

## Pour une refondation du budget de l'Union européenne

La refondation de l'Europe que le Président de la République a appelée de ses vœux le 26 septembre 2017 à la Sorbonne passe par une réforme en profondeur de son budget pour en faire un instrument d'action au service des citoyens européens, en Europe et dans le monde.

L'Union ne peut pas se permettre de garder le même budget qu'aujourd'hui : il est très peu lisible pour les citoyens et son contenu ne permet plus de répondre efficacement aux multiples défis, migratoires, sécuritaires, environnementaux, sociaux et économiques auxquels l'Union doit faire face. Ces défis sont d'autant plus pressants qu'ils s'inscrivent dans le contexte du retrait du Royaume-Uni qui ajoute une contrainte budgétaire forte dont il faudra tenir compte.

Les politiques les plus anciennes, qui nécessitent d'être réformées, et ce que l'on appelle les « nouvelles priorités », ne doivent pas être opposées. L'enjeu doit être d'abord de moderniser le budget de l'Union et de réformer les politiques traditionnelles, sans que cela signifie d'opérer des coupes budgétaires injustifiées ; celles-ci ne doivent en aucun cas servir de variable d'ajustement au-delà de l'impact du Brexit. En préparant le budget de la prochaine décennie, nous devons plutôt considérer comment bâtir une Europe forte autour des quelques grands défis de la souveraineté européenne, dont la cohésion et la souveraineté alimentaire continuent de faire partie intégrante.

De la même façon, il apparaît souhaitable de dépasser le traditionnel clivage opposant les contributeurs nets et les bénéficiaires nets, comme s'il s'agissait d'un jeu à somme nulle. Le budget de l'Union finance des « biens communs » qui rejaillissent sur l'ensemble de ses États membres : la réaction aux crises, la protection de la frontière extérieure de l'UE, le soutien à la défense européenne, l'aide européenne au développement, le soutien à l'innovation à la recherche et à la mobilité des jeunes, la promotion d'une agriculture durable, le maintien de la cohésion économique, sociale et territoriale bénéficient à tous.

En tant que contributeur important au budget européen soucieux de maîtriser les dépenses publiques, la France sera particulièrement attentive à ce que le prochain budget de l'Union apporte une réponse ambitieuse à l'ensemble de ces défis afin de faire de notre budget le moyen efficace de financer les « biens communs » européens, dans un souci constant de simplification et de flexibilité des instruments utilisés. Ce budget devrait de surcroît être porté par un financement exempt de tout rabais et incluant de nouvelles ressources propres. C'est à ces conditions que la France pourra envisager un budget de l'Union à 27 États membres en expansion.

Pour la France, ce budget devrait s'articuler autour de neuf « missions » politiques qui se substitueraient à l'architecture actuelle en « rubriques », davantage lisibles pour les citoyens et traduisant nos priorités collectives avec des instruments remaniés :

### 1) Garantir la sécurité des Européens

La sécurité est la première préoccupation de nos concitoyens : c'est indéniablement un bien public européen qui doit être financé par tous et non par quelques États membres. Elle nécessite une approche globale et un budget significativement supérieur à celui qui lui est consacré dans le cadre actuel. La mission « Garantir la sécurité des Européens » du prochain budget pourrait s'articuler autour de deux instruments :

- un instrument unique de sécurité intérieure visant trois priorités, la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, le développement de l'interopérabilité des systèmes

d'information européens (SI) et une protection civile commune. Cet instrument doit contribuer à l'émergence d'une culture européenne de la sécurité intérieure ;

- le **fonds européen de défense** avec le volet recherche (doté d'au moins 500 M€ par an), le volet de développement industriel (doté d'au moins 1 Md€ par an) et une « boîte à outils financiers » qui facilitera l'acquisition en commun des projets issus de la phase industrielle.

Elle serait complétée par un **pilier hors budget** dédié à la sécurité et à la défense constitué d'un mécanisme de renforcement des capacités militaires des partenaires, notamment africains, ou leurs opérations (« facilité européenne de paix ») et le mécanisme Athéna rénové qui devrait permettre une plus forte mutualisation des coûts des opérations extérieures assumées par certains États membres. En outre, les programmes spatiaux et les initiatives en matière de sécurité contribuent également au renforcement de l'autonomie stratégique européenne et à la sécurité des Européens.

## 2) Maîtriser nos frontières en préservant nos valeurs

La question migratoire n'est pas une crise ponctuelle mais un défi amené à durer. Dans sa réponse, nous avons envers nous-mêmes une exigence d'humanité envers ceux qui ont été parvenus jusqu'à nous au péril de leur vie et un besoin de solidarité entre États membres. La mission « Maîtriser nos frontières en préservant nos valeurs » porterait les moyens financiers destinés à la protection de la frontière extérieure commune, aux questions migratoires et à l'asile à l'aide d'un **instrument unique** destiné à :

- faire émerger un **système de gestion intégré et rigoureux des frontières** par le renforcement des moyens de l'agence européenne de garde-frontières et garde-côtes (Frontex) qui deviendrait, à terme, une police européenne des frontières dotée d'au moins 5 000 hommes et par le développement de l'interopérabilité des systèmes d'information ;
- **accueillir dignement les personnes en besoin de protection** en développant les capacités d'hébergement et en harmonisant le traitement des demandes avec l'appui d'une agence européenne de l'asile. Un fonds de financement des collectivités qui accueillent un grand nombre de réfugiés, ou développent des actions exemplaires d'accueil et d'intégration, pourrait être mis en place dans ce cadre ;
- **intégrer réellement et former efficacement les réfugiés** dans le cadre d'un vaste programme d'intégration ;
- **renforcer la politique de retour** des migrants illégaux, notamment en amplifiant le rôle opérationnel confié à Frontex.

La question migratoire exige efficacité, responsabilité et solidarité. Les enveloppes nationales pré-allouées aux États membres devraient être assorties d'ajustements réguliers, en fonction de leur contribution réelle à la gestion des flux migratoires. Concernant l'accueil et l'intégration des réfugiés, les États membres assumant leur responsabilité devraient être soutenus financièrement.

En complément, il est essentiel d'agir sur la **dimension externe des migrations** dans le cadre de l'action extérieure de l'Union.

## 3) Assurer notre sécurité et notre souveraineté alimentaires

La sécurité et la souveraineté alimentaires ne sont pas des enjeux du passé et les fondements de la PAC inscrits dans les traités conservent toute leur actualité. La future PAC doit être suffisamment ambitieuse pour répondre à ces enjeux tout en relevant deux défis principaux : protéger les agriculteurs face aux **grands aléas** et à la **volatilité des marchés mondiaux** et favoriser la grande

**transition agricole européenne.** Tout en évitant des cofinancements généralisés, l'architecture en piliers devra permettre d'atteindre trois objectifs majeurs :

- bâtir une PAC qui protège et qui responsabilise en assurant aux agriculteurs un **accompagnement efficace face aux aléas économiques, climatiques et sanitaires** avec un premier filet de sécurité (financé intégralement sur le budget de l'Union pour éviter les distorsions et tenant compte des conditions locales), des outils de gestion de crise plus réactifs, la création d'une épargne de précaution, la souscription d'une assurance ou l'adhésion à des fonds de mutualisation des risques ;
- libérer le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires en **assurant un juste prix pour les producteurs** et en favorisant le **travail en filières** (développement des démarches qualité, rénovation des aides couplées, utilisation des outils de l'OCM) ;
- **relever le niveau d'ambition environnementale**, en particulier avec la création de paiements pour services environnementaux en complément d'une conditionnalité renforcée et simplifiée, la mise en place d'un paiement incitant notamment à la conversion vers les systèmes les plus performants (ex soutien à la conversion en agriculture biologique, réduction des intrants...) et les mesures agroenvironnementales et climatiques améliorées.

Une PAC renouvelée dans sa vision et son contenu ne pourra pas remplir ses promesses sans un changement profond de son **architecture** et de ses **modalités de mise en œuvre** afin de la rendre beaucoup plus **simple**, plus **flexible** notamment en cas de crises, plus **lisible** et plus proche des besoins, tout en garantissant le **maintien des conditions d'une concurrence loyale**.

L'outil financier de la **politique commune de la pêche**, le Fonds européen pour les affaires maritimes et de la pêche (FEAMP) devra être mobilisé de manière rénovée pour mieux répondre aux enjeux d'un développement économique et durable de la pêche et de l'aquaculture.

La lutte contre la **fraude** et le **respect des normes européennes** doivent faire partie des objectifs du prochain budget de l'Union afin de permettre la mise en place d'une force européenne d'enquête et de contrôle au bénéfice des consommateurs et des marchés.

#### **4) Garantir la solidarité entre les Européens en faveur de la cohésion**

L'**intégrité du marché unique** exige une **approche globale, au niveau européen, des disparités territoriales**. L'Europe est riche de la diversité de ses territoires qui présentent des caractéristiques géographiques et économiques spécifiques. Ils ont été historiquement marqués par des développements économiques contrastés. Certains d'entre eux sont par exemple davantage exposés que d'autres aux risques climatiques, à la mondialisation, au chômage, à la précarité, aux conséquences du retrait du Royaume-Uni, aux évolutions démographiques ou à un contexte transfrontalier. Du fait de leur éloignement géographique et de leurs caractéristiques propres, les **régions ultrapériphériques** méritent une attention particulière.

Cela appelle une **solidarité européenne** et une **politique de développement territorial ambitieuse**. La France est donc favorable à une véritable **politique de solidarité et de cohésion européennes** destinée à accompagner les transitions économiques et sociales de façon équitable pour tous les territoires et à favoriser une société plus inclusive. Une allocation plus juste des fonds serait atteinte par l'introduction d'un **plafonnement plus strict** et d'**indicateurs sociaux, économiques et territoriaux** (par exemple, taux de chômage, dépenses en R&D, niveau d'accès au très haut débit). Dès lors, cette politique répondrait à trois objectifs :

- **l'objectif de convergence** devra viser de réels progrès en matière de convergence économique. L'éligibilité des régions et les enveloppes seront déterminées en fonction du critère PIB/habitant et de son évolution sur les cinq dernières années, en tenant compte de façon proportionnée de l'enrichissement des régions ou de leurs situations particulières comme pour les régions ultrapériphériques ;
- **l'objectif d'accompagnement des transitions et des reconversions** concernera des thématiques ciblées répondant à des enjeux de transition clefs comme la lutte contre le chômage, notamment des jeunes, la lutte contre le changement climatique et la transition énergétique, le soutien à la recherche et l'innovation, la formation et la transformation numérique. Toutes les régions européennes seront éligibles, avec des dotations proportionnelles à l'intensité des problématiques de transition qui s'y posent. Un ciblage infrarégional auprès des territoires les plus en difficulté sera facilité par un outil européen simplifié ;
- **l'objectif de coopération transfrontalière** devra concerner davantage que par le passé les régions transfrontalières, être mobilisé sur des thématiques ciblées et soutenir des projets hors régions transfrontalières mais présentant une haute valeur ajoutée transnationale, comme la finalisation du réseau transeuropéen de transports. La coopération transnationale et interrégionale ne devra pas pour autant être abandonnée.

Un **fonds « Brexit »** serait également créé afin de soutenir, sur la base de critères d'éligibilité strictement définis, les territoires et secteurs économiques qui sont les plus touchés par les conséquences du retrait du Royaume-Uni (financement du renforcement des contrôles douaniers, soutien à des secteurs en difficulté...).

La contrepartie directe de cette solidarité financière européenne, ce sont les **conditionnalités**. Ces conditionnalités doivent être de nature à permettre une **véritable convergence sociale et fiscale** et inclure notamment le respect de l'**État de droit**. Des conditionnalités seraient fixées *ex ante*, comme actuellement. D'autres feraient l'objet d'une enveloppe réservée des fonds qui serait débloquée en cours de programmation à la condition que les critères fixés soient effectivement respectés. Enfin, les cofinancements nationaux pourraient être majorés en cas de non-respect de conditionnalités sociale ou fiscale.

## 5) Favoriser la transition écologique

Le budget de l'Union doit favoriser l'émergence d'un nouveau modèle productif et d'un nouveau modèle de société. Entre 2014 et 2020, il était prévu que 20 % de l'ensemble des dépenses du budget (toutes politiques confondues) soit consacré à la lutte contre le **changement climatique**. Nous devons **prolonger et amplifier cet objectif jusqu'à 40 %**, ainsi qu'être en mesure d'en assurer un suivi efficace *via* une clarification et une harmonisation des règles de comptabilisation des financements verts, par exemple sur la base des « marqueurs de Rio » définis par l'OCDE.

La lutte contre le réchauffement climatique, la réduction de la dépendance aux ressources non renouvelables et la préservation de la biodiversité sont des objectifs transversaux qui doivent irriguer l'ensemble des politiques. **Par principe, le budget ne devrait pas financer des actions portant préjudice à cet objectif.**

Au-delà de la PAC et de la politique de solidarité qui doivent inclure des incitations et des conditionnalités environnementales renforcées, quatre priorités devraient être financées afin d'accélérer la transition écologique :

- les « **mobilités propres** » incluant notamment un programme européen de soutien aux véhicules propres et privilégiant les modes et les infrastructures à basse intensité de carbone, en conservant un instrument dédié aux transports ;

- les « **énergies propres et efficaces** » incitant à la réduction des consommations énergétiques, à la production d'énergies renouvelables et décarbonées, au déploiement de réseaux énergétiques intelligents ;
- la « **biodiversité vivante** » (actuel LIFE+ et BEST pour l'outremer) afin de contrer l'extinction massive d'espèces ;
- l'« **adaptation climatique** », dans la continuité des engagements de l'Accord de Paris et du *One Planet Summit*, en augmentant le financement des actions d'adaptation dans les secteurs les plus vulnérables au dérèglement climatique tels que l'agriculture et la pêche.

## 6) Renforcer notre puissance économique, technologique et numérique

L'Europe se remet progressivement de la profonde crise qu'elle a traversée à partir de 2008 et dont nous n'avons pas fini de tirer tous les enseignements. Il faut désormais préparer l'avenir et faire en sorte de construire une puissance économique, technologique et numérique à même de rivaliser à armes égales avec tous ses concurrents.

Renforcer notre potentiel de croissance implique de mettre les moyens financiers nécessaires pour **repousser la frontière technologique**. L'accent devrait d'abord être mis sur l'**innovation de rupture**, notamment *via* une **agence dédiée** qui sélectionnerait des projets risqués et porteurs de ruptures technologiques associant recherche fondamentale de pointe et développement technologique.

En second lieu, le prochain programme-cadre de recherche et d'innovation (**PCRI**) devrait voir son budget augmenter significativement sur la période 2021-2027 avec une attention particulière sur le maintien d'une politique d'excellence, et pour les secteurs clés tels que l'aéronautique, l'espace, les transports, la transition énergétique et écologique, le numérique et les batteries.

La France réitère par ailleurs son attachement au projet **ITER** et souhaite que les moyens nécessaires soient prévus pour assurer la poursuite de sa réalisation.

L'Union doit également tenir son rang grâce à une **politique spatiale ambitieuse dotée d'un budget renforcé** afin de permettre le maintien des infrastructures existantes (Galileo, EGNOS, Copernicus) et leur développement, notamment *via* un renforcement du soutien à la R&D, assurer un accès autonome à l'espace et accompagner la réflexion sur de nouveaux programmes (SST).

Enfin, l'Union doit renforcer les actions en faveur de la **croissance des startups et scaleups**, tout en accompagnant la transition numérique de toutes les entreprises européennes. Le recours aux **instruments financiers, ainsi que leur articulation avec les politiques sectorielles**, devra être sensiblement encouragé, dans le cadre d'un instrument unique d'investissement construit autour du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Dans ce cadre, un **fonds européen de financement en capital-risque** doté de 5 Md€ devrait être créé en s'appuyant sur les initiatives du groupe BEI.

## 7) Faire de l'Europe un acteur mondial

Les priorités de l'action extérieure de l'Union doivent être clarifiées et les instruments – aujourd'hui trop nombreux – sensiblement rationalisés et mis en cohérence qu'ils soient ou non dans le budget de l'Union. Le contexte géopolitique et les défis auxquels l'Europe est confrontée dictent nos priorités géographiques et thématiques pour les dix prochaines années : **l'Afrique subsaharienne** et **la rive Sud de la Méditerranée** doivent être au cœur de cette politique étrangère ambitieuse. L'aide européenne au développement doit être complémentaire et coordonnée avec les acteurs nationaux

et se concentrer prioritairement sur la lutte contre les crises, contre les causes profondes des migrations en tenant compte du climat et de la biodiversité, des droits de l'homme, de la santé, du genre, de l'éducation et de la culture. La mission « Faire de l'Europe un acteur mondial » pourrait s'articuler autour des instruments suivants :

- un instrument destiné aux candidats à l'**adhésion** (actuel IPA inchangé) avec des conditionnalités renforcées pour favoriser l'assimilation de l'acquis communautaire et s'assurer de l'adhésion effective à nos valeurs communes ;
- un instrument de **politique étrangère et de sécurité commune** (actuelle PESC inchangée) ;
- un instrument d'**aide humanitaire d'urgence** (actuel ECHO) ;
- un instrument destiné au **voisinage** de l'Union (actuel IEV) ;
- un instrument de **développement** regroupant les instruments, fonds et facilités suivants : ICD, EDDH, IcSP, IP, Fonds Bekou, Fonds Madad.

L'efficacité de l'aide européenne devrait être renforcée en recourant davantage aux **instruments financiers** (par exemple prêts, garanties) et à l'investissement, en simplifiant considérablement les procédures. Le rôle du **Conseil** devrait être préservé voire renforcé.

## 8) Refonder l'Europe par la mobilité, la culture et le savoir

La jeunesse est l'avenir de l'Europe, la culture est son ciment. Il est de notre devoir de promouvoir cette ambition qui conditionne l'adhésion des jeunes générations au projet européen. Le rôle du budget est d'accompagner cette ambition :

- le **programme « Erasmus + »** est l'illustration emblématique de ce que l'Europe peut faire de mieux pour nos jeunes concitoyens. Son budget doit être multiplié au moins par deux pour permettre à davantage de jeunes Européens de vivre dans un autre État membre et d'apprendre une autre langue. Le programme devrait porter une attention particulière aux étudiants, aux lycéens, aux apprentis, aux sportifs et à ceux qui créent et diffusent la culture et le savoir ;
- un **programme « Culture »** dédié et renforcé pour financer des projets culturels et audiovisuels concrets à dimension européenne comme la traduction des œuvres (quel que soit le support), la diffusion de la culture auprès d'un large public, la coproduction d'œuvres audiovisuelles européennes et la protection et la valorisation du patrimoine européen ;
- un soutien financier spécifique devrait être apporté aux universités qui adhèrent au projet d'**« universités européennes »** (qui pourraient être définies par une charte puis un statut juridique européen).

## 9) Avoir une administration européenne exemplaire

L'administration européenne doit être **exemplaire** en faisant preuve d'**efficacité**. L'évolution des dépenses administratives, qui doivent toutes être regroupées au sein d'une **mission dédiée** dotée d'un plafond juridiquement contraignant, doit être compatible avec les contraintes budgétaires auxquelles nous faisons face pour bâtir notre prochain budget commun. Aucun déflateur ne devrait être appliqué à cette catégorie de dépenses, l'évolution de la masse salariale intégrant d'ores et déjà l'inflation ; **cette prise en compte d'un déflateur raisonnable devra d'ailleurs concerner toutes les dépenses**, car retenir une hypothèse excessive augmente de manière non justifiée le coût d'ensemble du budget.

Il faudra également **tenir compte du retrait d'un État membre** pour ajuster à la baisse les effectifs.

\*\*\*\*\*

Au-delà du contenu du budget – qui doit être notre principale préoccupation – la France souhaite, comme le Parlement européen – que le cadre financier soit **plus flexible**. Pour renforcer la flexibilité, les instruments actuels doivent être rationalisés autour de quelques mécanismes permettant de faire face à des crises et de répondre à des besoins nouveaux qui pourraient apparaître en cours de programmation. L'impératif de flexibilité doit être concilié avec celui de **discipline budgétaire**, tous les instruments devant désormais être placés sous les plafonds du cadre.

Enfin, refonder le budget passe par une **réforme du financement**. La ressource RNB garantit une ressource stable et équitable mais elle doit être complétée par de véritables ressources propres, comme c'est déjà le cas aujourd'hui avec les droits de douane, sans pour autant constituer une charge supplémentaire pour nos concitoyens. Les ressources doivent traduire une forme de « modèle européen » au service du financement de nos biens communs, en visant à protéger nos standards et notre compétitivité. La France encourage la Commission à faire des propositions en ce sens en privilégiant ainsi une **fiscalité sur les activités du numérique et une fiscalité environnementale**. Une telle discussion sera plus productive que celle sur le « juste retour » qui mine les négociations budgétaires européennes.

La France s'oppose à tous les **rabais**, qui vont à l'encontre des valeurs qui sous-tendent la mise en commun de moyens financiers au service de l'ambition européenne.

\*\*\*\*\*

La France attend donc avec intérêt la proposition de la Commission. Elle l'invite à faire preuve d'audace et de responsabilité au service de l'intérêt général des Européens, et de la plus grande transparence afin de faciliter les futures négociations entre les États membres et avec le Parlement européen.