la croissance et l'emploi qui reconnaît l'effet catalyseur du budget de l'UE et insiste sur sa capacité à aider l'ensemble de l'UE à sortir de la crise économique et financière actuelle. Le budget de l'UE pour les années 2014-2020 ne pourrait-il pas dès lors être un levier de relance collective ?

À ce jour, ce point de vue ne semble pas prédominant en Europe et la négociation s'annonce de fait particulièrement difficile. D'une part, la forte pression qui s'exerce sur les finances publiques nationales à travers l'UE raidit les positions des États membres à Bruxelles, notamment de certains contributeurs nets au budget européen. D'autre part, il s'agit de la première négociation à 27 États membres ; or l'adoption du CFP requiert **l'unanimité au Conseil**, ainsi que, du fait de la nouvelle procédure issue du traité de Lisbonne, l'approbation du Parlement européen.

Le débat a débuté le 29 juin 2011 quand la Commission européenne a publié ses premières propositions, qui tentaient déjà une synthèse délicate entre la demande du Parlement européen de porter à 1,11 % du RNB de l'UE les crédits d'engagement de l'UE pour 2014-2020, et la pression exercée par certains États membres pour maintenir ces crédits en-dessous du seuil de 1 % du RNB de l'UE.

*Proposition initiale de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (29 juin 2011)*

(en Mio EUR - prix 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
dont: cohésion sociale, économique et territoriale	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	56 955	57 105	376 020
2. Croissance durable: ressources naturelles	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
dont: dépenses relatives au marché et paiement directs	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Sécurité et citoyenneté	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. L'Europe dans le monde	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administration	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
dont: dépenses administratives des institutions	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>142 556</b>	<b>144 002</b>	<b>145 085</b>	<b>146 368</b>	<b>147 344</b>	<b>148 928</b>	<b>150 718</b>	<b>1 025 000</b>
en pourcentage du RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
<b>TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>133 851</b>	<b>141 278</b>	<b>135 516</b>	<b>138 396</b>	<b>142 247</b>	<b>142 916</b>	<b>137 994</b>	<b>972 198</b>
en pourcentage du RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
<b>HORS CFP</b>								
Réserve d'aide d'urgence	350	350	350	350	350	350	350	2 450
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	429	429	429	429	429	429	429	3 000
Fonds de solidarité	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Instrument de flexibilité	500	500	500	500	500	500	500	3 500
Réserve pour les crises dans le secteur agricole	500	500	500	500	500	500	500	3 500
ITER	686	624	299	291	261	232	114	2 707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5 641
FED ACP	3 271	4 300	4 348	4 407	4 475	4 554	4 644	29 998
FED PTOM	46	46	46	46	46	46	46	321
Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité	p.m.							
<b>TOTAL HORS CFP</b>	<b>7 815</b>	<b>8 583</b>	<b>8 306</b>	<b>8 357</b>	<b>8 395</b>	<b>8 445</b>	<b>8 416</b>	<b>58 316</b>
<b>TOTAL CFP + HORS CFP</b>	<b>150 371</b>	<b>152 585</b>	<b>153 391</b>	<b>154 725</b>	<b>155 739</b>	<b>157 372</b>	<b>159 134</b>	<b>1 083 316</b>
en pourcentage du RNB	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

Source : Commission européenne – COM (2011) 500 final

*Position de la commission des affaires européennes du Sénat*

Réagissant au projet de la Commission européenne, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté le 6 juillet 2011 un premier rapport<sup>1</sup>. Elle y exposait la nature très contrainte de la négociation du prochain CFP, à la fois du fait de la prudence attendue du Conseil et du fait de l'inertie forte des dépenses européennes, dont plus des deux tiers vont à la politique agricole commune et à la politique de cohésion sur la période actuelle. Elle insistait aussi sur la nécessité de donner à l'UE les moyens de déployer sa stratégie Europe 2020, d'assumer ses nouvelles compétences issues du traité de Lisbonne, notamment en matière de citoyenneté, de justice et d'action extérieure, et de relever les défis internationaux que constituent l'aide au développement, la politique de voisinage, la lutte contre le changement climatique, l'aide humanitaire... Pour résoudre cette « quadrature du cercle » et présenter un cadre financier dont les crédits d'engagement<sup>2</sup> se limitaient à 1,05 % du RNB de l'UE, la Commission européenne avait sorti du périmètre du cadre financier certaines lignes, assurant notamment le financement de projets stratégiques pour l'UE : ITER (de réacteur thermonucléaire expérimental) et GMES (de surveillance spatiale pour l'environnement et la sécurité). La commission des affaires européennes du Sénat avait dénoncé cet artifice, qui mettait à mal la transparence et la prévisibilité du CFP, et appelait plutôt à explorer différents moyens d'améliorer la qualité de la dépense européenne et de revoir son mode de financement.

Après avoir élaboré une vision d'avenir pour redonner du sens à la politique agricole commune, dans un rapport établi en commun avec la commission de l'économie et présenté par Mmes Bernadette BOURZAI et Odette HERVIAUX et MM. Jean BIZET et Jean-Paul EMORINE<sup>3</sup>, et après avoir proposé de nouvelles ambitions pour la politique de cohésion, dans un rapport présenté par MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR<sup>4</sup>, la commission des affaires européennes du Sénat a poursuivi ses travaux et approfondi les autres grands enjeux de ce prochain cadre financier pluriannuel : elle a adopté le rapport de M. Pierre BERNARD-REYMOND<sup>5</sup> sur les ressources propres et celui de M. André

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 738 (2010-2011) « Le futur cadre financier européen : la quadrature du cercle ? » présenté par M. François Marc, au nom de la commission des affaires européennes.

<sup>2</sup> S'élevant à 1 025 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

<sup>3</sup> Rapport du Sénat n° 102 (2010-2011) « Redonner du sens à la PAC » présenté par MM. Jean Bizet et Jean-Paul Emorine et Mmes Bernadette Bourzai et Odette Herviaux, au nom de la commission des affaires européennes et de la commission de l'économie.

<sup>4</sup> Rapport du Sénat n° 266 (2010-2011) « De nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013 » présenté par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, au nom de la commission des affaires européennes.

<sup>5</sup> Rapport du Sénat n° 385 (2011-2012) « Les ressources propres : un nouveau test de la capacité de l'Union européenne à se réinventer » présenté par M. Pierre BERNARD-REYMOND au nom de la commission des affaires européennes.

GATTOLIN<sup>6</sup> sur la recherche et l'innovation ; elle a initié trois propositions de résolutions européennes devenues ensuite résolutions du Sénat : l'une (à l'initiative de M. Michel DELEBARRE) revenant sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020<sup>7</sup>, l'autre (à l'initiative de Mme Bernadette BOURZAI et de M. Roland RIES) sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe<sup>8</sup> que propose de créer la Commission, et la troisième (à l'initiative de Mme Colette MÉLOT) sur « Erasmus pour tous »<sup>9</sup>, qui serait le nouveau programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport.

Il doit être noté que, depuis lors, la Commission européenne a revu à la marge sa proposition initiale : elle a en effet publié une proposition révisée le 6 juillet 2012, résumée dans le tableau ci-après, pour tenir compte de la prochaine entrée de la Croatie dans l'UE et des données plus récentes en termes de PIB. Le montant total des crédits d'engagement pour 2014-2020 se trouve ainsi porté à 1 033, 235 milliards d'euros (prix 2011), représentant 1,08 % du RNB de l'UE à 28, ce qui reste en-deçà de la proposition du Parlement européen de porter les crédits d'engagement à 1,11 % du RNB de l'UE mais bien au-delà de la position de plusieurs États membres, dont l'Allemagne, qui souhaiteraient que ce taux ne dépasse pas 1 %. On peut observer que, dans cette enveloppe de 1 033 milliards, la Commission n'inclut toujours pas le financement des projets ITER et GMES qui devrait dépasser 8 milliards pour la période 2014-2020.

---

<sup>6</sup> Rapport du Sénat n° 718 (2011-2012) « Recherche et innovation en Europe : un pas décisif ? » présenté par M. André GATTOLIN, au nom de la commission des affaires européennes.

<sup>7</sup> N° 65 du 5 février 2012.

<sup>8</sup> N° 111 du 11 mars 2012.

<sup>9</sup> N° 118 du 11 avril 2012.

## Tableau du cadre financier pluriannuel (UE-28) proposé par la Commission européenne le 6 juillet 2012

*(Mio EUR – prix 2011)*

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
<b>1. Croissance intelligente et inclusive</b>	<b>64 769</b>	<b>67 015</b>	<b>68 853</b>	<b>70 745</b>	<b>72 316</b>	<b>74 386</b>	<b>76 679</b>	<b>494 763</b>
dont : cohésion économique, sociale et territoriale	50 464	51 897	53 177	54 307	55 423	56 474	57 501	379 243
<b>2. Croissance durable : ressources naturelles</b>	<b>57 845</b>	<b>57 005</b>	<b>56 190</b>	<b>55 357</b>	<b>54 357</b>	<b>53 371</b>	<b>52 348</b>	<b>386 472</b>
dont : dépenses relatives au marché et paiements directs	42 363	41 756	41 178	40 582	39 810	39 052	38 309	283 051
<b>3. Sécurité et citoyenneté</b>	<b>2 620</b>	<b>2 601</b>	<b>2 640</b>	<b>2 679</b>	<b>2 718</b>	<b>2 757</b>	<b>2 794</b>	<b>18 809</b>
<b>4. L'Europe dans le monde</b>	<b>9 400</b>	<b>9 645</b>	<b>9 845</b>	<b>9 960</b>	<b>10 150</b>	<b>10 380</b>	<b>10 620</b>	<b>70 000</b>
<b>5. Administration</b>	<b>8 622</b>	<b>8 755</b>	<b>8 872</b>	<b>9 019</b>	<b>9 149</b>	<b>9 301</b>	<b>9 447</b>	<b>63 165</b>
dont : dépenses administratives des institutions	7 047	7 115	7 184	7 267	7 364	7 461	7 561	51 000
<b>6. Compensations</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
<b>TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>143 282</b>	<b>145 021</b>	<b>146 400</b>	<b>147 759</b>	<b>148 690</b>	<b>150 195</b>	<b>151 888</b>	<b>1 033 235</b>
en pourcentage du RNB	1,10 %	1,09 %	1,08 %	1,08 %	1,07 %	1,06 %	1,06 %	1,08 %
<b>TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>133 976</b>	<b>141 175</b>	<b>144 126</b>	<b>138 776</b>	<b>146 870</b>	<b>144 321</b>	<b>138 356</b>	<b>987 599</b>
en pourcentage du RNB	1,03 %	1,06 %	1,06 %	1,01 %	1,06 %	1,02 %	0,96 %	1,03 %

La présidence chypriote du Conseil a proposé une version nouvelle de la « boîte de négociation » le 18 septembre 2012, qui constitue le cadre de la négociation, non pas en termes de chiffres mais d’options de principe : périmètre du cadre financier (revu pour inclure GMES et ITER), rubriques budgétaires, critères de répartition des enveloppes à l’intérieur de ces rubriques, cadre stratégique commun pour les fonds structurels, nouvelles ressources propres (TVA et taxe sur les transactions financières) et question du rabais britannique et des autres corrections budgétaires. La négociation reste ouverte sur beaucoup de ces points, et sera encore compliquée par les discussions sur les données chiffrées, comme le laissent présager les vives réactions suscitées par la publication le 29 octobre 2012 de la première version chiffrée de cette « boîte de négociation ».

**Boîte de négociation du cadre financier pluriannuel (UE-28)  
proposée par la Présidence chypriote du Conseil le 29 octobre 2012**

*(Mio EUR – prix 2011)*

CRÉDITS D’ENGAGEMENT	Total 2014-2020
<b>1. Croissance intelligente et inclusive</b>	<b>472 811</b>
1a – compétitivité pour la croissance et l’emploi (dont mécanisme d’interconnexion en Europe pour 36,3 Mds, et Galiléo, ITER et GMES pour 14,2 Mds)	146 317
1b - cohésion économique, sociale et territoriale	326 494
<b>2. Croissance durable : ressources naturelles</b>	<b>378 972</b>
dont : dépenses relatives au marché et paiements directs	277 401
<b>3. Sécurité et citoyenneté</b>	<b>18 109</b>
<b>4. L’Europe dans le monde</b>	<b>64 650</b>
<b>5. Administration</b>	<b>63 165</b>
<b>6. Compensations</b>	<b>27</b>
<b>TOTAL CRÉDITS D’ENGAGEMENT</b>	<b>997 734</b>
en pourcentage du RNB	1,04 %

Les réactions toutes négatives à cette première proposition chiffrée de la présidence du Conseil attestent de la difficulté de la négociation :

tendant de contenter toutes les parties à la négociation, la présidence n'y est pas parvenue réellement, les États « amis de la cohésion » s'opposant au Conseil à ceux qui défendent le « Mieux dépenser », tandis que le Parlement européen, convaincu de la valeur ajoutée du budget européen, déplore globalement le manque d'ambition budgétaire du Conseil.

Dans la perspective du Conseil européen des 22 et 23 novembre prochain, qui pourrait, dit-on, durer autant que nécessaire pour trouver un compromis final, le Sénat doit rappeler au Gouvernement quelles priorités il souhaite voir défendues à Bruxelles par les autorités françaises. Le budget européen peut en effet contribuer à sortir l'UE de la crise par son effet catalyseur et par sa nature, essentiellement, de budget d'investissement, expression de la solidarité européenne. En effet, moins de 6 % du budget de l'UE financent les frais d'administration de l'UE, qu'il s'agisse de la Commission, du Parlement européen, du Conseil et du Conseil européen ou bien des autres institutions et organes de plus petite taille de l'UE. Les 94 % restants du budget de l'UE peuvent donc être assimilés à des investissements qui viennent augmenter la valeur collective de l'Europe.

Les priorités politiques que le Sénat pourrait mettre en avant sont présentées ici très brièvement mais s'appuient sur les nombreux travaux qu'il a menés ces derniers mois.

*En ce qui concerne la politique agricole commune*, il convient de faire observer que les propositions de la Commission européenne ont déjà entériné une stabilisation en valeur des crédits, quand les autres rubriques du cadre ont toutes connu une progression. Si le Conseil décidait de procéder à des aménagements budgétaires, il est impératif qu'ils n'affectent pas les crédits de la PAC, notamment les dépenses relatives au marché et les paiements directs.

À cet égard, la version chiffrée de la « boîte de négociation » publiée le 29 octobre 2012, qui reprend celle que la présidence du Conseil avait publiée le 18 septembre 2012 mais la complète par des propositions de montants ou de fourchettes pour chaque rubrique, est particulièrement préoccupante : sans conteste, une réduction du montant total des dépenses proposé par la Commission européenne s'imposera sans doute au Conseil, au regard des difficultés budgétaires des États membres, mais la baisse de 50 milliards de l'enveloppe globale du CFP que propose la présidence est partiellement obtenue par ponction sur les crédits de la PAC<sup>10</sup>. La

---

<sup>10</sup> D'autres ponctions sont proposées : le mécanisme d'interconnexion pour l'Europe verrait ses crédits ramenés de 50 à 36 milliards d'euros (22 milliards au lieu de 31 pour les transports, 7 milliards au lieu de 9 pour l'énergie et de même pour les télécoms), la politique de cohésion verrait son enveloppe réduite de 339 à 326 milliards d'euros, surtout en raison d'une diminution de l'aide aux régions les plus développées, d'une moindre augmentation du budget de la coopération territoriale, et d'un plafonnement

présidence envisage ainsi de diminuer de 5 milliards les paiements directs, ramenant de 283 à 277 milliards l'enveloppe concernée pour 2014-2020. Cette option doit absolument être écartée, d'autant que la baisse de 50 milliards d'euros de l'enveloppe totale pourrait n'être que l'amorce d'une baisse plus conséquente, qui pourrait, si l'on veut répondre aux demandes des États les plus restrictifs, atteindre 100 milliards (le Royaume-Uni poursuivant même l'objectif de porter à 200 milliards cette réduction) ; le risque serait alors d'aboutir à une ponction double sur les crédits de la PAC, ce qui reviendrait à diminuer de 10 milliards d'euros l'enveloppe « dépenses de marché et paiements directs ».

Or la PAC reste une politique essentielle de l'UE dans la mesure où elle contribue à la sécurité alimentaire de l'Union, au développement durable et équilibré des territoires et à l'emploi en zone rurale, dans un contexte de concurrence mondiale. Il est donc impératif de ne pas diminuer le soutien économique aux agriculteurs européens, qui sont confrontés à une forte volatilité des prix agricoles sur les marchés internationaux. Et la flexibilité entre le premier et le second pilier de la PAC ne peut en aucun cas servir d'argument pour réduire les crédits affectés au premier pilier. Cette stabilisation des aides directes doit parallèlement s'accompagner d'une révision de leur répartition pour plus de justice : ainsi, il est admis que les références historiques doivent être abandonnées et les aides plafonnées. En outre, on ne peut plus longtemps ignorer la nécessité d'un redéploiement sectoriel des aides, en particulier vers les activités d'élevage. Le second pilier de la PAC dédié au développement des zones rurales ne doit pas non plus être sacrifié, dans la mesure où il constitue un soutien décisif à l'intégration de ces territoires dans l'économie nationale.

Le Sénat se doit aussi d'insister sur le nécessaire caractère progressif de la convergence des aides directes : cette convergence doit évidemment s'opérer mais à un rythme qui tienne compte des différences transitoires, mais persistantes, de situation entre États membres.

Enfin, le Sénat doit souligner l'enjeu que représente le maintien, dans la programmation 2014-2020, d'une ligne budgétaire européenne suffisante au profit de l'aide alimentaire pour les plus démunis, aide qui pourrait, selon le récent projet de la Commission, couvrir aussi d'autres besoins matériels pour ces personnes. Il s'agit d'éviter de mettre en péril le fonctionnement de nombreuses associations, qui mènent une action particulièrement vitale en ces temps de crise économique et sociale ; en outre, une telle intervention de l'UE contribuerait à donner une image positive de la construction européenne.

---

*plus strict de la part dans le PIB représentée par les fonds structurels européens. La rubrique « sécurité et citoyenneté » perd aussi 700 millions d'euros (de 18,8 à 18,1 milliards). Enfin, la rubrique 4 « Europe mondiale » serait amputée de 5,35 milliards, pour être ramenée à 64,65 milliards d'euros.*

*En ce qui concerne la cohésion régionale* dans l'UE, le Sénat a toujours défendu une politique de cohésion qui bénéficie à l'ensemble des régions européennes, à la fois pour des raisons de justice et pour que la stratégie Europe 2020 pour une croissance « intelligente, durable et inclusive » soit mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de l'Union. Au nom de l'équité, il estime en outre que toutes les régions européennes dont le produit intérieur brut est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire doivent recevoir un soutien équivalent au titre de la politique de cohésion, ce qui n'est pas le cas durant l'actuelle période de programmation : il invite donc le Gouvernement à soutenir fermement la création de la catégorie des « régions en transition ».

Par ailleurs, pour éviter que l'enveloppe budgétaire dédiée à la politique de cohésion n'explode par simple effet mécanique du fait de l'enrichissement des États récemment entrés dans l'UE, il importe d'abaisser sensiblement le plafond exprimé en part de PIB des versements opérés au profit d'un État membre au titre de cette politique. Ce plafond, que la Commission européenne proposait de ramener à 2,5 %, pourrait même être réduit à 2,36 %, selon la dernière version de la boîte de négociation. Cette évolution opportune est d'ailleurs commandée par les limites manifestes de la capacité d'absorption des fonds européens dans certains États récemment entrés dans l'UE. Une deuxième clef de sécurité peut être prévue pour juguler la progression des crédits de la cohésion : il s'agirait de plafonner la progression relative, d'une programmation à l'autre, des aides reçues par les États membres au titre de cette politique. Cette protection représente une garantie importante pour les États contributeurs nets, au premier rang desquels se situe la France.

Au-delà des chiffres, le Sénat doit se positionner sur les principes qui vont régir le cadre stratégique commun dont devraient relever à l'avenir l'ensemble des fonds structurels. Sur ce point important, il devrait renouveler son opposition à l'égard d'une généralisation de la conditionnalité macroéconomique à l'ensemble des fonds structurels : une telle suspension des fonds qui frapperait un État membre ne respectant pas les règles de bonne gouvernance économique soulève plusieurs questions. Quelle serait la légitimité d'une telle disposition qui reviendrait finalement à sanctionner les régions pour des faits relevant de la responsabilité des États ? Est-ce juste d'exposer à une double peine les États, déjà passibles de sanctions financières au titre du pacte de stabilité et de croissance ? En outre, est-ce efficace de priver de fonds structurels un État dont les finances publiques sont déjà dans l'impossibilité de dégager une capacité d'investissement ? Surtout, une telle conditionnalité ne risque-t-elle pas d'introduire une instabilité dans l'exécution du cadre financier pluriannuel, ce qui serait préjudiciable aux projets de moyen terme que la politique de

cohésion permet justement de programmer. Dans sa résolution du 23 octobre 2012, le Parlement européen juge également que ces conditionnalités macroéconomiques sont inacceptables.

Enfin, les régions ultrapériphériques (RUP) doivent faire l'objet d'un soutien plus marqué et surtout plus durable de l'UE. Le premier objectif serait d'obtenir le maintien à son niveau dans l'actuelle programmation de l'allocation spécifique dont bénéficient ces régions en raison de leurs contraintes spécifiques, conformément à l'article 349 du TFUE : la Commission propose en effet de réduire son montant de 35 à 20 euros par habitant. Pour marquer sa volonté de mettre en place une politique plus volontariste, il importe aussi que l'UE aligne le taux de cofinancement associé à cette allocation (aujourd'hui 50 %) sur celui pratiqué pour les autres fonds structurels dans les RUP, soit 85 %, afin d'éviter de peser excessivement sur leurs budgets locaux. Enfin, s'agissant de la coopération transfrontière, il importe de la faciliter en permettant aux RUP insulaires de mobiliser ces crédits au-delà de la limite prévue de 150 kilomètres. Sur ce point précis, il semble que la présidence du Conseil soit réceptive puisque cette limite de 150 kilomètres ne figure plus dans la dernière version de la boîte de négociation.

*En ce qui concerne le nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe*, la commission des affaires européennes propose d'insister sur l'importance de ce projet, dans chacun de ses trois volets (transports, énergie et numérique) qui sont d'intérêt commun pour l'UE mais qui sont, de ce fait, malheureusement peu défendus au Conseil : il est indispensable en effet de prévoir de financer des réseaux structurants d'intérêt non exclusivement national et de contribuer ainsi à une meilleure valeur ajoutée pour la construction de l'espace européen, source de croissance pour l'UE.

*Concernant les investissements d'avenir*, le Sénat pourrait appeler le Conseil à consentir un effort particulier en faveur d'un soutien à la recherche en lien avec l'innovation : il s'agit en effet de la clef de la compétitivité européenne dont dépendra la place de l'UE dans l'économie mondiale. Mais l'effort budgétaire doit aussi s'accompagner d'une simplification de la politique de la recherche et d'une meilleure articulation entre les guichets national et européen qui faciliterait la participation encore trop discrète des chercheurs français aux programmes européens.

Par ailleurs, le Sénat doit confirmer son souhait que les projets ITER et GMES, décisifs pour l'avenir industriel de l'UE, demeurent dans le périmètre du cadre financier pluriannuel et voient ainsi leur financement prévu et encadré.

Enfin, il devrait rappeler son attachement à une augmentation des crédits, comme le propose la Commission, pour le nouveau programme en

matière d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport, intitulé « Erasmus pour tous », de manière à permettre à ce programme, qui contribue à forger la conscience européenne et à préparer l'avenir, de donner sa pleine efficacité. Il faut aussi plaider pour que les engagements pris sur Erasmus pour 2014-2020 se traduisent annuellement en crédits de paiements suffisants, afin que ce programme ne souffre pas de sous financements comme en cette fin d'année 2012.

Mais, au-delà de ces considérations sectorielles, le Sénat devrait faire valoir son souci d'améliorer *l'efficacité des dépenses européennes*.

À ce titre, il paraît indispensable de resserrer autant que possible les dépenses administratives et de consultation de prestataires extérieurs, et de s'interroger sur l'efficacité des dépenses, notamment en matière d'action extérieure. Les effectifs pléthoriques du Service européen d'action extérieure et la dimension du réseau diplomatique de l'UE soulèvent en effet des interrogations.

Surtout, il conviendrait d'approfondir la coordination budgétaire entre les États membres afin de créer une véritable synergie entre les budgets nationaux et celui de l'Union européenne autour d'objectifs prioritaires partagés : si les États membres et l'UE consentaient un effort concerté au service d'objectifs précis et partagés, les chances d'atteindre ces objectifs n'en seraient que plus grandes. Une telle coordination serait finalement l'instrument d'une ambition, encore embryonnaire, de convergence économique et budgétaire des États membres autour d'une stratégie de croissance partagée pour l'UE : elle permettrait de réorienter de manière cohérente l'ensemble de l'UE conformément aux décisions du Conseil européen de juin 2012.

Enfin, concernant le financement de l'Union européenne, le Sénat doit appeler à une remise à plat de la décision « ressources propres ». Cette exigence est partagée par le Parlement européen, qui a commencé à l'exprimer dès la fin 2010, à l'occasion de la procédure d'adoption du budget 2011 de l'UE. Il est temps de clarifier et rendre plus autonome le financement du budget de l'UE : le rabais britannique, consenti en 1984 au sommet de Fontainebleau, et les différentes corrections qu'il entraîne sont un facteur de complexité et d'iniquité ; ils ont perdu leur justification et doivent être mis en extinction. Ce doit être l'occasion de revenir à l'esprit des traités et de faire reposer la majorité du financement de l'UE sur de vraies ressources propres, ce qui permettrait une diminution de la part des contributions nationales dans ce financement.

Dans cette perspective, le Sénat pourrait se féliciter des progrès qu'enregistre le projet de taxe sur les transactions financières, qui pourrait voir le jour par le biais d'une coopération renforcée dont la France est l'une

des initiatrices et à laquelle elle devrait participer. Mais cela ne doit pas l'empêcher de regretter que n'aient pas été explorées plus avant d'autres pistes de ressources propres, notamment les accises sur le tabac ou l'alcool, le produit des enchères de quotas de gaz à effet de serre, une taxe sur l'énergie ou encore la taxe carbone aux frontières telle que l'a proposée la France. Il conviendrait, de même, de réexaminer les conditions de rémunération des États membres en compensation de leurs frais de perception des droits de douane pour le compte de l'UE : aujourd'hui, les États membres conservent 25 % du montant des droits de douane qu'ils perçoivent sur les importations de produits en provenance des pays extérieurs à l'UE, pour compenser leurs frais de perception. Ce taux, consenti comme un « rabais » accordé aux Pays-Bas et à la Belgique en fin de négociation du cadre financier actuel 2007-2013, devrait être réduit : il assure une forme de rente à certains États mieux dotés en frontières extérieures, et notamment en ports assurant la gestion des frontières maritimes. En ramenant ce taux à son niveau précédent de 10 %, qui était déjà élevé, les droits de douane, qui sont des ressources propres traditionnelles, pourraient alimenter plus largement le budget de l'UE, dont ils représentent aujourd'hui seulement 14 % des recettes.

Toutefois, il serait peu réaliste d'espérer de grands changements en matière de ressources propres à ce stade des négociations, même si le Parlement européen, que le Conseil est seulement tenu de consulter sur la décision « ressources propres », a annoncé qu'il ne donnerait son approbation au volet « dépenses » du CFP qu'en cas d'accord politique au Conseil sur la réforme du système actuel de financement de l'UE. Le Parlement européen l'a encore rappelé dans sa résolution du 23 octobre 2012.

À moyen terme, il apparaît en tout cas nécessaire que les États membres engagent une réflexion approfondie sur les objectifs, l'efficacité et la valeur ajoutée de l'ensemble du budget de l'Union européenne, afin de préparer d'ici 2020 sa nécessaire rénovation.

Au regard de ces observations, la commission des affaires européennes a conclu, lors de sa réunion du 6 novembre 2012, au dépôt de la proposition de résolution européenne suivante :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 présentée par la Commission européenne le 29 juin 2011 (COM (2011) 398 final) et sa modification en date du 6 juillet 2012 (COM (2012) 388 final),
- ④ Vu le rapport du Sénat n° 738 (2010-2011) « Le futur cadre financier européen : la quadrature du cercle ? » présenté par M. François MARC au nom de la commission des affaires européennes,
- ⑤ Vu le rapport du Sénat n° 385 (2011-2012) « Les ressources propres : un nouveau test de la capacité de l'Union européenne à se réinventer » présenté par M. Pierre BERNARD-REYMOND au nom de la commission des affaires européennes,
- ⑥ Vu le rapport du Sénat n° 718 (2011-2012) « Recherche et innovation en Europe : un pas décisif ? » présenté par M. André GATTOLIN au nom de la commission des affaires européennes,
- ⑦ Vu le rapport du Sénat n° 102 (2010-2011) « Redonner du sens à la PAC » présenté par MM. Jean BIZET et Jean-Paul EMORINE et Mmes Bernadette BOURZAI et Odette HERVIAUX au nom de la commission des affaires européennes et de la commission de l'économie,
- ⑧ Vu le rapport du Sénat n° 266 (2010-2011) « De nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013 » présenté par MM. Yann GAILLARD et Simon SUTOUR au nom de la commission des affaires européennes,
- ⑨ Vu la résolution européenne du Sénat n° 65 (2011-2012) du 5 février 2012 sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020,
- ⑩ Vu la résolution européenne du Sénat n° 111 (2011-2012) du 11 mars 2012 sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe,
- ⑪ Vu la résolution européenne du Sénat n° 118 (2011-2012) du 11 avril 2012 sur « Erasmus pour tous », le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport,

- ⑫ Vu les résolutions du Parlement européen du 13 juin 2012 et du 23 octobre 2012 relatives au cadre financier pluriannuel 2014-2020,
- ⑬ Considérant que le budget de l'Union européenne est pour l'essentiel un budget d'investissement et peut donc constituer un levier de croissance irremplaçable, à condition d'être bien utilisé ;
- ⑭ Considérant que les États membres doivent d'abord s'accorder sur la définition des objectifs communs que devrait porter ce nouveau cadre financier pluriannuel 2014-2020 avant de déterminer les crédits de chaque rubrique budgétaire,
- ⑮ Considérant la nécessité de doter l'UE des moyens d'assumer ses compétences, que les États membres ont décidé d'étendre par le traité de Lisbonne, sans pour autant soumettre les finances publiques des États membres à une pression supplémentaire dans un contexte toujours très tendu ;
- ⑯ Considérant l'impératif de ne pas réduire la négociation sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne à des considérations nationales en termes de « juste retour » et de rendre plus lisible le financement de l'UE ;
- ⑰ – *Concernant le soutien à l'agriculture et l'alimentation :*
- ⑱ Rappelle que les propositions de cadre financier pluriannuel de la Commission ont déjà entériné une stabilisation en valeur des fonds consacrés à la politique agricole commune, contrastant avec l'augmentation proposée pour les crédits des autres rubriques du cadre, et que, ces propositions constituant un plancher, aucune diminution que le Conseil s'accorderait à apporter aux propositions de la Commission ne saurait en conséquence affecter la politique agricole commune (PAC), laquelle contribue à la sécurité alimentaire de l'Union, au développement durable et équilibré des territoires et à l'emploi en zone rurale, dans un contexte de concurrence mondiale ;
- ⑲ Insiste sur l'absolue nécessité de ne pas diminuer le soutien économique aux agriculteurs européens, qui sont confrontés à une forte volatilité des prix agricoles, tout en rendant plus juste la répartition des aides directes par l'abandon des références historiques et le plafonnement des aides, et en défendant le second pilier de la PAC dédié au développement des zones rurales ;
- ⑳ Considère que la convergence des aides directes dans l'UE doit se faire progressivement afin de tenir compte des différences transitoires de situation entre États membres ;

- ⑳ Juge que la flexibilité entre le premier et le second pilier de la PAC ne peut en aucun cas servir d'argument pour réduire les crédits affectés au premier pilier ;
- ㉑ Souligne l'enjeu du maintien, dans la programmation 2014-2020, d'une ligne budgétaire européenne suffisante au profit de l'aide alimentaire mais aussi matérielle pour les plus démunis, à la fois pour ne pas compromettre le fonctionnement de nombreuses associations menant une action particulièrement vitale en ces temps de crise économique et sociale et pour conserver l'image positive qu'une telle intervention peut contribuer à donner de la construction européenne ;
- ㉒ – *Concernant la politique européenne de cohésion :*
- ㉓ Rappelle que le budget alloué à la politique de cohésion complète les budgets nationaux et constitue un instrument puissant indispensable aux régions et villes d'Europe pour investir dans la croissance et l'emploi,
- ㉔ Considère que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne ;
- ㉕ Confirme qu'au nom de l'équité, toutes les régions européennes dont le produit intérieur brut est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire doivent recevoir un soutien équivalent au titre de la politique de cohésion, et apporte donc son soutien à la création de la catégorie des « régions en transition » ;
- ㉖ Insiste sur la nécessité d'abaisser sensiblement le plafond exprimé en part de PIB des versements opérés au profit d'un État membre au titre de la politique de cohésion, afin de tenir compte de l'enrichissement des États récemment entrés dans l'UE et de leur capacité d'absorption des fonds européens ;
- ㉗ Juge également opportun de plafonner la progression relative, d'une programmation à l'autre, des aides reçues par les États membres au titre de cette politique, afin de contenir l'augmentation mécanique de cette rubrique budgétaire ;
- ㉘ Renouvelle son opposition à la généralisation de la conditionnalité macroéconomique à l'ensemble des fonds structurels, jugeant qu'une suspension des fonds à l'égard d'un État membre ne respectant pas les règles de bonne gouvernance économique soulève des questions de légitimité, de justice, et d'efficacité et introduit, dans l'exécution du cadre financier pluriannuel, une instabilité préjudiciable aux projets de moyen terme que la politique de cohésion permet justement de programmer ;
- ㉙ Plaide pour maintenir à son niveau dans l'actuelle programmation l'allocation spécifique dont bénéficient les régions ultra périphériques (RUP) en raison de leurs contraintes spécifiques, conformément à

l'article 349 du TFUE, suggère d'aligner le taux de cofinancement associé à cette allocation sur celui pratiqué pour les autres fonds structurels dans les RUP afin d'éviter de peser excessivement sur leurs budgets locaux, et préconise de faciliter la coopération transfrontière en permettant aux RUP insulaires de mobiliser ces crédits au-delà de la limite prévue de 150 kilomètres ;

- ① – *Concernant les réseaux transeuropéens :*
- ② Insiste sur l'importance du projet de mécanisme européen d'interconnexion dans ses trois volets (transports, énergie et numérique) pour financer des réseaux structurants d'intérêt non exclusivement national et contribuer ainsi à une meilleure valeur ajoutée pour la construction de l'espace européen;
- ③ – *Concernant les investissements d'avenir :*
- ④ Appelle le Conseil à consentir un effort particulier en faveur d'un soutien à la recherche en lien avec l'innovation, clef de la compétitivité dont dépendent la place de l'UE dans l'économie mondiale, mais aussi à simplifier la politique de la recherche et à mieux articuler les guichets national et européen pour faciliter la participation des chercheurs français aux programmes européen ;
- ⑤ Souhaite que les projets ITER et GMES, décisifs pour l'avenir industriel de l'UE, demeurent dans le périmètre du cadre financier pluriannuel et voient ainsi leur financement prévu et encadré ;
- ⑥ Demande au Gouvernement de soutenir l'augmentation des crédits proposée par la Commission pour le nouveau programme en matière d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport, intitulé « Erasmus pour tous », de manière à permettre à ce programme, qui contribue à forger la conscience européenne et à préparer l'avenir, de donner sa pleine efficacité, et plaide pour que les engagements pris sur ce programme pour 2014-2020 se traduisent annuellement en crédits de paiements suffisants ;
- ⑦ – *Concernant l'efficacité des dépenses européennes :*
- ⑧ Considère indispensable de resserrer autant que possible les dépenses administratives et de consultation de prestataires extérieurs, et d'améliorer l'efficacité de la dépense, notamment en matière d'action extérieure, en renforçant les contrôles communautaires ;
- ⑨ Insiste sur la nécessité d'approfondir la coordination budgétaire entre les États membres et entre ceux-ci et l'Union européenne afin de créer une véritable synergie entre les différents budgets autour d'objectifs prioritaires partagés ;

- ④⑩ – *Concernant le financement de l’Union européenne*
- ④⑪ Soutient la nécessité de remettre à plat la décision « ressources propres » afin de clarifier et rendre plus autonome le financement du budget de l’UE, en faisant reposer la majorité de ce financement sur de vraies ressources propres et en permettant ainsi une diminution de la part des contributions nationales dans ce financement ;
- ④⑫ Estime que le rabais britannique et les différentes corrections qu’il entraîne, facteur de complexité et d’iniquité, doivent être mis en extinction et regrette que cette perspective figure seulement comme une option parmi d’autres dans les propositions de la présidence chypriote du Conseil ;
- ④⑬ Se félicite que le projet de taxe sur les transactions financières progresse par le biais d’une coopération renforcée dont la France a été l’une des initiatrices et à laquelle elle participe, mais regrette que n’aient pas été explorées plus avant d’autres pistes de ressources propres, notamment les accises sur le tabac ou l’alcool, le produit des enchères de quotas de gaz à effet de serre, une taxe sur l’énergie, une taxe carbone aux frontières comme proposée par la France ou encore une moindre rémunération des États membres en compensation de leurs frais de perception des droits de douane ;
- ④⑭ Invite enfin les autorités françaises à proposer aux autres États membres d’engager une réflexion approfondie sur les objectifs, l’efficacité et la valeur ajoutée de l’ensemble du budget de l’Union européenne afin de préparer d’ici 2020 sa nécessaire rénovation.