

Quel prochain cadre financier pour l'Union ?

D'ici fin juin, la Commission européenne publiera une proposition de cadre financier pluriannuel, ouvrant ainsi la grande négociation sur cet encadrement des budgets européens pour les années 2014 à 2020. Il s'agira du quatrième exercice de ce type depuis la création, en 1988, de ce qui s'appelait alors les perspectives financières. Mais il s'agira d'une négociation exceptionnelle puisque ce sera la première à 27 États membres et qu'elle interviendra dans un contexte de crise économique et monétaire au sein de l'Union européenne.

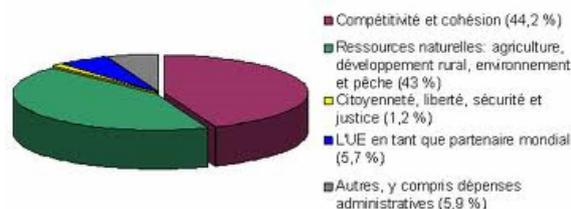
Aux termes de l'article 312 du Traité de Lisbonne, ce cadre financier pluriannuel « vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres » : il prévoit donc un plafonnement des dépenses pour au moins cinq années, le montant définitif du budget étant arrêté chaque année par l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement européen et le Conseil. Le cadre financier peut aussi prévoir « toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle. »

Le règlement fixant ce cadre doit être adopté à l'unanimité du Conseil après approbation du Parlement. Cette procédure ne doit pas occulter que l'accord politique entre les États sur le cadre financier pluriannuel relève, dans les faits, du Conseil européen.

Le [cadre financier pluriannuel en vigueur](#) couvre la période 2007-2013 : les crédits d'engagement sont plafonnés à 864,3 milliards d'euros sur cette période soit 1,048 % du RNB européen, les crédits de

paiement à 820,78 milliards d'euros (soit 1 % du RNB).

Cadre financier pluriannuel 2007-2013



Source : Commission européenne

1. Quelle évolution de l'enveloppe budgétaire pour 2014-2020 ?

L'enjeu de la prochaine négociation concerne à la fois l'évolution de cette enveloppe financière (donc son financement) et les priorités budgétaires qui seront retenues dans ce cadre pluriannuel. La négociation est nécessairement tendue : pour chaque État membre, le montant total des dépenses détermine sa contribution brute, la répartition des dépenses détermine le retour qu'il peut escompter. Mais elle s'annonce particulièrement difficile cette fois-ci en raison de la crise des finances publiques que traversent plusieurs pays de l'Union.

D'ores et déjà, la [« lettre des cinq »](#), adressée le 18 décembre 2010 à la Commission européenne par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande, préconise que les crédits de paiement n'augmentent pas davantage que l'inflation pendant la durée du prochain cadre financier pluriannuel. Une lettre de cadrage analogue avait été publiée en 2003 pour encadrer la négociation pour la période 2007-2013, mais on peut relever cette fois que ne figurent pas, parmi les signataires de la lettre,

plusieurs États contributeurs nets au budget européen, tels la Suède, le Danemark ou l'Autriche. Un gel du budget européen en termes réels ne doit pas être présenté comme un résultat acquis.

2. Quelles priorités budgétaires pour l'UE ?

Outre l'enveloppe financière, devra être négociée sa répartition. L'Union affiche de nouvelles ambitions : il lui faut ainsi prévoir le financement des nouvelles orientations définies par le traité de Lisbonne, à commencer par le rayonnement extérieur de l'UE qu'incarne le nouveau Service européen pour l'action extérieure, en activité depuis décembre 2010. Le budget est aussi l'une des clefs de voûte de la stratégie Europe 2020 « pour une croissance intelligente, durable et inclusive » : cette stratégie, qui succède à celle de Lisbonne, a été adoptée en juin 2010 par le Conseil européen et fixe cinq grands objectifs à l'Union en matière d'emploi, d'innovation, d'efficacité énergétique, d'éducation et de lutte contre la pauvreté.

Dans ce contexte, l'efficacité des dépenses est donc examinée de très près. D'ores et déjà, la Direction du Budget de la Commission préconise la suppression de petites lignes budgétaires de la rubrique 1A (compétitivité pour la croissance et l'emploi), dont l'efficacité n'est pas démontrée et dont la gestion administrative est coûteuse.

C'est également au crible de leur valeur ajoutée au niveau communautaire que seront jugées les dépenses consacrées aux deux principales politiques de l'UE : la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion, qui mobilisent les trois quarts du budget actuel. En effet, aucun accord sur les dépenses agricoles n'a cette fois-ci été scellé d'avance, contrairement aux négociations précédentes où un accord franco-allemand avait permis de « sanctuariser » la PAC dans les discussions sur le budget 2007-2013.

3. Quel financement ?

Outre les arbitrages relatifs à la répartition des dépenses du budget européen, le partage de son financement fera aussi l'objet d'une négociation parallèle. Ce financement est établi par des décisions du Conseil sur les ressources propres, prises à l'unanimité et soumises à l'accord de chaque parlement national. Depuis l'accord de Fontainebleau de 1984, à l'origine du rabais accordé au Royaume-Uni, plusieurs aménagements aux contributions budgétaires des États membres ont été adoptés. Une nouvelle ressource, assise sur le RNB de chaque État membre, est venue compléter en 1988 les droits de douane et la ressource assise sur la TVA. Des « rabais sur le rabais », consistant à réduire la participation d'un État au financement de la correction britannique, ont été mis en place. Aujourd'hui, 5 États financent à eux seuls 70 % du budget communautaire. Au-delà de la répartition du financement du budget entre États membres, la création d'une ressource propre authentique, voire la possibilité pour l'UE de recourir à l'emprunt, ne manqueront pas d'être aussi débattues.

4. La position française

La France est à la fois deuxième contributeur net au budget européen (derrière l'Allemagne) et premier bénéficiaire des dépenses européennes. Néanmoins, son solde net négatif a été multiplié par 13 en dix ans : il atteint 5 milliards d'euros aujourd'hui et pourrait se creuser à 7 ou 8 milliards en 2013 du fait de l'application de la PAC aux nouveaux États membres. La négociation du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE représente donc pour notre pays un enjeu particulièrement important. Même si, théoriquement, le budget européen peut évoluer dans la limite du plafond des ressources propres (qui a été fixé à un taux de 1,24 % du RNB de l'Union en crédits de paiement), il est très probable que la France, comme sans doute l'Allemagne, sera désormais plus sensible à sa situation fortement contributrice.

Les répercussions de la situation en Afrique du Nord sur les flux migratoires : les conditions de mise en œuvre des accords de Schengen

1. La libre circulation dans l'espace Schengen

Depuis le début des événements, entre 20 et 25 000 migrants, essentiellement des Tunisiens, seraient arrivés sur le territoire italien, principalement sur l'île de Lampedusa. Le 7 avril, les autorités italiennes ont décidé de leur délivrer des permis de séjour temporaire. Cette initiative a soulevé la question de la libre circulation dans l'espace Schengen des ressortissants d'un État tiers munis d'un document de séjour provisoire délivré par un État membre de cet espace.

Les personnes titulaires d'un titre de séjour (*en France, une carte de séjour ou une carte de résident*) délivré par un État membre peuvent, sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres États membres (article 21 de la convention d'application de l'Accord de Schengen). Ces dispositions s'appliquent également aux titulaires d'une autorisation provisoire de séjour (*document délivré dans l'attente d'une décision définitive sur le droit au séjour*) et d'un document de voyage délivrés par un État membre.

Pour être recevables, ces titres de séjour et autorisations provisoires de séjour doivent avoir été notifiés à la Commission européenne par l'État membre qui les a émis. Les intéressés doivent pouvoir justifier de l'objet et des conditions du séjour et disposer de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour que pour le retour dans le pays de provenance. Ils ne doivent pas être considérés comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'un des États membres. Un étranger qui ne remplit plus les conditions de court séjour applicables sur le territoire de l'un des États membres

doit en principe quitter sans délai l'espace Schengen. L'étranger qui dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation provisoire de séjour en cours de validité délivrés par un État membre doit se rendre sans délai sur le territoire de cet État. A défaut, il doit être éloigné du territoire de l'État sur lequel il a été appréhendé dans les conditions prévues par le droit national de cet État. Le droit français précise qu'il peut être « *remis aux autorités compétentes de l'État membre qui l'a admis à entrer ou à séjourner sur son territoire, ou dont il provient directement* », conformément à l'accord bilatéral de réadmission applicable (article L. 531-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers).

2. La clause dite de sauvegarde

En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. L'étendue et la durée de la mesure ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à cette menace grave. La Commission européenne, qui peut émettre un avis, et les autres États membres doivent en être informés. Il s'ensuit des consultations afin d'organiser la coopération mutuelle et d'examiner la proportionnalité des mesures. En cas d'urgence, l'État membre concerné peut immédiatement réintroduire un contrôle aux frontières intérieures.

3. Vers une réforme des accords de Schengen

Dans un [courrier conjoint](#), en date du 26 avril, adressé au président de la Commission européenne et au président du Conseil européen, le président de la République française et le président du conseil italien ont fait valoir que « *la*

situation en Méditerranée pourrait rapidement se transformer en une véritable crise qui affecterait la confiance (...) dans la libre circulation de l'espace Schengen. » Or, la libre circulation est « *un acquis majeur de la construction européenne* ». Les autorités françaises et italiennes ont estimé que le Conseil européen de juin devrait donner une impulsion politique autour de trois axes :

– Un nouveau partenariat avec les pays tiers

L'Union européenne devrait trouver très rapidement un accord global avec ses voisins de la Méditerranée. En contrepartie d'un soutien important, et s'il le faut massif, en priorité à ceux qui ont choisi la voie de la démocratie, l'Union serait en droit d'attendre une coopération rapide et efficace dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Cette coopération devrait porter sur la gestion des frontières et sur la réadmission de migrants clandestins.

– Une nouvelle solidarité entre les États membres

Les mécanismes de solidarité financière à l'égard des États membres soumis à un afflux massif de migrants devraient être confortés. Si un afflux massif de personnes déplacées en provenance de Libye devait se produire, l'Union européenne devrait être en mesure de mettre en œuvre des mécanismes de solidarité spécifique pour l'octroi de la protection temporaire en prenant en compte les capacités d'accueil de chacun des partenaires, ainsi que les efforts déjà accomplis. Les instruments permettant de parachever un régime d'asile européen commun, y compris l'accès des services répressifs au fichier Eurodac à des fins de lutte contre la criminalité organisée, devraient être adoptés d'ici la fin 2012.

– Une sécurité renforcée au sein de l'espace Schengen

Le courrier franco-italien souligne l'impératif de renforcer l'agence FRONTEX. Des accords

de travail opérationnels avec les pays de la région – en particulier la Tunisie - devraient permettre d'organiser des patrouilles communes. La révision du règlement de FRONTEX devrait conduire à accroître ses capacités opérationnelles. En outre, FRONTEX aurait vocation à devenir le noyau d'un système européen de garde-frontières.

Un paquet législatif plus ambitieux devrait être présenté cette année. Il permettrait de revoir les mécanismes d'évaluation en continuant à impliquer plus étroitement les États membres. FRONTEX devrait être le pivot de la coordination de ce dispositif d'évaluation et d'inspection. La possibilité devrait être examinée de rétablir temporairement le contrôle aux frontières intérieures en cas de difficultés exceptionnelles dans la gestion des frontières extérieures communes.

La gouvernance de l'espace Schengen devrait faire l'objet d'un suivi politique plus structuré avec une visibilité accrue des discussions au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) et l'organisation d'un débat annuel au Conseil européen.

La Commission européenne doit présenter le 4 mai des propositions en vue d'adapter les règles de Schengen. Ces questions seront examinées lors du Conseil JAI du 12 mai.

Compte tenu de l'importance de cette question, la commission des affaires européennes du Sénat a décidé, avec son homologue de l'Assemblée nationale, de mettre en place un groupe de suivi de la convention Schengen qui pourrait réfléchir à des clauses de sauvegarde renforcées en cas de défaillance des contrôles des frontières extérieures, ainsi qu'à une mutualisation européenne accrue des moyens nationaux, humains et matériels, de contrôle des frontières de l'Union.