

**12.04.19**

## **Décision**

### **du Bundesrat**

---

### **Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027**

#### **COM(2018) 322 final**

Lors de sa 976<sup>e</sup> séance, le 12 avril 2019, le Bundesrat a pris les positions suivantes conformément aux articles 3 et 5 de la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires de l'Union européenne :

#### Généralités

1. Lors de sa 969<sup>e</sup> séance, le 6 juillet 2018, le Bundesrat a pris position sur la communication de la Commission dans l'imprimé du BR 166/18 ainsi que sur les propositions de règlement et de décision associées dans les imprimés du BR 167/18, 168/18, 169/18 et 245/18 (imprimé du BR 166/18 (décision)). Il a pris des positions supplémentaires sur les règlements sectoriels, et donc en rapport avec le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE (cadre financier), lors des séances qui ont suivi. Dans sa 974<sup>e</sup> séance, le 15 février 2019, se référant aux imprimés du BR 167/18 et 227/18, il a pris position plus en détail quant au Semestre européen et aux suggestions relatives à une prise en compte accrue des recommandations par pays dans la programmation des Fonds structurels (imprimé du BR 167/18 (décision)). Eu égard au déroulement des négociations et en lien avec le « cadre de négociation » (doc. 14759/18 du Conseil), il prend désormais position sur un certain nombre de thèmes actuellement en discussion et met l'accent sur les préoccupations mentionnées ci-après. Les prises de position précédentes demeurent inchangées.

---

\*) Première décision du Bundesrat en date du 6 juillet 2018, imprimé du BR 166/18 (décision)  
Deuxième décision du Bundesrat en date du 15 février 2019, imprimé du BR 167/18 (décision)

### Questions horizontales

2. Le Bundesrat est très préoccupé par le calendrier qui s'annonce pour l'adoption du cadre financier. Si l'adoption du cadre financier a lieu seulement au cours de l'année 2020, cela fragilisera une nouvelle fois une transition sans heurt vers la nouvelle période de financement. Or, la période de financement actuelle renseigne suffisamment sur les retombées négatives que cela pourrait avoir pour une mise en œuvre rapide et efficace tout particulièrement des programmes de financement en gestion partagée. Le Bundesrat encourage donc le gouvernement fédéral à examiner toutes les options à même d'accélérer les négociations. Il demande également d'étudier la possibilité d'adopter des dispositions provisoires pour s'assurer que les mesures de soutien actuelles avec les contributions correspondantes de l'UE puissent être poursuivies jusqu'à l'autorisation des plans et des programmes. Des dispositions de ce type devraient notamment être envisagées pour les domaines dans lesquels un lancement tardif des programmes est d'ores et déjà prévisible.
3. Le Bundesrat considère que la proposition de compromis du Conseil pour la mise en œuvre des résultats de l'évaluation à mi-parcours dans les programmes de la politique de cohésion constitue un premier pas dans la bonne direction. Il fait néanmoins observer que le « montant de flexibilité » restant, à hauteur de 50 % des crédits des deux dernières années, représente toujours bien plus d'incertitudes pour la planification que la réserve de performance actuellement en vigueur. De ce fait, les moyens financiers devraient être entièrement répartis entre les axes prioritaires dès le début de la période de financement. Afin de réduire la charge administrative et le temps investi, les modifications des programmes ne devraient s'imposer que lorsque l'évaluation à mi-parcours apporte la preuve que lesdites modifications sont nécessaires. Les éventuelles modifications doivent par ailleurs être approuvées par la Commission selon une procédure accélérée et simplifiée. Compte tenu du risque de retard dans le lancement des programmes, ce point est particulièrement important.
4. Le Bundesrat plaide encore une fois expressément en faveur du maintien de la règle n +3 pour tous les programmes en gestion partagée qui sont mis en œuvre. Une limitation à n +2 serait tout au plus envisageable si la réalisation des programmes devait, à l'avenir, être simplifiée bien au-delà des suggestions actuelles et si un lancement rapide était assuré dans le cadre de la nouvelle période de financement.

5. Pour une transition sans accroc vers la nouvelle période de programmation, il est également nécessaire de relever le niveau de liquidité des programmes et de l'aligner, dans les premières années, sur le niveau existant de la période actuelle. Cela suppose de renoncer à la baisse significative des versements de pré-financement que la Commission suggère d'opérer, à l'avenir, à l'échelle des programmes. Dans ce contexte, le Bundesrat salue la proposition du Parlement européen de prendre comme base, pour le paiement forfaitaire des fonds de l'assistance technique tel qu'il est envisagé, non seulement les demandes de paiement, mais aussi au cours des années 2021 et 2022 le versement du pré-financement, afin de garantir que les programmes soient fonctionnels et opérationnels.
  
6. Le Bundesrat réaffirme son soutien aux efforts déployés pour renforcer le respect de l'état de droit en tant que principe essentiel de l'UE. Le respect des principes afférents est en outre une condition sine qua non pour la bonne exécution des fonds en gestion partagée. Eu égard aux actuelles objections juridiques à l'encontre de la présente proposition de règlement concernant la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit (imprimé du BR 245/18), le Bundesrat suggère d'œuvrer, pour ce qui est du contenu et de la forme juridique de cet instrument, en faveur d'une délimitation claire par rapport à l'article 7 du TUE. Afin de créer un lien plus étroit entre manquements et sanctions, il propose de se concentrer davantage, dans la définition des composantes de la défaillance, sur l'aspect d'une lutte effective contre la corruption ainsi que sur l'indépendance des autorités judiciaires de chaque État concerné et sur leur volonté de coopérer avec les autorités compétentes de l'UE, par exemple l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), qui peuvent servir d'indicateur sur l'indépendance de la justice et le respect de l'état de droit.

### Marché unique, innovation et numérique

#### Horizon Europe

7. Le Bundesrat reconnaît les efforts déployés pour faire face aux disparités en termes d'innovation et de participation en Europe. Il répète néanmoins avec force que dans ces deux domaines, la cohésion ne saurait être un critère du programme Horizon Europe mais qu'en la matière, la place centrale revient à l'excellence.

8. Le Bundesrat souligne qu'afin de garantir la complémentarité des programmes exigée dans la rubrique I, et par là même l'efficacité et l'efficacités de la promotion européenne dans la recherche et l'innovation, les appels à propositions et les financements doivent suivre une ligne claire. Le Bundesrat considère que les synergies mentionnées à divers endroits doivent faire l'objet de précisions supplémentaires afin de pouvoir être élaborées efficacement.

#### InvestEU

9. Le Bundesrat fait observer que, dans le cadre d'InvestEU, les obstacles à un accès direct via la Commission ne doivent pas être trop élevés pour les banques de développement régionales. Il salue le retrait de la proposition d'un critère de trois États membres. Il demande par ailleurs de faire également référence aux régions à côté des États membres.
10. Il exige en outre de maintenir, en complément de l'accès direct, un accès indirect aux garanties de l'UE, comme c'est actuellement le cas via le Fonds européen d'investissement (FEI) ou la Banque européenne d'investissement. Un transfert des programmes de subvention InnovFin et COSME, actuellement proposés de manière indirecte via le FEI, vers le « volet Banques de développement » (accès direct) ne doit pas supprimer l'indispensable accès indirect au FEI.

#### Cohésion et valeurs

11. Eu égard aux disparités économiques persistantes et partiellement grandissantes entre les États membres et les régions, avec les fractures politiques qui en résultent, le Bundesrat appuie l'appel du Parlement européen à réviser sensiblement à la hausse le budget de la politique de cohésion par rapport à la proposition de la Commission. Il demande une nouvelle fois de ne pas réduire, par rapport au cadre financier actuel, la part de la politique de cohésion dans le budget de l'UE (imprimé du BR 166/18 (décision)).

### Fonds social européen plus (FSE+)

12. Le Bundesrat insiste sur le rôle essentiel revenant au FSE+ concernant la politique de cohésion et la réalisation des piliers des droits sociaux. Il souligne que le FSE+ revêt une importance capitale en vue de renforcer la cohésion sociale et la compétitivité de l'Europe. Sa valeur ajoutée est manifeste : le FSE+ complète le financement général national là où, en l'absence de base légale ou pour tout autre motif, celui-ci n'est pas en mesure de satisfaire les besoins, n'atteint pas les groupes-cibles ou ne peut pas proposer ses offres sur l'ensemble du territoire. La Fédération et les Länder peuvent alors réagir avec davantage de souplesse et apporter aux citoyens comme aux entreprises le soutien dont ils ont besoin et qu'ils ne recevraient pas sans le FSE+.

### Fonds européen de développement régional (FEDER) et FSE+

13. D'après le Bundesrat, relever le seuil supérieur de la catégorie des régions en transition est une mesure adéquate pour répondre aux défis particuliers des régions qui ont un produit intérieur brut par habitant proche de la moyenne de l'UE. Le Bundesrat soutient également la proposition de la Commission visant à prendre en compte les indicateurs Migration et Changement climatique dans le cadre de la « formule de Berlin ». Il invite le gouvernement fédéral à continuer de plaider avec force, dans les négociations, pour le maintien des propositions de la Commission.
14. En revanche, le Bundesrat s'oppose résolument aux réductions disproportionnées, en comparaison européenne, des fonds de la politique de cohésion dédiés à l'Allemagne. Les régions en transition allemandes risquent d'être particulièrement touchées par des pertes de fonds excessives. Or, cela irait à l'encontre de l'objectif de renforcement de la convergence économique et sociale entre les régions. De ce fait, le Bundesrat demande instamment au gouvernement fédéral de défendre, lors des négociations à l'échelle de l'UE, des solutions visant à atténuer, notamment par rapport au statu quo, la baisse des financements destinés aux Länder.

15. Se référant aux réductions disproportionnées des fonds concernant l'Allemagne et plus particulièrement les régions allemandes en transition, le Bundesrat réitère sa demande de tenir compte, dans la répartition des fonds en question, de certains problèmes démographiques spécifiques, à savoir la chute des ressources en main d'œuvre dans les régions concernées, avec la baisse des capacités d'innovation et de la productivité qui l'accompagne.
16. Le Bundesrat s'oppose à toute pré-allocation concernant la ventilation des fonds de cohésion entre le FEDER et le FSE+. Il estime qu'une décision anticipée quant à la ventilation, et par là même la dotation de chaque fonds, n'est pas appropriée car elle limiterait considérablement les marges de manœuvre de la programmation dans les régions. La pré-allocation va également à l'encontre de l'objectif d'un assouplissement accru des modalités de l'aide. Le Bundesrat prie donc le gouvernement fédéral de plaider pour que les États membres puissent bénéficier d'une vaste transférabilité, entre le FEDER et le FSE+, de l'enveloppe allouée au titre de la politique de cohésion.
17. Continuant de s'opposer à la baisse des taux de cofinancement de l'UE envisagée par la Commission, le Bundesrat se félicite que le Parlement européen porte lui aussi un regard critique sur cette baisse et qu'il plaide en faveur d'une augmentation sensible des taux suggérés pour les porter à 50 % dans les régions plus développées et à 65 % dans les régions en transition. Tout spécialement dans les régions où l'aide apportée par les fonds structurels représente une part importante des investissements publics, une baisse abrupte du cofinancement communautaire grèverait considérablement les budgets. Sachant qu'en raison de besoins accrus en ressources dans les différents Länder, les pré-engagements augmentent dans leurs budgets respectifs, cela aura pour effet de limiter les marges de manœuvre des autorités budgétaires et, dans l'hypothèse la plus défavorable, de faire reculer le taux d'investissement.
18. Le Bundesrat exige en outre que la baisse des taux de cofinancement de l'UE ne puisse pas dépasser 10 points de pourcentage pour toutes les régions qui, au cours de la période de financement actuelle, entrent dans le champ d'application du régime spécial visé à l'article 120, paragraphe 3, point c, du règlement (UE) 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux fonds européens. Le taux de cofinancement de l'UE pour ces régions devrait en conséquence s'élever à au moins 70 %.

En Allemagne, cela concerne toutes les régions en transition ainsi que la région plus avancée de Leipzig. Sans réglementation pertinente, ces régions devraient pâtir d'un recul particulièrement brusque des taux de cofinancement de l'UE.

### INTERREG

19. Saluant la proposition du Parlement européen visant à maintenir au niveau de la période de programmation actuelle les ressources attribuées aux programmes Interreg dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, le Bundesrat prie le gouvernement fédéral d'appuyer cette position lors des négociations au sein du Conseil.
20. Il réitère son appel à maintenir l'architecture actuelle d'Interreg et à définir tout particulièrement dans le cadre de la coopération transfrontalière des zones de programmes avec des frontières terrestres et maritimes. Cet appel correspond également à la position du Parlement européen.
21. Il critique en outre la méthode d'allocation des ressources pour l'objectif « Coopération territoriale européenne » et s'oppose à la définition globale d'un rayon de 25 km comme critère de calcul des parts.
22. Le Bundesrat considère comme un pas dans la bonne direction la proposition du Parlement européen visant à augmenter de 10 points de pourcentage par rapport à la proposition de la Commission les taux de cofinancement de l'UE pour les programmes Interreg (pour atteindre tout au plus 80 %). Les taux de cofinancement devraient pouvoir être maniés avec souplesse et pouvoir être définis en fonction des exigences des différentes zones de programme.
23. Il préconise également de détacher le volet 5 (« Investissements interrégionaux en matière d'innovation ») de l'architecture d'Interreg, sans modifier les fonds affectés à Interreg, et de prévoir à cet effet d'autres options de financement correspondant davantage à l'optique d'un instrument tourné vers l'investissement. Déjà limités, les fonds d'Interreg ne devraient en aucun cas subir de coupe supplémentaire.

24. Le Bundesrat approuve dans son principe l'orientation stratégique requise pour les programmes Interreg (volet 2) via un lien thématique et une coordination ex ante avec les stratégies macrorégionales, tout en rappelant que les programmes Interreg qui n'ont aucun lien avec des stratégies maritimes ou macrorégionales ont également leur propre raison d'être. Dans ce contexte, il demande, concernant les programmes transnationaux portant sur l'ensemble du domaine d'une stratégie macrorégionale, de programmer la totalité du montant pour les objectifs de la stratégie macrorégionale.
25. Il appuie en outre l'appel du Parlement européen visant à élargir les bénéficiaires de fonds en faveur de petits projets à des organismes publics ou privés avec ou sans personnalité juridique propre.

#### Union économique et monétaire

26. Le Bundesrat prend note des plans du Conseil européen en vue d'élaborer, sur la base de la proposition correspondante de la Commission, un instrument budgétaire dédié à la convergence et la compétitivité (« budget de l'eurozone ») pour la zone euro et, à titre volontaire, pour les États membres du mécanisme de change II. Il souligne qu'une intégration de cet instrument budgétaire dans le cadre financier ne saurait se produire au détriment d'autres domaines politiques dans le cadre financier.

#### Ressources naturelles et environnement

##### Politique agricole commune (PAC)

27. Étant donné l'état actuel des négociations, le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de s'engager avec force pour que les domaines de l'environnement et du climat se voient accorder un degré de priorité bien plus élevé que jusqu'à présent et pour que la transition vers un secteur agricole durable ainsi que le développement des zones rurales dynamiques soient encouragés.



28. Il réitère ses critiques concernant les coupes budgétaires disproportionnées dans le deuxième pilier de la PAC. Ces coupes vont à l'encontre des efforts actuels et futurs pour créer des conditions de vie équivalentes, renforcer la protection de l'environnement et de la nature et réaliser les objectifs relatifs au climat et aux ressources. Il souligne à quel point il importe de garantir le financement de l'objectif national visant à porter la part de l'agriculture écologique à 20 % des surfaces agricoles utiles par le biais de la nouvelle PAC.
29. Concernant la mise en œuvre de l'objectif visant à équilibrer davantage la répartition des paiements directs aux agricultrices et aux agriculteurs, le Bundesrat réaffirme que les États membres doivent disposer d'une marge de manœuvre leur permettant de tenir suffisamment compte de la diversité des structures agricoles et de la situation de l'emploi dans les espaces ruraux (imprimé du BR-246/18 (décision)). Les décisions concernant le plafonnement des aides accordées et la dégressivité ou la redistribution des paiements directs en raison de l'application desdits plafonds doivent rester dans le domaine de compétence des États membres et/ou des régions. Les règles relatives à la dégressivité et à l'écrêtement, y compris la prise en considération de la main d'œuvre, doivent être facultatives pour les États membres. L'instrument actuel d'aide aux premiers hectares soutient les petites et moyennes exploitations. Ce type de règles ne doit pas entraîner de redistribution disproportionnée entre les différents pays.
30. Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral de défendre instamment, lors des négociations, le maintien des options exposées dans la proposition de la Commission en vue d'une redistribution des ressources entre les piliers, et de préparer, pour l'Allemagne, les conditions nécessaires à un transfert approprié vers le deuxième pilier, tout en respectant l'équilibre requis entre les objectifs de la PAC en matière d'agriculture, le renforcement de la vitalité des espaces agricoles et d'ambitieux objectifs pour le climat et l'environnement.
31. Le Bundesrat salue, dans les négociations, les tendances allant dans le sens d'une réintroduction, concernant la définition des taux de cofinancement de l'UE, de la catégorie des régions en transition dans le cadre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) (imprimé du BR 166/18 (décision)).

32. Il réitère cependant son refus global d'une diminution des taux de cofinancement de l'UE pour le deuxième pilier de la PAC, sachant que dans ce cas, de nombreuses régions ne seraient plus en mesure de fournir la part nationale du financement et que pour nombre d'entre elles, les aides du FEADER risqueraient dès lors de ne plus être intéressantes.
33. Le Bundesrat souligne encore une fois que la nouvelle planification stratégique nationale / les nouvelles structures de mise en œuvre au sein de la PAC ne doivent pas entraîner de perte des marges de manœuvre des régions. Il faut également veiller à ce que, même en cas de détachement du FEADER, comme cela est suggéré, du règlement portant dispositions communes pour les différents fonds structurels, les mesures de soutien transversales bénéficiant de ressources issues du FEADER, du FEDER et du FSE+ restent possibles et qu'aucun obstacle supplémentaire, d'ordre réglementaire ou bureaucratique, n'entrave la coopération régionale entre ces fonds.
34. Étant donné que l'adoption des dispositions pertinentes de la PAC risque de prendre du retard et que le début de la période de programmation sera sans doute tardif, le Bundesrat exige, en sus du maintien de la règle n +3 pour la PAC, une réglementation transitoire garantissant que les mesures de soutien actuelles avec les participations correspondantes de l'UE puissent continuer d'être octroyées jusqu'à l'approbation des plans stratégiques de la PAC.

#### Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

35. Le secteur de la pêche sera particulièrement touché par les retombées économiques du retrait du Royaume-Uni. Pour cette raison, le Bundesrat rappelle que la part du FEAMP dédiée à l'objectif central d'amélioration de la compétitivité de la pêche et du secteur afférent, y compris l'aquaculture, ne doit pas être trop faible. Il réitère son appel à également autoriser, dans les zones maritimes et les segments de flotte où le rapport entre la taille de la flotte et les possibilités de pêche est déjà équilibré, les aides à la construction de nouveaux bateaux de pêche.

Sécurité et défense

36. Le Bundesrat plaide pour mettre davantage l'accent, à côté de la lutte contre le terrorisme, contre la radicalisation et contre les formes graves et organisées de criminalité, sur la lutte contre la cybercriminalité dans la rubrique « Sécurité et défense » et ce, en se focalisant particulièrement sur des actes qui sont avant tout, de par leur nature, de nature transfrontalière.