

N° 303

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 février 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) 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)**,*

Par M. Jean-François RAPIN,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougain, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir le numéro :

Sénat : 273 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. FRUIT DE NÉGOCIATIONS TOUJOURS DIFFICILES, L'ADOPTION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PARTICULIER.....	6
A. UNE PROCÉDURE D'ADOPTION ET UN CALENDRIER FORTEMENT CONTRAINTS.....	6
B. LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE LA PRIVE DE L'UN DE SES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS	7
1. <i>Le Brexit marque le retrait de l'un des principaux contributeurs nets au budget de l'Union européenne</i>	7
2. <i>Le « Brexit », un catalyseur du débat sur la « valeur ajoutée européenne »</i>	9
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	10
A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE MAI 2018 ONT OUVERT LE DÉBUT DES NÉGOCIATIONS	10
1. <i>« Nouvelles priorités » versus « anciennes politiques » : faut-il hiérarchiser l'action de l'Union européenne ?</i>	11
2. <i>Un volet « ressources » ambitieux, mais difficilement opérationnel dès le début du cadre financier pluriannuel</i>	13
B. DES DIVERGENCES PERSISTANTES, RETARDANT UN ACCORD DE PRINCIPE SUR LE NIVEAU DE DÉPENSES	14
1. <i>Le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un niveau de dépenses fixé à 1,3 % du revenu national brut (RNB) européen</i>	14
2. <i>Les propositions de compromis de la présidence finlandaise du Conseil n'ont pas apaisé les débats</i>	15
III. LE SÉNAT DEMANDE UN BUDGET EUROPÉEN AMBITIEUX ET RESPECTUEUX DES FINANCES PUBLIQUES DES ÉTATS MEMBRES	15
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	41
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION	55

L'ESSENTIEL

Réunie le 5 février 2020 sous la présidence de **M. Vincent Éblé**, président, **la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne n° 273 (2019-2020)**, sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027), présentée par MM. Jean Bizet et Simon Sutour au nom de la commission des affaires européennes.

Outre des amendements rédactionnels (**COM.5 et COM.9**), sur proposition du rapporteur, la commission a complété la proposition de résolution européenne sur **des aspects qui sont au cœur de la compétence de la commission des finances**, sans en modifier l'équilibre général qui s'inscrit dans la continuité des résolutions européennes antérieurement adoptées par le Sénat.

La commission des finances a ainsi adopté des amendements insistant davantage sur **les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sur la conduite des négociations budgétaires (COM.6)**, et sur **le manque d'ambition de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (COM.10)**.

Par souci d'efficacité budgétaire, elle a précisé que les dépenses de l'Union devaient s'inscrire dans une **réelle démarche de performance budgétaire**, et faire l'objet d'un contrôle accru dans le cadre de **la lutte contre la fraude aux fonds européens**, afin d'éviter des « points de fuite » du budget européen (**COM.7**).

La commission a également intégré **les politiques non-coopératives en matière fiscale** à la réflexion sur la mise en place d'une conditionnalité dans l'accès aux fonds européens (**COM.8**).

Par ailleurs, sur proposition du rapporteur, elle a souhaité souligner que **la suppression des rabais devait constituer une priorité pour le prochain cadre financier pluriannuel**, avant même la création de nouvelles ressources propres (**COM.11**), et elle a pris acte **du retrait de la contribution basée sur une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS)** parmi les nouvelles ressources propres envisagées (**COM.12**).

Enfin, sur proposition de **M. Victorin Lurel**, elle a adopté un amendement visant à **mieux prendre en compte les spécificités des territoires d'outre-mer dans les négociations budgétaires (COM.1 rect.)**.

I. FRUIT DE NÉGOCIATIONS TOUJOURS DIFFICILES, L'ADOPTION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PARTICULIER

A. UNE PROCÉDURE D'ADOPTION ET UN CALENDRIER FORTEMENT CONTRAINTS

Aux termes de l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. [...] Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel* ». Ainsi, le cadre financier pluriannuel (CFP) définit une programmation pluriannuelle des finances de l'Union européenne, et fixe des plafonds annuels maximaux de dépenses juridiquement contraignants.

Il est adopté au terme d'une **procédure législative spéciale, requérant l'unanimité au Conseil**, après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité de ses membres.

Cette procédure diffère de celle en vigueur en matière de ressources propres. Aux termes de l'article 311 du TFUE, la décision relative au système des ressources propres (DRP) est adoptée à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen, puis approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Si elle est négociée concomitamment avec le CFP, son entrée en vigueur est généralement plus tardive, en raison du processus de ratification par l'ensemble des États membres.

Le cadre financier pluriannuel actuel est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2014 et s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2020¹. L'actuel CFP avait fait l'objet d'un accord lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, **soit un an et sept mois après que la Commission européenne ait présenté ses propositions.** Les modalités de sa mise en œuvre, en particulier par les règlements sectoriels, ont dû être négociées rapidement au cours de l'année 2013. Ce calendrier contraint et l'adoption tardive des règlements sectoriels ont pu, en partie, expliquer les difficultés pour le démarrage des programmes opérationnels².

¹ Il est régi par le règlement du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, complété par 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, un ensemble de déclarations communes annexées à l'accord sur le CFP, la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, ainsi que des règlements sectoriels.

² Pour une information plus détaillée, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information n° 745 (2018-2019), Pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires, fait au nom de la mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, par Colette MÉLOT.

Or, votre rapporteur rappelle que le calendrier des négociations pour le prochain cadre financier pluriannuel devrait accuser un retard similaire, voir même encore plus important. En effet, alors que la Commission européenne a présenté le 2 mai 2018 ses propositions (*cf. infra*) pour le CFP 2021-2027, les États membres ne sont pas encore parvenus à s'accorder sur un montant de dépenses pluriannuelles.

Afin de prévenir une situation similaire à celle de 2013, la Commission européenne avait initialement souhaité qu'un accord de principe soit trouvé avant la tenue des élections européennes de mai 2019. Outre le fait que ce délai paraissait peu crédible pour trouver un accord avec l'ensemble des États membres, en particulier dans le contexte institutionnel incertain du *Brexit*, ce calendrier aurait privé les députés européens nouvellement élus de leur pouvoir d'appréciation sur le budget pluriannuel de l'Union européenne jusqu'en 2027, soit pendant toute la durée de leur mandat.

En dépit du fait que le cadre financier pluriannuel 2021-2027 était inscrit à l'ordre du jour des trois derniers Conseils européens¹, l'année 2019 n'aura pas permis de progrès significatif des négociations, les États membres restant toujours divisés sur le niveau de dépenses de l'Union européenne pour les prochaines années, ainsi que sur les priorités à financer (*cf. infra*).

B. LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE LA PRIVE DE L'UN DE SES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS

En outre, les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel s'inscrivent dans un contexte institutionnel, politique et budgétaire particulier en raison, d'une part, du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, et d'autre part, de la conduite d'une réflexion plus générale portant sur l'avenir de l'Union européenne et la définition d'une réelle « plus-value » de l'Union.

1. Le *Brexit* marque le retrait de l'un des principaux contributeurs nets au budget de l'Union européenne

En 2018, le Royaume-Uni était le quatrième financeur du budget de l'Union européenne en valeur, avec une contribution totale s'élevant à 16,4 milliards d'euros². En termes de solde net, en 2018, le Royaume-Uni était le deuxième contributeur net au budget de l'Union européenne³, avec

¹ Conseils européens des 20-21 juin 2019, des 17-18 octobre 2019 et des 12-13 décembre 2019.

² D'après les données de l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 « Relations financières avec l'Union européenne », en incluant les ressources propres traditionnelles (RPT et le bénéfice du rabais sur sa contribution).

³ Selon la méthode de calcul de la Commission européenne.

un solde net négatif s'élevant à 6,9 milliards d'euros, **derrière l'Allemagne** dont le solde net négatif était estimé à 13,4 milliards d'euros, et **devant la France** (6,2 milliards d'euros) et **l'Italie** (5,1 milliards d'euros)¹.

Les différentes méthodes de calcul du solde net d'un État membre

La méthode dite comptable calcule le solde net par simple différence entre la contribution d'un État membre au budget de l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles nettes des frais de perception, et le montant des dépenses européennes effectuées dans cet État membre, y compris les dépenses administratives.

La méthode dite de la correction britannique calcule le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles qui constituent des recettes de l'Union européenne, directement versées au budget européen.

La méthode dite de la Commission européenne calcule le solde net selon la même formule que celle de la correction britannique, mais en excluant les dépenses administratives, ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique, qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire. C'est cette méthode qui a été utilisée lors des négociations du cadre financier pluriannuel pour les années 2014 à 2020.

Source : l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 « Relations financières avec l'Union européenne »

Si le retrait d'un contributeur net du financement de l'Union entraîne nécessairement une carence budgétaire, **le montant de celle-ci ne saurait être estimé uniquement à partir du solde net de l'État membre**. En effet, comme l'a déjà rappelé notre collègue Patrice Joly², rapporteur spécial des crédits de la participation de la France au budget de l'Union européenne, la contraction des ressources de l'Union résultant du *Brexit* s'effectue principalement par deux canaux :

- **un effet direct sur le budget de l'Union européenne** avec la suppression de la contribution du Royaume-Uni ;

- **un effet dit de « second tour »**, *via la modification de la clé de répartition de la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB)*. Le retrait du Royaume-Uni entraîne mécaniquement une diminution du RNB de l'Union européenne et, à plafond de ressources inchangé³, cela se traduirait par une contraction des ressources de l'Union. En tout état de cause, la

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2020 « Relations financières avec l'Union européenne ».

² Rapport d'information n° 651 (2017-2018), Les ambitions de l'Union européenne et de la France pour le prochain cadre financier pluriannuel, fait au nom de la commission des finances, par Patrice Joly, p.17.

³ L'article 3 de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne prévoit que le montant total des ressources propres de l'Union pour couvrir les crédits annuels pour paiements ne dépasse pas 1,23 % de la somme des RNB de tous les États membres.

portée de cet effet de « second tour » dépendra de l'issue des négociations de la décision relative au système des ressources propres (DRP).

Toutefois, l'évaluation de la perte sèche pour le budget de l'Union européenne doit aussi **tenir compte des dépenses européennes réalisées au bénéfice du Royaume-Uni** et qui n'ont plus lieu d'être - estimée en 2018 à **6,6 milliards d'euros** -, ainsi que le financement des **mécanismes de compensation** (« rabais »).

Compte-tenu de l'ensemble de ces paramètres, il apparaît difficile d'évaluer avec précision le manque à gagner pour le budget européen du retrait du Royaume-Uni, même si le montant de **10 milliards d'euros par an** a été avancé à plusieurs reprises depuis le début des négociations¹.

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 »*².

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**

¹ Note publiée par l'Institut Delors le 16 janvier 2017, Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ?

² Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE, juin 2017, p. 11.

de dépenses européennes réalisées en France en 2018, soit 11,7 % des dépenses totales de l'Union¹.

Dans cette perspective, la Commission européenne a bâti ses propositions pour le prochain CFP autour de **la notion de « valeur ajoutée » de l'Union européenne²**. 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 européenne³, **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

¹ D'après les données de l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 « Relations financières avec l'Union européenne ».

² COM (2018) 321 final.

³ Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

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* »¹ 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 %.

¹ Résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres.

Propositions de la Commission européenne pour le CFP 2021-2027

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

	CFP 2014-2020 à 27 États membres et incluant le FED	CFP 2021-2027	Évolution en %
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	116,4	166,3	43 %
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	387,3	392,0	1 %
<i>Fonds européen de développement régional</i>	196,6	200,6	2 %
<i>Fonds de cohésion</i>	75,8	41,4	- 45 %
<i>Fonds social européen</i>	96,2	89,7	- 7 %
<i>Erasmus</i>	13,7	26,4	92 %
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	399,6	336,6	- 16 %
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	286,1	254,2	- 11 %
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	96,7	70,0	- 28 %
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	6,2	5,4	- 13 %
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	10,1	30,8	207 %
Rubrique 5 « Sécurité et défense »* dont :	-	24,3	-
<i>Fonds européen de défense</i>	-	11,5	-
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	96,3	109,0	13 %
Rubrique 7 « Administration publique »	70,8	75,6	7 %
Total	1 082,3	1 134,6	5 %

* La rubrique 5 « Sécurité et défense » n'a pas d'équivalent dans le CFP 2014-2020.

Source : Commission européenne

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 crédits¹.

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

¹ Ces montants sont exprimés en euros constants (prix 2018). Ces données ont été communiquées par la direction du budget en réponse au questionnaire écrit du rapporteur, sur la base des informations transmises par la Commission européenne.

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 »¹. 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.

¹ Ce paquet comprend un projet de décision du Conseil relatif au système de ressources propres de l'UE, une proposition de règlement du Conseil portant mesure d'exécution de cette même décision, et une proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise en disposition des différentes ressources de l'UE.

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 nationale¹.

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 membres²,** 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

¹ Rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Patrice Joly, fait au nom de la commission des finances, 21 novembre 2019, p.19.

² Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027.

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.

III. LE SÉNAT DEMANDE UN BUDGET EUROPÉEN AMBITIEUX ET RESPECTUEUX DES FINANCES PUBLIQUES DES ÉTATS MEMBRES

Depuis octobre 2017, **le Sénat s'est pleinement mobilisé dans la perspective des négociations du prochain cadre financier pluriannuel**, et a adopté plusieurs résolutions européennes afin d'exprimer sa position. Ces résolutions ont permis de formaliser la position sénatoriale sur les principales rubriques budgétaires du cadre financier pluriannuel, à savoir la politique agricole commune¹, la politique de cohésion², mais aussi la recherche et l'innovation³.

Après plus de dix-huit mois de négociations, les États membres n'ont pas réussi à s'accorder sur un plafond de dépenses. Si les incertitudes politiques et budgétaires liées au « *Brexit* » et à la prise de fonction de la nouvelle Commission européenne ont pu participer à l'enlisement des

¹ Résolution européenne du Sénat n° 130 (2016-2017), en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020 ; résolution européenne du Sénat n° 116 (2017-2018), en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires ; résolution européenne du Sénat n° 96 (2018-2019), en date du 7 mai 2019, sur la réforme de la politique agricole commune (PAC).

² Résolution européenne du Sénat n° 31 (2017-2018), en date du 2 juillet 2018, pour une politique régionale européenne ambitieuse au service de la cohésion territoriale.

³ Résolution européenne du Sénat n° 45 (2018-2019), en date du 7 janvier 2019, sur le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU) ; résolution européenne du Sénat n° 46 (2018-2019), en date du 7 janvier 2019, sur le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » ; résolution européenne du Sénat n° 76 (2018-2019), en date du 8 mars 2019, sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe.

négociations, ces aléas sont aujourd'hui clarifiés. Le nouveau Président du Conseil européen, Charles Michels, a convoqué **un sommet exceptionnel réunissant les chefs des États membres pour parvenir à un accord le 20 février prochain.**

La présente proposition de résolution européenne s'inscrit dans ce contexte particulier, marqué par le besoin urgent de conclure un accord à l'unanimité, au risque de mettre en péril le démarrage des programmes opérationnels en 2021. **Si elle reprend les positions du Sénat formalisées dans des résolutions antérieures, cette proposition de résolution européenne va au-delà du simple exercice de synthèse.** En effet, elle vise à prendre position sur de nouveaux sujets tels que les ressources propres, ou encore l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité.

Fruit d'un **travail de compromis, la présente proposition de résolution européenne confirme la conviction de votre rapporteur, à savoir qu'un budget ambitieux est nécessaire pour consolider la « valeur ajoutée européenne ».** En effet, ce que les États membres n'accompliront pas au niveau de l'Union européenne, ils devront alors le prendre en charge au niveau de chaque budget national, en particulier dans des domaines aussi stratégiques que la recherche et l'innovation, ou encore la défense.

Néanmoins, l'équation budgétaire est complexe à résoudre. Les finances publiques de l'ensemble des États membres de l'Union européenne sont soumises à de fortes contraintes. Or, le retrait du Royaume-Uni, l'un des principaux contributeurs nets au budget européen, entraîne une perte de ressources estimée à **10 milliards d'euros par an environ.** S'il semble difficile, dans ce contexte, de réduire à court terme la part des contributions nationales dans le financement de l'Union, celles-ci doivent suivre une trajectoire maîtrisée.

Or, votre rapporteur rappelle que les différents scénarios exposés au cours des négociations conduisent tous à une augmentation majeure de la contribution de la France. À la demande de votre rapporteur, la direction du budget a procédé à des **chiffrages visant à estimer l'évolution annuelle du montant de la contribution de la France au budget de l'Union européenne** dans l'hypothèse où les propositions de la Commission européenne, du Parlement européen et de la présidence finlandaise du Conseil étaient respectivement adoptées.

Avec **les propositions de la Commission européenne,** la contribution française¹ annuelle moyenne serait de **28,4 milliards d'euros² sur la période 2021-2027,** soit une augmentation de **6,9 milliards d'euros** par rapport à 2014-2020.

¹ Incluant les droits de douane et le versement de la ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

² L'ensemble de ces chiffrages sont réalisés en euros courants.

Avec les orientations du **Parlement européen**, le ressaut pourrait **potentiellement s'élever à 8,6 milliards d'euros**, soit un montant annuel moyen de **30,1 milliards d'euros**.

Enfin, 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'euros**¹.

¹ Selon les scénarios retenus pour le calcul des ressources de l'Union car la proposition finlandaise ne tranche pas la totalité du volet ressources.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

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

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 2019 demandant au Gouvernement de porter au niveau de l'Union européenne un projet de barrière écologique aux frontières,

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

Considérant 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 février 2020 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 273 (2019-2020) présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons aujourd'hui, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2 du Règlement, sur le rapport de M. Jean-François Rapin, la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, par MM. Jean Bizet et Simon Sutour, sur le cadre financier pluriannuel, prévu pour les années 2021 à 2027.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Notre commission a eu l'occasion à plusieurs reprises d'évoquer ce sujet important, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances et de l'évaluation du montant de la contribution française au budget européen, dont notre collègue Patrice Joly est rapporteur spécial. L'adoption du prochain cadre financier fixera les plafonds de dépenses annuels de l'Union européenne et déterminera l'évolution du montant de notre contribution nationale pour les sept prochaines années, ainsi que le volume des dépenses européennes dont notre pays pourrait bénéficier.

Comme vous le savez, il y a maintenant plus de dix-huit mois, en mai 2018, la Commission européenne a présenté ses propositions relatives au prochain cadre financier, ouvrant ainsi le bal des négociations entre les États membres. L'exercice est difficile, car la procédure d'adoption requiert l'unanimité des États membres au Conseil. Ces négociations ne sont en réalité que le premier « round », car il nous faudra ensuite adopter le volet « ressources » de l'Union qui, contrairement au volet « dépenses », devra être ratifié par l'ensemble des États membres, et prendra en France la forme d'un projet de loi d'approbation.

La Commission européenne a proposé un budget pour la période 2021-2027 s'élevant à 1 135 milliards d'euros en crédits d'engagement, ce qui correspond à 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'Union. Afin de comparer ce montant au volume de l'actuel cadre financier pluriannuel, il est nécessaire de neutraliser la participation du Royaume-Uni et les modifications de l'architecture budgétaire proposées. Sous ces réserves méthodologiques, en euros constants de 2018, c'est-à-dire corrigés de l'inflation, et en crédits d'engagement, le volume proposé par la Commission européenne est supérieur de 5 % à l'actuel cadre financier pluriannuel.

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 %. La France souscrit au financement de ces priorités qui visent à répondre aux défis de l'Union européenne.

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 %.

Dans quelle mesure ces réductions affecteraient-elles la France si les propositions de la Commission européenne étaient adoptées sans modification ? La direction du budget nous a indiqué que l'enveloppe allouée à la France au titre de la politique de cohésion serait de 16 milliards d'euros, soit une réduction de 5 % en euros constants. La France recevrait 46,6 milliards d'euros au titre du premier pilier de la PAC, soit une réduction de 8,6 %, et une enveloppe de 7,5 milliards d'euros pour le second pilier, soit une baisse de 12 %. Il convient de souligner l'importance de ces réductions budgétaires.

Par ailleurs, la Commission européenne a formulé plusieurs propositions visant à introduire un panier de nouvelles ressources propres, composé d'une fraction de 20 % des recettes du marché d'échange des quotas carbone, une contribution de 3 % sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS), et d'une contribution calculée sur la quantité d'emballages plastiques non recyclés par les États membres.

À la suite de mes échanges avec la direction du budget, je souhaiterais formuler deux observations quant à ce panier de nouvelles ressources. D'une part, les recettes potentielles issues de ces nouvelles ressources ne sont pas réellement de nature à réduire la part des contributions nationales des États membres. Par exemple, elles pourraient ne rapporter que 3 milliards d'euros environ par an pour les quotas carbone. La mise en œuvre d'ACCIS n'a pas fait l'objet d'un chiffrage précis, compte tenu des difficultés rencontrées pour sa mise en œuvre depuis près de dix ans. D'autre part, 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.

Toutefois, ces propositions n'en demeurent pas moins intéressantes et constituent des pistes de réflexion afin de diversifier et augmenter les ressources propres de l'Union européenne et de contenir la progression de la part des contributions nationales.

Enfin, la Commission européenne propose deux évolutions qui pourraient avoir des conséquences significatives sur le montant de notre contribution nationale. 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.

Comme vous le savez, les propositions de la Commission européenne n'ont pas fait l'unanimité. Le Parlement européen s'est exprimé à plusieurs reprises en faveur d'un niveau de dépenses plus élevé, fixé à 1,3 % du RNB de l'Union européenne. Afin de faire progresser les négociations, la présidence finlandaise du Conseil a proposé une nouvelle « boîte de négociations » en décembre dernier, sans pour autant convaincre les États membres. Si cette nouvelle proposition satisfait certaines de nos demandes, 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 une réduction de moitié est proposée. Une proposition de résolution européenne sur ce sujet sera d'ailleurs examinée aujourd'hui par la commission des affaires étrangères et de la défense.

Aujourd'hui, le temps presse. Maintenant que les incertitudes liées au Brexit tendent à se dissiper, et que la nouvelle Commission européenne a pris ses fonctions, un accord rapide est nécessaire pour éviter les retards rencontrés au début de l'actuelle programmation financière. Le nouveau président du Conseil européen, Charles Michel, tiendra le 20 février un sommet réunissant les États membres pour tenter de trouver un accord.

La présente proposition de résolution européenne s'inscrit dans ce contexte particulier. Il a semblé indispensable que le Sénat formalise sa position sur ces négociations. Depuis leur début, le Sénat a adopté plusieurs résolutions européennes sectorielles, relatives à la PAC, la politique de cohésion, le budget dédié à la recherche, ou encore la politique spatiale. Je ne reviendrai pas sur le contenu de ces résolutions qui ont fait l'objet d'un large consensus, et dont la teneur est reprise dans la présente proposition de résolution européenne.

Au-delà de l'exercice de synthèse, la présente proposition de résolution vise à prendre position sur de nouveaux sujets tels que les ressources propres, ou encore l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité. Son équilibre général est le fruit d'un travail de compromis, pour lequel je tiens à saluer nos collègues Jean Bizet et Simon Sutour.

Comme je l'ai déjà exprimé devant la commission des affaires européennes, ma conviction est la suivante : ce que nous n'accomplirons pas au niveau de l'Union européenne, nous devons nécessairement le prendre en charge au niveau de chaque budget national, en particulier dans des domaines aussi stratégiques que la recherche, l'innovation, et la défense. La véritable « valeur ajoutée européenne » constitue ce que nous pourrions faire à l'échelle nationale, mais de manière moins pertinente et moins efficace qu'en unissant nos financements à l'échelle européenne. En matière de politique spatiale par exemple, sur laquelle j'ai réalisé un rapport d'information avec notre collègue André Gattolin, nous avons tous en tête la réussite du savoir-faire européen au travers des projets Galileo et Copernicus.

Pour autant, l'équation budgétaire est complexe à résoudre. Les finances publiques de l'ensemble des États membres de l'Union européenne sont soumises à de fortes contraintes. Or, le retrait du Royaume-Uni, l'un des principaux contributeurs nets au budget européen, entraîne une perte de ressources estimée à 10 milliards d'euros environ par an. S'il semble difficile, dans ce contexte, de réduire à court terme la part des contributions nationales dans le financement de l'Union, celles-ci doivent suivre une trajectoire maîtrisée. Je vous rappelle que la direction du budget estime que les propositions de la Commission européenne se traduiraient déjà par un ressaut de la contribution annuelle de la France de près de 7 milliards d'euros, soit une augmentation annuelle de près de 30 %. Les orientations du Parlement européen pourraient se traduire par un ressaut de 8,6 milliards d'euros.

Dans cette perspective, outre des amendements rédactionnels, les amendements que je vous propose ne modifient pas l'équilibre de la proposition de résolution, mais visent à la compléter sur les aspects qui sont au cœur de la compétence de notre commission, en rappelant que les dépenses de l'Union doivent s'inscrire dans une démarche de performance budgétaire et en insistant sur la nécessité de se mobiliser davantage en matière de lutte contre la fraude aux fonds européens afin d'éviter les « points de fuite » du budget européen et d'engager plus efficacement des dépenses ; en insistant davantage sur le contexte particulier dans lequel s'inscrivent ces négociations, à savoir la perte du financement du Royaume-Uni ; en faisant de la fin des mécanismes de compensation ou « rabais » une priorité avant même la recherche de nouvelles ressources, sachant que certains États membres y sont opposés, alors que ce système de correction n'a plus lieu d'être après le départ du Royaume-Uni ; en prenant

acte du fait que la contribution assise sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés est désormais exclue par les États membres du panier de nouvelles ressources propres ; enfin, en regrettant plus fermement le manque d'ambition de l'instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité.

M. Jean Bizet. – Je salue le rapport de notre collègue Jean-François Rapin, membre comme moi à la fois de la commission des affaires européennes et de la commission des finances. Je ne sais pas si Charles Michel, le 20 février prochain, réussira son pari, l'exercice du cadre financier pluriannuel devenant de plus en plus difficile, cette année plus encore avec le départ du Royaume-Uni. Le Parlement européen, vous le savez, peut le rejeter ou l'accepter, mais pas l'amender. Le plafond de 1,3 % du RNB semble inatteignable, les vingt-sept n'étant pas prêts à accepter une telle augmentation, mais celui de 1,11 % serait déjà honorable. Je regrette par ailleurs l'absence de ressources propres dignes de ce nom ; le rapport Monti n'a guère eu de répercussion.

La baisse des fonds de cohésion reste malgré tout limitée. En revanche, les crédits de la PAC doivent être comparés aux concours publics à l'agriculture des autres « États-continentaux », qui augmentent régulièrement. C'est une question stratégique. La proposition finlandaise d'ajouter 10 milliards d'euros sur le second pilier, qui suppose un cofinancement national, ne me satisfait pas. Il conviendrait d'augmenter plutôt le premier pilier. Le second pilier concerne l'environnemental, or les transferts entre les deux piliers sont possibles. Nos amis Polonais, par exemple, se focalisent sur le premier pilier ; l'environnemental n'entre pas dans leur réflexion profonde. Des distorsions de concurrence intraeuropéennes sont ainsi en train de naître. Le transfert de ces 10 milliards d'euros sur le premier pilier serait intéressant pour le monde agricole.

La question de la suppression des rabais est posée, ce qui est courageux politiquement puisque cinq États membres, dont l'Allemagne et les Pays-Bas, y sont opposés. Il serait pourtant irrationnel de les maintenir après le départ du Royaume-Uni.

Enfin, compte tenu de la baisse des fonds publics, je tiens à saluer la pertinence des fonds européens pour les investissements stratégiques, qui permettent de mobiliser de l'argent privé, sécurisé par le cautionnement de fonds publics. C'est une excellente approche.

Mes chers collègues, je fais pleinement confiance au rapporteur pour amender et porter cette proposition de loi européenne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette PPRE apparaît dans un « *timing* » parfait, quasiment au lendemain du « *Brexit* ». Je veux souligner, à mon tour, la baisse d'un certain nombre de crédits, notamment ceux de la défense, de la politique spatiale, de la cohésion des territoires ou encore du premier pilier. Cela pose la question des ressources

propres de l'Union. Je sais bien qu'elle n'est pas très populaire, mais il me semble que la TVA, un impôt commun à tous les États membres, serait un bon instrument.

Si l'on s'attaquait à la fraude massive à la TVA – problème sur lequel, avec Philippe Dallier nous nous alarmons depuis des années, mais le Gouvernement semble le découvrir – nous pourrions peut-être disposer d'un levier. La bonne application de la TVA au e-commerce représenterait notamment un gisement de ressources considérable pour les États.

M. Patrice Joly. – Dans le désordre mondial actuel, nous avons besoin d'une Europe forte. Le budget européen est victime d'un effet de ciseaux, avec simultanément la survenance du « *Brexit* » et l'émergence de politiques nouvelles, comme la lutte contre les désordres écologiques. Les priorités proposées nous inquiètent, notamment pour les territoires ruraux, avec la baisse des crédits consacrés à la PAC. Or les exploitations ont justement besoin d'être accompagnées dans leur conversion pour faire face aux nouveaux enjeux.

Nous avons également identifié des risques de fracture territoriale avec la baisse des crédits de la cohésion et du développement rural.

Le Pacte vert doit avoir pour vocation de prendre en compte les aspects sociaux derrière les enjeux écologiques. À cet égard, nous insistons pour que le Fonds de transition ait une véritable fonction sociale.

Il est absolument nécessaire de mettre en œuvre des politiques contracycliques. La présidente de la Commission européenne a notamment évoqué un système d'assurance chômage européen. Qu'en est-il exactement ?

Enfin, nous avons besoin de garanties sur le Fonds social européen, notamment à la suite des fusions de plusieurs programmes évoquées pour le prochain cadre financier pluriannuel.

M. Bernard Delcros. – Je m'inquiète également des équilibres à l'intérieur de ce budget et de la baisse des crédits affectés à la PAC des 1^{er} et 2^e piliers, ou au Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Les enjeux sociaux de la mutation agricole sont essentiels. Le message envoyé est très mauvais. La société a besoin de sa ruralité. Ces équilibres peuvent-ils encore évoluer ?

M. Marc Laménie. – Notre pays fait partie des principaux pays contributeurs, il convient de la souligner. A-t-on une estimation du montant de la fraude à la TVA et aux fonds européens ?

Mme Nathalie Goulet. – Je reviens sur la fraude à la TVA. Il faudrait que la résolution impose aux États d'avoir des logiciels de détection précoce. La France est en retard à ce sujet.

Au-delà, il y a un problème plus général de fraude aux fonds européens, notamment dans ses relations avec des pays tiers voisins. Nous

devrions consacrer un passage à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui est le plus à même de lutter efficacement contre la fraude aux subventions.

M. Yannick Botrel. – Je m'interroge sur les clés de répartition entre les 1^{er} et 2^e piliers de la PAC, notamment au regard de la position de la Pologne. J'aimerais comprendre le mécanisme. La France dispose-t-elle d'une marge de manœuvre ?

M. Éric Bocquet. – Dispose-t-on d'éléments de bilan du cadre financier pluriannuel en cours et des précédents ? En clair, existe-t-il l'équivalent de notre loi de règlement ?

Comme mes collègues, je suis très inquiet sur la PAC. Plus globalement, ce cadre s'inscrit dans le dogme généralisé de la maîtrise des finances publiques, que nous ne partageons pas.

Enfin, s'agissant du Brexit, je pense que le plus dur est devant nous. Dans les mois qui viennent, la bagarre va être intense, car le Royaume-Uni va se défendre bec et ongles.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Monsieur le rapporteur général et Mme Nathalie Goulet, notre collègue Patrice Joly a rappelé, dans un récent rapport d'information, que la fraude aux fonds européens conduisait à un préjudice annuel de 390 millions d'euros, mais la fraude est très largement sous-estimée. Pour la fraude à la TVA, l'estimation est encore plus difficile à faire.

Patrice Joly, avant d'imaginer avoir une stratégie d'aménagement du territoire sur le plan européen, il faudrait d'abord que nous en ayons une au plan national... Je suis un « enfant » de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), qui existait encore quand j'ai débuté ma carrière politique, et je ne cesse de regretter sa disparition.

Nathalie Goulet, pour répondre à vos préoccupations, je proposerai tout à l'heure une rectification de l'un de mes amendements, ce qui devrait vous satisfaire.

Éric Bocquet, chaque année, la Commission européenne publie des rapports financiers, ainsi que la Cour des comptes européenne. Concernant le précédent cadre financier pluriannuel (2007-2013), l'une des principales leçons est la forte progression des « restes à liquider » de l'Union. L'Union européenne peine à exiger et consommer ses crédits.

M. Jean Bizet. – Je me permets de rebondir sur deux points.

S'agissant du développement du e-commerce et de la progression de la fraude à la TVA concomitante, la Commission européenne devrait creuser le sujet, car il y a des gisements de ressources considérables.

En réponse à Bernard Delcros, les crédits du 1^{er} pilier vont directement dans la poche des agriculteurs avec les droits de paiement uniques. Ceux du 2^e pilier sont destinés à l'aménagement rural, mais c'est tout aussi important. À mon sens, il faudrait impliquer davantage la Banque européenne d'investissement (BEI) dans ce domaine, car elle permet de mobiliser des capitaux privés lorsque les fonds publics manquent. Ils peuvent ainsi constituer un effet de levier pour accompagner le développement rural. Cette approche est intelligente pour pallier la baisse des crédits à laquelle nous devrions faire face. Je vous conseille à cet égard d'aller voir ce qui se fait en région Nouvelle-Aquitaine.

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement **COM-5** vise à intégrer dans les visas le rapport d'information relatif au prochain cadre financier pluriannuel réalisé par notre collègue Patrice Joly.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement **COM-6** vise à souligner plus directement que le contexte politique, institutionnel et budgétaire du Brexit contraint les ressources de l'Union européenne.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement **COM-7** vise à rappeler l'importance de la lutte contre la fraude aux fonds européens. Je propose de le rectifier pour tenir compte des observations de Mme Goulet sur le rôle de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

L'amendement COM-7 rectifié est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement **COM-8** tend à intégrer les politiques non coopératives en matière fiscale à la réflexion sur la mise en place d'une conditionnalité dans l'accès aux fonds européens.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement **COM-1** rectifié présenté par notre collègue Victorin Lurel a pour objet de mieux intégrer la dimension ultramarine.

M. Victorin Lurel. – Il s'agit de mieux préciser la place des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ainsi que de souligner l'importance de l'octroi de mer. La délégation aux outre-mer s'est récemment déplacée à Bruxelles sur ce sujet. Les inquiétudes sont nombreuses sur la politique de cohésion.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je suis favorable à cet amendement.

L'amendement COM-1 rectifié est adopté ; les amendements COM-2 rectifié, COM-3 et COM-4 rectifié deviennent sans objet.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-9 modifie quelques termes employés au sujet de la PAC, et s'aligne sur une rédaction utilisée dans une résolution européenne du Sénat précédemment adoptée.

L'amendement rédactionnel COM-9 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-10 souligne le manque d'optimisme et de volontarisme de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité tel qu'il est présenté à ce stade des négociations.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-11 vise à inscrire la suppression des rabais comme une priorité pour faire face à l'augmentation du niveau de dépenses de l'Union européenne, avant même la création de nouvelles ressources propres.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement COM-12 prend acte de la proposition finlandaise de ne pas prendre en compte l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) dans les nouvelles ressources de l'Union pour les années 2021 à 2027.

Mme Nathalie Goulet. – Pourrai-je déposer un amendement pour aborder les problèmes que soulève la politique de voisinage, notamment avec des pays comme le Liban et l'Ukraine ?

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Le délai limite pour déposer des amendements est malheureusement expiré.

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons adopter la résolution maintenant. Cette suggestion vient un peu tard, mais il reste la possibilité à un groupe politique qui le souhaiterait de demander l'inscription en séance publique de cette proposition de résolution dans les délais prévus par notre règlement.

L'amendement COM-12 est adopté.

La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. RAPIN, rapporteur	5	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	6	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	7 rect.	Adopté avec modification
M. RAPIN, rapporteur	8	Adopté
M. LUREL	1 rect.	Adopté
M. THÉOPHILE	2 rect.	Satisfait
M. THÉOPHILE	3	Satisfait
M. THÉOPHILE	4 rect.	Satisfait
M. RAPIN, rapporteur	9	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	10	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	11	Adopté
M. RAPIN, rapporteur	12	Adopté

À l'issue du débat, la commission des finances a adopté la proposition de résolution européenne, ainsi modifiée.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION



commission des
finances

Proposition de résolution

Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)

N° COM-5

4 février 2020

(1ère lecture)

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 11

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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,

Objet

Cet amendement portant sur les visas de la proposition de résolution vise à mentionner le rapport d'information relatif au prochain cadre financier pluriannuel réalisé par notre collègue Patrice Joly, rapporteur spécial des crédits de la participation de la France au budget de l'Union européenne, présenté le 11 juillet 2018 devant la commission des finances.



Proposition de résolution

**Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)**

N° COM-6

**commission des
finances**

(1ère lecture)

4 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

I. — Après l'alinéa 30

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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 ;

II. — Alinéa 31

Supprimer les mots :

les défis résultant du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et ses implications pour le budget de l'Union,

Objet

Tandis que le retrait du Royaume-Uni est effectif depuis le 31 janvier dernier, le budget de l'Union européenne est amputé, à compter de 2021, de sa participation financière qui s'est élevée, en 2018, à 16 milliards d'euros environ au total. La perte nette pour le budget de l'Union européenne est estimée à 10 milliards d'euros par an environ.

Le retrait de l'un des principaux contributeurs nets au budget de l'Union européenne constitue indéniablement une grande difficulté pour l'élaboration du budget européen pour les années 2021-2027. Ainsi, le présent amendement vise à souligner plus directement que le contexte politique, institutionnel et budgétaire du *Brexit* contraint les ressources de l'Union européenne.



commission des
finances

Proposition de résolution

**Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)**

N° COM-7 rect.

(1ère lecture)

5 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté avec
modification

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

I. — Alinéa 35

Compléter cet alinéa par les mots :

et doivent être guidées par une véritable démarche de performance budgétaire ;

II. — Après l'alinéa 35

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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) ;

Objet

Cet amendement vise à rappeler que les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel ne doivent pas éluder la question de l'efficacité des dépenses de l'Union européenne.

D'une part, il convient de construire une réelle démarche de performance budgétaire, et de poursuivre l'initiative lancée en 2015 par la Commission européenne intitulée « Un budget de l'UE axé sur les résultats ». Cette démarche de performance budgétaire présente un double objectif : s'assurer de l'efficacité réelle des dépenses

engagées pour les citoyens de l'Union européenne, et permettre une meilleure transparence sur l'utilisation des fonds.

D'autre part, la fraude aux fonds européens, de même que la fraude fiscale, en particulier en matière de TVA, constituent des points de fuite conséquents du budget de l'Union européenne et des budgets nationaux. Dans cette perspective, il est proposé d'appeler à une mobilisation accrue de l'Union européenne, mais aussi des États membres qui sont responsables de la protection des intérêts financiers de l'UE.



Proposition de résolution

**Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)**

N° COM-8

**commission des
finances**

(1ère lecture)

4 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Alinéa 41

Compléter cet alinéa par les mots :

et fiscal ;

Objet

La présente proposition de résolution européenne invite à élargir la réflexion sur la mise en place d'une conditionnalité dans l'accès aux fonds européens à la prise en compte des politiques non-coopératives en matière sociale ("dumping social"). Le présent amendement vise à intégrer les politiques non coopératives en matière fiscale à cette réflexion, en raison de pratiques asymétriques au sein de l'Union européenne.



Proposition de résolution

**Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)**

N° COM-1 rect.

**commission des
finances**

(1ère lecture)

4 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. LUREL

ARTICLE UNIQUE

I. — Alinéa 45

Compléter cet alinéa par les mots :

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) ;

II. — Alinéa 51

Compléter cet alinéa par les mots :

, y compris les régions ultrapériphériques (RUP) ;

III. — Après l'alinéa 55

Insérer cinq alinéas ainsi rédigés :

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) ;

Objet

À l'occasion d'un déplacement à Bruxelles organisé le 23 janvier dernier, la délégation sénatoriale aux outre-mer est allée à la rencontre des principaux acteurs européens afin de les sensibiliser sur les problématiques concernant les territoires français des outre-mer dans le cadre des négociations du nouveau cadre financier pluriannuel (2021-2027) qui fait l'objet depuis de nombreux mois de propositions très préoccupantes. Cette démarche proactive s'inscrit ainsi dans le cadre de l'étude sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer que la Délégation a mis à son programme de travail de la présente session parlementaire.

Poursuivant cette démarche constructive, cet amendement propose ainsi de prendre en compte les premières réflexions émises par la Délégation sénatoriale en les intégrant aux positions inscrites dans la présente proposition de résolution européenne qui ont pour objectif d'affirmer solennellement le point de vue d'ensemble du Sénat sur le contenu du prochain cadre financier pluriannuel.

Cet amendement permet ainsi de rappeler l'engagement du Sénat à demander la préservation du financement du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques. Il propose en outre de rappeler l'importance à renforcer les aides du « premier pilier » pour les RUP qui demeurent essentielles pour permettre aux agriculteurs des outre-mer de relever les défis économiques, sanitaires, environnementaux et liés aux dérèglements climatiques.

Enfin, cet amendement complète substantiellement le considérant de la présente résolution concernant les RUP et les PTOM en qu'inquiétant notamment de la baisse des taux de cofinancement au titre de l'objectif « Investissement pour l'emploi et la croissance » de 85 % à 70 % pour les RUP et en réaffirmant le soutien du Sénat à la reconduction du dispositif d'octroi de mer qui arrivera à son terme le 31 décembre 2020 : rappelons en ce sens que l'octroi de mer est une ressource fiscale importante pour les RUP représentant entre 34 % et 45 % des ressources fiscales des régions ultramarines en 2017, et entre 40 à 52 % des ressources fiscales des communes des RUP.



Proposition de résolution

**Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)**

N° COM-9

**commission des
finances**

(1ère lecture)

4 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Alinéa 48

I. — Remplacer les mots :

rampante et à une dilution progressive

par les mots :

progressive

II. — Après les mots :

de la PAC,

insérer les mots :

qui serait remplacée de facto, d'ici à 2027, par 27 politiques agricoles nationales,

Objet

Amendement rédactionnel reprenant les termes de la résolution européenne sur la réforme de la politique agricole commune (PAC), adoptée par le Sénat le 7 mai 2019.



Proposition de résolution

**Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)**

N° COM-10

**commission des
finances**

(1ère lecture)

4 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Alinéa 77

Rédiger ainsi cet alinéa :

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 ;

Objet

Alors que la déclaration de Meseberg de juin 2018, commune entre la France et l'Allemagne, prévoyait que le budget de la zone euro permette de «*promouvoir la compétitivité, la convergence, et la stabilisation dans la zone euro*», la taille et le fonctionnement actuellement envisagés pour cet instrument budgétaire ne semblent pas à la hauteur de l'objectif fixé.

En effet, la présidence finlandaise du Conseil a proposé de consacrer 12,9 milliards d'euros (prix 2018) à cet instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (IBCC) pour la période 2021-2027, soit 1,8 milliard d'euros environ par an à répartir entre les 19 pays de la zone euro. Certes, la nécessité d'assurer une telle fonction budgétaire ne fait pas encore consensus entre l'ensemble des États membres. Toutefois, il apparaît essentiel de préparer une réponse budgétaire à l'éventualité d'une prochaine récession économique qui soit, *a minima*, capable d'accompagner de façon crédible les États membres dans leurs réformes structurelles.

De plus, il est prévu que l'allocation des crédits prenne en considération le montant à la hauteur duquel l'État bénéficiaire a contribué dans le "pot commun" de l'IBCC.

Cette logique d'affectation est contraire à l'idée selon laquelle cet instrument budgétaire doit être mobilisé au bénéfice des États membres qui feraient face à un épisode de récession. En renouant avec la logique du "juste retour", cet instrument budgétaire se rapprocherait davantage d'une forme nouvelle de fonds structurel, que d'un instrument de stabilisation macroéconomique.

Dans cette perspective, le présent amendement souligne les limites de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, tel qu'il est actuellement présenté.



Proposition de résolution

Cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027)

N° COM-11

commission des finances

(1ère lecture)

4 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

I. — Alinéa 80

Après le mot :

suppose

rédigier ainsi la fin de l'alinéa :

, 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 ;

II. — Alinéa 82

Supprimer cet alinéa.

Objet

D'après les premières estimations, les propositions de la Commission européenne devraient se traduire par une augmentation de la contribution française au budget de l'Union européenne de six milliards d'euros par an environ. En considérant que ces propositions doivent constituer la "boussole" des négociations entre les États membres, la réduction de la part des contributions nationales dans le financement de l'Union apparaît, à court terme, difficilement atteignable.

Toutefois, la préservation de la trajectoire de nos finances publiques nous impose de contenir la progression des contributions nationales dans le budget européen, et en particulier des contributeurs nets. Le retrait du Royaume-Uni est une opportunité pour remettre à plat le système des corrections financières, et ainsi, pour réallouer la répartition des contributions nationales entre les États membres.

Par conséquent, le présent amendement vise à inscrire la suppression des rabais comme une priorité pour faire face à l'augmentation du niveau de dépenses de l'Union européenne, telle que prévue par les propositions de la Commission européenne.



Proposition de résolution

**Cadre financier pluriannuel de l'Union
européenne (2021-2027)**

N° COM-12

**commission des
finances**

(1ère lecture)

4 février 2020

(n° 273)

AMENDEMENT

Adopté

présenté par
M. RAPIN, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

I. — Alinéa 81

Supprimer les mots :

observe que la contribution assise sur le poids des emballages plastiques non-recyclés dans les États membres a vocation à voir son rendement diminuer compte tenu des objectifs affichés par l'Union européenne en matière d'économie circulaire et des efforts déployés par les États membres ;

II. — Après l'alinéa 81

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

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 ;

Objet

Outre des modifications rédactionnelles, cet amendement vise à intégrer le fait que les propositions de la présidence finlandaise du Conseil n'ont pas retenu la contribution sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) des nouvelles ressources de l'Union pour les années 2021 à 2027. Étant donné que cette nouvelle ressource est aujourd'hui écartée des négociations relatives au prochain CFP, il convient que la proposition de résolution européenne en prenne acte.

LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppr19-273.html>