

N° 105 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

22 juin 2020

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*relative à la proposition révisée de cadre financier
pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un
instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie
de Covid-19*

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

Voir les numéros :

Sénat : 497 et 516 *rect.* (2019-2020).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 310, 311, 312 et 323,

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

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

Vu la résolution européenne du Sénat n° 60 (2019-2020) du 11 février 2020 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027),

Vu les propositions formulées par le Président du Conseil européen le 14 février 2020,

Vu la communication « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », présentée par la Commission européenne le 19 février 2020, COM(2020) 67 final,

Vu la réponse de la Commission européenne en date du 6 mai 2020, C(2020) 3008 final, à l'avis politique adopté le 22 janvier 2020 par la commission des affaires européennes du Sénat sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027),

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

Vu l'initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, en date du 18 mai 2020,

Vu la communication « Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020, COM(2020) 381 final,

Vu la proposition présentée le 23 mai 2020 par l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, « *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery* »,

Vu la communication « Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe » présentée par la Commission européenne le 27 mai 2020, COM(2020) 442 final,

Vu la communication « L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération » présentée par la Commission européenne le 27 mai 2020, COM(2020) 456 final,

Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 446 final,

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

Vu la proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de Covid-19, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 441 final,

Vu la proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 445 final,

Vu la proposition modifiée d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 444 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité de reprise et de résilience, présentée le 28 mai 2020, COM(2020) 408 final,

Vu la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion, de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe », de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les « plans stratégiques relevant de la PAC ») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, présentée le 29 mai 2020, COM(2020) 459 final,

Considérant la nécessité de doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour assumer ses compétences et mettre en œuvre ses politiques, sans pour autant soumettre les finances publiques des États membres à une pression excessive dans un contexte budgétaire rendu plus tendu encore par la crise de la Covid-19 ;

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

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

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

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

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

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

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

Affirme que la transition vers une économie plus verte ne doit pas être synonyme de décroissance ; souligne la nécessité de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale ; rappelle que l'Union européenne ne doit se priver d'aucune technologie permettant d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est assignés, en particulier en termes de neutralité climatique et de sobriété énergétique ;

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

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

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

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

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

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

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

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

Relève que la nouvelle proposition de la Commission propose d'allouer 8 milliards d'euros au fonds européen de la défense, soit 3,4 milliards d'euros de moins que dans la proposition initiale de mai 2018, les crédits consacrés à la mobilité militaire étant par ailleurs fortement réduits ; observe que cette nouvelle proposition est plus satisfaisante que celles présentées par la présidence finlandaise du Conseil en décembre 2019 puis par le Président du Conseil européen en février 2020 ; juge néanmoins cette proposition insuffisante pour doter le fonds d'une réelle capacité à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne ; insiste donc pour consacrer 11,453 milliards d'euros à ce fonds pour la période 2021-2027, conformément à la proposition initiale de la Commission ;

Rappelle l'importance pour l'Europe d'avoir une politique spatiale indépendante lui permettant d'assurer son autonomie stratégique, sa sécurité et une croissance économique durable ; plaide pour que l'Union européenne alloue à la politique spatiale un budget adapté à l'enjeu associé en termes de souveraineté ; relève l'amélioration proposée par rapport aux propositions formulées par la présidence finlandaise du Conseil et le Président du Conseil européen mais invite à rehausser les crédits consacrés à cette politique à hauteur de la proposition initiale de mai 2018 ;

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

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

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

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

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

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

Approuve la répartition générale proposée entre les subventions et garanties pour un montant de 500 milliards d'euros d'une part, et les prêts pour un montant de 250 milliards d'euros d'autre part ; observe que ces volumes financiers pourraient toutefois s'avérer insuffisants si la crise économique devait être plus durable et profonde qu'actuellement anticipée ;

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

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

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

Approuve le principe de la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience dotée de 310 milliards d'euros de crédits de subventions et d'une enveloppe de 250 milliards d'euros de prêts, ayant pour objectif de soutenir les investissements et les réformes indispensables à une reprise durable, d'améliorer la résilience économique et sociale des États membres et de soutenir les transitions écologique et numérique, en prenant en compte les différences de situation des États membres au regard des besoins ; regrette néanmoins que les critères d'allocation de ces crédits ne permettent pas de cibler plus directement les États membres dont les difficultés économiques résultent des conséquences de la crise sanitaire ;

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

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

Constate que le niveau d'engagement proposé et la perspective d'élaborer un budget ambitieux doivent être conciliés avec la nécessaire maîtrise des finances publiques nationales, dégradées par la crise de la Covid-19, et que par conséquent, il convient de contenir la progression de la part des contributions nationales dans le financement de l'Union ;

Réitère avec force sa position selon laquelle un tel niveau de dépenses suppose, en premier lieu, de mettre fin, à l'occasion du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, à l'ensemble des rabais et systèmes de correction dont bénéficient certains États membres, dès l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel, ainsi que d'accroître les ressources propres de l'Union européenne ;

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

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

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

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

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

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

Devenue résolution du Sénat le 22 juin 2020.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER