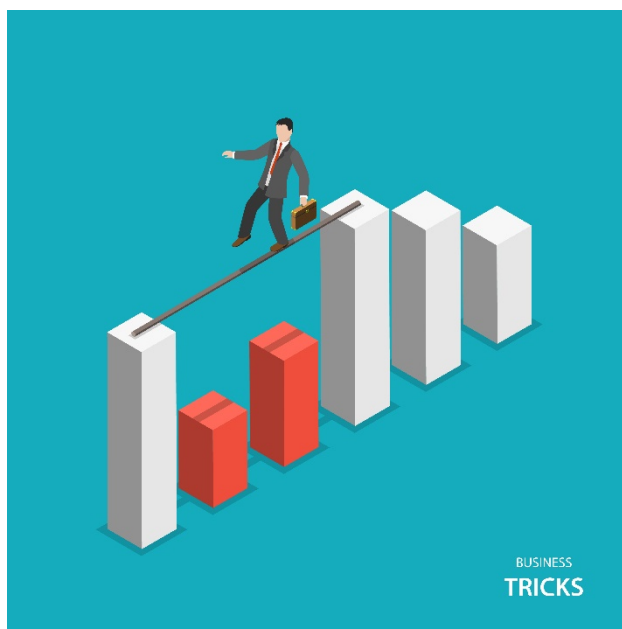

De quelle flexibilité dispose le budget européen?

Instruments et mécanismes de flexibilité dans le cadre financier pluriannuel



ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteure: Magdalena Sapała
Service de recherche pour les députés
PE 646.138 — janvier 2020

La présente publication offre une vue d'ensemble des instruments de flexibilité prévus dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 et dans la proposition de CFP pour la période 2021-2027. Elle expose les raisons pour lesquelles le budget à long terme de l'Union européenne devrait disposer d'une certaine flexibilité et donne des exemples du rôle joué par les mécanismes de flexibilité dans le financement de l'action de l'Union au cours de la dernière décennie.

AUTEUR(S)

Magdalena Sapała, unité des politiques budgétaires Graphismes par Nadejda Kresnichka-Nikolchova. L'auteure remercie Francisco Javier Vargas Martin pour l'aide apportée dans le cadre des recherches.

Le présent document a été rédigé par les membres du service de recherche au sein de la direction générale des services de recherche parlementaire du Secrétariat général du Parlement européen.

Pour contacter les auteurs, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse: EPRS@ep.europa.eu.

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traductions: DE, FR

Manuscrit achevé en janvier 2020.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

Bruxelles © Union européenne, 2020.

Crédits photo: © TarikVision/Shutterstock.

PE 646.138

ISBN: 978-92-846-6131-2

DOI:10.2861/66393

CAT: QA-02-20-034-FR-N

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

Résumé

Un plan financier pluriannuel bien conçu devrait inclure des outils de flexibilité permettant de gérer des besoins financiers pressants engendrés par des circonstances imprévues ou par la fixation de nouvelles priorités pendant l'exécution des budgets. Les outils de flexibilité incluent, par exemple, la création de réserves pour imprévus spéciales ou la possibilité d'utiliser les marges non allouées, de réaffecter des ressources entre différentes priorités et différents exercices budgétaires. Plus la période couverte par un plan financier est longue, plus il peut être nécessaire de disposer d'une flexibilité budgétaire et d'appliquer des outils en la matière.

L'instauration en 1988 des cadres financiers pluriannuels (CFP) dans l'Union européenne a renforcé la prévisibilité financière et facilité l'élaboration de programmes de dépenses pluriannuels. Il a toutefois rapidement fallu les contrebalancer par des mesures assurant une certaine flexibilité et la capacité à réagir aux situations imprévues. Dans les années qui ont suivi, trouver le juste équilibre entre prévisibilité et flexibilité dans le budget à long terme de l'Union s'est révélé une tâche aussi indispensable que difficile. Les occasions de recourir aux dispositions en matière de flexibilité sont devenues de plus en plus fréquentes, les crises et les défis auxquels l'Union se trouvait confrontée nécessitant des actions impossibles à financer dans le respect des plafonds de dépenses limités des CFP. Par conséquent, au cours du CFP 2014-2020, l'autorité budgétaire a décidé chaque année de mobiliser les instruments de flexibilité. La plupart du temps, ces ressources supplémentaires étaient nécessaires pour résoudre des questions en matière de migration et de sécurité sous la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté». Cette expérience démontre que, à défaut de mécanismes de flexibilité adéquats et sans possibilité de réviser le CFP à mi-parcours, il serait impossible d'atteindre les objectifs stratégiques et de réagir adéquatement aux crises et événements imprévus. Le recours fréquent à ces instruments illustre également les limitations dont font l'objet les instruments de flexibilité actuellement disponibles, ce qui justifie l'adoption d'une structure encore plus flexible pour les CFP futurs.

Au cours des trois dernières décennies, l'ensemble des outils de flexibilité disponibles dans le budget de l'Union est devenu un système complexe. Les instruments disponibles au titre du CFP 2014-2020 diffèrent par leur fondement juridique, par leurs objectifs et la portée de leurs interventions, par les montants disponibles, par leur processus décisionnel et par leurs relations avec d'autres instruments. Il existe des instruments autorisant une utilisation maximale des marges et des réserves spéciales placées en dehors du CFP, et offrant des possibilités limitées de déplacer des ressources entre différents programmes de dépenses. Par ailleurs, le degré de flexibilité ou de rigidité du CFP est déterminé par des caractéristiques du système budgétaire telles que: la durée et la structure du CFP, le niveau des plafonds, l'importance des marges non allouées, la part des ressources préallouées aux États membres et la possibilité de réviser le CFP à mi-parcours, ou encore les prises de décisions nécessaires pour mobiliser les instruments de flexibilité.

Ce qui semble au premier abord être un outil comptable utilisé au cours du processus d'exécution du budget est en fait une question aux dimensions multiples qui touche à la planification politique stratégique, à la performance budgétaire et à la gestion efficiente et efficace des ressources publiques. Il s'agit d'un domaine du budget européen dans lequel les positions et les intérêts des deux branches de l'autorité budgétaire européenne, à savoir le Parlement européen et le Conseil, divergent souvent sur la question de savoir ce qui constitue un «niveau adéquat de flexibilité» et la façon d'y parvenir.

La flexibilité du budget européen a déjà constitué un point important des négociations portant sur le CFP 2021-2027. Alors que la Commission et le Parlement s'accordent largement sur la question

d'accroître la flexibilité du CFP, le Conseil envisage de réorganiser la structure des dispositions en matière de flexibilité et de rejeter la possibilité d'un réexamen à mi-parcours du CFP. Par ailleurs, les premiers mois de la période post-électorale dans l'Union ont déjà vu apparaître de nouvelles demandes budgétaires qui nécessiteront très probablement de modifier la proposition de CFP.

Table des matières

1. Introduction	1
2. Évolution des dispositions en matière de flexibilité dans le budget de l'Union	2
3. La «boîte à outils» de flexibilité dans le CFP 2014-2020	7
3.1. Déterminants de la flexibilité	7
3.1.1. Durée	7
3.1.2. Structure	8
3.1.3. Niveau des plafonds et des marges	8
3.1.4. Dépenses préallouées	8
3.1.5. Réexamen et révision à mi-parcours	9
3.1.6. Prise de décision	9
3.1.7. Exceptions au principe d'unité du budget européen	9
3.2. Dispositions en matière de flexibilité dans le CFP 2014-2020	10
3.2.1. Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges (entre différentes rubriques et différents exercices)	10
3.2.2. Instruments de flexibilité spéciaux assurant un financement dans des circonstances spécifiques (hors CFP)	13
3.2.3. Dispositions en matière de flexibilité utilisées jusqu'à présent dans le CFP 2014-2020	14
3.2.4. Flexibilité au sein des rubriques et dans l'exécution des programmes (flexibilité législative)	17
4. La flexibilité budgétaire dans le débat relatif au CFP 2021-2027	18
4.1. Points de vue de la Commission européenne et du Parlement européen concernant la flexibilité dans le CFP 2021-2027	19
4.2. La flexibilité dans le CFP 2021-2027 selon le «cadre de négociation»	22
5. Enseignements à tirer et voie à suivre	23
Références	25
Annexe 1 — Flexibilité dans le CFP 2021-2027: proposition de la Commission européenne et position du Parlement européen	26

Liste des graphiques

Illustration 1 — Flexibilité dans le budget de l'Union	7
Illustration 2 — Instruments de flexibilité spéciaux (hors CFP) mobilisés en 2014-2020	17
Illustration 3 — Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges mobilisés dans le CFP 2014-2020	17

Liste des tableaux

Tableau 1 — Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges	11
Annexe 2 — Instruments de flexibilité en dehors des plafonds du CFP (CFP 2014-2020)	13
Annexe 3 — Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges et instrument de flexibilité utilisé à ce jour dans le CFP 2014-2020	15
Tableau 4 — Proposition relative aux instruments de flexibilité spéciaux (hors CFP) dans le CFP 2021-2027	19

1. Introduction

Il est généralement admis que la planification pluriannuelle des dépenses publiques présente d'importants avantages par rapport à un établissement de budget à court terme. Le fait d'étendre l'horizon de l'élaboration des politiques et de la planification financière au-delà de l'exercice budgétaire annuel facilite la planification stratégique, renforce la discipline budgétaire et améliore la prévisibilité ainsi que l'efficacité de la répartition. C'est pourquoi des institutions internationales telles que l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), la Banque mondiale et l'Union européenne recommandent la création de cadres financiers pluriannuels pour les finances publiques nationales¹.

Cependant, on souligne tout aussi fréquemment que l'un des aspects les plus délicats d'une planification financière pluriannuelle réussie est de trouver un juste équilibre entre la stabilité et la prévisibilité, d'une part, et la flexibilité et la capacité à réagir à l'évolution des circonstances, d'autre part. Un plan financier pluriannuel bien conçu visant à permettre la réalisation des objectifs stratégiques devrait inclure des outils et des mécanismes permettant de gérer des besoins financiers pressants engendrés par des circonstances, des crises ou des événements imprévus ou par la fixation de nouvelles priorités pendant l'exécution du budget pluriannuel. En outre, plus un plan financier couvre une période longue, plus il peut être nécessaire d'utiliser des outils de flexibilité budgétaire.

Par conséquent, la plupart des pays de l'OCDE qui utilisent des cadres financiers pluriannuels pour la planification de leurs dépenses publiques appliquent différentes mesures de flexibilité dans l'exécution de leur plan². Ces mesures incluent la création de marges non allouées et de réserves pour imprévus, la possibilité de réaffecter des ressources entre différentes parties du budget ou différentes priorités ou encore la possibilité de reporter des montants non dépensés d'un exercice budgétaire à l'autre. La portée, la nature et les modalités de mobilisation de ces mesures varient d'un pays à l'autre. Elles peuvent être mobilisées dans certaines circonstances, nécessitent l'autorisation de l'autorité budgétaire et sont limitées par un seuil.

Bon nombre de ces mesures sont neutres du point de vue budgétaire, c'est-à-dire qu'elles n'augmentent pas le volume total des crédits nécessaires sur la durée de la période financière. S'ils sont bien conçus, ces instruments contribuent à une utilisation plus efficace des ressources et à une meilleure réalisation des objectifs. En outre, comme le montrent les rapports de l'OCDE sur la gestion des finances publiques, le rôle de l'agilité dans les budgets pluriannuels va de pair avec la popularité croissante des outils qui améliorent la qualité des dépenses publiques, comme la budgétisation axée sur les performances, l'évaluation des programmes et le réexamen des dépenses³. Tous ces éléments montrent à quel point la question est complexe. Ce qui semble au premier abord être un

¹ Pour en savoir plus sur la planification pluriannuelle des dépenses au niveau national, voir: OCDE, [Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire](#), 2015; Beyond the annual budget. Global experience with medium-term expenditure frameworks, [La Banque mondiale](#), Washington, D.C., 2013; Budgeting practices and procedures in OECD Countries, [OCDE](#), 2012; M. Sherwood, Medium-Term Budgetary frameworks in the EU Member States, Commission européenne, [Document de discussion 021/décembre 2015](#).

² Budgeting and public expenditure in OECD countries 2019, [Éditions OCDE](#), Paris 2019.

³ La conception appropriée des instruments de flexibilité devrait réduire autant que possible le risque de devoir apporter des modifications au budget une fois celui-ci adopté, ce qui est contraire à l'intention des législateurs. Pour éviter ce risque, il est essentiel de lier la flexibilité à une plus grande responsabilité en matière de performance et de réalisation des objectifs. Voir: Budgeting practices and procedures in OECD Countries, OCDE, 2012; Budgeting practices and procedures [in:] Government at a glance 2013, OCDE, 2013, p. 92; B. T. Pitsvada, Flexibility in federal budget execution, Public Budgeting & Finance, Vol. 3, p. 83-101, juin 1983.

outil comptable utilisé dans le processus d'exécution du budget est en fait une question aux dimensions multiples qui touche à la planification politique pluriannuelle, à la réalisation des objectifs, à la réactivité face aux circonstances imprévues et à la gestion efficace et efficiente des ressources publiques.

Cette complexité se manifeste tout particulièrement dans le système unique que constitue le budget européen. L'instauration des cadres financiers pluriannuels (CFP) en 1988 a renforcé la prévisibilité financière et facilité l'élaboration de programmes de dépenses pluriannuels. Il a toutefois rapidement fallu les contrebalancer par des mesures de flexibilité permettant à l'Union de réagir aux situations imprévues. La nécessité d'adopter des instruments de flexibilité s'est vue confirmée par un certain nombre de crises ayant frappé l'Union au cours des années qui suivirent, et notamment les difficultés économiques, migratoires et de sécurité rencontrées au cours de la dernière décennie. Grâce à la boîte à outils de flexibilité, qui s'est étoffée non sans peine dans le CFP 2014-2020, l'Union a pu financer des actions dans ces domaines sensibles. Cette expérience permet de supposer que les mécanismes de flexibilité, bien qu'ils puissent sembler être un aspect technique et marginal du CFP, vont à nouveau constituer un sujet brûlant des négociations relatives au CFP 2021-2027.

La présente analyse offre une vue d'ensemble des outils et mécanismes de flexibilité présents dans le cadre financier pluriannuel de l'Union. Elle expose les raisons pour lesquelles le budget à long terme de l'Union devrait disposer d'une certaine flexibilité et donne des exemples du rôle joué par les mécanismes de flexibilité dans la mise en œuvre des cadres financiers pluriannuels et dans le financement de l'action de l'Union au cours des dernières décennies. Elle présente les principaux types d'outils de flexibilité disponibles dans le CFP 2014-2020 ainsi que ceux proposés par la Commission européenne pour le CFP 2021-2027. Elle détaille également la position du Parlement européen sur la proposition d'architecture de la flexibilité budgétaire.

2. Évolution des dispositions en matière de flexibilité dans le budget de l'Union

Les Communautés européennes ont instauré l'approche pluriannuelle des dépenses en 1988 dans le but de renforcer la discipline budgétaire et d'accroître la prévisibilité des dépenses. Depuis lors, les négociations relatives aux budgets annuels de l'Union s'inscrivent dans les limites prévues par les cadres financiers pluriannuels (CFP), c'est-à-dire les limites annuelles («plafonds») imposées aux engagements de l'Union dans différents domaines stratégiques («rubriques») et à l'ensemble des paiements annuels. En vertu de l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le CFP doit être défini dans un règlement et porter sur une période d'au moins cinq ans. Dans la pratique, à l'exception du premier CFP, tous les CFP ultérieurs ont été établis pour une durée de sept ans. Le règlement CFP actuel couvre la période 2014-2020 et touche à sa fin⁴. Le 2 mai 2018, la Commission européenne a donc proposé un paquet législatif pour la période suivante, portant sur les années 2021-2027⁵.

On entend par «flexibilité budgétaire» dans l'Union la capacité à adapter les dépenses de l'Union afin de financer des mesures en cas de difficultés ou de crises imprévues ou lorsqu'il est nécessaire

⁴ Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

⁵ Commission européenne, Textes juridiques et fiches d'information: un budget de l'UE pour l'avenir. https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_fr

de modifier les priorités en matière de dépenses. En d'autres termes, un niveau adéquat de flexibilité dans le budget devrait permettre à l'Union de réagir rapidement aux situations d'urgence impossibles à programmer et de modifier efficacement l'affectation des ressources en fonction des nouvelles priorités ou de l'évolution des priorités⁶. Cette double fonction est assurée par des instruments spécifiques permettant, par exemple, le transfert de montants d'une rubrique à l'autre et d'une année à l'autre, la réutilisation de montants non dépensés et la mobilisation de ressources dépassant les plafonds fixés par le CFP en cas de besoins imprévus. Par ailleurs, le degré de flexibilité est déterminé par d'autres éléments du système budgétaire tels que: la durée et la structure du CFP, le niveau des plafonds, l'importance des marges non allouées, la part des ressources du CFP préallouées aux États membres et, ou encore les prises de décisions nécessaires pour mobiliser les instruments de flexibilité et pour réviser le règlement CFP (voir illustration 1 et section 3.1).

Les instruments et les facteurs déterminants de la flexibilité budgétaire de l'Union ont évolué au cours des 30 dernières années pour aboutir à un système d'une grande complexité. Le premier budget pluriannuel de l'Union, portant sur la période 1988-1992, ne comportait pas de mécanismes de flexibilité particuliers. Les ajustements et révisions nécessaires pour financer de nouvelles activités et renforcer les politiques existantes devaient être adoptés selon des procédures lourdes⁷. Par conséquent, les budgets pluriannuels successifs se sont progressivement dotés de mécanismes de flexibilité en commençant par la réserve d'aide d'urgence créée en 1993, l'instrument de flexibilité en 1999 et le Fonds de solidarité de l'Union européenne en 2002.

La **flexibilité budgétaire dans l'Union** est la capacité à adapter les dépenses de l'Union afin de financer des mesures en cas de difficultés ou de crises imprévues ou lorsqu'il est nécessaire de modifier les priorités de dépenses.

Un niveau adéquat de flexibilité dans le budget devrait permettre à l'Union de réagir rapidement aux situations d'urgence impossibles à programmer et de modifier efficacement l'affectation des ressources en fonction des nouvelles priorités ou de l'évolution des priorités.

Dans les années suivantes, les occasions d'utiliser les dispositions en matière de flexibilité ont fait l'objet d'une fréquence croissante sous l'effet de besoins financiers inattendus incompatibles avec les limites imposées par les plafonds convenus dans le CFP. Les crises et les défis rencontrés par l'Union européenne au cours de la période financière 2007-2013 ont nécessité des actions impossibles à financer dans le respect des stricts plafonds de dépenses. L'Union a fréquemment recouru à des instruments et mécanismes existants et nouveaux tels que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ou la possibilité de s'écarter de 5 % au maximum des montants alloués aux programmes de dépenses (sauf pour la politique de cohésion). Au cours de cette période, l'instrument de flexibilité a été presque intégralement mis en œuvre. Les ressources mobilisées grâce aux dispositions en matière de flexibilité ont financé des actions qui n'auraient pas été possibles autrement, dans des domaines d'une grande importance pour l'Union tels que la compétitivité pour la croissance et l'emploi ainsi que l'Union en tant qu'acteur mondial. Parmi les programmes et projets ayant bénéficié de leur soutien, on peut citer: le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire (EGNOS) et le système européen de navigation par

⁶ Le rôle de la flexibilité budgétaire est expliqué plus en détail par P. Becker: «[...] la flexibilité ne se limite pas à garder des fonds européens disponibles en cas de besoin. [...] La flexibilité [...] inclut aussi la possibilité de redéfinir les priorités politiques face à de nouvelles circonstances et de nouveaux défis, et de modifier ensuite les priorités de dépenses du budget européen». Voir P. Becker, *The EU budget and the MFF between flexibility and unity*, [in:] *Features and challenges of the EU budget. A multidisciplinary analysis*, (ed.) L. Zamparini, U. Villani-Lubelli, Edward Elgar, 2019.

⁷ Sur la période couverte par le premier plan financier pour 1988-1992, le plafond des dépenses a été augmenté de 5,5 % en montants réels par an en moyenne. Voir: *Les finances publiques de l'Union européenne*, 5^e édition, p. 40.

satellite (Galileo), des projets dans le domaine de l'énergie au titre du plan européen pour la relance économique, le programme d'apprentissage tout au long de la vie, l'aide à la Palestine et la politique européenne de voisinage⁸.

Les négociations en vue du CFP 2014-2020 ont également entraîné de grands changements dans la flexibilité du budget de l'Union. Le Parlement européen a joué un rôle essentiel en la matière en insistant sur une flexibilité accrue. Lorsque le Conseil européen a fixé les plafonds du CFP à un niveau inférieur à ceux des CFP précédents, le Parlement a rejeté l'accord et concentré ses efforts sur les mesures à prendre pour donner au budget une flexibilité globale maximale. Le Parlement a exigé de nouveaux instruments visant à encourager l'utilisation de l'intégralité des fonds disponibles, par exemple la possibilité d'utiliser l'ensemble des marges disponibles dans chaque rubrique sur un même exercice financier (pour des crédits d'engagement) ou encore le report automatique des marges disponibles vers d'autres exercices financiers (pour les crédits d'engagement et de paiement) comme conditions pour qu'il accepte le règlement CFP. Il a également insisté sur des dispositions garantissant un réexamen et une révision du CFP après les élections. Cette approche se fondait sur l'hypothèse selon laquelle plus le budget est réduit, plus le besoin de flexibilité est important⁹.

Sur la base de l'accord conclu entre le Parlement et le Conseil, le règlement relatif au CFP 2014-2020 prévoyait de nouvelles possibilités de transférer des engagements et des paiements entre différentes rubriques et divers exercices d'un même CFP. Une innovation majeure était que l'accord relatif au CFP 2014-2020 prévoyait un réexamen obligatoire à mi-parcours, sur la base duquel la Commission européenne pourrait proposer une révision du règlement CFP.

Ces instruments se sont révélés à la fois cruciaux et insuffisants. Au cours de la période de programmation 2014-2020, dans un contexte de contraintes budgétaires plus strictes imposées aux budgets nationaux et au budget européen, l'Union a dû faire face à des besoins imprévus résultant de la crise financière, de la crise des réfugiés et des crises de sécurité. La plupart des actions de l'Union dans ces domaines ont été financées grâce aux ressources disponibles au titre des dispositions en matière de flexibilité spéciales et de «dernier recours» du CFP. Par conséquent, dès la première moitié de la période de mise en œuvre du CFP, l'ampleur des conséquences budgétaires de ces défis a soulevé des questions quant au fonctionnement et à l'efficacité du CFP jusqu'en 2020¹⁰.

En juin 2017, les dispositions concernées du CFP ont été révisées¹¹. Le Parlement européen, qui réclamait depuis longtemps une révision et davantage de flexibilité du CFP, a accepté le paquet de compromis négocié avec le Conseil, bien qu'il ne réalisait pas entièrement ses ambitions. Certains instruments de flexibilité ont été renforcés et modifiés pour permettre à l'Union de réagir aux circonstances et difficultés imprévues sur les années encore à courir du CFP. L'ensemble du paquet

⁸ Pour en savoir plus, voir: [Flexibility in the Multiannual Financial Framework 2007-2013: revisions and use of instruments](#), Direction générale des politiques internes, département thématique D: Affaires budgétaires, Parlement européen, 2010; [Success stories: the use of the EU Flexibility Instrument in the Multi-annual Financial Framework 2007-2013](#), Direction générale des politiques internes, département thématique D: Affaires budgétaires, Parlement européen, 2015.

⁹ Résolution du Parlement européen du 13 mars 2013 sur les conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 concernant le cadre financier pluriannuel, [13 mars 2013](#).

¹⁰ Pour des informations plus détaillées concernant ces motifs et les thèmes les plus importants du débat préalable à la décision relative à la révision à mi-parcours du CFP, voir: M. Sapala, [Mid-term review/revision of the MFF: key issues at the outset of the debate](#), EPRS, Parlement européen 2016.

¹¹ Règlement (UE, Euratom) [2017/1123](#) du Conseil du 20 juin 2017 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO L 163 du 24.6.2017, p. 1).

législatif relatif à la révision a élargi le champ d'application de certains instruments et accru la capacité budgétaire de l'Union d'un montant supplémentaire de 6 milliards d'euros. Ce montant a été affecté à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes, à la croissance et aux défis migratoires et de sécurité¹².

L'expérience acquise dans la mise en œuvre du CFP actuel a démontré que, à défaut de mécanismes de flexibilité adéquats et sans possibilité de réviser le CFP à mi-parcours, il serait impossible d'atteindre les objectifs stratégiques et de réagir adéquatement aux événements et crises imprévus. Elle a également révélé les limitations dont font l'objet les instruments de flexibilité actuellement disponibles et prouvé que l'adoption d'une structure encore plus flexible pour les CFP futurs était justifiée. Dans les situations de catastrophes et de crises majeures, l'Union a besoin d'un financement suffisant, disponible rapidement, et d'un cadre juridique souple permettant au budget de l'Union d'intervenir dans un large éventail de situations impossibles à programmer.

La flexibilité du budget européen est un domaine dans lequel les deux branches de l'autorité budgétaire européenne, à savoir le Parlement européen et le Conseil, ont souvent des positions et des intérêts divergents¹³. Bien que la question de la définition et de la nécessité d'une certaine flexibilité dans le CFP semble peu controversée, les deux institutions divergent souvent sur la question de savoir ce qui constitue un «niveau adéquat de flexibilité» et la façon d'y parvenir. Le Conseil, en principe, privilégie un budget plus stable et opte pour un redéploiement des ressources programmées vers de nouveaux besoins lorsque cela s'avère nécessaire, tandis que le Parlement réclame une plus grande flexibilité budgétaire dans l'élaboration du CFP et le financement de nouveaux besoins sans nuire aux politiques en cours. Ces deux approches incompatibles entraînent donc souvent des difficultés dans les négociations budgétaires, surtout lorsqu'il est nécessaire de mobiliser les instruments existants¹⁴.

Le Parlement européen demande depuis longtemps un degré de flexibilité budgétaire permettant de réagir de manière adéquate dans les situations d'urgence tout en assurant une mise en œuvre fluide du budget de l'Union. Le Parlement tient tout particulièrement à accorder une flexibilité maximale à l'architecture financière de l'Union et a déjà prouvé son influence dans ce domaine. Comme évoqué ci-dessus, il a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la boîte à outils de flexibilité disponible dans le CFP 2014-2020 et dans la révision à mi-parcours, lorsque la flexibilité

¹² Parmi les modifications apportées à la flexibilité du CFP, on peut citer: la suppression du plafond imposé à la marge globale pour les paiements relatifs aux années 2018-2020, afin de faire face à une pression éventuelle sur les paiements sur les dernières années du CFP; l'augmentation des montants de 2011 des ressources au titre de l'instrument de flexibilité et de la réserve d'aide d'urgence à 1 milliard d'euros (précédemment 471 millions d'euros) et à 500 millions d'euros (précédemment 280 millions d'euros) respectivement, afin de faire face aux crises imprévues dans le voisinage de l'Union et à leurs conséquences humanitaires et de sécurité; et la suppression des limites (de durée et de champ d'application) imposées à la marge globale pour les engagements visant à accroître le soutien de l'Union en faveur des objectifs liés à la croissance et à l'emploi ainsi que d'autres défis stratégiques. Pour une présentation détaillée, voir: A. D'Alfonso, [2014-2020 Multiannual Financial Framework: Mid-term revision](#), EPRS, Parlement européen, juillet 2017.

¹³ Pour des réflexions intéressantes concernant la flexibilité budgétaire comme source de conflits entre les intérêts et compétences des principaux acteurs des négociations budgétaires, voir: P. Becker, *The EU budget and the MFF between flexibility and unity...*, op cit.

¹⁴ Cette différence, selon S. Becker et M. W. Bauer, s'explique par les pouvoirs de négociation différents des deux institutions dans les principaux domaines des négociations budgétaires — les chiffres et les procédures (notamment les mesures de flexibilité). Le Parlement est plus influent dans le domaine des procédures que des chiffres. Par conséquent, comme on a pu le constater lors des négociations en vue du CFP 2014-2020, il concentre ses efforts sur les questions de procédure. Voir: M. W. Bauer, S. Becker, *Assessing the European Parliament's power of the purse: rights, capabilities, and strategies*, [in:] Becker, Stefan/Bauer, Michael W./De Feo, Alfredo (eds.): *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden: Nomos, 173-194.

accrue a renforcé la capacité de l'Union à financer des actions dans les domaines de la migration, du soutien à la jeunesse et de la recherche¹⁵.

Le Parlement a souligné à de nombreuses reprises que le budget de l'Union devait être prêt à réagir à l'évolution des circonstances politiques et économiques et aux événements imprévus pouvant nécessiter des ajustements au budget pluriannuel¹⁶. Il estime que l'agilité budgétaire est essentielle pour assurer une utilisation maximale et une affectation efficace des ressources. Dans ce contexte, le Parlement a réclamé systématiquement un niveau suffisant de crédits de paiement et une gestion adéquate des crédits engagés mais non encore payés par l'Union (reste à liquider — RAL)¹⁷, afin d'éviter une crise des paiements comme celle qui s'est produite au cours des premières années du CFP actuel¹⁸. D'autres modifications exigées par le Parlement et ayant une incidence sur la flexibilité générale du CFP concernent sa durée (le Parlement privilégie l'option «5+5») et l'obligation de procéder à un véritable réexamen et à une révision à mi-parcours du CFP. Dans des résolutions précédant la publication de la proposition de CFP 2021-2027 et dans sa position de négociation adoptée six mois après cette publication, le Parlement a une nouvelle fois souligné l'importance particulière qu'il accorde à une flexibilité accrue dans le CFP.

À cet égard, on peut considérer le Conseil comme une branche plus conservatrice de l'autorité budgétaire. À ce titre, il s'efforce généralement de limiter le financement, les définitions et la portée des instruments de flexibilité¹⁹. On peut citer les exemples suivants de cette approche: les réductions par le Conseil de la taille des instruments de flexibilité lors des négociations en vue du CFP 2014-2020²⁰; le désaccord avec le Parlement et la Commission concernant le traitement des paiements pour les instruments spéciaux; le refus de modifier les plafonds du CFP lors de la révision à mi-parcours du CFP²¹; et le rejet de l'idée de créer une réserve de l'Union dans la révision à mi-parcours du CFP. Plus récemment, durant les négociations relatives aux budgets annuels pour 2019 et 2020, le Conseil s'est trouvé en désaccord avec le Parlement et la Commission sur la proposition d'appliquer l'article 15, paragraphe 3, du règlement financier autorisant la réutilisation de montants désengagés affectés à l'origine à des projets de recherche²².

¹⁵ Pour en savoir plus, voir: Le pouvoir du Parlement européen Illustration de l'incidence des travaux du Parlement européen au cours de la législature 2014-2019, EPRS, Parlement européen 2019, p. 16, 17.

¹⁶ Par exemple: Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2012 visant à favoriser un résultat positif de la procédure d'approbation du cadre financier pluriannuel 2014-2020, [2011/0177\(APP\)](#); Rapport du 26 mars 2014 sur les négociations sur le CFP 2014-2020: enseignements à tirer et voie à suivre, [2014/2005\(INI\)](#) et récemment dans la [position de négociation](#) sur la proposition de CFP 2021-2027.

¹⁷ RAL (pour «reste à liquider») désigne le montant total des crédits que l'Union a engagés mais pas encore versés à un moment donné. Il représente un passif budgétaire de l'Union à court terme et à moyen terme, avec une incidence sur le niveau des crédits de paiement pour l'exercice en cours et les exercices futurs.

¹⁸ A. D'Alfonso, M. Sapala, [Les arriérés de paiement dans les budgets récents de l'Union européenne Leçons et perspectives](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2015.

¹⁹ S. Becker, *The EU budget and the MFF between flexibility and unity*, op. cit.

²⁰ En février 2013, le Conseil a réduit le budget annuel maximal proposé par la Commission européenne pour l'instrument de flexibilité à 471 millions d'euros (aux prix de 2011). D'autres instruments ont aussi subi des réductions importantes. Voir: *Success stories: the use of the EU Flexibility Instrument in the Multi-annual Financial Framework 2007-2013*, op. cit.

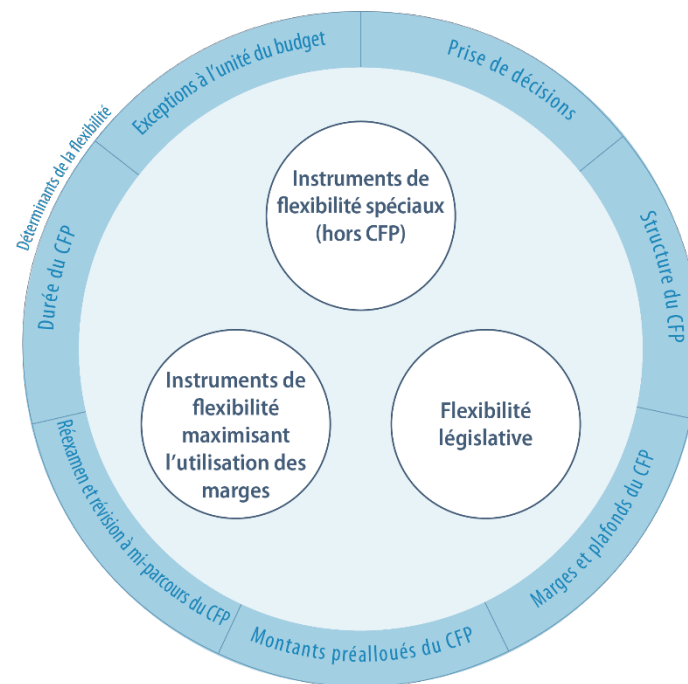
²¹ La décision relative à la révision à mi-parcours du CFP n'a pas modifié les plafonds du CFP. Pour plus d'informations sur l'approche du Conseil et les débats relatifs aux ajustements des instruments de flexibilité lors du réexamen et de la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020, voir: A. D'Alfonso, *2014-2020 Multiannual Financial Framework: Mid-term revision*, Op. cit.; *Le Parlement s'oppose au Conseil sur le budget 2017 et la révision du CFP*, Parlement européen, communiqué de presse, [25 octobre 2016](#); L'intervention de K. Georgieva (alors commissaire en charge du budget) lors de la réunion de la commission des budgets du Parlement européen le 14 septembre 2016.

²² Au cours des négociations relatives au budget 2019, sur la base de l'article 15, paragraphe 3, du [règlement budgétaire](#), la Commission et le Parlement souhaitaient utiliser les engagements en faveur de la recherche non dépensés de 2017 pour augmenter le financement d'Horizon 2020. Le Conseil s'est toutefois opposé à cette mesure pour des raisons de

3. La «boîte à outils» de flexibilité dans le CFP 2014-2020

Comme évoqué ci-dessus, la flexibilité budgétaire de l'Union dépend de l'existence d'instruments et de mécanismes concrets permettant de mobiliser des ressources financières en cas de besoin. Par ailleurs, le fonctionnement de ces instruments et mécanismes est déterminé par des caractéristiques du système budgétaire telles que: la durée et la structure du CFP; la part des ressources du CFP préallouées aux États membres; l'importance des marges non allouées et le niveau des plafonds; les prises de décisions nécessaires pour mobiliser les instruments de flexibilité et pour réviser le règlement établissant le CFP; et l'approche des exceptions au principe d'unité du budget (illustration 1).

Illustration 1 — Flexibilité dans le budget de l'Union



Source: EPRS.

3.1. Déterminants de la flexibilité

3.1.1. Durée

La perspective de planification sur sept ans appliquée au budget de l'Union est plus longue que la période utilisée dans la plupart des pays de l'OCDE (y compris dans les États membres de l'Union), où les cadres de dépenses à moyen terme s'étendent sur trois ou, au maximum, cinq ans²³. Une durée plus longue entraîne généralement une nécessité accrue de mesures de flexibilité et de possibilités d'ajustement du cadre au cours de sa mise en œuvre au moyen, par exemple, d'un réexamen et d'une révision à mi-parcours. Une étude des avantages et inconvénients de différentes options révèle que, du point de vue de la réactivité du CFP et de l'efficacité des dépenses de l'Union,

principe, afin d'éviter de créer un précédent. Pour plus de détails, voir: A. D'Alfonso, A. Delivorias, M. Sapala, M. Szczepanski, I. Zachariadis, [Perspectives économiques et budgétaires de l'Union européenne pour 2019](#), EPRS, Parlement européen 2019, p. 20-22.

²³ Les cadres de dépenses à moyen terme [in:] Panorama des administrations publiques 2013, OCDE 2013.

la durée idéale serait une période de cinq ou dix ans assortie d'un réexamen en profondeur à mi-parcours, option mieux connue sous le nom de «5+5». Pour être faisable, cette solution nécessiterait une flexibilité suffisante assurée par l'inclusion des réserves, marges et instruments spéciaux pertinents²⁴.

3.1.2. Structure

La structure du CFP, c'est-à-dire le nombre de ses rubriques et la répartition des programmes de dépenses entre ces rubriques, peut avoir une incidence sur la flexibilité. Elle a des conséquences sur les possibilités de réallouer des fonds pendant la mise en œuvre du budget et, partant, sur l'efficacité du budget. La flexibilité est plus importante au sein des rubriques qu'entre les rubriques. Toute modification des plafonds convenus pour chaque rubrique nécessite une révision du règlement CFP (et donc l'unanimité au Conseil), tandis que les transferts au sein des rubriques peuvent se faire selon la procédure budgétaire (avec l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire). La réduction du nombre de rubriques peut donc constituer un moyen d'augmenter les possibilités de réaffectation des ressources entre les priorités sans devoir renégocier le CFP.

3.1.3. Niveau des plafonds et des marges

Les plafonds imposés au CFP et aux ressources propres de l'Union, ainsi que les différents types de marges autorisées pour couvrir le risque d'événements imprévus, figurent parmi les principaux facteurs déterminants de la flexibilité budgétaire. Ils comprennent le montant susceptible d'être consacré à des engagements et à des paiements (fixé par le règlement CFP) et le montant des recettes susceptibles d'être perçues afin d'honorer ces engagements, sous la forme d'un plafond annuel des ressources propres (fixé par une décision distincte du Conseil). Ces marges peuvent correspondre à la différence entre le niveau maximal des crédits susceptibles d'être affectés à partir du budget de l'Union au cours d'un exercice donné et les plafonds de crédits prévus par le CFP. Les marges peuvent également provenir de la différence entre le total des crédits d'engagement et de paiement dans le CFP pour un exercice donné et celui indiqué dans le budget annuel²⁵. Le fait de convenir de plafonds peu élevés a notamment pour conséquence de nécessiter un plus grand nombre d'instruments de flexibilité dépassant le CFP. La combinaison de plafonds peu élevés et de marges insuffisantes peut réduire considérablement la capacité du budget à réagir à des circonstances imprévues et à de nouveaux besoins. Elle ne laisse que peu de marge de manœuvre pour permettre aux budgets annuels de s'ajuster et de réagir à ces événements imprévus et peut saper la capacité de l'Union à relever les défis futurs.

3.1.4. Dépenses préallouées

La part des dépenses de l'Union prédéterminées par des «montants de référence» dans la législation codécidée est actuellement d'environ 80 %. En d'autres termes, la majeure partie des dépenses de l'Union, concernant principalement le budget en faveur de la politique de cohésion et de la politique agricole, est préallouée aux États membres et fixée pour sept ans²⁶. Cette rigidité n'est relâchée que

²⁴ [The Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its duration](#), Direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, octobre 2017.

²⁵ Cour des comptes de l'Union européenne, [Future of the EU finances: reforming how the EU budget operates](#), février 2018.

²⁶ Par exemple sous la forme de fonds de la politique de cohésion pour les régions européennes, de dotations au Fonds européen agricole pour le développement rural, de paiements directs aux agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune, du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et du programme d'assistance au déclassement d'installations nucléaires. Voir: Commission européenne, [Prédotations budgétaires](#) [site visité en décembre 2019].

partiellement par le recours à des instruments financiers et par une certaine flexibilité législative qui permet de s'écarter au maximum de 10 % des enveloppes financières globales définies dans l'acte législatif. Cela signifie que le coût des ajustements nécessaires est généralement supporté par les autres catégories de dépenses du CFP, comme les dépenses en faveur de la recherche, de la jeunesse, de la compétitivité ou des actions extérieures.

3.1.5. Réexamen et révision à mi-parcours

Un réexamen et une révision à mi-parcours améliorent la flexibilité en donnant l'occasion de redéfinir les priorités de l'Union en matière de dépenses et d'apporter les modifications nécessaires pour une mise en œuvre fluide et plus réaliste du CFP dans la deuxième partie de la période. Fondés sur une procédure formelle incluant une évaluation de la mise en œuvre des programmes pluriannuels, le réexamen et la révision peuvent entraîner des réaffectations et/ou des modifications des plafonds du CFP. Une mise en œuvre en temps utile et l'utilisation de données fiables dans le réexamen constituent des conditions importantes pour garantir l'utilité et l'efficacité de cet exercice²⁷.

3.1.6. Prise de décision

Il va sans dire qu'e les situations d'urgence — lorsque les moyens financiers nécessaires doivent être mis à disposition sans retard — exigent une prise de décision rapide. La plupart des instruments de flexibilité disponibles au titre du règlement CFP 2014-2020 sont mobilisés conjointement par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. En revanche, toute révision du CFP nécessite de modifier le règlement CFP 2014-2020 et requiert donc l'unanimité des États membres et le consentement du Parlement européen. L'unanimité s'est révélée difficile à accomplir au sein du Conseil. Une façon d'améliorer ce processus consisterait à recourir à l'article 48, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet article permet au Conseil européen, au moyen de la «clause passerelle», de modifier le seuil de prise de décision au Conseil concernant le CFP, passant de l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée. Le fait de modifier la majorité requise pourrait faciliter la prise de décision au Conseil et laisserait davantage de marge de manœuvre dans les négociations avec le Parlement.

3.1.7. Exceptions au principe d'unité du budget européen

Malgré le principe inscrit à l'article 310 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lequel toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent être inscrites au budget, le système actuel de financement des actions de l'Union fait l'objet d'une fragmentation croissante. Décrits comme une «galaxie budgétaire», les instruments créés en dehors du budget de l'Union, au niveau intergouvernemental, comprennent notamment des éléments budgétaires d'origines, de nature et de finalités différentes, dont le Fonds européen de développement, le Fonds européen de stabilité financière, le mécanisme européen de stabilité et les fonds fiduciaires régionaux [par exemple, le fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne — fonds «Madad», Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique). Une raison importante pour laquelle ces instruments ont été créés en dehors du budget de l'Union était le manque de ressources et l'absence de flexibilité suffisante dans le CFP²⁸. Bien qu'il s'agissait d'un moyen de contourner la rigidité du système dans les crises antérieures, il n'en demeurait pas moins une solution controversée qui soulève des

²⁷ [The Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its duration](#), Direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, octobre 2017.

²⁸ A. D'Alfonso, B. Immenkamp, EU Trust Funds for external action. First uses of a new tool, EPRS, [Parlement européen](#), novembre 2015.

questions importantes concernant la fragmentation et la différenciation du système budgétaire de l'Union et la garantie d'une réelle obligation de rendre des comptes et du droit à un contrôle démocratique²⁹.

3.2. Dispositions en matière de flexibilité dans le CFP 2014-2020

Les instruments de flexibilité budgétaire de l'Union peuvent être classés en deux catégories principales: les instruments de flexibilité permettant une utilisation maximale des marges, d'une part, et les instruments de flexibilité spéciaux permettant de financer certaines dépenses impossibles à financer dans les limites des plafonds disponibles pour une ou plusieurs rubriques du CFP, d'autre part³⁰. Les dispositions du règlement CFP 2014-2020 et de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière précisent la portée de leurs interventions, les montants disponibles, leur processus décisionnel et leurs relations avec d'autres instruments (compensation)³¹.

3.2.1. Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges (entre différentes rubriques et différents exercices)

Les instruments de ce groupe permettent de transférer des engagements et des paiements entre certaines rubriques (flexibilité verticale) ou de dépenser certains montants non utilisés au cours d'un exercice l'année suivante en dépassant les plafonds correspondants (flexibilité horizontale). Ces instruments permettent ainsi de financer des besoins imprévus en maximisant l'utilisation des marges et en assurant l'utilisation complète des fonds disponibles. Ces instruments utilisent les marges disponibles et sont donc neutres du point de vue budgétaire, c'est-à-dire qu'ils n'augmentent pas le total des engagements et paiements nécessaires sur la totalité de la période financière (tableau 1).

²⁹ Pour en savoir plus, voir: [The next Multiannual Financial Framework \(MFF\) and the unity of EU budget](#), Direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, novembre 2017.

³⁰ Cette classification des instruments repose sur une étude préparée pour la commission des budgets et sur l'exposé des motifs de la Commission relatif à la proposition de règlement CFP 2021-2027. Voir: [The next Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its Flexibility](#), Direction générale des politiques internes, affaires budgétaires, département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, novembre 2017. Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, exposé des motifs, COM(2018) 322 final.

³¹ Règlement (UE, Euratom) [n° 1311/2013](#) du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884). Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ([2013/C 373/01](#)).

Tableau 1 — Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges

DISPOSITION EN MATIÈRE DE FLEXIBILITÉ	DOMAINE D'APPLICATION	MONTANTS DISPONIBLES	PRISE DE DÉCISION	RELATIONS AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS
Article 13 Marge pour imprévus	– instrument à utiliser en dernier recours pour faire face à des imprévus; – possibilité d'augmenter les crédits d'engagement et de paiement jusqu'à l'équivalent de 0,03 % du RNB de l'Union.	– environ 4 à 4,5 milliards d'euros par an; – calculée chaque année par la Commission (en dehors des plafonds du CFP) dans le cadre de l'ajustement technique; – les montants non utilisés sont annulés.	– proposée dans un projet de budget ou projet de budget rectificatif, approbation conjointe par le Parlement et le Conseil.	– compensation obligatoire par rapport aux marges durant l'exercice en cours ou les exercices suivants (réduit la capacité à utiliser les autres dispositions en matière de flexibilité les années suivantes).
Article 5 Marge globale pour les paiements	– ajustement automatique à la hausse les plafonds des paiements pour la période 2015-2020 d'un montant correspondant à la différence entre les paiements exécutés et le plafond pour l'exercice n-1.	– estimée chaque année par la Commission; – niveaux maximums fixés: 2018: 7 milliards d'euros, 2019: 11 milliards d'euros, 2020: 134 milliards d'euros.	– ajustement effectué de manière unilatérale par la Commission européenne (automatique).	– tout ajustement à la hausse doit être pleinement compensé par une réduction correspondante du plafond des paiements de l'exercice n-1.
Article 14 Marge globale pour les engagements (en faveur de la croissance et de l'emploi, en particulier celui des jeunes, et en faveur de mesures en matière de migration et de sécurité)*	– les marges pour crédits d'engagement non utilisées en 2014-2017 augmentent les crédits d'engagement pour 2016-2020; – utilisée pour soutenir des objectifs liés à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes; – peut soutenir des mesures en matière de migration et de sécurité (depuis la révision à mi-parcours du CFP).	– calculée chaque année par la Commission dans le cadre de l'ajustement technique.	– mobilisée conjointement par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire.	– accumulation des marges inutilisées de l'exercice précédent.

INSTRUMENTS PONCTUELS				
Article 15 Concentration en début de période de l'initiative pour l'emploi des jeunes, de l'éducation et de la recherche	Préalimentation pour atteindre les objectifs spécifiques des politiques liées à l'emploi des jeunes, à la recherche, au programme Erasmus (en particulier en ce qui concerne les apprentissages) et aux petites et moyennes entreprises	Jusqu'à 2 543 millions d'euros en 2014 et 2015 Initiative pour l'emploi des jeunes: 2 143 millions d'euros Horizon 2020 200 millions d'euros Erasmus+ 150 millions d'euros COSME 50 millions d'euros	Décidée conjointement par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle	Les montants préalimentés devaient être entièrement compensés par rapport aux crédits des années suivantes et n'ont pas modifié l'enveloppe financière globale des programmes
Article 19 Révision des engagements pour la politique de cohésion	Possibilité de transférer des montants affectés à la politique de cohésion non utilisés en 2014 vers les exercices suivants en cas d'adoption tardive des nouvelles règles ou du programme de la politique de cohésion	21,1 milliards d'euros	– Mobilisée dans la procédure de consentement le 21 avril 2015 Règlement 2015/623 du Conseil du 20 avril 2015	

* Champ d'application tel que modifié par la révision à mi-parcours du CFP.

Source: EPRS, sur la base du [règlement 1311/2013](#), du [règlement 2017/1123](#), et de [COM\(2017\) 473 final](#).

Les instruments maximisant l'utilisation des marges ont été utilisés de manière extensive dès les toutes premières années de mise en œuvre du CFP 2014-2020. La marge pour imprévus, instrument le plus général et de «dernier recours», a été mobilisée à deux reprises afin d'augmenter les engagements (2016 et 2017) et à une reprise afin d'augmenter les paiements (2014)³². Elle a contribué à soulager l'arriéré de paiements anormal et à financer des actions au titre de la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» et de la rubrique 4 «L'Europe dans le monde». L'application de cet instrument a cependant des conséquences sur les marges des exercices suivants et diminue la capacité d'utilisation de la marge globale pour les paiements et de la marge globale pour les engagements, qui se sont aussi révélées très utiles³³. La marge globale pour les paiements a permis l'alignement des plafonds annuels de paiements sur les besoins de paiements et assuré une utilisation maximale des crédits de paiement généraux planifiés initialement. La marge globale pour les engagements, dont le champ d'application était initialement limité aux actions en faveur de la croissance économique et de l'emploi, a été mobilisée chaque année entre 2016 et 2019. Elle a renforcé des programmes tels que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), Horizon 2020, COSME, le MIE, Erasmus+ et l'initiative pour l'emploi des jeunes.

³² Communication de la Commission européenne, Ajustement technique du cadre financier pour 2020 à l'évolution du RNB (SEC 2010), [COM\(2019\) 310 final](#).

³³ The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility, Affaires budgétaires..., op. cit.

3.2.2. Instruments de flexibilité spéciaux assurant un financement dans des circonstances spécifiques (hors CFP)

Les instruments de ce deuxième groupe, parfois appelés «instruments hors CFP», visent à permettre l'inclusion d'engagements supplémentaires et des crédits de paiement correspondants dans le budget «au-delà» des plafonds du CFP, c'est-à-dire sans révision des plafonds (qui nécessiterait l'unanimité au Conseil). Trois d'entre eux sont de nature thématique et soutiennent des besoins spécifiques ad hoc impossibles à programmer et dont le financement ne peut donc pas être intégré aux programmes et aux fonds du CFP. L'un d'entre eux, l'instrument de flexibilité, possède un champ d'action plus large et vise les situations nouvelles ou émergentes impossibles à financer dans le cadre des plafonds de dépenses (tableau 2)

Tableau 2 — Instruments de flexibilité en dehors des plafonds du CFP (CFP 2014-2020)

DISPOSITION EN MATIÈRE DE FLEXIBILITÉ	DOMAINE D'APPLICATION	MONTANTS DISPONIBLES en 2020/2014-2020	DÉCISION DE MOBILISATION	RELATIONS AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS
Article 9 Réserve d'aide d'urgence	Sert à financer des opérations humanitaires spécifiques, la gestion de crises civiles et la protection dans des situations découlant de flux migratoires dans des pays extérieurs à l'Union (actions sous la rubrique 4 «L'Europe dans le monde»)	358,5 millions d'euros/ 2 301,4 millions d'euros Le montant inutilisé peut être reporté à l'année n+1	Mobilisé par l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle	
Article 10 et règlement (UE) n° 661/2014 Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)	Aide d'urgence à la suite d'une grande catastrophe survenue dans un État membre ou dans un pays candidat, utilisée pour reconstruire les infrastructures de base, pour les services d'urgence, pour des logements provisoires, etc. (actions au titre de la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté»)	597,5 millions d'euros/ 3 944,7 millions d'euros Le montant inutilisé peut être reporté à l'année n+1 Le 1 ^{er} octobre de chaque année, un quart au moins du montant annuel reste disponible afin de couvrir les besoins imprévus survenant au cours de l'année. En cas de fonds insuffisants au cours d'une année donnée, les fonds de l'année suivante peuvent être utilisés	Procédure budgétaire (projet de budget rectificatif); La proposition de décision de la Commission européenne doit être approuvée conjointement par les deux branches de l'autorité budgétaire	Les montants annulés peuvent être transférés afin d'augmenter l'enveloppe de l'instrument de flexibilité (à partir de 2017)
Article 12 règlement (UE) n° 1309/2013	Aide spécifique et ponctuelle à la réinsertion professionnelle des travailleurs dans les	179,3 millions d'euros/ 1 183,4 millions d'euros	Procédure budgétaire (transfert); La proposition de décision de la	Les montants annulés peuvent être transférés afin d'augmenter l'enveloppe de

Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	domaines, secteurs, territoires ou bassins d'emploi subissant le choc d'une perturbation économique grave en raison de la mondialisation.	Les montants non utilisés ne peuvent pas être reportés	Commission européenne doit être approuvée conjointement par les deux branches de l'autorité budgétaire	l'instrument de flexibilité (à partir de 2017)
Article 11 Instrument de flexibilité	Financement de dépenses clairement définies impossibles à couvrir par une ou plusieurs rubriques budgétaires sans dépasser leurs plafonds de dépenses	717 millions d'euros/ 4 315 millions d'euros Le montant inutilisé peut être reporté jusqu'à l'année n+3		Peut être renforcé par les montants inutilisés du FSUE et du FEM

* montants disponibles pour 2019 et pour l'ensemble de la période, en prix actuels, après la révision du CFP de 2017 et les ajustements techniques pour 2020 [[COM\(2019\) 310 final](#)].

Source: EPRS, sur la base du [règlement \(UE\) 1311/2013](#), du [règlement \(UE, Euratom\) 2017/1123](#), et de la [COM\(2019\) 310 final](#).

Dans cette catégorie d'instruments, l'instrument de flexibilité a été le plus utilisé en 2014-2020. Épuisé dès 2016, pour financer les actions visant à atténuer la crise migratoire, cet instrument a dû être renforcé lors de la révision du CFP en 2017 en utilisant les dotations non utilisées du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE). Cet instrument continue d'être utile pour faire face aux défis migratoires et de sécurité (1 164,3 milliards d'euros mobilisés en 2019, et 778,1 millions d'euros dans les budgets annuels de 2020).

Crédits de paiement au titre des instruments spéciaux — dans les plafonds du CFP ou en dehors de ceux-ci?

Depuis le début du CFP 2014-2020, le Parlement et le Conseil divergent sur l'interprétation du règlement CFP, en partie en ce qui concerne la question de savoir si les paiements liés à l'utilisation des instruments spéciaux sont comptabilisés dans les plafonds du CFP ou en dehors de ceux-ci. L'article 3, paragraphe 2, du règlement CFP fait référence aux crédits d'engagement mais ne précise pas comment traiter les crédits de paiement.

Alors que le Parlement estime que les engagements et les paiements devraient être établis au-dessus du plafond, le Conseil affirme que les paiements devraient être portés au budget à l'intérieur des plafonds. Le service juridique du Conseil a publié un avis affirmant que l'autorité budgétaire décidera au cas par cas si une partie ou la totalité des paiements correspondants doivent être comptabilisés au-dessus des plafonds du CFP.

Jusqu'à présent, la Commission a suivi l'avis du Parlement. Dans les [ajustements techniques](#) (avec [annexe](#)) au cadre financier publiés annuellement, la Commission a proposé de mobiliser les instruments pour un même montant en engagements et en paiements. Cette question est importante pour définir la marge des paiements et pour calculer le niveau effectif du plafond de paiements du CFP.

3.2.3. Dispositions en matière de flexibilité utilisées jusqu'à présent dans le CFP 2014-2020

Les dispositions en matière de flexibilité introduites dans le CFP 2014-2020 se sont révélées très utiles. Chaque année, l'autorité budgétaire a dû recourir aux mesures de flexibilité pour assurer un financement adéquat en réponse à des besoins croissants (tableau 3, illustrations 2 et 3).

Tableau 3 — Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges et instrument de flexibilité utilisé à ce jour dans le CFP 2014-2020

Année	Montant mobilisé (en Mio EUR, crédits d'engagement sauf indication contraire)	Finalité de l'instrument de flexibilité
Marge pour imprévus		
2014	1 812,2 (crédits de paiement)	Réduire les arriérés de paiement en 2014.
2016	240,1	Rubrique 3: «Sécurité et citoyenneté» l'instrument d'aide d'urgence dans l'Union, le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF), le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI).
2017	1 906,2	Rubrique 3: «Sécurité et citoyenneté» (1 176 €) Rubrique 4: «L'Europe dans le monde» (730,1 €) Faire face aux crises de sécurité internes et aux défis humanitaires, migratoires et des réfugiés actuels.
Instrument de flexibilité		
2014	89,3	Rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale»
2015	149,4	Rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale» (83,3 €) Rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» Financer des mesures immédiates de gestion de la crise des réfugiés (dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration) (66,1 €)
2016	1 530	Renforcement de la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» S'attaquer à la crise migratoire actuelle, à la crise des réfugiés et de la sécurité.
2017	805	Défis en matière de migration et de sécurité sous la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» rubrique 4 «L'Europe dans le monde»
2018	837,2	Rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté»
2019	1 164,3	Rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» (178,7 € pour Horizon 2020 et Erasmus+), Rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» S'attaquer aux défis migratoires et de sécurité (985,6 €)
2020	778,1	Rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» Financer un soutien aux mesures visant à gérer la crise migratoire, des réfugiés et de sécurité
Marge globale pour les engagements		
2016	543	Rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» Financer le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)
2017	1 939,1	Rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» (1 439,1 € pour financer Horizon 2020, COSME, le MIE, Erasmus+). Rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale» (500 €)

2018	1 355,6	Rubrique 1a: «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» (762,5 €) Rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale» (351,2 €) Rubrique 4 «L'Europe dans le monde» (243,8 €)
2019	1 576	Rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» (174,7 €) Rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale» (350 €) Rubrique 4 «L'Europe dans le monde» (1 051,3 €)
2020	269,6	Rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» (93,8 €) Rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale» (175,8 €)
Révision en cas d'adoption tardive des règles des programmes au titre de la gestion partagée		
2015	21 100	Transfert des dotations non utilisées pour 2014, en raison de l'accord tardif du CFP et du départ retardé de l'exécution (rubriques 1b, 2 et 3).

Le tableau 3 n'inclut pas les fonds mobilisés au titre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, du Fonds de solidarité de l'Union européenne ni de la réserve d'aide d'urgence, ces instruments étant plus fréquemment utilisés pour faire face à des problèmes spécifiques.

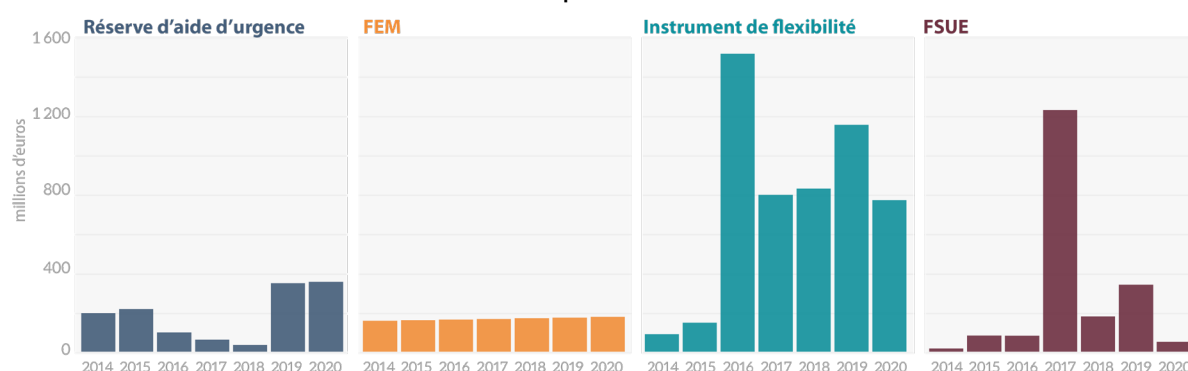
Source des données: Commission européenne, [budgets annuels](#) 2014-2020.

Dans le CFP 2014-2020, les dispositions en matière de flexibilité ont été appliquées pour financer des actions au titre des rubriques 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi», de la rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale», de la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» et de la rubrique 4 «L'Europe dans le monde». Les programmes renforcés grâce aux différents instruments et mécanismes de flexibilité sont notamment: le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Fonds «Asile, migration et intégration» et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Hormis en 2014, les ressources supplémentaires les plus fréquentes mobilisées au moyen des instruments de flexibilité visaient à assurer un financement adéquat pour faire face aux défis migratoires et de sécurité au titre de la rubrique 3. Par exemple, en 2018 et 2019, les dispositions en matière de flexibilité du CFP ont couvert environ un quart des dépenses au titre de la rubrique 3. En 2020, l'écart entre l'affectation convenue et le plafond de dépenses s'élevait à 778,1 millions d'euros et représentait environ 20 % de l'enveloppe totale de cette rubrique. À ce jour, au total, l'autorité budgétaire a convenu d'utiliser 4,7 milliards d'euros au titre de l'instrument de flexibilité et 1,4 milliard d'euros au titre de la marge pour imprévus à cette fin.

Hormis l'instrument de flexibilité, l'adoption du budget pour 2020 — le dernier du CFP 2014-2020 — était aussi liée à la mobilisation de la marge globale pour les engagements. Cela a permis à l'Union de financer des actions nécessaires impossibles à financer au titre de la marge étroite de la rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» (93,8 millions d'euros) et de la rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale» (175,8 millions d'euros)³⁴.

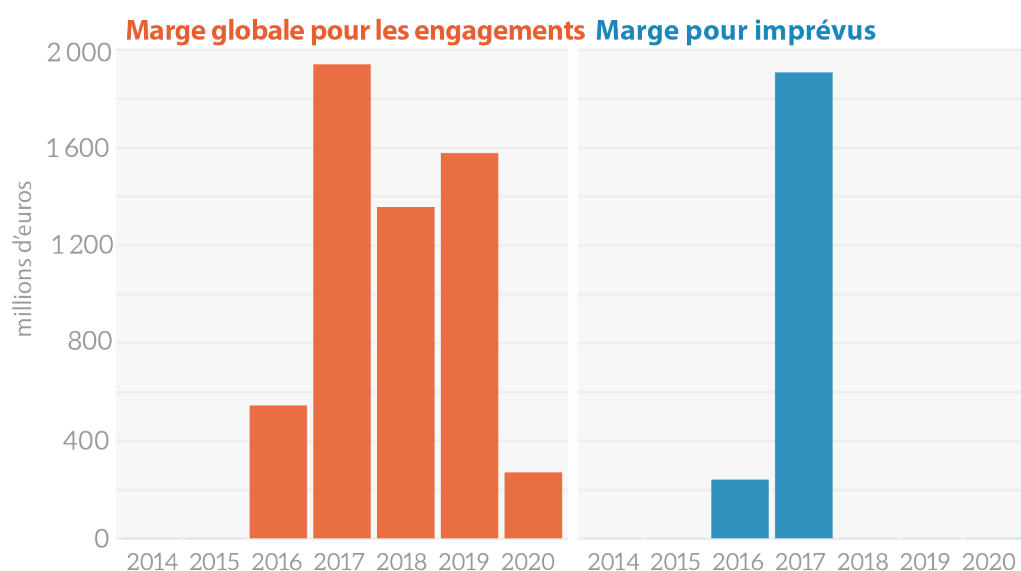
³⁴ En ce qui concerne les autres instruments spéciaux, l'accord prévoyait de compenser la marge pour imprévus mobilisée en 2017 par les marges non allouées de la rubrique 5 «Administration», et de fixer les crédits d'engagement pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), le Fonds de solidarité de l'Union européenne et la réserve d'aide d'urgence en 2020 comme dans le projet de budget. Pour les détails voir: A. D'Alfonso, A. Delivorias, M. Sapala, C. Stamegna, *The Economic and Budgetary Outlook for the EU 2020*, EPRS, Parlement européen, janvier 2020.

Illustration 2 — Instruments de flexibilité spéciaux (hors CFP) mobilisés en 2014-2020



Source des données: Commission européenne, [budgets annuels](#) 2014-2020

Illustration 3 — Instruments de flexibilité maximisant l'utilisation des marges mobilisés dans le CFP 2014-2020



Source des données: Commission européenne, [budgets annuels](#) 2014-2020

3.2.4. Flexibilité au sein des rubriques et dans l'exécution des programmes (flexibilité législative)

La flexibilité budgétaire peut aussi être assurée par des mécanismes qui permettent de transférer des montants à l'intérieur de programmes de financement ou entre différents programmes, ou par des combinaisons de différentes formes de mise en œuvre (par exemple en cofinçant des projets au moyen de subventions et d'instruments financiers). Cela permet de diriger les ressources vers les endroits où elles sont le plus nécessaires, ce qui optimise l'utilisation du budget. Les mécanismes de ce type se fondent sur les dispositions d'actes tels que l'accord interinstitutionnel, le règlement financier de l'Union³⁵ et les règlements propres à des programmes et des fonds particuliers (c'est-à-dire les règles de mise en œuvre des programmes de dépenses et des fonds). On parle généralement à leur égard de «flexibilité législative». Cette vaste catégorie de mécanismes de flexibilité inclut, par exemple:

³⁵ Règlement (UE, Euratom) n° 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2019 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

- la modification éventuelle des enveloppes financières des programmes de dépenses pluriannuels (à l'exception de la politique de cohésion et des programmes de grande envergure) à raison d'une marge maximale de 10 % (5 % dans le CFP 2007-2013) par rapport au montant convenu pour toute la durée du programme concerné. Comme le précise l'accord interinstitutionnel (paragraphe 17), les modifications de ce type peuvent être décidées par le Parlement, le Conseil et la Commission lors de l'établissement du budget annuel et ne peuvent pas concerner les dépenses préallouées au titre de la politique de cohésion de l'Union et des programmes de grande envergure tels que Galileo ou le projet de fusion ITER. Vivement appuyée par le Parlement européen, cette option a été régulièrement utilisée pour renforcer plusieurs programmes relevant de la sous-rubrique 1a, tels qu'Horizon 2020, COSME, Erasmus+, ainsi que des programmes de la rubrique 4, tels que l'aide humanitaire ou encore l'instrument de coopération au développement;
- la possibilité de reprogrammer des fonds de l'Union ou de combiner différentes sources de financement et différents instruments financiers envisagés dans les actes de base pour les programmes de dépenses et les fonds. Le règlement portant dispositions communes (RPDC)³⁶, par exemple, apporte une flexibilité budgétaire dans la planification et la mise en œuvre des fonds de cohésion et permet aux États membres d'adapter leurs allocations et programmes à leurs propres besoins [par exemple en créant une réserve de performance (article 20) ou par la possibilité de financer conjointement des programmes opérationnels au moyen de différents fonds (article 98)]. Un autre exemple est la possibilité de procéder à des transferts limités entre les piliers de la politique agricole commune;
- la combinaison possible du financement de projets par la voie de prêts, de garantie, de capital et d'autres instruments à risques avec des contributions des fonds de cohésion.

4. La flexibilité budgétaire dans le débat relatif au CFP 2021-2027

La capacité du budget de l'Union à réagir rapidement aux crises inattendues constituait déjà un thème important dans les débats précédant la présentation du paquet CFP 2021-2027³⁷. Le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres, publié en 2016, voyait dans la flexibilité budgétaire un point faible important ainsi qu'un domaine à développer et à améliorer davantage dans le CFP suivant. Dans son document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union, présenté en 2017, la Commission européenne a déclaré que l'aménagement d'une plus grande flexibilité serait l'un des principes essentiels de la préparation du prochain budget à long terme³⁸. L'ambition de la Commission européenne était d'améliorer les mécanismes susceptibles de permettre au CFP de mieux s'adapter aux besoins imprévus et à des conditions géopolitiques et internes instables, d'autoriser une part non allouée plus importante du budget, de faire en sorte que les dotations budgétaires correspondent aux priorités de l'Union et que les ressources budgétaires soient utilisées de manière plus efficace. Cependant, plutôt que de modifier en profondeur la structure

³⁶ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

³⁷ M. Parry, M. Sapala, Post-2020 MFF and own resources: Ahead of the Commission's proposal, EPRS, Parlement européen, avril 2018.

³⁸ Commission européenne, [Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union](#), juin 2017.

générale ou de concevoir de nouveaux instruments dans sa proposition pour le CFP 2021-2027, la Commission s'est attachée à «consolider, à étendre et à simplifier les mécanismes assurant la flexibilité» déjà disponibles dans le CFP 2014-2020³⁹.

Une comparaison des propositions de la Commission et de la position du Parlement, énoncée dans sa résolution du 14 novembre 2018⁴⁰, montre que ces deux institutions sont largement d'accord pour ce qui est d'étendre la flexibilité du CFP (voir tableau 4 et annexe 1). Néanmoins, le Parlement souhaiterait apporter des modifications supplémentaires aux dispositions en matière de flexibilité, dont la plupart auraient pour effet d'élargir le champ d'application des instruments ou d'augmenter les montants disponibles, d'améliorer les possibilités de réutilisation des montants annulés ou désengagés et d'apporter un financement à de nouveaux objectifs stratégiques et à des besoins imprévus sans devoir recourir à des méthodes de financement intergouvernemental.

Tableau 4 — Proposition relative aux instruments de flexibilité spéciaux (hors CFP) dans le CFP 2021-2027

Proposition pour le CFP 2021-2027 (montants annuels en Mio EUR)	Proposition de la Commission	Position du Parlement européen	Boîte de négociation de la présidence du Conseil (décembre 2019)
Réserve d'aide d'urgence	600	1 000	920 (Réserve de solidarité et d'aide d'urgence)
Fonds de solidarité de l'UE	600	1 000	
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	200	200	186
Instrument de flexibilité	1 000	2 000	772

Source des données: Commission européenne, [COM(2018) 322 final]; Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018; Présidence finlandaise du Conseil (note 14518/1/19 REV 1); Ajustements techniques de la Commission européenne pour 2020 [COM(2019) 310 final].

4.1. Points de vue de la Commission européenne et du Parlement européen concernant la flexibilité dans le CFP 2021-2027

L'annexe 1 fournit une vue d'ensemble des principales dispositions en matière de flexibilité prévues par la proposition de la Commission européenne et présente la position du Parlement européen relative au CFP 2021-2027. La Commission propose de supprimer certaines des contraintes imposées aux mécanismes améliorant la flexibilité entre rubriques et entre plusieurs années, comme les niveaux annuels maximaux de la marge globale pour les paiements. Cette modification améliorerait l'utilisation de l'instrument, en ligne avec la position du Parlement. Cette proposition prévoit également d'augmenter les montants annuels de tous les instruments spéciaux (ce qui est toutefois insuffisant pour le Parlement) et de réviser le champ d'application de certains d'entre eux. La Commission, se rangeant en cela à la position du Parlement, a également précisé que tant les engagements que les paiements au titre de ces instruments devraient être comptabilisés au-dessus des plafonds du CFP.

L'une des modifications proposées concerne la marge globale pour les engagements. Celle-ci serait remplacée par une réserve de l'Union et financée par les marges restantes à l'année n-1 et, à compter

³⁹ Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final, Bruxelles, 2 mai 2018 (Exposé des motifs).

⁴⁰ Parlement européen, [Résolution](#) du 14 novembre 2018 sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 — Position du Parlement en vue d'un accord.

de 2023, par les montants dégagés des programmes et fonds de l'Union européenne mis à disposition durant l'année n-2. Contrairement au CFP 2014-2020, la Commission n'a pas précisé les domaines de politique auxquels cet instrument devrait s'appliquer⁴¹. Une réserve de crise de l'Union permanente et générale de ce type supprimerait la nécessité de solutions ad hoc telles que les fonds fiduciaires. Le Parlement souhaiterait que cet instrument soit renforcé par rapport à la proposition de la Commission. Parmi d'autres modifications, le Parlement exige que soit réalimentée la réserve de l'Union pour les engagements avec un montant équivalent aux recettes des amendes et pénalités.

En outre, la Commission propose d'élargir la portée géographique de l'action de la réserve d'aide d'urgence de façon à inclure aussi bien les opérations à l'extérieur de l'Union qu'à l'intérieur de celle-ci (50 % de la dotation pour chaque type d'opération sur les neuf premiers mois de chaque année). Cette mesure permettrait d'optimiser les allocations budgétaires et apporterait un renforcement budgétaire urgent à des programmes du CFP tels que le Fonds «Asile et migration», le Fonds pour la sécurité intérieure, rescEU/Mécanisme de protection civile de l'Union ou la sécurité des aliments dans le cadre du programme du marché unique. Comme pour les autres instruments de flexibilité spéciaux, le renforcement financier de la réserve d'aide d'urgence proposé par la Commission (+74 %) n'est pas suffisant pour le Parlement européen (qui propose +190 %).

En ce qui concerne la flexibilité intégrée à la législation relative aux programmes de dépenses de l'Union, la Commission propose différentes mesures sur la base des principes de simplification, de complémentarité et de synergie. Par exemple, l'autorisation de la modification des enveloppes financières de programmes de dépenses pluriannuels sous la même rubrique permettrait une augmentation des 10 % actuels du montant convenu pour toute la durée du programme à 15 % (à l'exception des programmes préalloués et des projets de grande envergure — point 16 de la proposition d'accord interinstitutionnel)⁴². D'autres modifications visant à renforcer la flexibilité au sein de programmes et entre différents programmes sont précisées dans les propositions législatives relatives aux fonds et programmes concernés. C'est le cas par exemple des fonds de cohésion, pour lesquels le règlement portant dispositions communes prévoit une reprogrammation (spécifiquement limitée) des fonds entre priorités ou entre les catégories de régions admissibles à l'aide de l'Union européenne dans un État membre donné (article 14, article 19, paragraphe 5, et article 105). De même, des mesures d'augmentation de la flexibilité ont aussi été proposées pour d'autres programmes de dépenses, notamment le Fonds «Asile et migration», l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, entre les deux piliers de la politique agricole commune et InvestEU (compartiment des États membres). Pour certains programmes, tels que le nouvel instrument global de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, la Commission a proposé des réserves intégrées (facilité thématique) à utiliser en réponse aux défis émergents ou pour les nouvelles priorités⁴³.

Les autres modifications de l'architecture du CFP susceptibles d'améliorer l'agilité des dépenses de l'Union ont une portée limitée ou une incidence difficile à évaluer. La Commission n'a proposé

⁴¹ Le Parlement européen a proposé la réserve de l'Union dès 2016, et la Commission a ensuite intégré cette mesure au réexamen à mi-parcours du CFP 2014-2020. Les États membres ont toutefois rejeté la réserve proposée au niveau du Conseil.

⁴² Proposition d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, [COM\(2018\) 323 final](#), Bruxelles, 2 mai 2018.

⁴³ Pour plus de détails, voir les propositions de règlements pour les programmes de dépenses ou l'annexe à la communication de la Commission européenne intitulée «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](#).

aucune modification de facteurs déterminants de la flexibilité budgétaire tels que la durée du CFP ainsi que les intervalles de réexamen et de révision à mi-parcours. La prise de décision requise pour mobiliser les instruments de financement ne serait pas non plus simplifiée de manière significative. Par ailleurs, contrairement aux attentes du Parlement, la Commission n'a pas proposé de mesures permettant de réutiliser les montants perçus au titre d'amendes pour infraction aux règles de concurrence.

Parmi les modifications qui pourraient avoir une incidence sur la flexibilité générale du CFP figurent:

- la nouvelle structure des rubriques et programmes du CFP. Le nombre de rubriques est passé de 5 à 7, et le nombre de programmes a été réduit de 58 à 37. Comme évoqué ci-dessus, les modifications apportées à la structure peuvent déterminer les possibilités de transferts entre rubriques et au sein de rubriques et entre les programmes et fonds. Une modification potentiellement significative à cet égard concerne le budget de la politique de cohésion et consiste à fusionner les fonds sous le Fonds social européen+ et à isoler la dotation en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale sous un sous-plafond plutôt qu'une sous-rubrique⁴⁴. Le Parlement européen accepte la structure générale proposée par la Commission;
- les marges laissées sous les rubriques sont généralement plus élevées que dans le CFP actuel. Au niveau des rubriques individuelles, la marge la plus élevée par rapport à la dotation des rubriques (6,6 %) est laissée sous la rubrique 4 «Migration et gestion des frontières» et sous la rubrique 5 «Sécurité et défense». Ces domaines de dépenses ont subi les pressions les plus importantes dans le CFP 2014-2020. Le Parlement estime toutefois que les marges devraient augmenter dans toutes les rubriques du CFP;
- l'écart entre les crédits d'engagement et de paiement a diminué (passant de 5,5 % dans le CFP 2014-2020 à 2,6 % dans le CFP 2021-2027), ce qui pourrait réduire le risque d'arriérés de paiement. Vu la crise des paiements sur les premières années du CFP 2014-2020 et le volume sans précédent d'engagements en cours prévu à la fin du budget annuel 2020, le Parlement européen réclame un niveau (global et annuel) adéquat pour les plafonds des paiements;
- la proposition réduit de 73 % actuellement à environ 64 % la part de montants préalloués dans le CFP total, c'est-à-dire des montants fixés pour sept ans dans le cadre des budgets de la cohésion et de l'agriculture;
- en raison de l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'Union⁴⁵, les plafonds définis dans la décision relative aux ressources propres doivent augmenter respectivement à 1,29 % et 1,35 % du RNB de l'EU-27 pour les paiements et les engagements. Cette mesure offrirait une plus grande disponibilité et flexibilité dans le plafond des ressources propres.

La proposition de budgétisation du Fonds européen de développement répond à une demande de longue date du Parlement européen. La position de négociation du Parlement européen sur le CFP 2021-2027 prévoit d'indiquer ce fonds et d'autres éléments hors budget dans le budget de l'Union afin d'assurer un contrôle correct des finances publiques et une prise de décision transparente. Le Parlement est opposé à la création d'instruments de financement intergouvernementaux qui contournent la procédure budgétaire et portent atteinte à ses

⁴⁴ Pour plus de détails, voir M. Sapała, [Cohesion fund, values and economic and monetary union in the 2021-2027 MFE](#), EPRS, Parlement européen, mai 2019.

⁴⁵ Le FED (30,5 milliards d'euros) est un outil intergouvernemental pour la coopération au développement avec le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il ne fait actuellement pas partie du budget de l'Union. Pour plus d'informations sur la budgétisation du FED, voir A. D'Alfonso, [European Development Fund. Joint cooperation and the EU budget: out or in?](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2014.

prérogatives. C'est pourquoi, dans certains cas, le Parlement a modifié les procédures de mobilisation des instruments de flexibilité pour faire en sorte que les décisions soient prises conjointement par le Parlement et le Conseil.

La Cour des comptes européenne a évalué favorablement certaines des propositions décrites ci-dessus. Du point de vue de l'augmentation de la capacité budgétaire à réagir aux circonstances imprévues, la Cour est favorable à une augmentation du plafond des ressources propres, à une réduction de la différence entre les crédits de paiement et les crédits d'engagement, à la suppression des limites imposées à la marge globale des paiements et à une augmentation de la taille et du champ d'application des instruments spéciaux et de la marge globale pour les engagements⁴⁶.

4.2. La flexibilité dans le CFP 2021-2027 selon le «cadre de négociation»

Le Conseil n'a pas encore présenté sa position sur la proposition de CFP pour la période 2021-2027. Les résultats des travaux menés au niveau technique et au conseil «Affaires générales» sous la direction des présidences successives du Conseil sont repris dans un projet de «cadre de négociation». Ce document «vivant» inclut un certain nombre de questions horizontales et spécifiques que les négociations devront aborder et qui nécessiteront probablement des orientations politiques de la part des dirigeants de l'Union siégeant au Conseil européen.

La dernière version de ce document, datée du 5 décembre 2019, donne une indication des idées en matière de flexibilité budgétaire actuellement envisagées au sein du Conseil (tableau 4)⁴⁷. Selon ce document, le Conseil reconnaît que «[l']Union doit pouvoir faire face à des circonstances exceptionnelles, qu'elles soient internes ou externes». Le document cite la flexibilité comme l'un des principes fondamentaux du CFP 2021-2027. Il rejette toutefois l'idée d'un réexamen à mi-parcours du CFP, une position contraire aussi bien à la proposition de la Commission qu'à la position du Parlement. Celui-ci demande une révision à mi-parcours obligatoire et légalement contraignante faisant suite à une évaluation du fonctionnement du CFP.

Le Conseil envisage en outre de réorganiser la structure des dispositions en matière de flexibilité et de créer deux types principaux d'instruments de flexibilité⁴⁸:

- les instruments spéciaux thématiques, permettant une réaction financière supplémentaire à des événements imprévus spécifiques dans des circonstances clairement définies. Cette catégorie comprend deux instruments: le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (186 millions d'euros par an) et la réserve de solidarité et d'aide d'urgence (920 millions d'euros par an). Conformément au point de vue de la Commission et du Parlement, le champ d'application élargi du FEM inclurait la numérisation et l'automatisation en tant que causes de chômage, et deux instruments du CFP 2014-2020, le Fonds de solidarité de l'Union européenne et la réserve d'aide d'urgence, seraient fusionnés pour créer la réserve de solidarité et d'aide d'urgence. Ce nouvel instrument couvrirait les États membres de l'Union, les pays candidats à l'adhésion et d'autres pays tiers traversant des situations d'urgence et des crises humanitaires;

⁴⁶ Cour des comptes européenne, [Synthèse des remarques de la Cour des comptes européenne concernant les propositions législatives de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel \(CFP\)](#), février 2019.

⁴⁷ Sur la base des points 120-125 du «cadre de négociation» présenté par la présidence finlandaise du Conseil le 5 décembre 2019 ([14518/1/19 REV 1](#)).

⁴⁸ Tous montants présentés aux prix de 2018.

- les instruments spéciaux non thématiques, qui comprennent deux instruments, un dispositif de marge unique (DMU) et un instrument de flexibilité. Le nouveau DMU fusionnerait la marge globale pour les engagements, la marge globale pour les paiements et la marge pour imprévus existant actuellement. L'utilisation de cet instrument est soumise à de nombreuses conditions et restrictions. Conçu comme une mesure de derniers recours, l'instrument de flexibilité permettrait la prise en charge de dépenses d'engagement imprévues précises et des paiements correspondants qui ne pourraient être financés autrement. Le plafond annuel serait fixé à 772 millions d'euros et serait disponible jusqu'à l'exercice n+2.

La section du projet de «cadre de négociation» consacrée aux marges budgétaires et à la programmation aborde également certains aspects de flexibilité législative, comme la proposition d'augmenter de 10 % à 15 % l'écart possible par rapport aux montants de référence pour les programmes pluriannuels ou encore la flexibilité intégrée des programmes et fonds couverts par le règlement portant dispositions communes, InvestEU et le nouvel instrument global de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

5. Enseignements à tirer et voie à suivre

L'architecture des instruments et mécanismes de flexibilité du budget de l'Union est très complexe. Le degré de flexibilité ou de rigidité du budget dépend de l'existence d'instruments spécifiques, et il est déterminé par un certain nombre de caractéristiques supplémentaires du système budgétaire. Il est donc très difficile de trouver un juste équilibre entre flexibilité et prévisibilité dans le budget à long terme de l'Union, la recherche de cet équilibre reste un point très controversé dans les processus budgétaires. Sur la base de l'analyse ci-dessus et d'une étude réalisée pour la commission des budgets du Parlement européen⁴⁹, on peut tirer plusieurs enseignements importants de l'utilisation des dispositions en matière de flexibilité dans le CFP 2014-2020. Par exemple:

- La flexibilité permet une affectation plus efficace des ressources. Elle peut être utile quand il s'agit de réagir rapidement à une crise imprévue (en particulier pour les instruments au-delà des plafonds) et quand il est nécessaire de modifier les priorités de dépenses en raison des processus politiques ou économiques.
- Plus le budget de l'Union est réduit (plus les plafonds du CFP sont bas), plus la flexibilité requise est importante. La conservation d'un niveau approprié de marges sous ces plafonds revêt donc une importance vitale pour fournir cette flexibilité.
- L'exécution des budgets annuels au titre du CFP 2014-2020 s'est rapprochée des limites de dépenses. Faute de marges suffisantes, la flexibilité était limitée, ce qui souligne la nécessité d'un instrument de flexibilité couvrant des dépenses clairement définies et impossibles à financer dans les limites des plafonds fixés.
- La clarification du traitement des paiements issus de l'utilisation des instruments de flexibilité spéciaux (voir section 3.2.2) revêt une importance capitale pour calculer correctement le plafond des paiements et pour éviter une nouvelle crise des paiements.
- Le réexamen à mi-parcours du CFP et la possibilité de redéfinir les priorités de dépenses, y compris la possibilité de procéder à des réaffectations et de modifier les plafonds, constituent un outil de flexibilité important, surtout lorsque la durée du CFP est relativement longue et ne correspond pas aux cycles politiques des principales institutions de l'Union européenne.

⁴⁹ The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility, Direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, novembre 2017.

Ces hypothèses transpirent, à des degrés divers, dans la proposition de la Commission européenne et dans la position de négociation du Parlement européen pour le CFP 2021-2027. La dernière version du «cadre de négociation» présentée par la présidence finlandaise du Conseil donne une idée des options abordée au niveau des États membres. Toutefois, vu la longueur des négociations, qui suivent plus ou moins le même calendrier que celles relatives au CFP 2014-2020, on peut s'attendre à ce que la question de la flexibilité soit une nouvelle fois tranchée dans les phases finales du processus. Pendant ce temps, les résultats des élections européennes et les premiers mois de la période postélectorale ont déjà apporté de nouveaux éléments et de nouvelles exigences budgétaires au débat sur le CFP 2021-2027. Cette situation renforcera probablement encore la nécessité d'un système financier européen plus réactif et ajustable. Il reste à voir si cette question, comme dans le cas des négociations sur le CFP 2014-2020, jouera un rôle essentiel dans la conclusion d'un accord.

Références

Becker S., The EU budget and the MFF between flexibility and unity, [in:] Features and challenges of the EU budget. A multidisciplinary analysis, (ed.) L. Zamparini, U. Villani-Lubelli, Edward Elgar, 2019.

Benedetto G., The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?, *Journal of Public Policy* (2013), 33:3, 345-369.

OCDE, [Budgeting and public expenditure in OECD countries 2019](#), Éditions OCDE, Paris 2019.

OCDE, [Budgeting practices and procedures in OECD Countries](#), Éditions OCDE, 2014.

Règlement (UE, Euratom) [n° 1311/2013](#) du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884).

Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ([2013/C 373/01](#)).

Commission européenne, 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](#), 2 mai 2018, Bruxelles.

Commission européenne, Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final, Bruxelles, 2 mai 2018 (Exposé des motifs).

Résolution du Parlement européen du [14 novembre 2018](#) sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 — Position du Parlement en vue d’un accord.

D’Alfonso, A., [2014-2020 Multiannual Financial Framework \(MFF\): Mid-term revision](#), [Briefing](#), EPRS, Parlement européen, 2017.

[Success stories: the use of the EU Flexibility Instrument in the Multi-annual Financial Framework 2007-2013](#), [Analyse approfondie](#), Direction générale des politiques internes, département thématique D, affaires budgétaires, Parlement européen, 2015.

[The next Multiannual Financial Framework \(MFF\) and its Flexibility](#), Direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, novembre 2017.

Annexe 1 — Flexibilité dans le CFP 2021-2027: proposition de la Commission européenne et position du Parlement européen

Flexibilité/article dans la proposition	Proposition de la Commission européenne	Position de négociation du Parlement européen
Instruments visant à maximiser l'utilisation des marges et des plafonds (tous les montants en prix de 2018)		
Marge globale pour les engagements (article 12)	<p>Remplacée par une réserve de l'Union</p> <p>Disponible pour 2022-2027</p> <p>Financée par les marges restantes à l'exercice n-1 et, à compter de 2023, par les dégagements des programmes et fonds de l'Union européenne réalisés durant l'exercice n-2</p> <p>Champ d'application non limité à une rubrique ou un type d'action en particulier (contrairement au CFP actuel, où la marge était utilisée à l'appui des objectifs en matière de croissance et d'emploi)</p>	<p>À remplacer par une réserve de l'Union pour les engagements</p> <p>À mettre à disposition pour 2021-2027 (y compris les montants issus d'engagements pris dans le CFP actuel)</p> <p>Financée par les engagements non exécutés de l'exercice n-1, les dégagements effectués durant l'exercice n-2, les engagements budgétaires suspendus de l'exercice n-3 (suspension liée à la conditionnalité macroéconomique et à l'état de droit) et les recettes des amendes et pénalités</p> <p>À la fin de la dernière année du CFP (2027), les montants restant dans la réserve devraient être reportés dans le CFP suivant jusqu'en 2030.</p>
Marge globale pour les paiements (article 4)	<p>Financée par la différence entre les paiements exécutés et le plafond de l'exercice n-1</p> <p>Instrument sans restrictions quant au montant d'ajustement des plafonds (à compter de 2022).</p>	<p>Soutient la proposition; la marge globale pour les paiements devrait permettre un report complet des marges de paiement dans l'ensemble du CFP, sans restrictions.</p>
Marge pour imprévus (article 14)	<p>Un instrument de dernier recours maintenu au niveau de 0,03 % du RNB de l'Union</p>	<p>L'affectation annuelle maximale devrait être ajustée à la hausse, à 0,05 % du RNB de l'Union</p>

	<p>Les montants mobilisés devront être entièrement compensés par rapport aux marges existantes dans une ou plusieurs rubriques du CFP pour l'exercice financier en cours ou les exercices futurs.</p> <p>L'application de la marge pour imprévus ne peut pas dépasser les plafonds du CFP</p>	<p>Sans compensation obligatoire</p> <p>Peut être mobilisée à la fois pour les engagements et pour les paiements, ou uniquement pour les paiements</p>
Instruments de flexibilité spéciaux hors CFP		
	Tant les engagements que les paiements au titre de ces instruments devraient être comptabilisés au-dessus des plafonds du CFP.	<p>Cette proposition est conforme à la position du PE</p> <p>Les montants annulés des instruments spéciaux devraient être réaffectés vers tous les instruments spéciaux, et pas uniquement vers l'instrument de flexibilité;</p>
Instrument de flexibilité (article 13)	<p>Augmentation du montant annuel à 1 milliard d'euros (+45 %)</p> <p>Possibilité d'utiliser les montants annulés des autres instruments dans cette catégorie (réserve d'aide d'urgence, Fonds de solidarité de l'Union européenne et Fonds européen d'ajustement à la mondialisation)</p> <p>Maintien de la possibilité d'utiliser les montants inutilisés des exercices précédents jusqu'à l'exercice n+3</p> <p>Maintien de la procédure de mobilisation</p>	<p>Augmentation du montant annuel à 2 milliards d'euros (+190 %)</p> <p>Possibilité d'utiliser les montants annulés des autres instruments de flexibilité spéciaux</p>
Réserve d'aide d'urgence (article 11)	<p>Dotation rehaussée à 600 millions d'euros par an (+74 %)</p> <p>Couvrirait les États membres de l'Union en plus des pays extérieurs aux frontières de l'Union</p> <p>Ne vise pas à combattre les conséquences de crises liées au marché dans l'agriculture</p> <p>Tout comme dans la situation actuelle, les montants inutilisés devraient être reportés d'un exercice au suivant (n+1)</p>	<p>Dotation rehaussée à 1 milliard d'euros par an (+190 %)</p> <p>Favorable à une portée géographique plus large</p> <p>Réclame la suppression des restrictions imposées aux interventions visant à combattre les crises dans l'agriculture</p>

	Le 1 ^{er} octobre de chaque année, un quart au moins du montant annuel devrait rester disponible pour couvrir les besoins qui se manifestent jusqu'à la fin de l'année.	Une réserve d'au moins 150 millions d'euros devrait subsister au 1 ^{er} octobre de chaque année
Fonds de solidarité de l'Union européenne (article 10)	Augmentation du montant annuel à 600 millions d'euros (+4,5 %)	La dotation devrait augmenter à 1 milliard d'euros par an (+74 %). Les crédits en faveur du fonds devraient être inscrits au budget à titre de provision. Mobilisation conjointe de l'instrument par le Parlement et le Conseil (y compris une proposition de transfert vers les lignes budgétaires concernées)
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (article 9)	Augmentation du montant annuel du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation à 200 millions d'euros (16,1 %) Élargissement du champ des interventions couvertes par le fonds (de manière à inclure de nouveaux facteurs sources de chômage et de déplacements d'emplois, comme la numérisation et l'automatisation) et <u>révision</u> du règlement FEM en conséquence La mobilisation et l'utilisation des montants annulés resteraient inchangées	Est favorable au montant annuel proposé et à un élargissement du champ d'intervention Mobilisation conjointe par le Parlement et le Conseil (y compris une proposition de transfert vers les lignes budgétaires concernées)
Flexibilité législative		
Flexibilité à l'intérieur de rubriques (accord interinstitutionnel, paragraphe 16)	Flexibilité à l'intérieur de rubriques: lors de la rédaction du projet de budget, l'autorité budgétaire européenne peut s'écarter de 15 % maximum (contre 10 % à l'heure actuelle) du montant de référence (l'enveloppe financière du programme fixée par le règlement relatif au programme en question), ce qui accroît la flexibilité au sein des rubriques	La proposition de la Commission européenne est conforme à la position du PE
Flexibilité fondée sur la législation sectorielle (propre à chaque fonds)	Modifications augmentant la flexibilité, par exemple dans la gestion des fonds de cohésion, du fonds «Asile et migration», de l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, entre les deux piliers de la politique agricole commune, dans le nouvel instrument global de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, etc.	La position du Parlement dépend du programme ou du fonds concerné et se trouve dans ses positions individuelles relatives aux propositions législatives.

Flexibilité fondée sur les paramètres du CFP

Flexibilité fondée sur les paramètres du CFP		
Durée	CFP septennal couvrant la période 2021-2027	<p>Période de sept ans acceptée comme solution transitoire pour la dernière fois</p> <p>Le Parlement est favorable à un passage progressif à une période de 5 + 5 ans, avec une révision obligatoire à mi-parcours</p> <p>Espère l'adoption des modalités détaillées au moment de la révision à mi-parcours en 2023</p>
Réexamen/révision à mi-parcours	Le réexamen à mi-parcours devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2023 et peut, le cas échéant, être accompagné d'une proposition de révision du règlement (la proposition ne modifie pas la règle actuelle)	<p>Une révision à mi-parcours légalement contraignante et obligatoire sur la base d'une évaluation du fonctionnement du CFP devrait être proposée par la Commission au plus tard le 1^{er} juillet 2023</p> <p>Les enveloppes nationales préallouées ne peuvent pas être réduites</p> <p>Le réexamen devra prendre en considération des aspects spécifiques parmi lesquels les objectifs climatiques, l'intégration systématique des objectifs de développement durable des Nations unies, l'intégration de la dimension de genre dans les budgets ou encore les conséquences des mesures de simplification pour les bénéficiaires</p>

L'instauration en 1988 des CFP dans le système budgétaire de l'Union européenne a renforcé la prévisibilité financière et facilité l'élaboration de programmes de dépenses pluriannuels mais a dû être contrebalancée par des mesures assurant une certaine flexibilité et la capacité à réagir aux situations imprévues. Au fil des années, ces instruments et mécanismes de flexibilité ont évolué et ont prouvé leur utilité. Les occasions d'y recourir ont été fréquentes, les crises et les défis auxquels l'Union se trouvait confrontée nécessitant des actions impossibles à financer dans le respect des plafonds de dépenses limités des CFP.

L'expérience acquise dans la mise en œuvre du CFP 2014-2020 a démontré que, à défaut de mécanismes de flexibilité adéquats et sans possibilité de réviser le CFP à mi-parcours, il serait impossible d'atteindre les objectifs stratégiques et de réagir adéquatement aux crises et événements imprévus, en particulier dans les domaines de la migration et de la sécurité.

La flexibilité des budgets européens a déjà constitué un point important des négociations en vue du CFP 2021-2027. Les principaux acteurs — la Commission européenne, le Parlement et le Conseil — ont des points de vue divergents sur l'amélioration et la conception de ces instruments de flexibilité. Il reste à voir si cette question, comme dans le cas des négociations sur le CFP 2014-2020, jouera un rôle essentiel dans la conclusion d'un accord.

Publication du Service de recherche pour les députés
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.



PE 646.138
ISBN 978-92-846-6131-2
doi:10.2861/66393