



Bruxelles, le 13.6.2019  
COM(2019) 295 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Feuille de route en vue d'un accord sur le budget à long terme de l'Union pour 2021-2027**

*La contribution de la Commission à la réunion du Conseil européen  
des 20 et 21 juin 2019*

# FEUILLE DE ROUTE EN VUE D'UN ACCORD SUR LE BUDGET À LONG TERME DE L'UNION POUR 2021-2027

## 1. Passer à la phase finale des négociations entre les États membres

Le 9 mai 2019, à Sibiu (Roumanie), les dirigeants européens ont décidé ceci: «[n]ous nous donnerons les moyens de nos ambitions. Nous doterons l'Union des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mener à bien ses politiques»<sup>1</sup>. Tels sont les enjeux, au moment où l'Union entre dans la phase finale des négociations sur le futur budget à long terme, le cadre financier pluriannuel.

La Commission a présenté, en mai et juin 2018, ses propositions en vue d'un budget à long terme, nouveau et moderne, fortement axé sur les priorités de l'Union. Il s'en est suivi une longue période de travaux techniques au Parlement européen et au Conseil. L'accent mis par la Commission sur le renforcement des financements pour les nouvelles priorités, sur la modernisation des programmes existants, sur la simplification et la rationalisation du budget et sur la volonté de doter l'Union d'un budget plus flexible a reçu un vaste soutien à la fois au Parlement européen et au Conseil, tandis que les discussions se poursuivent, notamment au sujet des parts appropriées à attribuer à chacune des politiques de l'Union dans le cadre du budget de l'UE.

En décembre 2018, le Conseil européen a invité la future présidence roumaine du Conseil à «élaborer une orientation pour la prochaine étape des négociations, afin qu'un accord puisse intervenir au sein du Conseil européen à l'automne 2019». Depuis lors, les travaux menés par la présidence roumaine ont permis de déterminer les questions essentielles sur lesquelles les dirigeants auront à se prononcer d'ici à l'automne.

Un accord est en vue, mais il reste beaucoup à faire. Un accord ambitieux et équilibré sur le cadre futur ne sera possible que moyennant un leadership politique fort de la part du Conseil européen. Dans la dernière ligne droite, il faudra faire des compromis et avoir la volonté d'aller de l'avant dans l'intérêt de l'Europe, afin d'éviter que le lancement des nouveaux programmes ne subisse des retards qui nous coûteront chers et que les avantages que ces derniers apporteront ne soient différés.

Le Conseil européen des 20 et 21 juin constituera une étape cruciale dans ce processus. Ce sera l'occasion de fournir des orientations sur les questions politiques essentielles qui façonneront le prochain budget à long terme et de permettre à l'Union de réaliser efficacement les priorités énoncées dans la déclaration de Sibiu. Il reviendra ensuite à la présidence finlandaise de mener la phase finale des travaux.

En cette période de grande incertitude, l'Union européenne doit rester un pôle de stabilité. Un accord ambitieux, pour l'automne, entre les États membres sur le prochain budget à long terme montrera que l'Union est résolue et déterminée à mettre en œuvre son programme constructif pour tous les Européens. Il constituera la base d'un accord conclu en temps utile avec le Parlement européen. De plus, cela laissera suffisamment de temps pour mener à bien les travaux sur les 37 programmes thématiques et les modalités pratiques pour un lancement réussi le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**La Commission appelle le Conseil européen à établir une feuille de route en vue de parvenir, à l'automne, à un accord sur le budget à long terme de l'UE et l'invite à faire de la conduite de ces travaux une priorité.**

## 2. S'appuyer sur les progrès accomplis

Des progrès considérables ont déjà été réalisés. Le paquet équilibré présenté par la Commission l'an dernier a été largement reconnu comme constituant une base solide pour les négociations. Il est

---

<sup>1</sup> La déclaration de Sibiu, 9 mai 2019, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

largement admis que l'Union de demain aura besoin d'un budget moderne, flexible et rationalisé, procurant un niveau d'ambition à la hauteur des défis auxquels l'Europe est confrontée.

Les présidences successives du Conseil ont imprimé un rythme soutenu. La présidence bulgare s'est rapidement lancée dans les travaux et la présidence autrichienne a achevé la première lecture technique des propositions de la Commission, ce qui a permis de déterminer les questions politiques essentielles pour la conception du prochain cadre financier pluriannuel dans un projet de «cadre de négociation». La présidence roumaine a depuis lors mené une série de discussions thématiques qui ont contribué à résoudre des problèmes techniques et à limiter le nombre des questions en suspens qui nécessiteront l'intervention directe des dirigeants.

Le Parlement européen s'est en outre montré fermement engagé en faveur d'un accord ambitieux, conclu en temps utile, sur le prochain budget à long terme. Le rapport intérimaire du 7 novembre 2018 sur le cadre financier pluriannuel a souligné la nécessité de s'assurer un budget de l'Union plus ambitieux et plus crédible dans l'intérêt des citoyens au cours de la prochaine période de sept ans.

Le Parlement et le Conseil se sont également engagés de manière constructive et efficace dans les négociations sur les programmes sectoriels. Les colégislateurs ont mené à bien des mandats de négociation, même partiels, pour la majorité des propositions législatives sectorielles qui sont à la base du prochain budget à long terme. Des compréhensions communes ont déjà été dégagées sur les principales caractéristiques de nombreux programmes clés, qui couvrent des questions d'importance stratégique telles que la recherche, la défense, les investissements et la transformation numérique. À présent, leur finalisation, ainsi que celle des autres programmes, dépendent de manière cruciale de la conclusion rapide d'un accord sur le cadre financier pluriannuel.

## SITUATION ACTUELLE DES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES SECTORIELLES EN MATIÈRE FINANCIÈRE\*



\* Les 37 programmes reposent sur 45 propositions législatives. Les 12 accords partiels correspondent à des compréhensions communes sur ces propositions concernant 10 programmes, qui ont été dégagées entre le Parlement européen et le Conseil, ou au sein du Conseil uniquement pour les actes du Conseil.

Bien que plusieurs questions importantes restent à régler, notamment sur le plan financier, il résulte des discussions à ce jour au Parlement européen et au Conseil un large soutien à de nombreux aspects de modernisation essentiels proposés par la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel:

- l'**accent accru sur la valeur ajoutée européenne** et la nécessité de soutenir de manière adéquate les priorités nouvelles et urgentes telles que la recherche et l'innovation, l'économie numérique, les jeunes, la migration et la gestion des frontières, la sécurité, la défense et l'action extérieure, ainsi qu'un renforcement de l'importance accordée à la durabilité, comprenant un objectif plus ambitieux pour l'intégration des questions climatiques;
- la structure **simplifiée et plus transparente** du prochain budget;
- la **réduction radicale du nombre de programmes** et la création de **nouveaux programmes intégrés** dans des domaines tels que l'investissement dans le capital humain, le marché unique, les investissements stratégiques, les droits et valeurs et les actions extérieures, et l'**attention accrue portée aux synergies entre instruments**;
- la **simplification des règles de financement** visant à réduire les formalités administratives pour les bénéficiaires et les autorités de gestion, et une attention accrue à la performance et aux résultats; et
- un **budget plus flexible** permettant de réagir rapidement dans un monde en rapide mutation.

Des progrès considérables ont également été réalisés en ce qui concerne les caractéristiques d'un **instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro**. Cela favorisera la cohésion au sein de l'Union par un renforcement de la résilience de l'Union économique et monétaire. Conformément au mandat découlant du sommet de la zone euro du 14 décembre 2018, les travaux progressent rapidement sur la base de la proposition de programme d'appui aux réformes présentée par la Commission. Les positions convergent, et un accord sur les principales caractéristiques de l'instrument se rapproche.

Il est également largement admis que le nouveau mécanisme visant à empêcher que des **défaillances généralisées de l'état de droit** ne mettent le budget en péril sera un élément essentiel d'un accord sur le prochain cadre financier pluriannuel. Bien qu'il reste un certain nombre de questions à aborder, les discussions tenues lors des présidences autrichienne et roumaine ont en outre confirmé un soutien résolu en faveur de la proposition de la Commission. Des progrès significatifs ont été réalisés au niveau technique, ce qui devrait permettre un accord au Conseil sous la présidence finlandaise. Le Parlement a adopté sa position le 16 janvier 2019.

Les travaux sur les propositions de la Commission visant à **moderniser le volet des recettes du budget de l'UE** ont eux aussi progressé. L'Union a besoin pour son budget d'un système de financement plus simple et plus équitable, qui soit plus étroitement lié aux politiques de l'UE et qui prévoie d'autres sources de recettes afin de contribuer au financement de nouvelles priorités et de compenser les effets du départ du Royaume-Uni. Le Parlement européen a clairement indiqué que la réforme des ressources propres et la diversification des sources de recettes étaient une condition préalable à son approbation du futur cadre. Le Conseil est de plus en plus ouvert au principe de nouvelles ressources propres.

### 3. Converger en faveur d'un accord juste et équilibré

Le Conseil européen de juin donnera le coup d'envoi de la phase finale des négociations entre les États membres sur le prochain cadre financier pluriannuel. Les progrès réalisés à ce jour ont été encourageants, mais une nouvelle impulsion politique est à présent nécessaire pour mener à bien les négociations à l'automne. De nombreux problèmes techniques ont été résolus. Le temps est à présent venu de se recentrer sur les questions politiques essentielles qui façonneront le prochain cadre financier de l'Union, et en particulier sur les aspects financiers. À cet effet, il est capital que le Conseil européen exerce un leadership politique fort.

La Commission a toujours insisté sur le fait que l'équité et l'équilibre seront essentiels à la réussite du processus. Le budget devra avoir un volume global suffisamment ambitieux pour réaliser

efficacement les priorités communes de l'Union, mais aussi tenir dûment compte de l'incidence financière du départ du Royaume-Uni. Il faut trouver un nouvel équilibre permettant d'augmenter les financements pour les nouvelles priorités en matière de dépenses tout en continuant à soutenir fermement la modernisation de la politique agricole commune et de la politique de cohésion. Le lien entre les financements issus du budget de l'Union et les priorités et valeurs politiques de cette dernière doit être renforcé. La répartition des fonds entre les États membres doit reposer sur des critères justes et objectifs. Un paquet équilibré doit également comporter un nouveau système, plus équitable, de financement du budget.

Il s'agit de questions complexes, mais il est temps à présent de s'y attaquer à bras-le-corps. Le Conseil européen de juin devrait lancer une nouvelle phase de négociations politiques, davantage axées sur les questions financières et d'autres questions stratégiques. La Commission salue l'intention de la présidence finlandaise de lancer des discussions bilatérales au niveau politique dès la fin de l'été pour préparer l'accord décisif au Conseil européen à l'automne. Ces discussions devront tenir pleinement compte des attentes du Parlement européen en ce qui concerne le futur cadre.

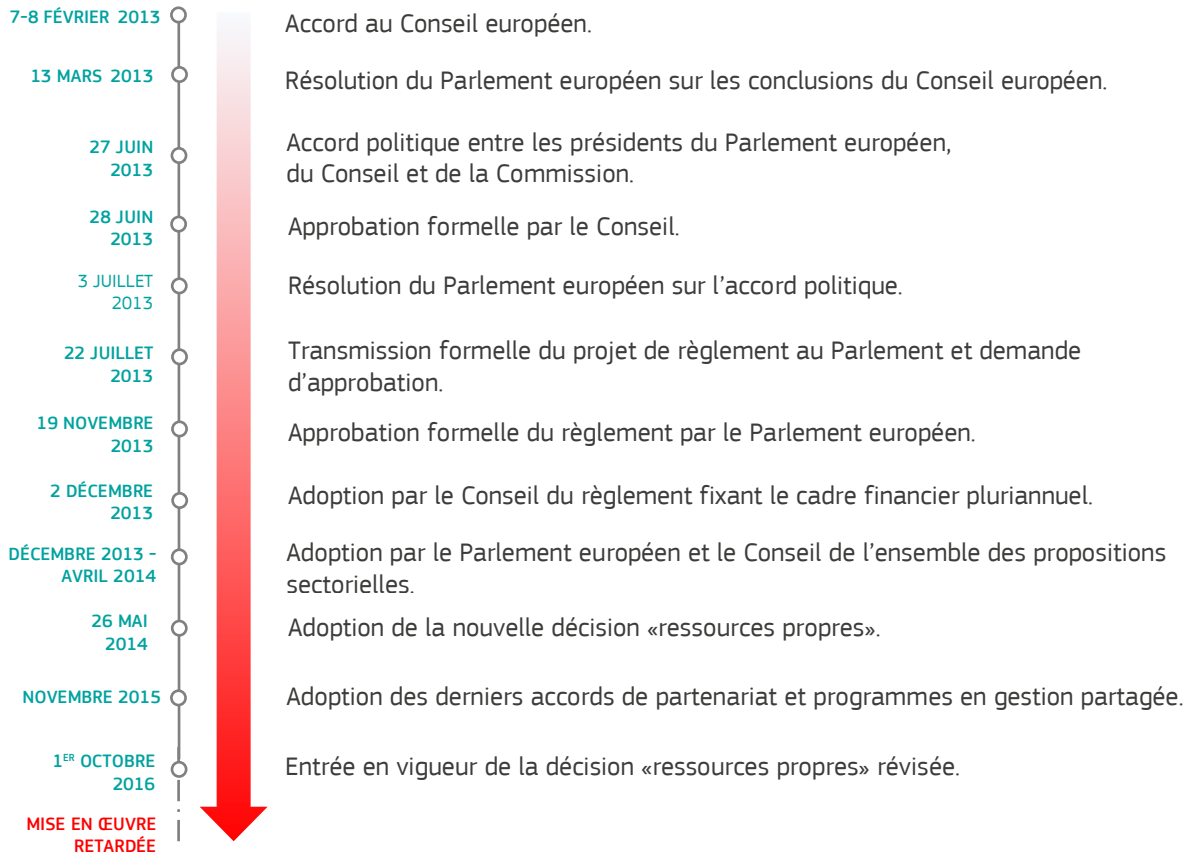
On ne saurait trop insister sur l'urgence de ces travaux, tant sur le plan politique que sur le plan pratique. 18 mois seulement nous séparent du 1<sup>er</sup> janvier 2021, date à partir de laquelle le prochain cadre financier pluriannuel devra être juridiquement prêt à être mis en œuvre dans tous les États membres, et il reste encore beaucoup à faire pour que les futurs programmes financiers puissent commencer à être appliqués dès le premier jour. Une fois que le Conseil européen aura dégagé un accord, il s'engagera un processus intensif de négociation avec le Parlement européen. Les échanges réguliers entre les représentants du Parlement européen et ceux de la présidence du Conseil ont créé une dynamique positive. Le niveau d'ambition au sein du Conseil européen sera un facteur crucial dans la décision du Parlement de donner son approbation.

Dès que le nouveau Parlement sera entré en fonction et que les rapporteurs seront nommés, les négociations sur les 37 programmes de financement devront reprendre. Une accélération notable sera nécessaire pour les programmes au sujet desquels les négociations interinstitutionnelles n'ont pas encore commencé, parmi lesquels figurent des programmes clés tels que la politique agricole commune. Ces travaux ne pourront être achevés qu'une fois que le cadre global aura été décidé. Et ce n'est que lorsque les programmes auront été formellement adoptés que la Commission pourra adopter les actes délégués et les actes d'exécution nécessaires, qui seront ensuite soumis aux procédures de contrôle correspondantes.



## LES NOMBREUSES ÉTAPES ENTRE UN ACCORD AU CONSEIL EUROPÉEN ET SA MISE EN ŒUVRE SUR LE TERRAIN

L'EXEMPLE DU CADRE ACTUEL



L'adoption formelle ne constitue qu'une partie du processus. Les préparatifs pratiques pour les nouveaux programmes prennent également du temps, qu'il s'agisse de la préparation des programmes opérationnels, du lancement des appels à propositions ou de la mise en place des systèmes de gestion, de suivi et de contrôle.

Ces travaux peuvent commencer parallèlement à la mise au point du cadre juridique, mais ne pourront être achevés qu'une fois que ce cadre juridique sera en place. À titre indicatif, il avait fallu deux années supplémentaires pour que tous les programmes relevant de la gestion partagée soient adoptés formellement. La mise en œuvre effective des projets n'avait pu commencer que plusieurs mois plus tard, étant donné que les États membres devaient publier des appels à projets et enfin opérer une sélection parmi les projets.

Des retards dans l'exécution du nouveau budget à long terme auraient des répercussions tangibles sur le terrain. Des investissements vitaux seraient reportés, des stages Erasmus seraient différés et des emplois dans le domaine de la recherche seraient perdus. En outre, le nouveau plafond des ressources propres ne pourra s'appliquer qu'une fois que la nouvelle décision «ressources propres» aura été approuvée par l'ensemble des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives<sup>2</sup>.

Le facteur temps est donc un élément déterminant pour que soit honoré l'engagement des dirigeants de doter «l'Union des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mener à bien ses politiques». L'achèvement dans les délais des travaux sur le futur cadre et les programmes de dépenses, de

<sup>2</sup> Contrairement à la période précédente, le nouveau cadre financier pluriannuel devra s'accompagner d'une augmentation des plafonds fixés dans la décision «ressources propres» afin de garantir que l'Union soit en mesure, quelles que soient les circonstances, de remplir ses obligations financières.

manière à permettre une mise en œuvre intégrale d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2021, sera une tâche exigeante, mais réalisable, à condition que le Conseil européen ouvre la voie.

## 4. Conclusion

2019 est une année de renouvellement pour l'Union. La déclaration adoptée par les dirigeants européens à Sibiu, sur la base de la feuille de route de Bratislava et de la déclaration de Rome, établit un programme clair et positif pour l'Union à 27. Les élections au Parlement européen, qui ont enregistré la participation la plus forte depuis 20 ans, ont été marquées par une poussée de l'engagement démocratique pour l'Union et par une campagne axée plus que jamais sur les questions européennes.

Ce contexte crée un nouvel élan et suscite un sentiment d'urgence pour la phase finale des travaux sur le prochain cadre financier. Les incertitudes liées, par exemple, aux modalités et au calendrier de sortie du Royaume-Uni de l'Union ne signifient pas que les grandes décisions doivent être reportées. Au contraire, il est d'autant plus important que l'Union fasse avancer avec confiance et optimisme son programme constructif.

Les négociations sur le budget à long terme portent fondamentalement sur les priorités politiques et sur la manière de les mettre en œuvre. Les enjeux sont de taille, les problèmes sont complexes et il y a des équilibres délicats à trouver, mais, en définitive, le succès de ces négociations dépendra de la volonté politique.

**La Commission invite donc le Conseil européen de juin à établir une feuille de route en vue de dégager, à l'automne, un accord sur le prochain budget à long terme.**

La Commission fera tout son possible pour aider le Parlement européen et le Conseil à doter l'Union du budget à long terme moderne dont elle a besoin pour relever les défis et saisir les occasions qui se profilent à l'horizon.