



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 10 juin 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NOTE

Origine: la présidence

Destinataire: Conseil

Objet: Avenir de l'Europe

- Rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux

Les délégations trouveront ci-joint le rapport de la présidence sur l'état d'avancement des travaux menés sous la présidence belge sur la question visée en objet, qui sera présenté en point "Divers" lors de la session du Conseil des affaires générales du 25 juin 2024.

PUBLIC

Rapport de la présidence belge sur l'état d'avancement des travaux concernant l'avenir de l'Europe

I. Introduction

Comme l'ont indiqué les chefs d'État et de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Grenade (6 octobre 2023) et le Conseil européen dans ses conclusions des 14 et 15 décembre 2023¹, parallèlement aux efforts de réforme déployés par les pays qui aspirent à devenir membres, l'UE doit mettre en place en interne les travaux préparatoires et les réformes nécessaires, en vue de rendre l'UE plus forte et de renforcer la souveraineté européenne. Dans le même ordre d'idées, le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023 a estimé que la réussite de l'intégration européenne exige que les politiques de l'Union soient adaptées à l'avenir et financées de manière durable, sur la base des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, et que les institutions de l'UE continuent à fonctionner de manière efficace. Le Conseil européen a également décidé qu'il adopterait, d'ici l'été 2024, des conclusions sur une feuille de route pour les travaux futurs sur les réformes internes.

Dans ce cadre, afin de soutenir les travaux du Conseil européen, et en s'appuyant sur les travaux menés sous les présidences suédoise et espagnole, la présidence belge a facilité, entre janvier et juin 2024, les travaux sur l'avenir de l'Europe et, en particulier, sur les réformes internes de l'UE. Elle a procédé à des échanges de vues lors de la réunion informelle des directeurs généraux pour les affaires européennes des 18 et 19 janvier, du Conseil des affaires générales du 19 mars et de la session informelle du Conseil des affaires générales du 30 avril. Cette dernière comprenait des sessions consacrées à l'État de droit et à d'éventuels éléments constitutifs en vue d'une feuille de route sur les réformes internes. Dans le même temps, la présidence a nourri la réflexion en profondeur en organisant des événements spécifiques, à savoir, les 14 et 15 mars, un séminaire à l'intention des directeurs des affaires institutionnelles de l'UE sur les potentialités des traités de l'UE en ce qui concerne le processus décisionnel de l'UE, ainsi que, le 29 avril, la conférence annuelle sur le budget de l'UE, organisée conjointement avec la Commission, axée sur le rôle du budget de l'UE dans la préparation de l'Europe à l'avenir, et suivie d'un séminaire au niveau des experts.

II. Principaux enseignements

À la suite des discussions susmentionnées sur les différents aspects des réformes internes de l'UE, plusieurs enseignements peuvent être tirés, qui pourraient apporter une précieuse contribution aux travaux du Conseil européen et des prochaines présidences du Conseil.

¹ EUCO 20/23.

L'UE telle que nous la connaissons n'a pas été conçue pour l'ordre mondial polarisé et fragmenté d'aujourd'hui. Au cours de la présidence belge, il est apparu que la nécessité de réformes découlait en réalité du triple défi que doit relever l'UE, à savoir 1) maintenir et améliorer son fonctionnement interne et sa capacité d'agir, 2) s'adapter à un nouvel environnement géopolitique et à un monde en mutation rapide, et 3) se préparer à l'élargissement, afin de donner à tous les citoyens actuels et futurs de l'UE la perspective durable d'une Union qui favorise et garantit leur prospérité et leur sécurité. Cette logique devrait rester l'épine dorsale de nos travaux futurs.

A. Valeurs de l'UE

L'UE est avant tout une Union de valeurs, fondée sur le respect de l'État de droit et de la démocratie. Tant l'UE que les pays qui aspirent à en devenir membres doivent veiller en permanence à ce que l'État de droit reste au cœur de l'UE elle-même et du processus d'adhésion. Il convient donc de continuer à utiliser les mécanismes existants de manière rapide et efficace afin de protéger les valeurs de l'UE dès qu'elles sont menacées. Les États membres ont estimé, entre autres, que la boîte à outils en matière d'État de droit était déjà bien équipée et que, si elle était utilisée au maximum de son potentiel, elle permettrait de réaliser de nouveaux progrès. Il est nécessaire de poursuivre la réflexion sur la manière de renforcer encore ces outils afin de garantir le respect constant de l'État de droit dans l'ensemble de l'UE. Dans le même temps, une révision des traités à cet égard n'est pas jugée souhaitable à ce stade. L'importance que revêt le Parquet européen a été soulignée et un soutien fort a été exprimé en faveur d'une coopération étroite entre les pays candidats et le Parquet européen. Les États membres ont également insisté sur l'efficacité de la conditionnalité financière, tout en mettant en avant que certaines procédures pourraient bénéficier d'une clarification supplémentaire. En outre, les États membres ont souligné le rôle crucial que joue la société civile et la nécessité de clarifier la procédure prévue à l'article 7 du TUE, en particulier en ce qui concerne le calendrier et l'éventuelle suspension des droits. Enfin, les États membres pourraient soutenir l'inclusion des pays candidats dans le dialogue annuel sur l'État de droit.

B. Politiques de l'UE

Les États membres ont estimé que les travaux sur les réformes internes devraient examiner toutes les politiques pertinentes de l'UE. Il devrait s'agir à la fois des politiques les plus susceptibles d'être affectées par l'élargissement et des politiques qui nécessitent d'être adaptées aux évolutions futures, y compris à la suite de la succession de crises en Europe. Il convient de mener cette réflexion en tenant compte des objectifs stratégiques à long terme pour le prochain cycle institutionnel, ainsi que d'autres défis et tendances, en gardant à l'esprit une perspective à plus long terme. En particulier, le marché unique, la compétitivité de l'UE, la politique agricole commune et la politique de cohésion ont été spécifiquement mis en avant comme des politiques fondamentales de l'UE nécessitant un examen attentif. Des politiques telles que la liberté, la sécurité et la justice, la politique étrangère et

de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont également été mentionnées comme essentielles dans ce contexte. Les États membres ont également souligné l'importance que revêtent les politiques sectorielles visées dans la déclaration de Grenade, telles que la compétitivité, la défense et l'industrie de la défense, la sécurité économique, la préparation aux crises et la transition écologique et numérique. À cet égard, le recours à la prospective stratégique est essentiel pour que les décideurs politiques restent sur la bonne voie.

Les États membres ont par ailleurs insisté sur l'importance de disposer d'évaluations, d'analyses et de données. Les prochains réexamens approfondis des politiques de la Commission², le rapport d'Enrico Letta sur l'avenir du marché unique et le prochain rapport de Mario Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne ont été mentionnés dans ce contexte.

C. Budget de l'UE

Compte tenu des besoins de financement découlant des défis actuels et futurs, le budget de l'UE jouera un rôle central dans la réalisation de nos priorités communes de l'UE et pour l'UE en tant qu'acteur géopolitique. Il a été largement reconnu que le futur budget de l'UE devra être débattu et déterminé en fonction du contexte général du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Il a été recommandé la prudence quant à une approche de statu quo pour les prochaines négociations sur le CFP.

En ce qui concerne le volet des dépenses du budget de l'UE, le caractère innovant des instruments fondés sur la performance combinant réformes et investissements alimente actuellement le débat sur la forme des futurs instruments de dépense de l'UE. Par ailleurs, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience. Parallèlement, les États membres ont également demandé des moyens concrets d'alléger la charge administrative liée à la mise en œuvre des fonds de l'UE.

En ce qui concerne le volet des recettes du budget de l'UE, il n'a été réalisé aucun progrès pour parvenir à une décision unanime sur la proposition ajustée de nouvelles ressources propres présentée par la Commission le 20 juin 2023, malgré les conclusions du Conseil européen du 1^{er} février 2024 réaffirmant l'engagement de l'Union à continuer d'œuvrer à la mise en place de nouvelles ressources propres. Dans la mesure où la date butoir fixée au 1^{er} janvier 2028 pour commencer le remboursement du principal des fonds Next Generation EU approche rapidement, il sera essentiel de progresser sur le volet des recettes du budget de l'UE. Nombreux sont ceux qui estiment que les négociations sur les nouvelles ressources propres devraient aller de pair avec les négociations sur le CFP pour l'après-2027, mais d'autres cherchent encore à parvenir à un accord

² Le 20 mars 2024, la Commission a adopté une communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, qui constitue sa contribution dans la perspective de l'adoption, d'ici l'été 2024, des conclusions du Conseil européen sur une feuille de route pour les travaux futurs, et jette les bases de ses réexamens approfondis des politiques prévus pour le début de l'année 2025.

avant la proposition pour le prochain CFP. Plusieurs États membres ont indiqué que la répartition équitable de la charge entre les États membres devrait rester l'élément principal guidant l'introduction de nouvelles ressources propres, la clé RNB constituant un objectif clair afin d'éviter un jeu à somme nulle entre les États membres. Les États membres ont également donné la préférence à de véritables ressources propres qui ne proviennent pas (déjà) des budgets nationaux.

D. Gouvernance de l'Union européenne

La nécessité pour l'UE de conserver et d'améliorer sa capacité d'action en termes de fonctionnement interne a été confirmée lors de plusieurs réunions. Dans le même temps, un soutien général s'est dégagé pour une approche pragmatique, soulignant la nécessité d'explorer les possibilités et les souplesses que les traités actuels de l'UE offrent à cet égard. La présidence a recueilli un large soutien pour élargir le champ des discussions sur les procédures décisionnelles au sujet plus large de la gouvernance, qui couvre également les efforts de réforme visant à améliorer les méthodes de travail générales et le fonctionnement de l'UE et de ses institutions, depuis la conception des politiques et les analyses d'impact jusqu'à la mise en œuvre. Ces efforts de réforme devraient améliorer à la fois la force exécutoire et l'exécution des politiques et de la législation de l'UE.

La possibilité d'accroître le recours au vote à la majorité qualifiée dans certains (sous-)domaines politiques (tels que la PESC, les politiques sociales, la fiscalité et le marché intérieur) en faisant appel aux clauses passerelles prévues par les traités a recueilli un certain soutien. L'importance d'un mécanisme d'accompagnement pour préserver les intérêts vitaux des États membres a été rappelée.

Lorsque la règle de vote est l'unanimité, la possibilité d'un recours accru à l'abstention constructive dans le cadre de la PESC a été étudiée. Une autre voie envisagée consistait à encadrer l'usage des droits de veto par un engagement politique des membres du Conseil à ne recourir à leurs droits de veto que pour des raisons essentielles et indiquées de politique nationale directement liées à l'acte en question, conformément au principe de coopération loyale. La solution consistant à ce que les États membres s'engagent politiquement à motiver leur vote lorsqu'ils font usage de leur droit de veto a également été étudiée.

E. Travaux futurs sur les réformes internes de l'UE

Lors de sa réunion de fin juin 2024, le Conseil européen devrait adopter des conclusions sur une feuille de route pour les travaux futurs sur les réformes internes, comme indiqué dans ses conclusions des 14 et 15 décembre 2023.

Afin de contribuer aux travaux du Conseil européen, les États membres ont débattu d'éventuels éléments constitutifs quant à cette feuille de route lors des sessions du Conseil des affaires générales et lors de la réunion informelle du Conseil des affaires générales, sur la base d'une note de la présidence.

L'approche de la présidence a reçu un large soutien de la part des États membres. Dans ce contexte, plusieurs États membres ont évoqué les trois facteurs qui sous-tendent le programme de réformes internes, soulignant la nécessité pour l'UE d'être prête à relever les défis futurs. L'idée a été largement soutenue que les travaux sur les réformes devraient se concentrer sur les valeurs, les politiques, le budget et la gouvernance de l'UE, tandis que le budget serait traité en tenant compte des négociations à venir sur le CFP. La discussion sur une éventuelle adaptation formelle des procédures décisionnelles nécessitera plus de temps. Les États membres ont souligné l'importance de mieux communiquer avec les citoyens dans ce contexte, afin de s'assurer que le public soutient les réformes.

Dans le droit-fil de ces discussions, les éléments envisageables en vue d'une feuille de route suggérée par la présidence figurent à l'annexe du présent rapport sur l'état d'avancement des travaux.

Éléments à envisager dans l'optique d'une feuille de route sur les réformes internes

Comme l'a rappelé le Conseil européen lors de sa réunion des 23 et 24 juin 2022, l'intégration de nouveaux États membres dans l'UE dépend du respect des critères de Copenhague¹ sous leurs différents aspects: i) ceux qui concernent les pays candidats; et ii) celui qui concerne l'UE elle-même, et qui porte sur sa capacité à maintenir et à approfondir son propre développement, y compris sa capacité à intégrer de nouveaux membres.

Conformément à la déclaration de Grenade, le Conseil européen a déclaré qu' "[à] mesure que l'Union s'élargit, la réussite de l'intégration européenne exige que les politiques de l'Union soient adaptées à l'avenir et financées de manière durable, sur la base des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, et que les institutions de l'UE continuent à fonctionner de manière efficace"², et que l'élargissement et les réformes internes "devaient progresser en parallèle, pour faire en sorte que tant les futurs États membres que l'UE soient prêts au moment de l'adhésion"³.

Le but de la présente note est de fournir des éléments à envisager dans l'optique de la feuille de route pour les travaux futurs sur les réformes internes, qui doit être adoptée par le Conseil européen d'ici l'été 2024. Dans le prolongement des efforts déployés par les présidences suédoise et espagnole, ces éléments se fondent sur les discussions sur l'avenir de l'Europe qui ont eu lieu lors de la session du Conseil des affaires générales (du 19 mars 2024), de la réunion informelle des ministres des affaires européennes (du 30 avril 2024) et de la réunion informelle des directeurs généraux chargés des affaires européennes (du 19 janvier 2024), ainsi que sur la communication de la Commission sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, adoptée le 20 mars 2024.

Principes essentiels

- L'objectif fondamental des réformes est de présenter l'UE à l'ensemble de ses citoyens, actuels et futurs, sous la perspective durable d'une Union qui favorise et garantit leur prospérité et leur sécurité, grâce à l'unité et à la solidarité, ainsi qu'à la coopération loyale et inclusive, dans le respect du principe de subsidiarité.
- Le programme de réformes internes repose sur trois facteurs:
 - La nécessité pour l'UE de conserver et d'améliorer sa capacité d'agir, en ce qui concerne son fonctionnement interne.

¹ Conseil européen de Copenhague, 21 et 22 juin 1993, conclusions de la présidence.

² Conclusions du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023.

³ Conclusions du Conseil européen des 21 et 22 mars 2024.

- La nécessité pour l'UE de s'adapter à un nouvel environnement géopolitique et à un monde en mutation rapide.
- La nécessité pour l'UE de se préparer à l'élargissement. Le processus de réforme devrait se dérouler parallèlement au processus d'élargissement. Le processus d'élargissement est fondé sur le mérite et suit son propre rythme.
- Dans le cadre des travaux sur les réformes internes et l'amélioration de la gouvernance de l'UE, il convient d'étudier toutes les flexibilités et possibilités.
- La feuille de route devrait définir de manière pragmatique le processus de travail sur les réformes internes et rester flexible, et pourrait être complétée et développée selon les besoins.
- Les travaux sur les réformes internes de l'UE devraient se fonder sur les quatre blocs suivants: les valeurs de l'UE en tant que cadre fondamental et général, les politiques de l'UE, le budget de l'UE (en tenant compte des négociations sur le CFP) et la gouvernance de l'UE.
- Des calendriers politiques, plutôt que des délais artificiels ou absolus, pourraient être inclus dans la feuille de route, notamment le programme stratégique, la proposition de la Commission pour le prochain CFP, attendue en juillet 2025, ainsi que les réexamens approfondis des politiques par la Commission, prévus pour 2025.
- Le processus devrait être mené par les États membres à différents niveaux:
 - Le Conseil européen devrait piloter le processus, fournir des orientations stratégiques et donner des instructions au Conseil des affaires générales.
 - Le Conseil des affaires générales devrait préparer les discussions du Conseil européen, assurer le suivi des orientations et des instructions du Conseil européen et coordonner les contributions éventuelles d'autres formations du Conseil, si nécessaire.
 - Le Coreper devrait préparer les discussions du Conseil des affaires générales et du Conseil européen sur cette question.
 - Il serait possible d'envisager que des experts/hauts fonctionnaires des États membres soutiennent les travaux du Conseil sur cette question.
- Ce processus mené par les États membres devrait être soutenu par la présidence du Conseil, en coopération avec le SGC.
- Les réflexions sur les réformes nécessitent des analyses, des évaluations et des données. En particulier, la contribution de la Commission sera importante, à commencer par sa communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement (du 20 mars 2024) et ses prochains réexamens approfondis des politiques (prévus pour 2025), ainsi que par d'autres évaluations et rapports éventuels (par exemple, le rapport de haut niveau sur l'avenir du marché unique et le rapport sur l'avenir de la compétitivité européenne). En outre, le Parlement européen a adopté, le 29 février 2024, une résolution sur l'approfondissement de l'intégration européenne dans la perspective des futurs élargissements.
- La communication, la transparence vis-à-vis des citoyens et leur participation sont importantes dans ce contexte afin de s'assurer du soutien du public à l'égard du processus. Les préparatifs à entreprendre par les pays candidats, d'une part, et par l'UE, d'autre part, devraient être clairement expliqués aux citoyens. Il en va de même pour les avantages offerts par l'élargissement et les réformes internes de l'UE, en particulier en ce qui concerne les mesures prises pour relever les défis qui y sont liés.

Principales étapes

Étape n° 1: définition des ambitions à long terme et des objectifs communs d'une UE élargie et à l'épreuve du temps, capable d'agir efficacement face à une nouvelle réalité géopolitique et à des défis de plus en plus complexes, ainsi que des moyens de les atteindre (cet exercice englobe le programme stratégique 2024-2029, qui doit être adopté par le Conseil européen en juin 2024, mais ne s'y limite pas).

Étape n° 2: réflexions sur d'éventuelles réformes concernant 1) les valeurs de l'UE, 2) les politiques de l'UE, 3) le budget de l'UE et

4) la gouvernance de l'UE:

1. Valeurs de l'UE: réfléchir à la manière de renforcer davantage les outils et processus existants de l'UE afin de veiller au respect et à la protection de l'État de droit et des valeurs fondamentales dans l'ensemble de l'UE.
2. Politiques de l'UE: nous devons continuer à recenser, définir, élaborer et réexaminer les politiques de l'UE, y compris, entre autres, le marché unique, la compétitivité et les politiques clés connexes, les transitions écologique et numérique, la politique agricole commune, la politique de cohésion, l'espace de liberté, de sécurité et de justice et la politique étrangère et de sécurité commune. Les réflexions devraient être étayées par des données, en particulier les prochains réexamens approfondis des politiques de la Commission, attendus pour 2025. Outre l'incidence de l'élargissement, les priorités stratégiques recensées dans le programme stratégique devraient également être prises en compte.
3. Budget de l'UE: ainsi que la Commission l'a annoncé dans sa communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, l'élargissement sera l'un des thèmes pris en compte dans la proposition à venir de la Commission relative au prochain CFP (2028-2035), attendue pour juillet 2025. Compte tenu des discussions sur le prochain CFP, nous devrions nous pencher sur la manière dont le futur budget de l'UE devrait/pourrait évoluer, notamment dans le cadre d'une éventuelle réforme du système des ressources propres.
4. Gouvernance de l'UE: nous devrions étudier les possibilités et les flexibilités offertes par le cadre actuel du traité, en ce qui concerne notamment:
 - les méthodes de travail des institutions, de la conception et de l'analyse des politiques à la mise en œuvre et à l'application;
 - la capacité de décision du Conseil, qui pourrait, au fil du temps, être améliorée par le déclenchement de clauses passerelles liées à des mécanismes de sauvegarde appropriés, et par l'encadrement du recours aux droits de veto;
 - le fait de procéder à une intégration graduelle, facilitant une mise en œuvre progressive, mais aussi réversible, des mesures, droits et obligations au fil du temps, sur la base des instruments juridiques pertinents, tout en reconnaissant pleinement que l'objectif ultime du processus d'adhésion est une adhésion pleine et entière, et tout en préservant pleinement l'intégrité de l'Union;
 - le fait d'autoriser les mécanismes permettant à certains États membres de coopérer plus étroitement dans des cas spécifiques (dans le cadre, par exemple, de la coopération renforcée), tout en maintenant l'ouverture et l'inclusion et en respectant les principes fondamentaux et l'intégrité de l'Union, y compris le marché unique.

Étape n° 3: réflexions sur les instruments et les moyens permettant d'introduire ces éventuelles réformes. Dans ce contexte, dans sa récente communication sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement, la Commission a annoncé d'éventuelles propositions de réforme de fond dans différents secteurs, sur la base des résultats des examens.