

N° 60

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

11 février 2020

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

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

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 quinquies, alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des finances dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 273 et 303 (2019-2020).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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

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

Vu les résolutions du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 et sur la réforme du système des ressources propres de l'Union européenne,

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

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

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

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

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

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

Vu le rapport d'information du Sénat « Les ambitions de l'Union européenne et de la France pour le prochain cadre financier pluriannuel » (n° 651, 2017-2018) – 11 juillet 2018 – de M. Patrice JOLY, fait au nom de la commission des finances,

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

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

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

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

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

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

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

Vu le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le cadre financier pluriannuel et ses conclusions (n° 1950, Quinzième législature) – 16 mai 2019 – de M. Christophe JERRETIE, fait au nom de la commission des affaires européennes,

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

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

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

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

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

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

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

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

Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 décembre 2019 intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », COM(2019) 640 final,

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

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

Considérant que les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel s'inscrivent 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 les enjeux liés aux dérèglements climatiques, les défis qu'engendrent pour l'économie et la société les progrès de la numérisation, les tensions géopolitiques croissantes et leurs conséquences en termes de migrations, de gestion des frontières, de sécurité et de défense ;

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

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

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

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

Considérant que la bonne utilisation du budget européen requiert une mobilisation accrue 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) ;

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

– Concernant l’approche générale des dépenses :

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

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

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

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

– Concernant la politique agricole commune :

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

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

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

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

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

Considère que l'objectif de simplification de la mise en œuvre de la politique agricole commune et la méthode proposée par la Commission européenne, fondée sur le recours à une conception abusive et détournée du principe de subsidiarité, ne doivent pas conduire à une renationalisation progressive de la PAC, qui serait remplacée de facto, d'ici à 2027, par 27 politiques agricoles nationales, entraînant des distorsions de concurrence au sein même de l'Union européenne ;

– Concernant la politique de cohésion :

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

Considère que la politique de cohésion doit concerner toutes les régions de l'Union européenne, y compris les régions ultrapériphériques (RUP) ;

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

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

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

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

Insiste sur l'importance majeure de la reconduction du dispositif de l'octroi de mer pour le financement des communes et collectivités des RUP et leur développement économique ;

Déplore la proposition de la Commission de baisser les taux de cofinancement au titre de l'objectif « Investissement pour l'emploi et la croissance » de 85 % à 70 % pour les RUP ;

Rappelle que la France deviendra, après le retrait du Royaume-Uni et des 12 PTOM qui en dépendent de l'Union européenne, le seul État membre de l'Union européenne à être présent dans la région du Pacifique et qu'elle représentera les deux tiers de l'espace maritime européen ;

Souligne l'importance de ces atouts au moment où l'Union européenne fait du climat et de la sauvegarde des océans une priorité ;

Appelle à la vigilance sur les mesures consacrées aux PTOM dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, notamment s'agissant de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED) ;

– Concernant le Pacte vert pour l’Europe :

Salue l’ambition du Pacte vert pour l’Europe en vue de lutter contre les dérèglements climatiques et d’assurer une transformation de l’économie européenne mais souligne l’ampleur des investissements nécessaires pour atteindre l’objectif de neutralité carbone à l’horizon 2050 et la nécessité d’accompagner certains territoires et certaines filières confrontés à d’importants défis de reconversion ; insiste sur la nécessité pour l’Union européenne de ne se priver d’aucune technologie permettant d’atteindre les objectifs ambitieux qu’elle s’est assignée ;

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

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

– Concernant les enjeux liés à la gestion des migrations :

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

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

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

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

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

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

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

– Concernant la recherche et la stimulation des investissements :

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

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

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

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

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

– Concernant l'Union économique et monétaire :

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

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

Regrette ainsi que le volume de crédits dédiés à l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, que la présidence finlandaise du Conseil propose de réduire de 14 % en l'établissant à 12,9 milliards d'euros, ainsi que les modalités d'allocation des crédits, soient incompatibles avec l'objectif initial d'instaurer un instrument budgétaire à vocation de stabilisation macroéconomique ;

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

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

Constate, au regard de la nécessaire maîtrise des finances publiques, des positions exprimées par certains États membres et de la proposition de la présidence finlandaise du Conseil, qu'un tel niveau de dépenses suppose, 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, permettant à la fois d'élaborer un budget ambitieux et de contenir la progression des contributions nationales dans le financement de l'Union ;

Salue les réflexions engagées par la Commission européenne pour mettre en place un panier de nouvelles ressources propres, en proposant d'y inclure une partie des recettes du marché d'échanges de quotas d'émission carbone, une contribution sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés et une contribution calculée sur la quantité d'emballages plastiques non recyclés dans les États membres ; l'invite à les poursuivre et les étendre, en incluant notamment la perspective du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; soutient la proposition d'abaissement du taux des frais d'assiette et de perception des droits de douane prélevés par les États membres ;

Prend acte de la proposition de la présidence finlandaise du Conseil de ne pas retenir la contribution sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés au sein de ce panier de nouvelles ressources, compte tenu des divergences permanentes entre les États membres sur ce projet depuis de nombreuses années, et de l'unanimité requise en application de l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

Observe par ailleurs que ce panier de nouvelles ressources propres pourrait ne pas constituer des recettes de long terme, en particulier la contribution assise sur le poids des emballages plastiques non-recyclés dont le rendement devrait diminuer, compte tenu des objectifs affichés par l'Union européenne et les États membres en matière d'économie circulaire ;

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

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

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

Devenue résolution du Sénat le 11 février 2020.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER