

06.07.18

Décision
du Bundesrat

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d’agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021 - 2027

COM(2018) 321 final

Imprimé : 166/18

en lien avec

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

COM(2018) 322 final

Imprimé : 167/18

en lien avec

Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l’Union européenne

COM(2018) 325 final ; doc. du Conseil 8357/18

Imprimé : 168/18 et concernant 168/18

en lien avec

Proposition de règlement du Conseil portant mesures d’exécution du système des ressources propres de l’Union européenne

COM(2018) 327 final ; doc. du Conseil 8359/18

Imprimé : 169/18 et concernant 169/18

en lien avec

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

COM(2018) 324 final ; doc. du Conseil 8356/18

Imprimé : 245/18

Lors de sa 969^e session, le Bundesrat a pris les positions suivantes le 6 juillet 2018 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 :

I. Partie générale

Orientation stratégique

1. Le Bundesrat considère que la proposition de la Commission pour le Cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE après 2020 est un bon point de départ pour les prochaines négociations des institutions de l'UE. Il salue le lien étroit entre cette proposition et les priorités politiques de l'Union des 27. L'orientation claire que donne la Commission pour ce budget européen axé sur la valeur ajoutée de l'UE et sur les résultats et l'efficacité reçoit l'appui du Bundesrat.
2. Conscient que le CFP pose des jalons essentiels pour l'avenir de l'Union, le Bundesrat souligne l'importance majeure pour l'Allemagne du projet européen de paix et d'intégration. Il est convaincu que la consolidation et le renforcement de l'Union, dont profitent également les Länder allemands au plan politique, économique et sociétal de diverses manières, est dans l'intérêt commun des régions européennes et des Länder allemands. Certains changements sont cependant nécessaires dans l'intérêt des régions.

3. Le Bundesrat reconnaît que l'Union, en raison de son importance toujours plus grande et de ses nombreux nouveaux défis, doit bénéficier de dotations financières adéquates. Il s'agit là de la condition sine qua non pour que les nouvelles missions majeures de l'UE dans des domaines tels que la migration, la sécurité, la politique énergétique et climatique ou la numérisation ne soient pas mises en concurrence avec ses missions traditionnelles et toujours essentielles, par exemple la politique de cohésion et la politique agricole commune (PAC). La structure du CFP proposée par la Commission après 2020 reflète la diversité des missions d'une UE parée pour l'avenir et améliore la transparence du budget européen. Le Bundesrat estime qu'il est nécessaire d'adopter le CFP avant les élections européennes de 2019.
4. Face à la baisse des recettes due au Brexit et à la hausse des dépenses qu'entraîne l'exercice de nouvelles missions, lesquelles créent de la valeur ajoutée pour l'Europe et ses États membres, les contributions des États membres devront augmenter dans des proportions appropriées et modérées. Le Bundesrat salue à cet égard la volonté du gouvernement fédéral d'assumer cette responsabilité. L'Allemagne envoie ainsi un signal politique important à une époque pleine de défis pour l'Europe. Une Europe plus forte est dans l'intérêt de l'Allemagne.
5. Le Bundesrat reconnaît également que les priorités politiques devront être réorientées avec le départ du Royaume-Uni et avec son impact financier sur les finances européennes.

Le Bundesrat comprend bien que le budget s'aligne sur de nouvelles priorités politiques.

De son point de vue, il est cependant indispensable, tout particulièrement si l'on tient compte de la nécessaire identification des citoyennes et des citoyens avec l'UE, que ce budget reflète aussi les grands enjeux sociopolitiques. C'est en effet le seul moyen de consolider réellement la dimension sociale de l'Union et d'atteindre les objectifs sociopolitiques fixés dans les traités européens.

6. Le Bundesrat se félicite que le cadre financier proposé maintienne l'éligibilité de toutes les régions de l'UE aux subventions. Il faut conserver la proposition en faveur de l'accès des Länder à tous les programmes de subvention. Les gains d'efficacité et les simplifications doivent primer sur les coupes budgétaires. C'est pourquoi le Bundesrat salue expressément l'objectif d'amélioration de

l'efficacité des programmes de soutien fixé par la Commission. Grâce à des simplifications substantielles, concernant notamment les procédures de demande, la réalisation des programmes et la présentation de pièces justificatives, les lourdeurs administratives pourront être réduites pour tous les participantes et participants et des moyens considérables pourront ainsi être économisés. La réduction des moyens assignés aux programmes ne peut constituer qu'un dernier recours.

7. Selon le Bundesrat, de bonnes priorités de principe ont aussi été fixées en matière de dotations européennes : le soutien européen à l'innovation, à la recherche, à la science et à la numérisation, à l'éducation et à la jeunesse, à la protection du climat et des ressources ainsi qu'à la mise en œuvre des objectifs du développement durable constitue une valeur ajoutée européenne qui justifie l'engagement de moyens élevés dans ces domaines.
8. Face à ces priorités et aux nouvelles missions envisagées, le Bundesrat considère toutefois que les coupes planifiées dans la politique européenne de cohésion ne sont pas judicieuses : les fonds européens FEDER et FSE apportent d'ores et déjà, dans la période de programmation en cours, une contribution considérable aux priorités de l'UE, en particulier en matière d'innovation et de recherche, d'éducation et d'emploi, de réduction des émissions de CO₂ ainsi que d'intégration sociale et d'inclusion. Ces fonds présentent le grand avantage de produire leurs effets sur le terrain, dans les régions et les communes. Ils rendent tangible l'action de l'Europe, ses priorités et ses objectifs. Cette remarque vaut également, en dehors de la politique de cohésion, pour le FEADER.
9. Le Bundesrat pose aussi un regard critique sur les propositions de coupes budgétaires dans le domaine de la PAC, notamment les coupes disproportionnées dans le deuxième pilier. La PAC apporte d'importantes contributions aux priorités stratégiques de l'UE dans l'ensemble de l'Union, en particulier dans les objectifs d'économie intelligente, durable, respectueuse des ressources et compétitive, tout comme dans les objectifs de croissance, d'emploi et de cohésion sociale.
10. Il regrette, alors que l'égalité hommes-femmes fait partie des valeurs fondamentales de l'UE et que l'UE s'est engagée dans l'article 8 du TFUE, pour toutes ses actions, à chercher à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité hommes-femmes, que le soutien à ladite égalité soit à peine visible dans la pro-

position de CFP 2021-2027 et ne soit pas qualifié de priorité. Face aux différences considérables qui persistent entre les genres mais aussi entre les États membres à ce sujet, un engagement plus fort de l'UE serait absolument nécessaire.

11. Le Bundesrat regrette que la Commission n'ait pas présenté avec le CFP, le 2 mai 2018, de chiffres permettant de comparer les propositions de CFP pour la période 2021-2027 avec celles de 2014-2020 hors inflation. Cela complique la bonne compréhension et l'évaluation des modifications de dotations dans les différents domaines politiques.
12. Le Bundesrat prendra position séparément sur les aspects spécifiques de certains domaines politiques et programmes qui doivent être financés par le CFP et ce, sur la base des projets de règlements des différents programmes.

Réforme des ressources propres

13. Le Bundesrat reconnaît les efforts accomplis par la Commission pour simplifier et rendre plus transparents des éléments clés du système financier actuel de l'Union.

Il prend acte de la proposition de la Commission en vue d'une réforme des ressources propres. Il reconnaît les efforts de la Commission pour apporter une contribution d'une part au financement des nouvelles tâches de l'UE et d'autre part à l'équilibre du budget après le Brexit grâce à de nouvelles approches concernant les recettes du budget de l'UE.

Une réforme des ressources propres a été soutenue par le Bundesrat à plusieurs reprises afin de créer un système transparent et équitable de ressources propres.

14. Le Bundesrat partage l'avis de la Commission selon lequel la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB) devrait rester au centre des recettes du budget de l'UE. Elle reflète les performances économiques des États membres de manière fiable. Autrement dit, elle est simple et juste ; elle peut s'adapter aux besoins financiers de l'Union et être fixée sans grande charge administrative. Elle assure donc un financement stable du budget européen.

15. Le Bundesrat considère que la proposition de la Commission consistant à simplifier la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée est un pas dans la bonne direction et il réitère sa demande d'une suppression de la ressource propre fondée sur la TVA, notamment parce qu'elle ne reflète pas objectivement la situation économique dans les États membres et que son calcul est complexe et administrativement lourd (cf. imprimé du Bundesrat 521/16 (décision)).
16. Il salue la proposition de la Commission visant à supprimer toutes les réductions jusqu'à présent accordées à un certain nombre d'États membres pour instaurer in fine un système transparent dans lequel les contributions des membres seront comparables. Il considère que la solution de suppression progressive sur une période de 5 ans est une proposition équitable de la part de la Commission. Il renvoie cependant une nouvelle fois à sa demande d'introduire, en lieu et place de ce système, un mécanisme d'ajustement général qui s'appliquerait à tous les États membres soumis à des pressions excessives du fait de leur contribution nette et qui rendrait superflues les dispositions particulières en faveur de tel ou tel État membre (cf. imprimé du Bundesrat 521/16 (décision), paragraphe 8).
17. Le Bundesrat prend acte de la proposition de ramener les frais de perception forfaitaires de 20 à 10 % et d'octroyer, en contrepartie, un soutien financier de l'UE au cas par cas en faveur des équipements douaniers, du personnel et des technologies de l'information. Des procédures de garantie simples doivent être trouvées pour octroyer ce soutien financier, le cas échéant.

Flexibilité et stabilité

18. Le Bundesrat se félicite que la durée du CFP et des programmes de soutien de l'UE soit à nouveau fixée à sept ans. Il s'oppose cependant à l'avis de la Commission selon lequel le passage à un cycle quinquennal serait souhaitable sur le principe et devrait être recherché pour le CFP après 2027. Le Bundesrat renvoie à ce sujet aux réserves formulées dans ses précédentes prises de position (imprimé du Bundesrat 521/16 (décision) et imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)).
19. Le Bundesrat salue l'objectif ambitieux de la Commission d'adopter le CFP d'ici le printemps 2019. Seul un accord précoce permettra une transition sans accroc vers la prochaine période de programmation.

20. Il souligne la nécessité, à côté de la définition des priorités des programmes de soutien européens, de pouvoir réagir aux défis politiques actuels et futurs (par exemple mouvements de réfugiés, évolution de la conjoncture économique) et de débloquer des ressources à court terme pour de nouveaux projets durant la période de programmation de sept ans.
21. Le Bundesrat reconnaît donc qu'au vu des nombreux défis auxquels a été confrontée l'Union au cours des dernières années, la nécessité d'une plus grande flexibilité dans le cadre financier est devenue manifeste. Il faut notamment disposer de marges de manœuvre suffisantes pour les crises exceptionnelles.
22. Dans ce contexte, il salue la proposition d'étendre la flexibilité des programmes et de les adapter après un réexamen à mi-parcours, tout en soulignant qu'une révision obligatoire à mi-parcours nécessite de faire démarrer les programmes rapidement. Le réexamen à mi-parcours doit tenir compte des temps de préparation des projets de différentes sortes. Les programmes doivent gagner en flexibilité d'une manière générale et les régions doivent disposer d'une plus grande liberté d'action leur permettant de procéder à des modifications de programmes sans procédures d'autorisation compliquées.
23. À cet égard, le Bundesrat estime que les propositions de la Commission en termes de réorganisation des mécanismes de flexibilité actuels méritent d'être débattues. Mais il réaffirme aussi son souhait que les propositions en faveur d'une flexibilité accrue soient conciliées avec les principes budgétaires de l'UE garantissant les compétences budgétaires des organes de l'UE, et tout particulièrement, en l'occurrence, avec le principe de spécialité, sans remettre en cause la sécurité de planification des bénéficiaires de ressources, notamment pour les programmes européens pluriannuels (cf. imprimé du Bundesrat 521/16 (décision) et imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)).
24. Dans ce contexte, le Bundesrat estime que les propositions en vue d'accroître la flexibilité dans les différents programmes et entre les programmes de la même rubrique sont judicieuses. L'objectif d'améliorer les possibilités de combiner différentes formes de soutien financier est également partagé par le Bundesrat.

25. Concernant la possibilité de passer d'un mode de gestion des fonds à un autre, le Bundesrat souligne qu'il faut veiller à ne pas créer d'incitations négatives à la redistribution au détriment d'une gestion partagée des ressources proche des citoyens. Pour ce qui est des propositions visant à procéder à des révisions spécifiques d'affectations nationales à mi-parcours des programmes, il convient également de tenir compte du principe de proportionnalité et de l'intérêt légitime des régions et des États membres en matière de sécurité de la planification.
26. Le Bundesrat salue la proposition de la Commission d'exploiter pleinement la marge globale pour les paiements introduite au titre du cadre 2014-2020.
27. Il soutient la proposition d'un report annuel de la réserve de crise et demande aussi, pour l'avenir, un accès égal pour tous les pays sans condition préalable.
28. Les propositions de création d'une réserve de l'Union et son financement par une plus grande flexibilité des reports d'engagements de rubrique à rubrique et d'année en année doivent cependant être examinées d'un œil critique eu égard au principe de spécialité mentionné ci-dessus (point 23).
29. Le Bundesrat estime que les programmes de la politique européenne de cohésion doivent être rapidement mis en œuvre pour lancer le plus vite possible des changements de long terme, structurels et innovants dans les régions. Il rejette la réintroduction de la règle n +2 qui s'accompagne d'une pression administrative forte sur la mise en œuvre du programme, surtout dans la phase de transition, et peut aboutir à une perte des ressources pour les régions au lieu de mener à une réalisation rapide.
30. Le Bundesrat défend au contraire le maintien de la règle n +3 qui a fait ses preuves dans la période de programmation actuelle : en cas de réduction de la règle n +3 actuelle, un report des ressources non allouées des fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) n'est acceptable que si une transition fluide est garantie, cette fois-ci, avec la prochaine période de programmation et si la préparation et la mise en œuvre des programmes sont nettement simplifiées.

Budget de l'UE et état de droit

31. Le Bundesrat partage l'opinion de la Commission selon laquelle le respect de l'état de droit est une condition essentielle à une bonne gestion financière et à une utilisation efficace des fonds européens. Il salue l'intention de la Commission de protéger les intérêts financiers de l'UE de manière plus efficace et notamment de renforcer la lutte contre la fraude et la corruption dans les États membres.
32. Concernant la proposition de règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre (imprimé du Bundesrat 245/18), le Bundesrat rappelle cependant que le TUE et le TFUE prévoient des procédures claires pour constater les violations du droit de l'UE et les sanctionner, y compris sous forme de privation de ressources de l'UE. Il y voit toujours le risque que les suspensions de paiement des Fonds ESI touchent principalement le niveau régional même si la violation sanctionnée relève de la compétence exclusive de l'échelon national (cf. imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)). Il est donc encore nécessaire d'expliquer le contenu de cette proposition de règlement et d'en débattre.
33. Le Bundesrat fait également observer que les faits constitutifs de l'infraction pour les sanctions proposées sont en partie imprécis et que leur énumération n'est pas exhaustive. Il indique par ailleurs que la suspension d'approbation d'un programme, proposée comme sanction, peut entraîner des retards considérables dans l'exécution des programmes et continuer à produire ses effets alors que les violations ont déjà pris fin. Il suggère donc de reconsidérer cette sanction.

Sur la prise en compte de l'égalité hommes-femmes dans les différents secteurs

34. La plupart des programmes financés par des fonds de l'UE ne contiennent pas de mesure ciblée visant à promouvoir l'égalité hommes-femmes ; il manque des analyses d'impact ventilées selon le genre. Seuls quelques programmes fixent des objectifs clairs en matière d'égalité hommes-femmes et leur octroient des ressources spécialement affectées. Aucune mise en œuvre et surveillance systématique des mesures relevant de la politique d'égalité des genres n'est prévue.

II. Marché intérieur, innovation et numérique

Recherche et innovation

35. Le Bundesrat soutient les efforts de la Commission tendant à renforcer la politique de recherche stratégique, la capacité d'innovation et l'espace européen de la recherche ainsi qu'à ancrer l'excellence et la subsidiarité comme principes fondamentaux du soutien européen à la recherche. Le programme Horizon 2020 apporte une contribution importante, pour nombre d'actrices et d'acteurs en Allemagne, à l'excellence et à l'innovation pour l'avenir.
36. Le Bundesrat salue la structure proposée par la Commission pour un programme Horizon Europe axé sur la continuité et le développement, ainsi que les trois piliers redéfinis et restructurés du programme en question. Dans le même temps, il souligne qu'il conviendrait de séparer clairement la recherche et l'innovation dans les différents pans du programme. Étant donné l'extension des missions du nouveau pilier III, le Bundesrat estime nécessaire d'augmenter fortement les ressources d'Horizon Europe.
37. Le Bundesrat salue le projet de la Commission visant à simplifier le système des partenariats. Il maintient sa recommandation de financer aussi, à l'avenir, des projets conjoints de plus petite taille avec moins de partenaires et des montants plus faibles, de soutenir les technologies ouvertes, l'engagement à l'innovation et les projets de formation d'équipes et de jumelage, ainsi que de développer l'instrument actuel destiné aux PME en simplifiant les règles.
38. Le Bundesrat considère que les petites et moyennes entreprises (PME) sont la colonne vertébrale des économies tournées vers l'innovation. De ce fait, il propose d'augmenter la participation des PME au programme-cadre pour atteindre au moins les 20 % déjà visés par Horizon 2020.
39. L'Europe est une société de la connaissance performante dans la recherche, qui doit devenir encore plus innovante. Ce constat doit se refléter dans le budget de l'Union. Là aussi, la recherche et l'innovation doivent constituer la première priorité pour surmonter nos défis économiques, sociaux et écologiques. Cela nécessite nettement plus de moyens pour la recherche et l'innovation, même dans un budget global en baisse, et cela doit se refléter dans la dotation financière du programme-cadre mais aussi dans les Fonds ESI. Il serait inacceptable

de procéder une nouvelle fois à une diminution rétroactive des budgets durant la période de programmation.

40. Le Bundesrat salue par conséquent la dotation budgétaire de 97,6 milliards d'euros proposée pour Horizon Europe. Il rappelle cependant que le « groupe de haut niveau indépendant sur la maximisation de l'impact des programmes de recherche et d'innovation de l'Union », créé par la Commission, a recommandé en 2017 de doubler les moyens investis par rapport à Horizon 2020.
41. Concernant le programme-cadre pour la recherche et l'innovation, le Bundesrat recommande d'exploiter pleinement à partir de 2021 le potentiel des technologies clés avec un ancrage propre aussi vaste que solide, et de simplifier durablement à l'avenir la procédure administrative appliquée pour Horizon 2020. En raison du volume financier disponible, il suggère de cibler les thèmes européens importants, de soutenir les sciences humaines et sociales sur une ligne budgétaire propre et ainsi d'augmenter nettement les ressources allouées à la promotion de la recherche européenne. Un développement stratégique ciblé des technologies clés génériques (KET, Key Enabling Technologies) est nécessaire pour garantir la compétitivité technologique de l'Europe à long terme. On ne saurait abandonner l'équilibre axé sur le long terme entre le développement technologique de base et le développement d'applications.
42. Le Bundesrat rappelle en outre que des efforts conjoints de coordination de la politique industrielle et de recherche sont indispensables pour garantir notre compétitivité et notre capacité d'innovation dans la concurrence internationale.
43. Le Bundesrat se félicite que la recherche envisagée en matière de défense ne doive pas être réalisée dans le cadre d'Horizon Europe et il renvoie à ce sujet à sa prise de position de mi-parcours sur Horizon 2020 (imprimé du Bundesrat 5/18 (décision)).
44. Concernant le reste des caractéristiques du nouveau programme-cadre Horizon Europe, le Bundesrat renvoie également à cette prise de position.

45. Il se prononce contre l'emploi de fonds européens pour des travaux de recherche sur la production d'énergie fondée sur l'énergie nucléaire, si ceux-ci visent à construire de nouvelles installations ou à prolonger leur durée de vie. Dans le domaine nucléaire, l'emploi de fonds européens devrait se concentrer sur la recherche dédiée à la radioprotection, la médecine nucléaire et la radiothérapie, le stockage définitif des déchets nucléaires, la fermeture et le démantèlement de centrales nucléaires.

Investissements stratégiques européens

46. Le Bundesrat prend note que la Commission crée un fonds InvestEU destiné à succéder au Fonds européen pour les Investissements stratégiques (FEIS) et à mobiliser des fonds publics et privés sous la forme de prêts, de garanties, de participations ou d'autres instruments d'investissement fondés sur le marché. Le Bundesrat souligne une nouvelle fois (imprimé du Bundesrat 521/16 (décision)) que ce Fonds n'a pas d'ancrage régional et ne relève d'aucun programme.

Le Bundesrat n'émettra d'évaluation définitive concernant les programmes de soutien concrets que dans ses prises de position sur les règlements sectoriels.

47. Le Bundesrat salue la hausse de dotation prévue en faveur du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Le développement des réseaux transeuropéens dans les trois secteurs (transports, énergie, économie numérique) reflète particulièrement bien la valeur ajoutée européenne. Cela vaut également pour les investissements dans les systèmes de transports et dans l'infrastructure transfrontalière des transports pour lesquels des moyens supplémentaires sont prévus via le Fonds de cohésion.
48. Le Bundesrat salue le nouveau programme pour une Europe numérique. La promotion de la numérisation de l'économie et de la société est une mission prioritaire des prochaines années. L'Europe doit continuer de développer sa compétitivité dans des secteurs d'avenir clés tels que l'intelligence artificielle, les supercalculateurs, la cybersécurité ou la numérisation industrielle. Cela ne réussira qu'avec un personnel ayant acquis des qualifications complètes en la matière.
49. À cet effet, les activités visant à réduire la consommation de ressources et d'énergie des infrastructures numériques devraient aussi être soutenues, tout comme les compétences numériques avancées et un niveau élevé de protection des consommateurs et des données.

Marché unique

50. Le Bundesrat souligne l'importance du bon fonctionnement du marché unique et salue en particulier la priorité accordée au secteur des PME et à la poursuite du programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME). Le regroupement de plusieurs programmes qui est envisagé ne doit néanmoins pas s'effectuer au détriment du programme COSME. De même, il conviendrait de poursuivre le modèle de réussite que sont les réseaux européens des entreprises (EEN), dans la mesure où ils aident notamment les PME à créer des réseaux, à s'internationaliser et à gérer l'innovation.
51. Le Bundesrat salue les programmes de lutte contre la fraude, de soutien aux douanes (Customs) et de prévention et de lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal (Fiscalis). Le Bundesrat soutient les objectifs transversaux des programmes qui incluent une amélioration de la coopération, la simplification des procédures et la création de structures électroniques.

Espace – Programme spatial européen

52. Le Bundesrat se félicite qu'un domaine de dépense spécifique reflète pour la première fois dans le CFP la valeur ajoutée et l'importance de l'espace en tant que secteur revêtant un grand intérêt technologique et stratégique.
53. Le Bundesrat salue, dans le même temps, l'augmentation des moyens mis à la disposition de ce domaine. Ces ressources sont nécessaires pour développer durablement des programmes tels que Galileo, Copernicus et EGNOS, et pour garantir à moyen terme l'indépendance technologique de l'Europe dans le domaine des technologies satellitaires.

III. Cohésion et valeurs

Rôle de la politique de cohésion et cadre stratégique

54. Le Bundesrat se félicite que dans sa communication, la Commission reconnaisse la politique de cohésion comme principale politique d'investissement de l'UE et lui attribue une valeur ajoutée européenne particulière. À cet égard, le Bundesrat souligne une nouvelle fois l'importance de la politique de cohésion pour la cohésion économique, sociale et territoriale. Plus qu'aucune autre, la politique de cohésion sensibilise sur le terrain les citoyennes et les citoyens à l'action et à la valeur de l'Union. Son avantage tient en particulier à la gestion partagée des programmes qui permet aux régions de cibler leurs défis spécifiques. Il est bienvenu qu'il soit prévu de continuer à suivre ce principe dans le cadre de la politique de cohésion.
55. Le Bundesrat salue la modernisation et la reconnaissance de la politique de cohésion comme pilier essentiel de la politique d'investissement de toutes les régions et admet que les financements se restreignent à des programmes efficaces présentant une valeur ajoutée européenne, non seulement pour dégager les économies nécessaires mais aussi pour financer les nouvelles missions de l'UE en matière de sécurité, de migration et de compétitivité mondiale.
56. Avec les objectifs d'engagement des Fonds ESI qu'elle propose, la Commission fixe les bonnes priorités de principe. L'accent mis sur l'innovation, l'éducation et les compétences, l'emploi, la protection du climat et des ressources et une Europe plus fortement connectée, plus sociale et proche des citoyens pose de bonnes bases pour les régions en vue de poursuivre les types de soutien qui ont fait leurs preuves dans les programmes de cohésion, tout en réagissant aux nouveaux défis.
57. Avec l'adoption de l'objectif d'une Europe plus proche des citoyens, visant à encourager en particulier le développement socioéconomique local des zones urbaines et rurales, le Bundesrat espère que le cadre des approches intégrées de développement urbain et urbain-périphérie s'assouplira (imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)). Afin de pouvoir les mettre en œuvre efficacement, tout en les ajustant à des besoins régionaux spécifiques, ces approches doivent fonctionner pour les objectifs de tous les fonds et ne sauraient dépendre de critères thématiques étroits ou être entravées par des indicateurs supplémentaires.

58. Le Bundesrat se félicite que la Commission aspire à un approfondissement de la spécialisation intelligente. Ce concept a prouvé qu'il est un instrument fructueux pour identifier les forces spécifiques des régions et pour les aborder de manière ciblée par l'intermédiaire des Fonds ESI en vue de développer et de renforcer les chaînes de valeur à l'échelle de l'UE, tout en augmentant la compétitivité de l'Union. Le Bundesrat appelle néanmoins la Commission à simplifier la procédure de mise en place et de mise à jour des stratégies régionales d'innovation et à garantir des marges de manœuvre suffisantes aux régions.
59. Il se félicite expressément que le FSE demeure un pan de la politique de cohésion et reste ancré dans le même chapitre que le FEDER. Le Bundesrat appelle néanmoins la Commission à veiller à ce que le FEDER et le FSE+ restent regroupés comme objectifs politiques communs et à ce que les modes de fonctionnement des systèmes cibles restent compatibles, afin de soutenir les synergies entre les fonds et les approches intégrées de développement régional. Le regroupement des instruments financiers de politique sociale auquel aspire la Commission avec le FSE+ ne saurait mener à un affaiblissement de l'orientation du FSE en termes de politique de cohésion.
60. Le Bundesrat s'inquiète de la position dominante que devrait se voir accorder la promotion des réformes structurelles nationales dans le cadre des futures priorités du FSE. Fonds de la politique de cohésion, le FSE est prioritairement axé sur le soutien aux besoins et potentiels régionaux. Ses interventions structurelles sur le terrain dans les régions et les communes contribuent pour beaucoup à rendre l'Europe, tout comme ses priorités et ses objectifs, visibles pour la population. Un déplacement de la priorité de la mission du FSE vers les mesures nationales, afin de mettre en œuvre les recommandations par pays dans le cadre du Semestre européen, réduirait clairement la valeur ajoutée européenne de la politique de cohésion.

Dotation budgétaire de la politique de cohésion

61. Le Bundesrat est conscient de l'antagonisme entre d'une part la baisse des recettes entraînée par la sortie du Royaume-Uni et d'autre part la création de dépenses supplémentaires en raison des nouvelles tâches de l'UE. Il tient néanmoins à rappeler la contribution substantielle qu'apporte la politique de cohésion pour résoudre les défis persistants et les nouveaux défis de l'UE. Eu égard à la valeur ajoutée européenne considérable de la politique de cohésion, le Bundesrat maintient sa revendication de ne pas réduire la part de la politique de cohésion dans le budget de l'UE et de continuer à laisser toutes les régions européennes y prendre part.
62. Dans ce contexte, le Bundesrat souligne qu'estimer à 25 milliards d'euros les coûts de l'outil d'aide à la mise en place des réformes aboutit à une modification des moyens prévus pour la politique de cohésion en termes réels.
63. Concernant le FSE+, il constate qu'à la lumière des tâches qui viennent s'ajouter, les ressources financières proposées par la Commission ne constituent pas une véritable augmentation. En particulier au vu de la contribution des États membres aux frais d'intégration des migrantes et des migrants, le Bundesrat attend une contribution européenne conséquente.
64. Il souligne encore une fois la nécessité de faire intervenir une proportion minimale et appropriée de fonds de l'UE afin de pouvoir réaliser en responsabilité partagée les programmes en leur qualité d'éléments de la politique de cohésion. Si la part de l'UE continue de baisser, les charges administratives pourraient remettre en cause l'attractivité, l'efficacité et l'effectivité du soutien. De plus, la politique de cohésion doit continuer d'être dotée des moyens nécessaires pour s'opposer, au plus près des citoyens, à un euroscepticisme croissant et faire mieux valoir les bénéfices des politiques européennes.

Politique de cohésion pour toutes les régions

65. Le Bundesrat se félicite que la Commission reconnaisse aussi, sur le principe, l'importance et l'utilité de la politique de cohésion pour les régions en transition et les régions les plus développées et que celles-ci puissent continuer de prendre part à la politique de cohésion.
66. Le Bundesrat souligne à cet égard le rôle particulier qu'assument les régions en transition et les plus développées comme locomotives de l'innovation et de la croissance pour l'ensemble de l'UE. Ces régions apportent une contribution cruciale à la compétitivité de toute l'UE et au renforcement des chaînes de valeur européennes. Dans le même temps, les régions en transition et les plus développées se trouvent précisément, elles aussi, face à des défis structurels grandissants qui nécessitent des soutiens.
67. Le Bundesrat rappelle avec force qu'il demande d'augmenter le pourcentage de fonds de cohésion mis à la disposition de ces régions (cf. prise de position du Bundesrat en date du 15 décembre 2017, imprimé du Bundesrat 543/17 (décision), paragraphe 13). Avec les critères de répartition proposés par la Commission pour la nouvelle période de programmation, l'Allemagne risque d'enregistrer un recul disproportionné, par rapport aux autres États membres, des fonds structurels européens. Pour autant, les Länder allemands, en tant que moteurs d'innovation et de croissance, apportent à la puissance économique et aux objectifs de toute l'UE une contribution qui est supérieure à la moyenne. Ils devraient donc, demain comme aujourd'hui, être davantage associés au soutien apporté par les fonds structurels.
68. Comme l'indique le Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale (COM(2017) 583 final), les régions dotées d'un produit intérieur brut par habitant proche de la moyenne de l'UE doivent faire face à des défis structurels particuliers. Dans le même temps, ces régions remplissent, en leur qualité de maillon, une fonction de passerelle essentielle et revêtent une importance particulière pour la cohésion de toute l'UE. Le Bundesrat demande que ces régions fassent l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la politique de cohésion pour empêcher qu'elles ne stagnent dans leur développement économique et social parce qu'elles sont prises au « piège du revenu intermédiaire ».

69. Le Bundesrat salue la proposition de la Commission de relever le plafond des régions en transition à 100 % du PIB par habitant par rapport à la moyenne de l'UE. Il fait toutefois observer que l'augmentation du nombre de régions en transition qu'entraîne cette proposition ne s'accompagne pas d'une augmentation des fonds équivalente. Le volume des fonds affectés aux régions en transition devrait être augmenté en réponse aux constats du Septième rapport sur la cohésion.

Règles de l'allocation des fonds

70. Le Bundesrat reconnaît l'ambition de la Commission d'être à la hauteur des défis actuels tels que le chômage, le changement climatique et l'intégration de réfugiés. Cela ne doit cependant pas compliquer le système de répartition des fonds.

71. D'une manière générale, il se félicite qu'il soit prévu de conserver la « formule de Berlin » pour la répartition des fonds et le PIB relatif par habitant comme principaux critères d'allocation des fonds dans le cadre de la politique de cohésion. Le PIB relatif par habitant a fait ses preuves, dans la période de programmation actuelle, en tant qu'indicateur objectif et fiable.

72. Pour ce qui est des autres indicateurs, le Bundesrat souligne qu'ils ne devraient influencer sur l'allocation des ressources que si leurs effets ne se reflètent pas déjà indirectement dans l'indicateur de puissance économique qu'est le PIB par habitant. Parmi les indicateurs proposés par la Commission au regard de la formule de Berlin, il considère tout particulièrement l'accueil et l'intégration de réfugiés ainsi que la décarbonation comme des approches intéressantes concernant, en leur qualité de défis de longue haleine, l'ensemble de l'UE. Les autres indicateurs proposés par la Commission, en particulier celui du chômage des jeunes, ne peuvent pas être séparés de l'indicateur principal de PIB par habitant dans des proportions comparables.

73. En revanche, le Bundesrat suggère de prendre en considération des problèmes démographiques spécifiques, à savoir le vieillissement de la population et plus particulièrement de la population active, comme indicateurs supplémentaires. La diminution la population en âge de travailler en raison du vieillissement de la population est un grave désavantage démographique qui a de sérieux effets négatifs à moyen et long terme sur la capacité d'innovation des régions et donc

sur leur compétitivité et leur performance économique. Le Bundesrat rappelle également, dans ce contexte, que la prise en compte des désavantages démographiques dans la politique de cohésion est érigée en principe juridique dans le droit primaire.

Coopération territoriale européenne

74. Le Bundesrat regrette vivement que la Commission reconnaisse certes la valeur ajoutée européenne de la Coopération territoriale européenne (INTERREG) mais prévoie en même temps une réduction de ses moyens globaux ainsi que de sa part dans les fonds de la politique de cohésion. Cette remarque vaut surtout pour les coupes nettes subies par la coopération transfrontalière ainsi que pour la renonciation aux attributions de fonds pour la coopération par projet qui a fait ses preuves au sein du programme INTERREG Europe. Les aides d'INTERREG reposent sur l'idée de la rencontre et de l'échange d'expériences pour que les citoyennes et les citoyens puissent vivre très concrètement l'Europe. Elles encouragent les individus à jeter des passerelles et à coopérer par-delà les frontières. Et elles apportent par là même une contribution fondamentale à l'intégration européenne et à la promotion d'une bonne coexistence entre voisins en Europe. À l'heure où l'euroscpticisme grandit, INTERREG ne devrait pas perdre davantage d'importance.
75. Le Bundesrat demande donc pour INTERREG une dotation correspondant au moins, dans le prochain CFP, à celle de la période de programmation actuelle.
76. L'accent mis sur la coopération économique et l'innovation ne doit toutefois pas avoir pour effet de reléguer à l'arrière-plan d'autres thèmes prioritaires majeurs qui, tout particulièrement à une époque de montée des tensions au sein de l'UE, revêtent une importance cruciale pour l'avenir. Ce constat concerne en particulier les projets de coopération entre citoyennes et citoyens ainsi qu'entre institutions et administrations.
77. Le Bundesrat salue d'une manière générale les efforts de la Commission visant à davantage tenir compte, à l'avenir, du caractère plurinational des programmes INTERREG dans la réglementation destinée aux systèmes de gestion et de contrôle et destinée à la mise en œuvre d'INTERREG.

78. Il se félicite que la Commission accorde une primauté claire au droit de l'UE face au droit national, mais regrette qu'elle ne se soit pas prononcée pour une réglementation exclusivement basée sur le droit de l'UE. Cette situation laisse les autorités de mise en œuvre dans l'incertitude pour certains aspects de la réalisation des programmes.
79. En outre, le Bundesrat réaffirme avec force sa revendication d'exonérer complètement INTERREG des réglementations sur les aides d'État (cf. imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)) et il prie la Commission d'améliorer ses propositions quant aux aides futures d'INTERREG en la matière.

Coordination de la politique économique, conditionnalité et cofinancement national

80. Le Bundesrat soutient, dans la proposition de la Commission, l'approche consistant à privilégier les incitations positives plutôt que les sanctions pour encourager les nécessaires réformes structurelles dans le cadre du Semestre européen.
81. Il réitère ses réserves quant au renforcement du lien entre les Fonds ESI et le pilotage des politiques économiques dans le cadre du Semestre européen (cf. imprimé du Bundesrat 521/16 (décision) et imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)). Concernant le passage de la Communication indiquant que le lien entre la politique de cohésion et le Semestre européen tiendra davantage compte des spécificités régionales, le Bundesrat estime que des explications supplémentaires s'imposent. Cela ne saurait en tout cas avoir pour effet d'accroître davantage les charges administratives et les charges en matière de communication d'informations pour les Fonds ESI.
82. Le Bundesrat relève l'incohérence de la proposition visant à resserrer le lien entre le budget de l'UE et le Semestre européen de coordination des politiques économiques, étant donné que les programmes de politique régionale sont axés sur des effets à long terme et que les recommandations à plutôt court terme émises dans le cadre du Semestre européen ne sauraient être directement associées au soutien de la politique régionale.
83. Alors que les recommandations annuelles par pays s'adressent aux États membres, la planification et la réalisation des programmes à long terme des Fonds ESI sont fréquemment du ressort des régions. En outre, les Fonds ESI ne peuvent soutenir les recommandations par pays que s'il existe un lien objectif

avec les contenus des programmes des Fonds ESI.

84. Concernant le souhait exprimé par la Commission de maintenir les conditions macroéconomiques pour les soutiens aux programmes, le Bundesrat réaffirme son refus des conditionnalités macroéconomiques (cf. imprimé du Bundesrat 521/16 (décision) et imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)).
85. Le Bundesrat est extrêmement critique concernant la proposition de relever le taux de cofinancement national. Il fait valoir que la baisse envisagée du taux de cofinancement de l'UE représentera une coupe considérable en particulier pour les régions allemandes en transition et sera difficilement supportable pour les systèmes de soutien actuels. Le Bundesrat appelle donc la Commission à élaborer des solutions de compensation pour ces régions touchées par des réductions disproportionnées. Parallèlement, il rappelle que les fortes exigences envisagées en matière de cofinancement national dans des régions où l'intensité de la subvention est comparativement basse pourraient rendre globalement inintéressantes les subventions issues des Fonds ESI.
86. Il refuse un relèvement du cofinancement national qui dépasserait les 50 % et il souligne que le pourcentage assumé jusqu'à présent par l'UE doit au moins être assuré. Il s'agit du seul moyen de réaliser en responsabilité partagée, de manière efficace et effective, les programmes en leur qualité d'éléments de la politique de cohésion de l'UE. La proposition de réduction de la part de l'UE nuirait au rapport coûts-avantages et les charges administratives menaceraient, à l'avenir, l'attractivité de la politique de cohésion, qui apporte une contribution importante à la stabilisation de l'économie régionale.

Mise en œuvre des programmes et simplification

87. Le Bundesrat préconise expressément le renforcement d'une action concomitante avec d'autres programmes afin d'accroître nettement l'efficacité des mesures à l'avenir. Cela ne saurait toutefois s'opérer au détriment des offres de soutien aux PME et aux jeunes entreprises. Pour ce qui est des nouvelles propositions de programmes à l'échelle de l'UE, il est essentiel d'améliorer la cohérence des programmes de soutien car les programmes européens centralisés ont également des répercussions sur les régions et donc sur les acteurs du terrain.

88. Le Bundesrat précise qu'il doit être possible d'améliorer la coordination des instruments de soutien sans augmenter les charges administratives. Les différents programmes de soutien doivent fournir à leurs bénéficiaires des possibilités complémentaires et une meilleure maniabilité, et non augmenter davantage la complexité de la palette des subventions.
89. Dans ce contexte, le Bundesrat demande une simplification globale des réglementations régissant l'administration des Fonds ESI. Il est notamment impératif de revoir entièrement, et de réduire, les exigences européennes en matière de programmation et de systèmes de gestion et de contrôle. L'objectif doit être de créer des règles lisibles. À cet égard, il faut s'assurer, dès le début de la période de programmation, qu'une sécurité juridique complète est garantie concernant les réglementations et que ces dernières ne seront pas complétées par de nombreux règlements qui entraveraient le démarrage des différents programmes. Concernant le système de contrôle, le principe du contrôle unique (single audit) devrait par exemple être renforcé. Un contrôle unique mené par une instance sur place suffit.
90. Le Bundesrat se félicite d'une approche fortement axée sur les résultats dans tous les domaines des politiques européennes, y compris dans la politique de cohésion. Il fait cependant observer qu'une approche orientée sur les résultats et non sur les coûts peut entraîner des conflits d'objectifs et de réalisation, surtout dans les projets innovants, étant donné que les résultats ex ante et ex post sont plus difficiles à fixer et à évaluer avec précision.
91. Le Bundesrat demande le respect de la proportionnalité dans le suivi des résultats. Le rapport coûts-bénéfices du système d'indicateurs utilisé doit être amélioré. La simplification doit également porter sur le reporting afin de pouvoir, à l'avenir, saisir aisément les résultats à l'aide de quelques indicateurs pertinents. Des obligations plus simples en matière de pièces justificatives, grâce à l'utilisation de forfaits, devront faciliter et rendre plus efficace la mise en œuvre des programmes.

Les audits de l'UE doivent en principe se concentrer davantage sur la lutte contre la fraude et la corruption. Le Bundesrat considère néanmoins que l'instrument ARACHNE proposé par l'UE à cette fin est inadapté.

92. Le Bundesrat attire en outre l'attention sur les considérables répercussions bureaucratiques de la réserve de performance. Pour cette raison et par souci de simplification, cette réserve devrait être abandonnée à l'avenir.
93. L'évaluation d'accompagnement est surdimensionnée dans sa forme actuelle et doit être ramenée à de justes proportions. Le Bundesrat souligne que si l'on souhaite en tirer des informations exploitables, aucune évaluation ne devrait être menée peu après le démarrage des programmes de subvention.
94. Il salue les propositions de la Commission visant à réduire les charges administratives en exploitant les synergies et en uniformisant les modalités d'exécution de l'ensemble des fonds. L'objectif d'une mise en œuvre différenciée pour les programmes affichant des bilans positifs, au moyen de systèmes de gestion et de contrôle allégés, ainsi que la possibilité de recourir à des systèmes de gestion et de contrôle existants sont expressément soutenus, notamment le refus de concevoir un nouveau système.
95. C'est pourquoi le Bundesrat se félicite que la Commission propose la mise en œuvre cohérente de l'approche du contrôle unique. Il se prononce en faveur de l'application de cette approche pour tous les programmes de gestion partagée. Cela ne saurait cependant entraîner une augmentation disproportionnée des exigences de la part de l'UE à l'égard des systèmes de contrôle nationaux.
96. Le Bundesrat soutient toutes les approches plus poussées en matière de simplification et souligne que l'une des priorités devrait consister à limiter le contrôle des auditeurs de la Commission à la vraisemblance des éléments vérifiés.
97. Eu égard à l'annonce de la Commission, il demande des simplifications substantielles et des allègements des dispositions sur les aides d'État.
98. Le Bundesrat salue les objectifs proposés par la Commission en matière de politique de cohésion pour rendre les régions plus aptes à affronter l'avenir et pour permettre à toutes les régions de s'appuyer sur leurs potentiels respectifs et de les exploiter autant que possible. Le choix des priorités d'intervention doit cependant revenir aux régions et aux États membres, qui sont les plus à même de consolider leurs forces et de compenser leurs faiblesses. Une obligation généralisée d'utiliser les instruments financiers au cours de la prochaine période de programmation est rejetée par le Bundesrat.

99. Le Bundesrat se félicite que la Commission n'ait pas proposé de niveau minimal obligatoire pour les instruments financiers. L'utilité d'un soutien par des instruments financiers dépend toujours du cas particulier. Le choix du type de financement devrait toujours rester du ressort de l'échelon national ou régional afin de prendre la décision sur l'utilisation d'instruments financiers en fonction de plusieurs facteurs spécifiques (par exemple type de projet, situation économique générale, niveau des taux d'intérêt).

Union économique et monétaire

100. Le Bundesrat salue l'intention de la Commission de renforcer l'Union économique et monétaire (UEM). Il relève à cet égard que la compétitivité des États membres revêt une importance majeure dans la stabilité de l'UEM. La consolider et fournir les incitations aux réformes en ce sens doit rester le cœur de la politique économique.

101. Le Bundesrat prend note que la Commission accorde une forte priorité à la réalisation de réformes structurelles propices à la croissance dans les États membres.

102. Du point de vue du Bundesrat, la valeur ajoutée du programme de réforme suggéré par la Commission tient tout particulièrement à l'instrument se proposant de fournir aux États membres désireux d'engager des réformes un soutien technico-administratif via le Service d'appui à la réforme structurelle de la Commission ou via d'autres prestataires de soutien technique. En revanche, la nécessité d'octroyer à cet instrument des moyens à hauteur de 22 milliards d'euros n'est suffisamment justifiée ni sur le fond ni dans le montant envisagé.

103. Le Bundesrat s'inquiète que la forte demande de fonds dans le cadre de l'actuel programme de réformes structurelles puisse aussi reposer sur des effets d'aubaine, c'est-à-dire qu'un soutien financier soit apporté à des réformes qui auraient été réalisées sans celui-ci. Le programme devrait s'accompagner de mesures destinées à limiter au strict minimum les effets d'aubaine.

104. Le Bundesrat porte également un regard critique sur la proposition de créer un outil autonome d'aide à la mise en place de réformes – pour des réformes nationales, par exemple sur les marchés de produits et le marché du travail, ou encore des réformes éducatives ou fiscales – parce que les ressources prévues pour ce Fonds devront vraisemblablement être financées par les économies envisagées dans les Fonds ESI. Or, les réformes structurelles ne peuvent avoir d'effet durable que si elles s'accompagnent sur le terrain de mesures de politique structurelle ciblées (soutien à l'innovation, soutien aux PME etc.) telles qu'elles sont soutenues par la politique de cohésion.
105. Le Bundesrat demande donc une nouvelle fois que dans la prochaine période de programmation, le financement des mesures de soutien aux promesses de réforme des États membres ne se fasse pas au détriment des Fonds ESI mis en œuvre en gestion partagée et donc au détriment de la marge de manœuvre régionale dans la programmation des ressources (cf. imprimé du Bundesrat 749/17 (décision)).
106. Il prend note de la proposition relative au mécanisme européen de stabilisation des investissements.

Investir dans le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs

107. Le Bundesrat note également que le FSE+ soutient la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et que, doté de plus de 101 milliards d'euros, il a vocation à constituer le principal instrument de l'UE en matière d'investissements dans le capital humain. Le FSE+ regroupe les instruments actuels que sont le FSE, l'initiative pour l'emploi des jeunes, le fonds européen d'aide aux plus démunis, le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale, et le programme de l'UE pour la santé. Le Bundesrat attend du FSE+ qu'il apporte lui aussi un soutien tangible aux aides à l'emploi, à la qualification et à l'intégration sociale pilotées par les régions et ciblées sur leurs besoins spécifiques.

108. Le Bundesrat se félicite de la proposition de la Commission d'élargir sensiblement le programme Erasmus+. Il ne fait aucun doute que le programme a, depuis son lancement, largement contribué au renforcement de la mobilité et aux échanges entre les citoyennes et les citoyens européens. Le Bundesrat fait néanmoins observer qu'il subsiste un déséquilibre entre la participation des milieux universitaires et non-universitaires. Les causes en sont multiples et le programme, de par sa structure, ne permet pas d'y remédier. Ainsi, certains volets des systèmes de formation, notamment dans le secteur de la formation professionnelle, affichent de fortes disparités. Il faudrait donc que la nouvelle version du programme prévoie également des ressources pour un échange structuré d'expériences entre les États membres, qui faciliterait in fine la mobilité européenne.
109. Le Bundesrat se félicite que la Commission veuille regrouper et substantiellement renforcer les actuels instruments de soutien à l'engagement bénévole et aux activités de volontariat en aménageant le Corps européen de solidarité et en le dotant de ressources. Parallèlement, le Bundesrat souligne que cela ne doit pas entraîner d'amalgame entre d'une part l'engagement bénévole et les activités de volontariat et d'autre part les emplois dans le secteur social.
110. Le Bundesrat prend acte que, dans sa proposition concernant les domaines de la justice, des droits et des valeurs, la Commission prévoit une croissance modérée, surtout dans le domaine des droits et valeurs. Face à la montée des tendances populistes et nationalistes et aux controverses sur le respect de l'état de droit et des valeurs dans certains États membres de l'UE, il serait absolument nécessaire et bienvenu que l'UE renforce son engagement en la matière.
111. La poursuite du regroupement de programmes jusqu'à présent dédiés de manière spécifique à l'égalité hommes-femmes et à la lutte contre la violence (de genre) (Daphné) constitue un obstacle à la transparence requise pour déterminer quels montants ont été employés pour servir ces objectifs. Le Bundesrat regrette vivement qu'à l'avenir ces deux thèmes ne soient plus mentionnés expressément dans le titre « Droits et valeurs ».

112. Le Bundesrat regrette par ailleurs que l'actuel programme de promotion de l'engagement citoyen (« Europe pour les citoyens ») ne soit pas mentionné. Il estime que les objectifs du programme nécessitent un financement européen, même au-delà de 2020. S'il est prévu de le financer dans le cadre du programme « Justice, droits et valeurs », il conviendra d'augmenter les ressources requises par rapport au projet de la Commission.
113. En revanche, le Bundesrat se félicite que le programme « Europe créative » conserve son autonomie. Le Bundesrat salue également la proposition d'augmenter les ressources allouées à ce programme.

IV. Ressources naturelles et environnement

Généralités

114. La Commission s'est engagée à axer davantage son budget sur la valeur ajoutée européenne et à regrouper ses ressources afin d'obtenir des résultats que les États membres ne pourraient pas atteindre en agissant individuellement. Le Bundesrat se félicite expressément que les fonds européens soient répartis en fonction de la valeur ajoutée européenne. Un environnement préservé, des sols et des eaux propres, la protection de la biodiversité et une bonne qualité de l'air constituent le fondement universel de la vie et sont, à ce titre, ancrés comme objectifs dans de nombreuses directives et politiques de l'UE. Respecter ces objectifs fixés par l'UE représente un défi de taille et une nécessité. Le Bundesrat est favorable à ce que la valeur ajoutée européenne serve de ligne directrice pour le financement des mesures environnementales et de la politique agricole.

Agriculture et politique maritime

115. Le Bundesrat est favorable à ce que la politique agricole réformée accorde une plus grande importance aux enjeux environnementaux et climatiques ; il approuve également la volonté de la Commission d'encourager la transition vers une plus grande durabilité du secteur agricole et de renforcer le dynamisme des zones rurales.
116. À cet égard, le Bundesrat doute néanmoins que les propositions de la Commission concernant le futur Cadre financier pluriannuel constituent des ap-

proches adéquates pour continuer de soutenir de manière appropriée l'agriculture, la sylviculture et les espaces ruraux, tout en relevant les défis anciens ou nouveaux, tels que la sécurité alimentaire, la dynamisation des espaces ruraux, les normes ambitieuses en matière de production agricole et les contributions à la protection du climat, de la biodiversité et de la qualité de l'eau – sans oublier de respecter les objectifs européens relatifs à la protection de l'environnement, du climat et de la nature.

117. Le Bundesrat critique en particulier les coupes budgétaires disproportionnées dans le deuxième pilier de la PAC. Ces restrictions budgétaires se font au détriment des espaces ruraux et sont en contradiction avec la volonté de la Commission de renforcer la protection de l'environnement et de la nature ainsi qu'avec la contribution de l'UE aux objectifs de protection du climat et des ressources. La nouvelle PAC doit permettre de financer en toute sécurité l'objectif national visant à porter la part de l'agriculture écologique à 20 % des surfaces agricoles utiles.
118. Le Bundesrat est opposé à une augmentation des taux de cofinancement pour le deuxième pilier de la PAC. Il considère qu'il est indispensable, notamment pour éviter un nivellement par le bas des normes environnementales, d'instaurer des minima environnementaux valables dans toute l'Europe. Il estime qu'il est nécessaire de prendre suffisamment en compte cet aspect lors de l'élaboration du programme au niveau européen.
119. Concernant la participation au développement des espaces ruraux (FEADER / deuxième pilier de la PAC), le Bundesrat voit d'un œil extrêmement critique la proposition de diminuer le taux de cofinancement de l'UE. Il s'agit, notamment pour les régions allemandes assistées qui sont actuellement rattachées à la catégorie des régions en transition, d'une coupe considérable à laquelle les dispositifs actuels de soutien auront le plus grand mal à faire face. Dans ce contexte, le Bundesrat est fermement opposé à la suppression de la catégorie des régions en transition dans le cadre du FEADER. À titre subsidiaire, il demande à la Commission d'élaborer des solutions de transition sur les taux de cofinancement pour les régions concernées. Parallèlement, il fait observer que la proposition d'exiger un cofinancement national élevé risque de rendre les aides du FEADER globalement peu attrayantes pour les régions où l'intensité de la subvention est comparativement basse.

120. Le Bundesrat se félicite qu'il reste possible de transférer des ressources entre les deux piliers de la PAC.
121. Le Bundesrat fait référence à sa prise de position relative au document de réflexion de la Commission sur l'avenir des finances de l'UE (imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)) et insiste à nouveau sur la nécessité de simplifier la PAC et de la doter de ressources financières solides.
122. Plus particulièrement, l'application du nouveau modèle de mise en œuvre sur la base d'indicateurs d'effets – ou de résultats – et de réalisations ne doit pas déboucher sur un excès de bureaucratie et doit permettre une souplesse suffisante, à l'échelle nationale et régionale. La structure fédérale de l'Allemagne doit être aussi prise en compte dans le nouveau modèle de mise en œuvre (new delivery model).
123. Le Bundesrat souligne que les nouvelles structures de mise en œuvre ne doivent pas entraîner une centralisation à l'échelle nationale des subventions du FEADER et qu'il est nécessaire de préserver les marges de manœuvre des régions. La programmation de l'affectation des fonds du FEADER à l'échelle régionale doit rester entre les mains des Länder. Le projet d'établir un nouveau plan stratégique pour la PAC à l'échelle fédérale en lieu et place des différents plans de développement des Länder concernés est contraire à la Constitution fédérale de l'Allemagne. Il faut impérativement éviter ce qui en résulterait inéluctablement pour mettre en œuvre la PAC, à savoir l'introduction d'un nouvel échelon administratif auprès de la Fédération parallèlement aux structures administratives des Länder. Le Bundesrat demande à la Commission de veiller à ce que les mesures de soutien transversales, bénéficiant de ressources issues du FEADER, du FEDR et du FSE, restent possibles et qu'aucun obstacle supplémentaire, d'ordre réglementaire ou bureaucratique, n'entrave la coopération régionale entre ces fonds. Le FEADER doit continuer d'appliquer le principe de partenariat, notamment à l'échelle régionale. Cela suppose en particulier que les comités régionaux de suivi puissent poursuivre leurs activités.
124. Eu égard à la mise en œuvre de l'objectif visant à équilibrer davantage la répartition des paiements directs aux agriculteurs, 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. 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.

125. Le Bundesrat rejette toute disposition contraignante à l'échelle de l'UE instaurant une limite supérieure par exploitation.
126. Dans ce contexte, le Bundesrat renvoie aux dispositions régissant les aides publiques : sachant qu'elles doivent rester compatibles avec les règlements de la PAC et qu'elles doivent être appliquées avec d'éventuels cofinancements ou programmes de compensation nationaux, il en résulterait globalement de forts désavantages économiques, notamment en raison de l'hétérogénéité structurelle des exploitations.
127. Au cours des prochaines années, le secteur de la pêche devra faire face à des défis particuliers liés à la sortie du Royaume-Uni de l'UE. De ce fait, le Bundesrat se félicite que le CFP souhaite doter le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) de ressources financières adéquates. Il conviendra d'observer d'un œil critique quel pourcentage de ces ressources pourra réellement être dédié à l'objectif central, l'amélioration de la compétitivité du secteur de la pêche – transformation et commercialisation des produits de la pêche et aquaculture incluses.
128. L'efficacité du FEAMP dans la filière pêche en dépendra largement. Il est absolument nécessaire de réduire les obstacles bureaucratiques excessifs de la période actuelle de financement. Parallèlement, le renforcement de la compétitivité de la filière pêche ne pourra réussir que dans le cadre d'une approche plus régionalisée. La compétitivité de nombreux segments de flotte, tels que la pêche à la crevette en Allemagne, ne pourra être préservée qu'en rajeunissant sensiblement la flotte concernée. De ce fait, il est nécessaire, 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, d'autoriser également les aides à la construction de nouveaux bateaux de pêche.
129. En Allemagne, l'aquaculture contribue largement à augmenter le degré d'autoapprovisionnement en poisson. Des normes ambitieuses concernant la protection de l'environnement et des animaux garantissent la production durable d'aliments de haute qualité, mais constituent un vaste défi pour la compétitivi-

té de l'aquaculture en Allemagne. De ce fait, il est essentiel pour le maintien et le développement de cette filière de soutenir les entreprises aquacoles.

130. Les performances environnementales que réalise la pisciculture en étangs, généralement pratiquée de manière très extensive et en harmonie avec la nature, contribuent à préserver des paysages culturels historiques, de précieux écosystèmes et des espèces protégées ; à ce titre, ces performances doivent pouvoir bénéficier d'une aide non-bureaucratique. Le futur FEAMP doit trouver les moyens de réduire les formalités de contrôle au strict minimum, de diminuer la part trop élevée des frais administratifs et de permettre aux pisciculteurs d'étang d'accéder facilement aux subventions. Par ailleurs, il est essentiel de soutenir les stratégies de développement régional et de commercialisation locale afin de mettre en évidence le souci de durabilité et l'excellence du poisson local en termes d'économie circulaire.

Protection de l'environnement et du climat

131. Le Bundesrat se félicite qu'avec le futur budget de l'UE, la Commission veuille satisfaire à ses engagements internationaux en matière de protection climatique et de biodiversité. Il partage l'opinion selon laquelle il faut se fixer des objectifs ambitieux pour l'environnement et la protection du climat.
132. Concernant la hausse des dépenses de l'UE ayant un impact sur la protection du climat, qui doivent passer de 20 à 25 %, le Bundesrat souligne toutefois que l'application de quotas rigides risque de restreindre le périmètre d'utilisation des ressources budgétaires, ce qui n'est par exemple pas toujours pertinent dans le domaine de la promotion du développement régional.
133. Le Bundesrat appuie la proposition de poursuivre et de renforcer le programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE). Il serait souhaitable d'améliorer les conditions-cadres afin de favoriser les synergies entre le programme LIFE et la politique de cohésion et/ou la PAC. Le Bundesrat se félicite également de l'élargissement du programme LIFE au domaine de la transition énergétique : les régions engageant un processus de mutation structurelle à la suite de la transition énergétique doivent pouvoir bénéficier d'une péréquation équitable des charges avec un soutien au renforcement des capacités, aux activités d'investissement, à la promotion des innovations et à la mise en œuvre des politiques.

134. Le Bundesrat salue expressément l'augmentation des ressources allouées au programme LIFE et reconnaît qu'il s'agit d'un signal fort de la Commission. Il considère que l'élargissement du programme LIFE au domaine de la transition énergétique est une bonne chose à condition de ne pas être assorti d'une baisse des ressources financières indispensables à la protection de l'environnement et de la nature. Il souligne que le programme LIFE a pour objectif de concevoir et de mettre en œuvre de manière expérimentale des solutions innovantes. De par son envergure et ses objectifs, ce programme n'a pas vocation à compenser un recul ou une stagnation des ressources allouées aux mesures agro-environnementales. Pour pérenniser à long terme les mesures du programme LIFE, des mesures agro-environnementales spécialement conçues et dotées de ressources financières suffisantes s'imposent. Il serait souhaitable d'améliorer les conditions-cadres pour encourager les synergies entre le programme LIFE et la politique de cohésion et/ou la PAC.
135. Le Bundesrat approuve l'objectif de la Commission visant à renforcer les petites et moyennes exploitations et à permettre, par là même, l'existence de structures agricoles diversifiées.
136. Le Bundesrat se félicite que la Commission veuille fixer des objectifs encore plus ambitieux pour intégrer les enjeux climatiques dans l'ensemble des programmes de l'UE et faire en sorte que le quart des dépenses de l'UE contribue à la réalisation des objectifs climatiques. Dans le même temps, le Bundesrat souligne qu'il est impératif de veiller à ce que les ressources budgétaires utilisées aient un impact réel sur la protection du climat, tout en renforçant la cohérence entre les différentes politiques. Il faut s'assurer que les subventions sont destinées non seulement à des mesures de réduction des émissions de CO₂, mais aussi à des mesures d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

V. Migration et gestion des frontières

Migration

137. Selon le Bundesrat, il est à la fois opportun et essentiel que la proposition de nouveau CFP présentée par la Commission accorde une grande attention au domaine de la migration. Une politique efficace, responsable et durable pour la gestion des flux migratoires, de l'intégration et des retours requiert la coopération et la solidarité de tous les États membres.

138. L'affectation des ressources allouées à ces tâches doit tenir compte, depuis les mouvements migratoires de 2015/16, de la forte pression migratoire et des efforts d'accueil des différents États membres, notamment en ce qui concerne l'augmentation des besoins dans le secteur de la qualification professionnelle et de l'insertion sur le marché du travail.
139. L'augmentation proposée des ressources allouées au Fonds « Asile et migration » est toutefois insuffisante, notamment par rapport au montant des dépenses prévues pour la gestion des frontières. Du point de vue du Bundesrat, il faut veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées à l'intégration des migrantes et des migrants dans les États membres qui font face à ce défi européen commun. La mise en œuvre des programmes du Fonds « Asile et migration » ne doit pas entraîner de charges administratives supplémentaires pour les Länder.

Gestion des frontières

140. Le Bundesrat se félicite que la Commission propose d'augmenter sensiblement les ressources financières allouées à la gestion des frontières. De ce fait, il considère que la création du nouveau Fonds pour la gestion intégrée des frontières est une étape logique et capitale en vue d'assurer une protection des frontières extérieures de l'UE qui est essentielle pour la préservation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et en vue de répondre aux défis actuels. Les besoins financiers de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX) augmentent notamment en raison de la poursuite de la mise en œuvre du nouveau règlement y afférent et de son éventuelle transformation progressive en police européenne des frontières.
141. Sachant que les organismes chargés d'accomplir un travail fructueux dans le cadre du régime d'asile européen commun et d'assurer une gestion efficace des frontières, à savoir le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA), l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (euLISA) et FRONTEX, doivent assurer de nombreuses missions supplémentaires, le Bundesrat considère qu'il est pertinent et justifié de leur allouer davantage de ressources.

VI. Sécurité, défense et gestion des crises

Sécurité

142. Compte tenu de l'augmentation des menaces pesant sur la sécurité en Europe, le Bundesrat considère qu'il est pertinent d'allouer davantage de ressources financières à la lutte commune contre le terrorisme, la radicalisation, le crime organisé et la cybercriminalité ainsi qu'au soutien et à la protection des victimes d'actes criminels, et de disposer d'outils financiers adéquats pour mener à bien ces missions. Il faut toutefois veiller à ce que cela n'entraîne pas d'augmentation des dépenses des Länder.

Défense

143. Le Bundesrat renvoie à sa prise de position du 15 décembre 2017 (cf. imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)) concernant la nécessité de coopérer dans le secteur de la défense et d'assumer la responsabilité de sa propre sécurité. Le Bundesrat y souligne la nécessité d'éviter les doubles emplois d'un État membre à l'autre et de garantir l'interopérabilité de leurs équipements de défense afin d'atteindre les objectifs visés de manière efficace et rentable.

144. De plus, il prend acte des ressources prévues pour la mobilité militaire. À cet égard, il précise qu'il faut veiller, à l'aide de mécanismes adaptés, à ce que ces ressources mobilisées au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) puissent être affectées à des fins civiles et militaires.

Gestion des crises

145. Eu égard aux propositions de la Commission sur le mécanisme de protection civile, le Bundesrat renvoie à sa prise de position du 2 mars 2018 (cf. imprimé du Bundesrat 756/17 (décision)) expliquant que le nouveau mécanisme de protection civile européen, prévoyant la mise en place du système rescEU, n'est pas nécessaire. Dans ce contexte, l'UE n'a aucune compétence propre au niveau opérationnel et la proposition de décision de la Commission ne saurait lui en attribuer de nouvelle. De ce fait, toutes les mesures législatives, avec les habilitations y afférentes pour la Commission et les obligations supplémentaires en découlant pour les États membres,

doivent être prises en accordant une attention particulière au principe de subsidiarité. Le Bundesrat rejette par conséquent l'augmentation, prévue dans la communication sur le CFP, des ressources allouées aux unités rescEU en tant que ressources européennes centrales. Les approches définies dans le CFP ne doivent en l'occurrence pas porter préjudice à la mise en place de telles capacités. Le Bundesrat est en revanche favorable aux efforts de la Commission pour améliorer la dotation financière des capacités de gestion de crise et pour les augmenter dans le cadre de la Réserve européenne de protection civile et des ressources intégrées dans ladite réserve conformément aux dispositions de l'article 11 de la décision n° 1212/2013/UE, entre autres à des fins d'entraide entre les États membres. La proposition d'augmenter le cadre financier pour le cofinancement des unités, conformément à l'article 11 de la décision n° 1212/2013/UE, est compréhensible, si l'on met de côté les considérations relatives à des approches de négociations entre la Commission et les États membres facilitées par la présidence bulgare du Conseil de l'UE.

146. Pour ce qui est des planifications dans le domaine de la protection civile, le Bundesrat fait observer que la Commission n'a, face aux États membres, aucune compétence de contrôle de gestion qui lui permettrait de prononcer des sanctions au sens d'une conditionnalité ex ante concernant les ressources issues des Fonds ESI. Là où ces ressources sont destinées à la protection civile, une réduction budgétaire due à une gestion des risques insuffisante aux yeux de la Commission aurait un effet contre-productif. Parallèlement, la réglementation envisagée pour l'attribution des ressources issues des Fonds ESI augmenterait considérablement la complexité et donc les charges administratives.

VII. Voisinage et monde

147. Le Bundesrat note que la Commission propose de fusionner la plupart des instruments d'action extérieure en un seul instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale. Il partage l'objectif de la Commission d'établir une plus grande cohérence et de créer des effets de synergie, notamment en associant étroitement les politiques suivantes : affaires étrangères, sécurité, climat, migration et coopération au développement.

148. Le Bundesrat fait aussi observer que l'objectif prioritaire de la coopération européenne au développement est, conformément à l'article 208, paragraphe 1, phrase 3, du TFUE, la réduction et l'éradication de la pauvreté. Il réaffirme ce qu'il avait déjà communiqué dans sa prise de position du 15 décembre 2017 sur les documents de réflexion de la Commission (cf. imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)), à savoir que la lutte contre les causes structurelles de la pauvreté et la hausse des inégalités mondiales peut aussi contribuer à la lutte contre les causes des migrations. Toutefois, la coopération au développement ne doit en aucun cas, ne serait-ce qu'en raison des objectifs définis par le droit primaire, devenir en premier lieu un instrument de la politique migratoire. Aussi faut-il veiller à ce qu'à l'avenir aussi l'autonomie des objectifs soit préservée et que les fonds nécessaires soient alloués à la coopération au développement de l'UE.
149. Le Bundesrat se félicite qu'il soit toujours prévu, en partant du plan d'investissement extérieur de l'UE et du Fonds européen pour le développement durable, de mobiliser d'autres fonds, notamment du secteur privé. Il souligne toutefois qu'à côté des garanties et des prêts, il reste primordial de continuer à allouer des subventions afin de soutenir durablement le développement des États partenaires. Cela vaut en particulier lorsqu'il s'agit d'améliorer l'efficacité des services publics de base, comme l'enseignement, la formation professionnelle et la santé, et de promouvoir l'état de droit et le développement institutionnel.
150. Le Bundesrat salue d'une manière générale l'intégration du Fonds européen de développement dans le budget de l'UE. Cette démarche œuvre dans le sens de la transparence budgétaire et peut encourager la cohérence politique. Le Bundesrat fait néanmoins observer que le Royaume-Uni a largement contribué jusqu'à présent au financement du Fonds européen de développement. Toute restructuration visant à rendre impossible aux États non membres de l'UE d'y participer financièrement doit être rejetée.
151. Le Bundesrat juge essentiel que la politique de coopération au développement soit décentralisée et menée à l'échelle régionale et communale, en raison notamment des échanges d'expériences entre les acteurs infranationaux, de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et du resserrement des liens, dans les États membres, avec une société civile impliquée dans la politique de coopération au développement. Le Bundesrat demande à la Commission

d'encourager davantage à partir de 2021, à travers la définition des grandes lignes de la politique étrangère, les possibilités de décentralisation de la coopération au développement par le biais de programmes adaptés.

VIII. Administration publique européenne

152. Le Bundesrat se félicite des efforts de la Commission pour organiser le plus efficacement possible le travail de l'administration publique européenne et pour exploiter au maximum les effets de synergie et les gains d'efficacité. Il constate néanmoins que les dépenses administratives affichent une hausse relativement importante par rapport au CFP actuel. Le Bundesrat rappelle dans ce contexte la promesse de la Commission de simplifier les systèmes d'administration et de contrôle, notamment au niveau des outils de gestion partagée, afin d'alléger ses charges administratives et de réaliser des économies.

IX. Procédure

153. Pour le reste, le Bundesrat renvoie à sa décision du 15 décembre 2017 sur les documents de réflexion de la Commission, concernant notamment l'avenir des finances de l'UE (cf. imprimé du Bundesrat 543/17 (décision)).
154. Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral d'impliquer les Länder dans les domaines qui les concernent lors des prochaines consultations au niveau européen et de leur apporter son soutien lors de la nomination d'un délégué du Bundesrat dans les organes correspondants de l'UE.

X. Transmission directe de la prise de position

155. Le Bundesrat transmet directement cette prise de position à la Commission.