

Rapport spécial

Le paysage financier de l'Union européenne

Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VIII
Introduction	01 - 20
L'évolution du paysage financier de l'UE	01 - 13
Le paysage financier de l'UE aujourd'hui	14 - 20
Étendue et approche de l'audit	21 - 25
Observations	26 - 92
En 2021, le paysage financier de l'UE est une juxtaposition de différents éléments	26 - 53
Des raisons légitimes de créer de nouveaux instruments, mais dans nombre de cas sans évaluation préalable appropriée	27 - 37
Une multiplicité de dispositifs de gouvernance, de sources de financement et de passifs éventuels	38 - 53
Dans le paysage financier de l'UE, l'obligation de rendre compte publiquement n'est que partiellement respectée	54 - 66
L'UE prévoit l'établissement de rapports intégrés, mais ces derniers ne couvrent pas tous les instruments	54 - 57
Un déficit d'audit existe en ce qui concerne la performance des instruments non couverts par les droits d'audit de la Cour	58 - 61
Absence de contrôle démocratique par le Parlement européen sur les instruments non couverts par le plafond des ressources propres	62 - 66
Les possibilités de simplifier le paysage financier de l'UE ne sont pas pleinement exploitées	67 - 92
Le CFP 2021-2027: la rationalisation du paysage financier de l'UE a bien progressé	68 - 79
Un assortiment complexe d'instruments d'assistance financière	80 - 92
Conclusions et recommandations	93 - 99

Annexes

Annexe I – Volume et capacité des instruments analysés par nos soins

Annexe II – Les passifs éventuels et le fonds commun de provisionnement

Annexe III – Instruments pour lesquels la Cour des comptes européenne ne dispose pas de droits d’audit explicites

Annexe IV – Mécanismes de flexibilité budgétaire

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d’audit

Synthèse

I Le paysage financier de l'UE a évolué au fil des décennies. Si le budget de l'Union et les instruments qui y sont pleinement intégrés constituent le cœur de cet assemblage, il faut aussi compter avec des instruments extrabudgétaires. Ces nouveaux instruments se sont multipliés au cours des 15 dernières années, une évolution qui répond essentiellement à différentes crises et résulte aussi de contraintes d'ordre juridique et pratique concernant l'utilisation des instruments existants. Face à cette prolifération, il nous est apparu opportun de réaliser une analyse d'ensemble de ce paysage financier.

II Les parties prenantes au paysage financier de l'UE ont porté une attention considérable à son degré d'efficacité et de transparence dans la perspective d'une éventuelle réforme institutionnelle. Le Parlement européen a notamment décrit le paysage financier de l'UE comme une galaxie de fonds et d'instruments gravitant autour du budget de l'Union.

III Notre audit visait à donner un aperçu de la conception des dispositifs actuels, ainsi qu'à recenser les possibilités de simplification et de rationalisation du paysage financier de l'UE, sur la base d'une analyse des instruments sélectionnés. Nous avons cherché à déterminer si la multiplication et la diversité des instruments qui le composent sont justifiées. Aux fins de cet audit, nous avons examiné les raisons de la création d'instruments en dehors du budget de l'UE. Nous nous sommes aussi penchés sur la question de savoir si les modalités existantes garantissent un contrôle public adéquat du financement des politiques de l'UE et si des mesures appropriées sont prises pour améliorer leur intégration dans le paysage financier de l'UE pendant la période 2021-2027.

IV Nous concluons que, même si la création de nouveaux types d'instruments était justifiée, le paysage financier de l'UE ressemble à une mosaïque en raison de l'approche fragmentaire qui caractérise sa mise en place.

V Nous avons constaté que le paysage financier de l'UE est composé de nombreux instruments, avec divers dispositifs de gouvernance et sources de financement, ainsi qu'une couverture différente des passifs éventuels, donnant ainsi lieu à une juxtaposition d'éléments disparates. En général, des raisons valables ont justifié la création de ces instruments. Cependant, pour la plupart d'entre eux, la bonne pratique consistant à inclure des éléments probants attestant clairement que l'option et les caractéristiques retenues étaient les plus adéquates n'a pas été suivie.

VI Nous avons aussi constaté que l'UE a instauré l'établissement de rapports financiers intégrés, mais que ceux-ci ne couvrent pas tous les instruments. La Cour des comptes européenne n'est pas habilitée à auditer certains des instruments qui ne relèvent pas du budget de l'Union. Pour plusieurs d'entre eux, nous avons observé un déficit d'audit concernant leur performance et une absence de contrôle par le Parlement européen. C'est pourquoi le paysage financier de l'UE ne permet que partiellement de respecter l'obligation de rendre compte.

VII Nous prenons acte des progrès accomplis récemment dans le regroupement de plusieurs instruments. Cependant, les possibilités de simplification n'ont pas encore été pleinement exploitées, en particulier pour les instruments fournissant une assistance financière.

VIII Nous recommandons à la Commission:

- a) de veiller à ce que tout nouvel instrument qu'elle propose comporte une évaluation des caractéristiques et de l'option retenues, ainsi que de partager cette bonne pratique avec le Conseil;
- b) de rassembler et de publier les informations sur le paysage financier global de l'UE;
- c) de proposer l'intégration du Fonds pour la modernisation dans le budget de l'UE;
- d) de proposer l'intégration et le regroupement des instruments d'assistance financière existants.

Introduction

L'évolution du paysage financier de l'UE

01 Dans les années 50 ont été instituées la Communauté européenne du charbon et de l'acier (traité de 1951¹), la Communauté économique européenne (traité CEE de 1957²) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (traité Euratom de 1957³), dotées de personnalités juridiques, de dispositifs de gouvernance et de budgets distincts. Le traité CEE de 1957 a également institué la Banque européenne d'investissement (BEI) en tant qu'entité distincte chargée d'exercer le rôle de « bras prêteur » de la CEE, ainsi que le Fonds européen de développement (FED) avec son propre budget pluriannuel en vue d'octroyer des subventions et des prêts à certains pays tiers.

02 Jusqu'en 1970, les différents budgets étaient intégrés dans celui de la CEE, formant ainsi un budget unique pour les Communautés (le budget général). Ce dernier couvrait les dépenses administratives et opérationnelles et était utilisé essentiellement pour financer des programmes de dépenses. La majeure partie du budget de l'UE sert d'ailleurs à financer des programmes de dépenses, afin d'octroyer des subventions, des aides ou d'autres formes de soutien financier non remboursable à des bénéficiaires. Au 1^{er} janvier 2021, il existait 43 programmes de dépenses financés par le budget de l'UE.

03 Le traité de Luxembourg de 1970⁴ a en outre donné lieu au remplacement progressif des contributions des États membres par un système de « ressources propres » (part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et droits de douane). Dans les années 70, le budget général a par ailleurs commencé à être utilisé pour apporter de nouveaux types d'aides financières. Premièrement, le « nouvel instrument communautaire » a permis aux Communautés d'octroyer des prêts, de prendre des participations et de fournir d'autres aides financières remboursables à des petites et moyennes entreprises. Deuxièmement, le budget général a été utilisé pour garantir des prêts accordés par la BEI pour des objectifs microéconomiques dans les pays méditerranéens. Troisièmement, à la suite du choc pétrolier de 1973, le budget général des Communautés a servi à garantir les

¹ [Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.](#)

² [Traité instituant la Communauté Économique Européenne.](#)

³ [Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.](#)

⁴ [Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.](#)

emprunts et les prêts destinés à fournir une assistance financière à des États membres en difficulté (grâce au mécanisme de soutien à la balance des paiements, ci-après «la BDP»).

04 Le traité de Bruxelles de 1975⁵ a établi l'autorité budgétaire, composée du Conseil et du Parlement européen et chargée d'adopter le budget général et d'en contrôler l'exécution. Ce traité a aussi confié à la Cour des comptes européenne la mission de contrôler toutes les recettes et dépenses. En outre, les États membres ont créé les premières agences décentralisées. Ces dernières exécutent des tâches techniques, scientifiques ou d'encadrement, qui aident les institutions de l'UE à élaborer et à mettre en œuvre des politiques. La plupart des agences décentralisées sont financées par le budget de l'Union ou fournissent leurs services en échange de redevances/frais/taxes; et elles sont auditées par la Cour des comptes européenne et contrôlées par l'autorité budgétaire. Au 31 décembre 2021, l'UE comptait 35 agences décentralisées.

05 En 1988, le Conseil et le Parlement européen ont arrêté le premier budget à long terme, à savoir les perspectives financières 1988-1992⁶, qui ont introduit une limite annuelle aux dépenses budgétaires générales appelée «plafond des ressources propres»⁷ et exprimée en pourcentage du produit national brut (PNB) des États membres (1,2 % pour 1992).

06 Dans le cadre des perspectives financières 1993-1999⁸, les États membres se sont accordés sur des limites annuelles pour les dépenses relatives à l'agriculture, aux actions structurelles, aux politiques internes, à l'action externe, aux dépenses administratives ainsi qu'aux réserves (les «rubriques»). Ils ont également convenu qu'une nouvelle ressource propre fondée sur le PNB servirait de ressource d'équilibrage pour le budget de l'UE.

⁵ [Traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.](#)

⁶ [Accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.](#)

⁷ [Article 3 de la décision 88/376/CEE, Euratom du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés.](#)

⁸ [Accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.](#)

07 Les perspectives financières 2000-2006⁹ comportaient une réforme administrative qui prévoyait de nouveaux mécanismes de gestion financière, y compris la création d'agences exécutives (au nombre de sept à la fin de 2021) chargées de gérer certains programmes de dépenses relevant de la gestion directe de la Commission. De plus, le revenu national brut (RNB) a remplacé le PNB comme base de calcul pour la ressource propre d'équilibrage.

08 Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2007-2013¹⁰ a accru les dotations des réserves d'urgence (instruments spéciaux), à savoir en particulier le nouveau Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour aider les travailleurs après une restructuration; le Fonds de solidarité de l'Union européenne pour faire face aux catastrophes naturelles majeures; ainsi que la réserve pour aides d'urgence destinée à réagir aux crises dans des pays tiers. L'UE a aussi créé les premiers partenariats public-privé, financés par elle-même et des partenaires de l'industrie ou des pouvoirs publics, dans le but d'atteindre des objectifs technologiques spécifiques (les initiatives technologiques conjointes).

09 En outre, la crise financière de la période 2008-2010 a entraîné un recours accru aux instruments d'assistance financière. En 2009, les États membres ont réactivé le mécanisme de soutien à la BDP pour octroyer des prêts à des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro. En 2010, pour la zone Euro, les États membres ont établi: le mécanisme de prêt à la Grèce fondé sur des prêts bilatéraux coordonnés; le Fonds européen de stabilité financière (FESF) utilisé pour fournir une assistance à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce et fondé sur des garanties directes pour des prêts par des États membres dont la monnaie est l'euro; ainsi que le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) destiné à soutenir tout pays de l'UE confronté à de graves difficultés financières et fondé sur des prêts garantis au moyen du plafond des ressources propres. En 2012, les États membres dont la monnaie est l'euro ont établi le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui reprend du MESF et du FESF les fonctions d'octroi d'une nouvelle assistance financière dans la zone euro.

10 Pour le CFP 2014-2020¹¹, les États membres et l'UE sont convenus de recourir davantage aux instruments conçus pour tirer parti d'autres sources de finances publiques

⁹ [Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.](#)

¹⁰ [Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière.](#)

¹¹ [Règlement \(UE, Euratom\) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.](#)

et privées. Des fonds fiduciaires ont notamment été créés en dehors du budget de l'UE, combinant des contributions provenant de celui-ci et des financements d'autres donateurs dans le but de fournir une aide extérieure à des pays spécifiques. L'UE a aussi étendu son utilisation des partenariats public-privé dans les secteurs de la recherche et de l'innovation, en remplaçant les anciennes initiatives technologiques conjointes par des entreprises communes (au nombre de huit au 31 décembre 2021). De plus, elle a décidé de recourir davantage aux contributions provenant de son budget pour créer des «réserves» de financement, afin de permettre à des partenaires financiers tels que la BEI d'octroyer des prêts, de prendre des participations ou de fournir d'autres aides financières remboursables pour des projets et des entreprises (instruments financiers).

11 Pendant la période susmentionnée, les garanties budgétaires de l'UE ont été utilisées pour lever des fonds destinés à fournir un soutien remboursable à l'investissement, à la fois au sein et en dehors de l'Union, notamment dans le cadre du mandat de prêt extérieur de la BEI en 2014 pour appuyer des projets d'investissement dans des pays tiers, dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) en 2015 pour stimuler la croissance économique et la compétitivité à long terme dans l'UE, et dans le cadre du Fonds européen pour le développement durable (FEDD) en 2016 pour soutenir le développement durable en Afrique et dans le voisinage de l'UE. En 2020, pour faire face aux effets socioéconomiques de la COVID-19, les États membres et l'UE ont créé SURE, un instrument d'emprunt et de prêt, destiné à fournir un «soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence». Au titre de cet instrument, des prêts aux États membres sont garantis au moyen du plafond des ressources propres. Les États membres ont aussi fourni des garanties qui couvrent 25 % du montant total de ces prêts. En outre, l'UE a institué le Fonds de résolution unique (FRU), qui ne relève pas de son budget mais est financé par des contributions perçues auprès des établissements bancaires pour aider à gérer la situation des banques en défaillance.

12 Pour la période 2021-2027 en cours, l'UE a adopté un paquet législatif relatif aux finances de l'UE, dont le règlement fixant ce CFP¹², ainsi que la législation sectorielle qui l'accompagne et régit les programmes de dépenses de l'UE. Le FED a été intégré au budget de l'UE, et le programme InvestEU a remplacé l'EFSI et les instruments financiers gérés au niveau central. Les États membres ont établi et financé la facilité européenne pour la paix (FEP) en dehors du budget de l'UE afin de couvrir certains coûts relatifs à la politique de sécurité et de défense commune. De plus, les instruments spéciaux de l'UE ont été actualisés et leur utilisation a été étendue. Le Conseil a par ailleurs créé

¹² Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (le «règlement sur le CFP 2021-2027»).

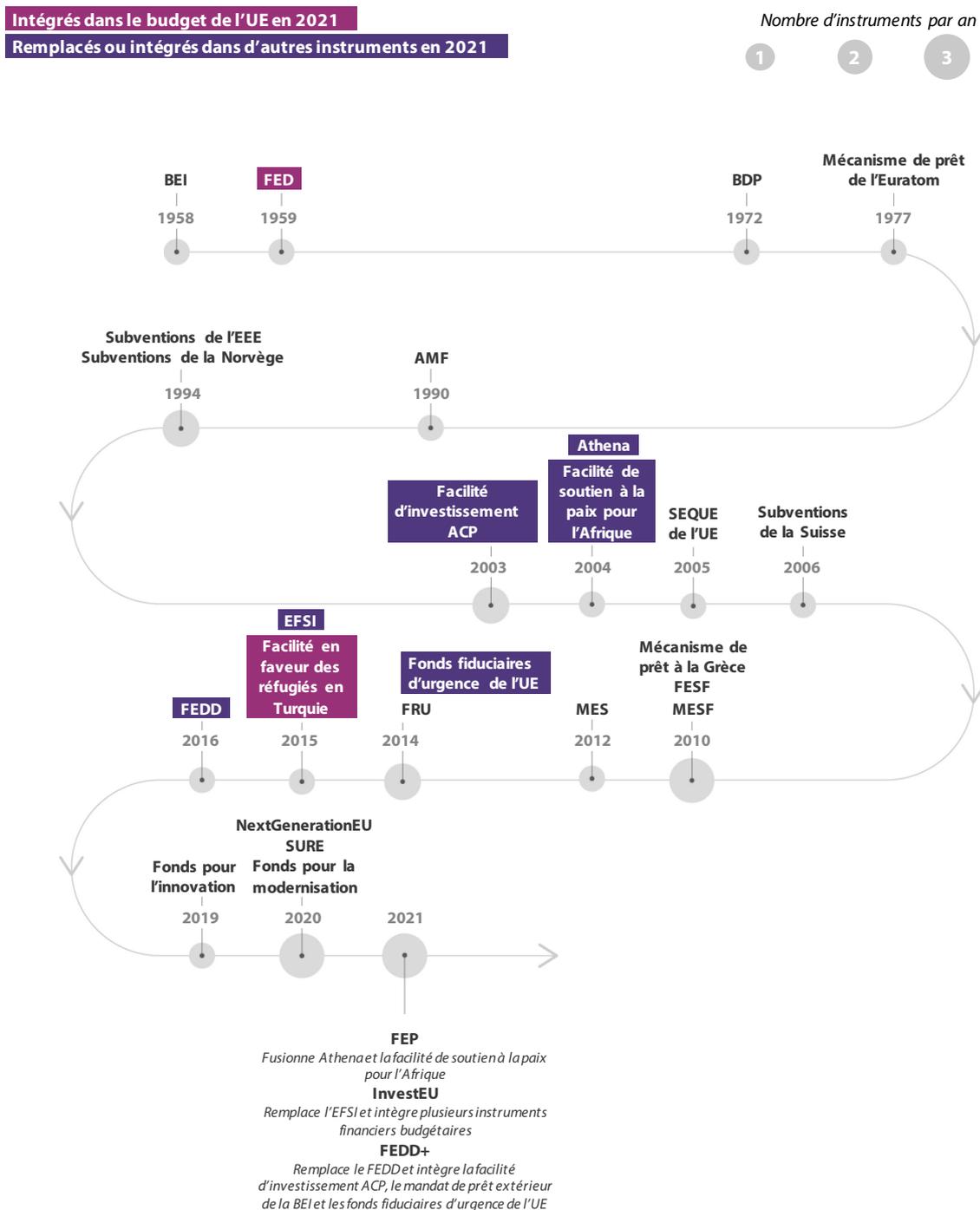
NextGenerationEU afin de fournir, au cours de la période allant de 2021 à 2026, des fonds supplémentaires de l'UE et de financer ainsi les dépenses et investissements nécessaires pour faire face aux conséquences économiques de la COVID-19. En 2022, la Cour a publié les avis 07/2022¹³ et 08/2022¹⁴ sur des propositions de la Commission et du Conseil concernant l'établissement, respectivement, de l'Assistance macrofinancière plus et du Fonds social pour le climat.

13 Dans le présent rapport, nous entendons par «instrument» tous les types de financement de politiques de l'UE désignés par les substantifs «instrument», «mécanisme», «fonds», «facilité» ou «dotation» dans les actes législatifs de l'Union. Nous utilisons aussi le terme «instrument» pour désigner des types spécifiques de financement fournis par des institutions telles que le MES et la BEI. La *figure 1* présente la chronologie de la création des instruments décrits aux points précédents et montre la multiplication du nombre de ces instruments au cours des 15 dernières années.

¹³ [Avis 07/2022](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale.

¹⁴ [Avis 08/2022](#) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat, telle que modifiée par le Conseil.

Figure 1 – Chronologie de la création des instruments



Remarque: Pour les noms complets, voir la liste des sigles, acronymes et abréviations ainsi que le glossaire.

Source: Cour des comptes européenne.

Le paysage financier de l'UE aujourd'hui

14 Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne énonce les principes clés de la gestion budgétaire¹⁵, décrits de manière plus détaillée dans le règlement financier¹⁶. L'**encadré 1** présente les principes budgétaires figurant dans le règlement financier. Les nouveaux instruments peuvent contrevenir à ces principes budgétaires de différentes manières. À titre d'exemple, établir un programme de dépenses au moyen d'un accord intergouvernemental enfreint le principe d'unité; allouer les recettes provenant de certaines sources à des dépenses spécifiques déroge au principe d'universalité; et la complexité inhérente à la prolifération des instruments ne sert pas les principes de performance et de transparence.

¹⁵ Article 310 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

¹⁶ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après le «règlement financier»).

Encadré 1

Principes budgétaires énoncés dans le règlement financier

Principes d'unité et de vérité budgétaire: le budget prévoit l'ensemble des recettes et des dépenses estimées nécessaires de l'Union.

Principe d'annualité: le budget est autorisé pour la durée d'un exercice qui commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre.

Principe d'équilibre: le budget est équilibré en recettes et en dépenses.

Principe d'unité de compte: le budget est établi en euros.

Principe d'universalité: l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses.

Principe de spécialité: les montants sont spécialisés par titres et chapitres.

Principes de bonne gestion financière et de performance: l'utilisation des montants est conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, et est axée sur la performance.

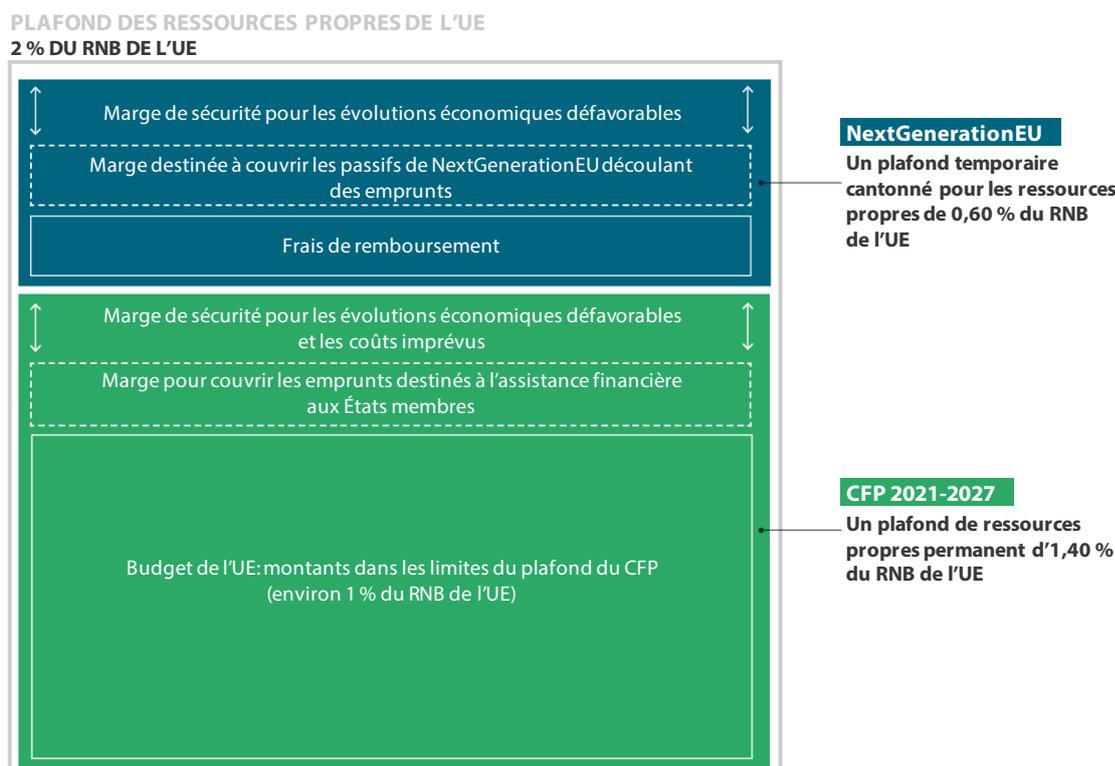
Principe de transparence: le budget est établi, exécuté, et fait l'objet d'une reddition de comptes dans le respect du principe de transparence.

15 Le budget de l'UE¹⁷ est adopté chaque année. Il doit respecter les limites en matière de dépenses¹⁸ définies dans le règlement sur le CFP et le «plafond» définitif des ressources que l'UE peut percevoir auprès des États membres, établi dans la décision relative aux ressources propres (voir [figure 2](#)) qui requiert l'unanimité au sein du Conseil et l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

¹⁷ Article 314 du TFUE.

¹⁸ Article 312 du TFUE.

Figure 2 – Le plafond des ressources propres



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la décision relative aux ressources propres et du règlement sur le CFP.

16 La différence entre les limites en matière de dépenses fixées dans le CFP et le plafond des ressources propres est appelée «marge de manœuvre». Une fois prise en considération la marge de sécurité destinée à couvrir les évolutions économiques défavorables éventuelles, cette marge de manœuvre sert à garantir les obligations financières et les pertes potentielles de l'UE (à savoir, les «passifs éventuels»). Afin de permettre à l'Union d'emprunter sur les marchés les fonds nécessaires pour NextGenerationEU, un plafond supplémentaire cantonné de 0,6 % du RNB de l'UE a été temporairement introduit dans la décision relative aux ressources propres. Le plafond du CFP pour les dépenses à effectuer sur le budget de l'UE (environ 1 %) représente à présent approximativement la moitié du plafond global des ressources propres (2 %).

17 Aux fins du présent rapport, nous considérons un instrument comme inclus dans le budget de l'Union lorsqu'il est pleinement financé (ou provisionné) conformément au règlement sur le CFP et s'il suit les modes d'exécution budgétaire définis dans le règlement financier¹⁹. Les instruments suivants sont pleinement intégrés dans le budget de l'UE:

- o les fonds et programmes de dépenses, les instruments financiers, ainsi que les agences et autres organismes (tels que les entreprises communes) de l'UE²⁰ financés sur le budget de celle-ci pour mettre en œuvre ses politiques;
- o les instruments spéciaux créés pour réagir à des événements et financés sur le budget de l'UE, tels que la réserve de solidarité et d'aide d'urgence, le dispositif de marge unique et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés (FEM);
- o les recettes affectées externes. Ce type particulier de recettes permet d'orienter des fonds supplémentaires depuis des sources externes vers le budget de l'UE pour des dépenses spécifiques. Elles viennent en sus du budget adopté et du CFP et doivent être affectées à une ligne budgétaire spécifique. Elles comportent les contributions financières de pays tiers, le Fonds pour l'innovation (qui mobilise des fonds en provenance du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) en faveur des technologies innovantes sobres en carbone), ainsi que la partie de NextGenerationEU octroyée sous la forme d'aides non remboursables et financée par des prêts;
- o les instruments de garantie budgétaire, tels qu'InvestEU et le Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+), dans le cadre desquels les appels à la garantie donnent lieu à des paiements sur le budget de l'UE dans les limites du plafond de la garantie.

18 Les instruments suivants ne relèvent pas du budget de l'Union (ils sont extrabudgétaires) et impliquent des emprunts et des prêts par l'UE, mais ils font l'objet de garanties au moyen du plafond des ressources propres:

- o les instruments d'assistance financière en faveur de pays tiers, tels que l'instrument d'assistance macrofinancière (AMF) et les prêts Euratom, dans le cadre desquels la Commission emprunte des fonds sur les marchés de capitaux et les prête aux pays

¹⁹ Article 62 du [règlement financier](#).

²⁰ Article 70 du [règlement financier](#).

bénéficiaires aux mêmes conditions (prêts adossés). Ces prêts sont en définitive couverts par le budget de l'UE;

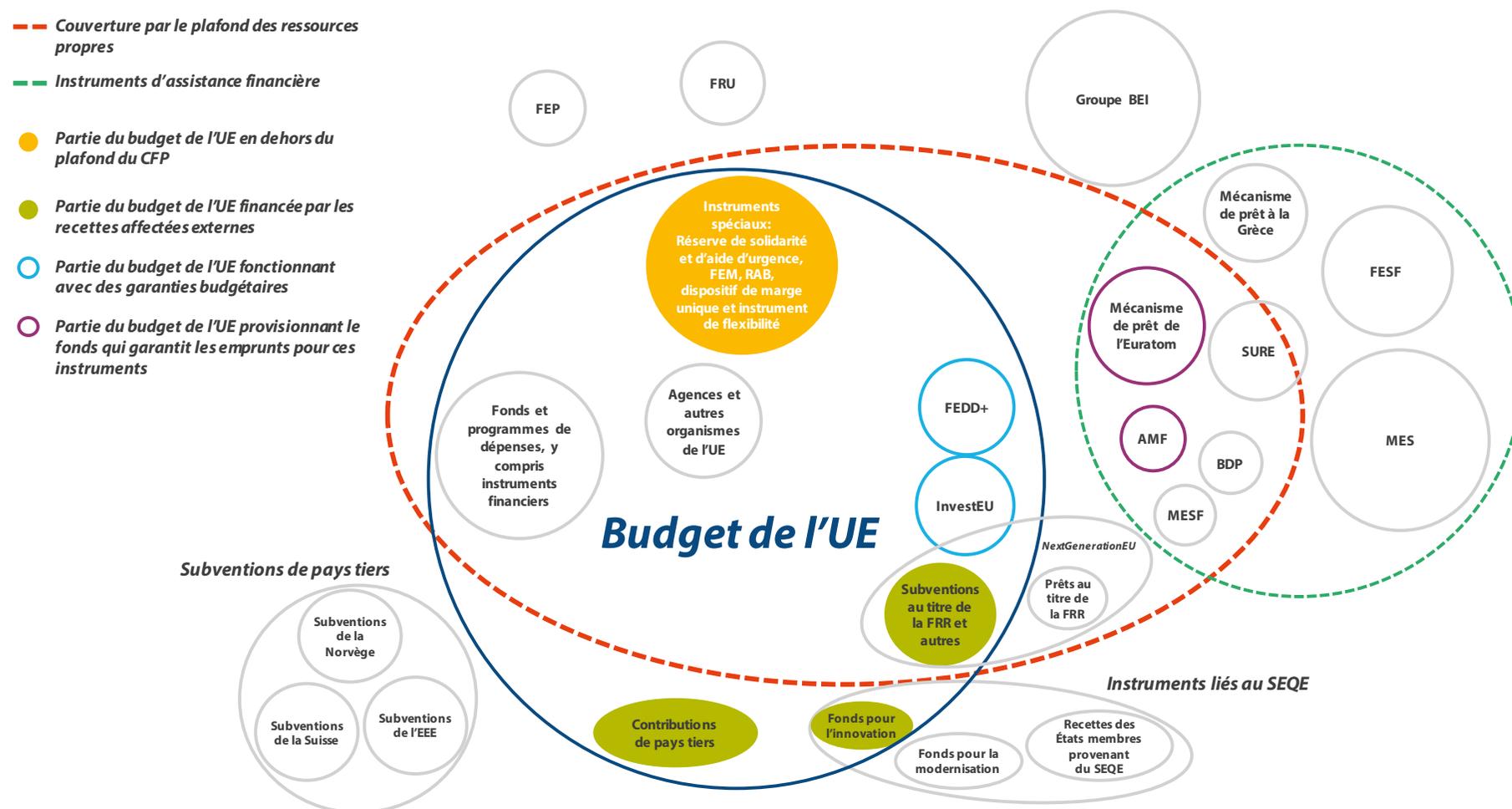
- l'assistance financière accordée aux pays de l'UE, tels que le mécanisme de soutien à la BDP, le MESF et SURE, qui fonctionnent aussi comme des prêts adossés;
- les prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) financés par les emprunts dans le cadre de NextGenerationEU.

19 Les instruments qui ne relèvent pas du budget de l'UE et ne sont pas couverts au moyen du plafond des ressources propres comportent:

- les instruments d'assistance financière relevant du MES, du FESF et du mécanisme de prêt à la Grèce, qui sont composés des capitaux, des garanties ou des prêts octroyés dans le cadre de traités ou d'accords intergouvernementaux;
- les divers instruments d'investissement remboursables du groupe BEI (opérations propres);
- d'autres instruments qui donnent les moyens de mettre en œuvre des politiques de l'UE:
 - la facilité européenne pour la paix (FEP);
 - le Fonds de résolution unique (FRU);
 - le Fonds pour la modernisation en faveur des États membres qui décarbonent leurs économies, ainsi que les dépenses des États membres destinées à réaliser la décarbonation grâce aux recettes provenant du système d'échange de quotas d'émission;
 - les subventions octroyées par des États de l'Espace économique européen, la Norvège et la Suisse à des États membres de l'UE afin de réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Espace économique européen et de l'UE.

20 Le Parlement européen a décrit le paysage financier actuel de l'UE, après des décennies d'évolution, comme une galaxie de fonds et d'instruments gravitant autour du budget de l'UE. La *figure 3* donne un aperçu du paysage financier de l'UE au 1^{er} janvier 2021. L'*annexe I* fournit des informations financières sur les instruments que nous avons inclus dans notre analyse, en particulier leur volume/capacité.

Figure 3 – Le paysage financier de l'UE au 1^{er} janvier 2021



Remarque: La taille des bulles dans la figure ne représente pas le volume réel des instruments (voir [annexe I](#)).

Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

21 Les parties prenantes au paysage financier de l'UE ont porté une attention considérable à son degré d'efficacité et de transparence dans la perspective d'une éventuelle réforme institutionnelle²¹. Notre audit vise à donner un aperçu de la conception des dispositifs actuellement en place, ainsi qu'à recenser les possibilités de simplification et de rationalisation de ce paysage financier.

22 Nous avons cherché à déterminer si le paysage financier de l'UE était conçu de manière cohérente. Nous avons en particulier examiné:

- s'il existait des raisons légitimes pour ne pas intégrer pleinement des instruments dans le budget de l'UE lors de leur création;
- si des dispositions adéquates en matière d'établissement de rapports, d'audit et de contrôle public ont été prises pour assurer que le paysage financier de l'UE puisse satisfaire à l'obligation de rendre compte;
- si, avec le temps, des mesures appropriées ont été prises pour améliorer l'unification du paysage financier de l'UE.

23 Dans le rapport, nous traitons des instruments, pour l'essentiel en marge du budget de l'UE, qui sont disponibles pour effectuer de nouvelles opérations au cours de la période 2021-2027, ou qui continuent de produire des actifs ou des passifs éventuels significatifs pour l'UE ou les États membres (voir liste à l'[annexe I](#)). Nous n'analysons pas les instruments qui sont pleinement intégrés au budget de l'Union et desquels ne résulte aucun passif éventuel, ou qui ne reposent pas essentiellement sur des recettes affectées externes, notamment les programmes de dépenses et les agences ou autres organismes financés sur le budget de l'UE. En outre, notre analyse ne porte pas sur les subventions et contributions de pays tiers au budget de l'UE²² ni sur les recettes des États membres

²¹ À titre d'exemple, voir l'étude intitulée *The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight*, réalisée à la demande du Parlement européen par le Centre d'études de la politique européenne, ainsi que le document intitulé *EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, établi par l'Institut universitaire européen en coopération avec le Centre Robert Schuman d'études avancées.

²² Document d'analyse 03/2021 intitulé «Contributions financières de pays tiers versées à l'UE et à des États membres».

provenant du SEQE, étant donné qu'elles sont directement dépensées par les États membres.

24 Aux fins de notre examen, nous nous sommes fondés sur les principes et règles budgétaires énoncés dans les traités, dans la décision relative aux ressources propres et dans le règlement financier. Comme critères de référence, nous avons utilisé les normes internationales, les meilleures pratiques et les recommandations sur la bonne gouvernance budgétaire et la gestion des finances publiques (par exemple celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques²³, du Fonds monétaire international²⁴, ainsi que du programme «Dépenses publiques et responsabilité financière» (ci-après le PEFA pour *Public Expenditure and Financial Accountability*²⁵)).

25 Nous avons examiné les propositions relatives aux différents instruments et les actes juridiques qui les ont institués. Nous avons mené des entretiens avec des fonctionnaires des services de la Commission responsables de la proposition de création des différents instruments ou de leur gestion. Nous avons aussi recueilli des informations auprès du Parlement européen, du Conseil, du MES et du groupe BEI afin de mieux comprendre le rôle des différentes parties prenantes dans le paysage financier de l'UE. En outre, nous avons consulté plusieurs experts en finances publiques de l'UE pour discuter de notre analyse et de nos conclusions d'audit préliminaires.

²³ Allen, R., et Radev, D., *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2007, volume 6/4, ainsi que les [dix principes de bonne gouvernance budgétaire de l'OCDE](#) (2015).

²⁴ Voir les notes et manuels techniques du Fonds monétaire international, en particulier ceux sur les [«fonds extrabudgétaires»](#).

²⁵ [Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques](#), en particulier les indicateurs PEFA 6, 10, 18 et 30.

Observations

En 2021, le paysage financier de l'UE est une juxtaposition de différents éléments

26 Comme le montre la [figure 3](#), le paysage financier de l'UE comporte un grand nombre de composantes diverses. Pour évaluer la mesure dans laquelle la multiplication et la diversité des instruments qui ne sont pas pleinement intégrés dans le budget de l'UE (voir [annexe I](#)) se justifient, nous examinons dans les points ci-dessous les raisons à l'origine de leur création, les dispositifs de gouvernance et les sources de financement correspondants.

Des raisons légitimes de créer de nouveaux instruments, mais dans nombre de cas sans évaluation préalable appropriée

La création de la plupart des instruments reposait sur un motif légitime

27 Les principes budgétaires établis dans le règlement financier²⁶, notamment le principe d'unité, disposent que le budget de l'UE doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des dépenses estimées nécessaires de l'Union européenne. La mise en place d'instruments en dehors du processus budgétaire devrait être légitime et dûment justifiée²⁷. Nous avons vérifié s'il existait une raison légitime justifiant le type d'instrument choisi et, le cas échéant, leur création en marge du budget de l'UE.

28 Nous avons constaté que, dans la plupart des cas, les circonstances juridiques, politiques ou économiques au moment de la création de chaque instrument justifiaient le fait qu'ils soient créés en dehors du budget. Les instruments fondés sur les emprunts et les prêts destinés à fournir une assistance financière (voir [figure 3](#)) ont dû être institués en marge du budget de l'UE, car aucun emprunt ne peut être souscrit dans le cadre de celui-ci. Ces instruments ont essentiellement été créés pour faire face à des crises. Le mécanisme de prêt à la Grèce était l'option choisie au niveau politique pour répondre rapidement aux besoins immédiats de ce pays en matière de financement. Le FESF a constitué une solution provisoire pour faire face à la crise de la dette souveraine de 2010. Le MES lui a succédé. En raison des divergences entre les États membres dont la monnaie

²⁶ Articles 6 à 38 du [règlement financier](#).

²⁷ Allen, R., et Radev, D., *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2007, volume 6/4, section V.

est l'euro et les autres, ces trois instruments ont été créés en dehors du plafond des ressources propres.

29 Le mécanisme de soutien à la BDP a aussi été institué au cours des années 70 en réponse à des crises et pour soutenir les États membres qui connaissent des difficultés de balance des paiements. De même, l'AMF a été mise en place pour fournir une assistance financière à des pays tiers. Le MESF a été établi à la même époque que le FESF et vise des objectifs identiques, mais il a pu bénéficier de la couverture au titre du plafond des ressources propres. SURE et NextGenerationEU ont constitué les réactions de l'UE aux répercussions économiques et sociales de la pandémie de COVID-19.

30 D'autres instruments ont été créés dans le cadre du budget en vue de pouvoir mobiliser des fonds de l'UE destinés à la constitution de garanties. Ils ont été institués de façon à permettre une utilisation des fonds du budget de l'UE pour octroyer une aide remboursable et mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'action de l'UE par les établissements financiers. Ce type d'aide va au-delà du soutien non remboursable généralement apporté au titre du budget de l'UE. Il est utilisé pour stimuler l'économie en réponse à des crises en comblant les déficits d'investissement recensés. InvestEU et le FEDD+ sont les deux instruments créés à cet effet.

31 L'établissement de la facilité européenne pour la paix en marge du budget de l'UE est justifié par les contraintes juridiques imposées par l'article 41, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE), qui interdit de financer au moyen du budget de l'UE des dépenses opérationnelles ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. La nature hors budget de la facilité permet aux États membres de surmonter cette limitation.

32 Le Fonds de résolution unique (FRU) est un dispositif de financement pour la résolution des défaillances bancaires. Il constitue l'une des mesures proposées pour renforcer le secteur bancaire européen et éviter les retombées de toute défaillance bancaire éventuelle qui aurait des conséquences négatives pour les déposants et les contribuables. Le financement intégral du FRU au moyen de contributions perçues auprès des banques de la zone euro (pour la mise en commun de fonds) explique que cet instrument ait été créé en marge du budget de l'UE.

33 Tant le Fonds pour la modernisation que le Fonds pour l'innovation sont financés par des recettes provenant du SEQE. Les principales caractéristiques de ces deux Fonds sont

énoncées dans la directive relative au SEQE²⁸ (voir [encadré 4](#)). Même s'ils fournissent tous les deux une aide non remboursable (de même que le budget de l'UE), leur création permet de financer des politiques de l'UE par la mise en commun de fonds qui seraient sinon utilisés exclusivement par les États membres. En outre, ces Fonds viennent en sus du budget de l'UE et du plafond du CFP (1 % du RNB de l'UE) et peuvent donc servir à fournir une aide non remboursable au-delà de ces limites.

Pour la majorité des instruments examinés, il n'est pas clairement démontré que l'option retenue était la plus efficiente

34 Il importe de procéder à une évaluation ex ante appropriée pour justifier la création d'un instrument et pour en évaluer l'efficacité potentielle. Dans l'UE, l'analyse d'impact joue un rôle majeur à cet égard et est prévue par le cadre pour une meilleure réglementation établi pour les initiatives de la Commission susceptibles d'avoir des incidences économiques, environnementales ou sociales importantes²⁹. Le cadre pour une meilleure réglementation anticipe des situations où une analyse d'impact ne peut être réalisée ou doit être abrégée ou simplifiée, par exemple en cas d'urgence sur le plan politique.

35 Nous avons constaté que, même si leur création était justifiée (voir points [27](#) à [32](#)), la forme choisie (y compris la nature extrabudgétaire des instruments) n'était pas étayée par des analyses d'impact ou par des évaluations ex ante du même ordre, dans la plupart des cas (dix des 16 instruments analysés par nos soins n'étaient pas appuyés par une analyse d'impact). Pour les instruments couverts par le plafond des ressources propres, la Commission a justifié cette absence d'analyse par le caractère urgent des propositions spécifiques de création des instruments (à savoir pour NextGenerationEU, SURE et le MESF). Pour les autres cas, nous considérons qu'une telle analyse d'impact aurait été utile, même si elle n'était pas formellement requise soit parce que l'instrument particulier ne constituait pas une initiative de la Commission (à savoir pour la facilité européenne pour la paix, le MES, le FESF et le mécanisme de prêt à la Grèce) soit parce que sa création était antérieure à l'exigence relative aux analyses d'impact (à savoir pour le mécanisme de soutien à la BDP, le mécanisme de prêt de l'Euratom et l'AMF).

²⁸ Articles 10 *bis* et 10 *ter* de la [directive 2003/87/CE](#).

²⁹ Voir le chapitre III intitulé *Guidelines on impact assessment*, p. 15, des [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), ainsi que l'[accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016](#).

36 En l'absence d'analyses d'impact appropriées ou d'autres évaluations du même ordre, il n'est d'ailleurs pas possible de faire valoir que la création d'un instrument en dehors du budget de l'UE convenait davantage que le recours à ce dernier, ni de démontrer que l'instrument proposé était le plus efficient (analyse coûts-avantages).

La plupart des instruments analysés par nos soins sont assortis de clauses de limitation dans le temps ou de réexamen

37 Le fait d'inclure des dispositions prévoyant une limitation dans le temps lors de l'élaboration d'un nouvel instrument constitue une bonne pratique et évite d'avoir des instruments inutiles ou superflus à long terme³⁰. La majorité des instruments que nous avons analysés comportaient une clause de limitation dans le temps précisant leur durée ou une clause de réexamen périodique imposant une réévaluation des raisons du maintien des instruments. Notre analyse a fait apparaître que ces clauses étaient appliquées comme le prévoient les actes législatifs. Cette pratique n'a exceptionnellement pas été suivie dans le cas du mécanisme de prêt de l'Euratom, qui ne prévoit pas ce type de clause (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Le mécanisme de prêt de l'Euratom: en l'absence de clause de réexamen, l'instrument risque de devenir obsolète

Le mécanisme de prêt de l'Euratom existe depuis 1977 et sa dernière révision date de 2006, lorsque sa base juridique a été adaptée de sorte à tenir compte de l'élargissement de l'UE. Cet instrument avait été créé afin d'octroyer des prêts aux États membres pour leurs projets d'investissement concernant les centrales nucléaires. Il a ensuite été étendu à certains pays tiers (actuellement la Russie, l'Ukraine et l'Arménie) pour des projets destinés à renforcer la sûreté et l'efficacité de leur parc nucléaire. Alors que la politique et les priorités de l'UE en matière d'énergie ont évolué et que le contexte géopolitique a enregistré bien des changements, la Commission et le Conseil n'ont jamais évalué au cours des 16 dernières années la nécessité de maintenir ce mécanisme.

³⁰ Allen, R., et Radev, D., *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2007, volume 6/4.

Une multiplicité de dispositifs de gouvernance, de sources de financement et de passifs éventuels

38 Les instruments devraient être aussi cohérents que possible, compte tenu de leurs caractéristiques spécifiques. L'existence d'un cadre commun énonçant des règles générales pour la création et l'harmonisation des dispositifs de gouvernance peut permettre d'accroître la transparence, la simplicité et l'efficacité du fonctionnement des instruments³¹.

Les dispositifs de gouvernance varient considérablement

39 Pour apprécier le degré de cohérence des instruments composant le paysage financier de l'UE, nous avons examiné les différents dispositifs de gouvernance en consultant les actes législatifs de base et en comparant le processus décisionnel pour des instruments similaires. Nous avons en outre analysé les implications des différents dispositifs de gouvernance.

40 Les divers instruments auxquels nous nous sommes intéressés reposent sur des actes fondateurs variés, qui vont de traités conclus par un groupe spécifique d'États membres (tels que celui instituant le MES, signé par les pays de la zone euro) à des règlements du Conseil (comme pour SURE). En l'absence de règlement cadre dans le cas de l'AMF (voir point **83**), les décisions sur l'octroi des prêts et sur les conditions correspondantes sont prises au cas par cas. Comme il n'existe pas de cadre commun pour la création de nouveaux instruments, la gamme des dispositifs de gouvernance est trop diversifiée.

41 Si les caractéristiques propres aux divers instruments peuvent expliquer dans une certaine mesure les différences mentionnées plus haut dans les dispositifs de gouvernance, nous avons constaté que des instruments du paysage financier de l'UE pourtant similaires sont parfois dotés de dispositifs de gouvernance différents. À titre d'exemple, la gouvernance varie d'un instrument d'assistance financière à l'autre (voir *encadré 3*).

³¹ Notes et manuels techniques, *Extrabudgetary Funds*, Richard Allen et Dimitar Radev, département des affaires budgétaires, FMI, juin 2010.

Encadré 3

Des dispositifs de gouvernance différents pour des instruments d'emprunt et de prêt similaires

Les instruments qui servent à fournir une assistance financière à des pays dans le besoin présentent des caractéristiques similaires en raison de leur objectif commun, à savoir l'octroi de prêts à des États membres ou à des pays tiers (voir [figure 3](#)). Certains instruments sont couverts par le plafond des ressources propres et dotés de dispositifs de gouvernance différents. Les principales décisions concernant le mécanisme de soutien à la BDP, le MESF, le mécanisme de prêt de l'Euratom et SURE sont prises par le Conseil, à la suite de propositions faites par la Commission. Toutefois, les prêts au titre de l'AMF suivent la procédure législative ordinaire et nécessitent une décision commune unique par le Parlement européen et le Conseil.

Les instruments non couverts par le plafond des ressources propres sont créés par un traité ou un accord intergouvernemental. Ils sont dotés de structures de gouvernance différentes et la responsabilité des processus décisionnels incombe uniquement aux représentants des États membres dont la monnaie est l'euro: le mécanisme de prêt à la Grèce reposant sur un accord ponctuel entre créanciers, toutes les décisions sont prises par les parties à celui-ci; le FESF et le MES sont gérés par des conseils d'administration spécifiques. Cette mosaïque est source de complexité et comporte un risque de double emploi. Elle peut aussi aboutir à un manque de synergies et nuit à la gouvernance et à la prise de décisions³².

42 Dans un cas, les dispositifs de gouvernance spécifiques ont une incidence sur le niveau d'endettement des États membres. Le FESF est une société anonyme de droit luxembourgeois et n'est pas considéré comme une organisation internationale au titre des critères établis pour les comptes nationaux. C'est pourquoi, les montants empruntés par le FESF doivent être comptabilisés dans la dette publique des États membres qui garantissent son capital³³. En d'autres termes, les prêts obtenus sur les marchés sont inscrits en tant que dettes dans les comptes nationaux des États membres. Ce n'est pas le cas pour des instruments similaires tels que le MES ou pour ceux couverts par le plafond des ressources propres (le MESF, le mécanisme de soutien à la BDP, l'AMF, le mécanisme de prêt de l'Euratom et SURE), étant donné que les organisations internationales n'établissent pas de comptes nationaux.

³² Proposition, par la Commission, de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, [COM\(2017\) 827](#).

³³ Eurostat, communiqué de presse n° 13/2011, [Enregistrement des opérations de la Facilité européenne de stabilisation financière](#) (à savoir le Fonds européen de stabilité financière).

43 Parmi les autres exemples figurent le Fonds pour l'innovation et le Fonds pour la modernisation, des instruments créés récemment, dont les sources de financement, le type de soutien et les objectifs sont similaires (voir [encadré 4](#)). Bien qu'ils constituent tous les deux des régimes d'aide non remboursable, ils s'appuient sur des dispositifs de gouvernance différents: les principales décisions concernant le Fonds pour l'innovation sont prises par la Commission, tandis que celles concernant le Fonds pour la modernisation le sont par un comité d'investissement composé essentiellement de représentants des États membres bénéficiaires.

Encadré 4

Le Fonds pour la modernisation et le Fonds pour l'innovation: deux faces d'une même médaille

Le SEQE de l'UE finance les deux Fonds

Le SEQE de l'UE est un système mis en place pour contrôler les émissions de carbone et d'autres formes de pollution atmosphérique. Un plafond est fixé pour la quantité de carbone qu'une entreprise donnée ou une autre organisation peut produire, mais il est permis d'acheter une capacité supplémentaire auprès d'entités qui n'ont pas utilisé intégralement leurs quotas. En 2021, les États membres ont perçu plus de 30 milliards d'euros grâce à la mise aux enchères de ces quotas. Un faible pourcentage est transféré au Fonds pour l'innovation et au Fonds pour la modernisation (le montant estimatif peut atteindre, respectivement, 38 milliards d'euros et 51 milliards d'euros pour une période de dix ans pour chacun des deux Fonds).

Les principaux objectifs des deux Fonds: une transition vers une énergie propre

Les deux Fonds visent des objectifs similaires, axés sur le secteur de l'énergie et la décarbonation des économies. Le Fonds pour l'innovation est disponible pour l'ensemble des 27 États membres, tandis que le Fonds pour la modernisation ne peut être utilisé que par les dix États membres dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE (à savoir, la Bulgarie, la Tchéquie, l'Estonie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie).

La gouvernance diffère considérablement

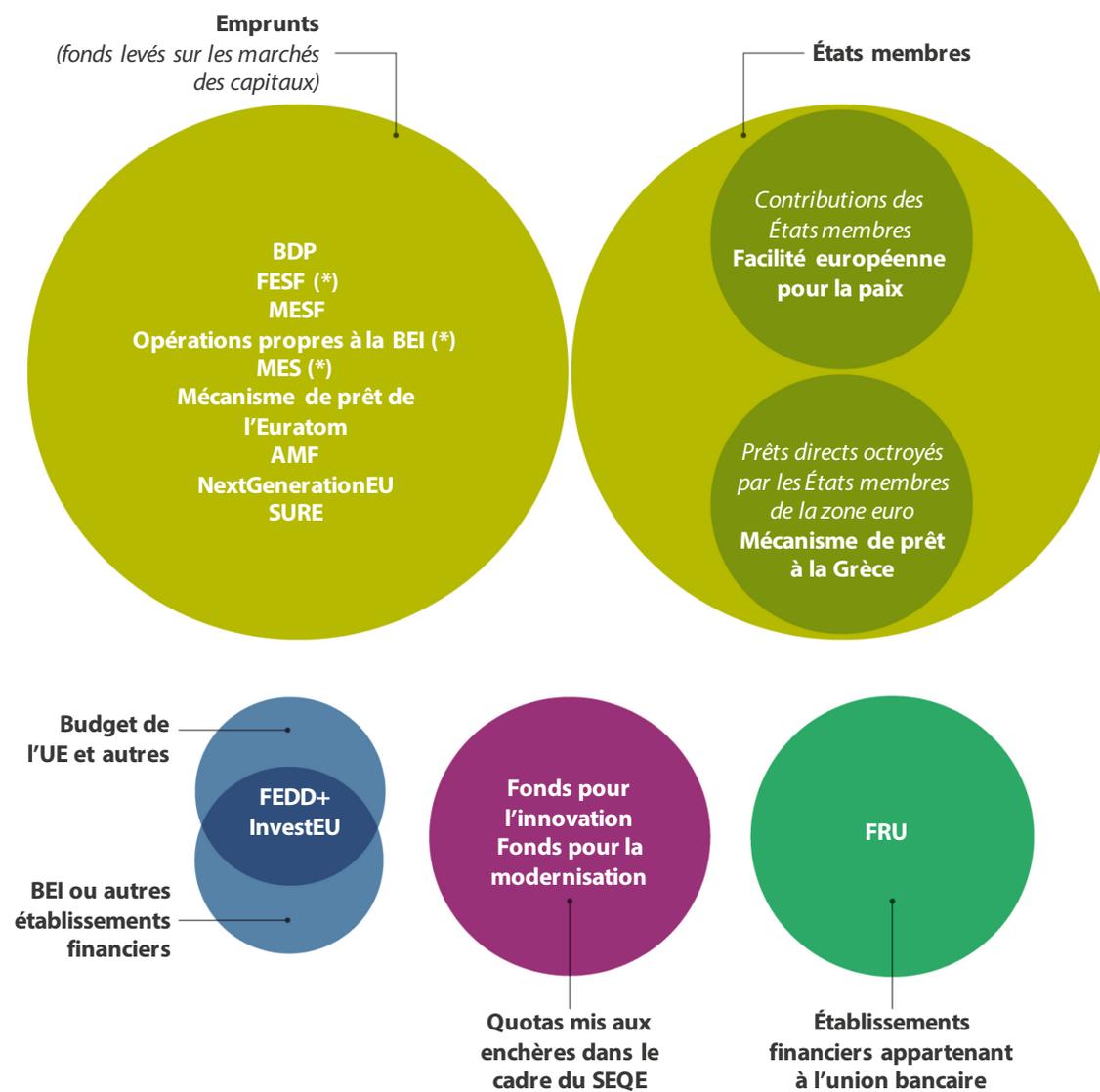
Le Fonds pour l'innovation a été intégré au budget de l'UE, tandis que le Fonds pour la modernisation est entièrement géré en marge de celui-ci. En d'autres termes, la Commission porte l'entière responsabilité de la gestion du Fonds pour l'innovation. La responsabilité de la gestion du Fonds pour la modernisation incombe, elle, aux États membres bénéficiaires. Les principales décisions sont prises par un comité d'investissement composé de représentants des États membres. La BEI et la Commission désignent chacune un représentant pour y siéger.

Les sources de financement sont diverses

44 Pour évaluer le degré de cohérence caractérisant le paysage financier de l'UE, nous avons examiné l'origine des fonds utilisés dans le cadre des instruments, puis nous les avons regroupés en fonction des différentes sources.

45 Nous avons constaté que le MES, le FESF, le MESF, le mécanisme de soutien à la BDP, l'AMF, le mécanisme de prêt de l'Euratom, NextGenerationEU, SURE et les opérations propres à la BEI obtiennent des fonds en empruntant sur les marchés financiers. Les opérations de financement et d'investissement soutenues au moyen d'InvestEU et du FEDD+ sont choisies et appréciées par les partenaires chargés de la mise en œuvre en vue d'un financement (bien qu'elles soient couvertes par une garantie budgétaire octroyée par l'UE et provisionnée en partie par le budget de l'UE). Le Fonds pour la modernisation et le Fonds pour l'innovation sont financés par des recettes perçues lors de la vente aux enchères des quotas relevant du SEQE de l'UE. Le FRU est financé par les établissements financiers appartenant à l'union bancaire, tandis que le mécanisme de prêt à la Grèce consiste en des prêts directs octroyés à ce pays par les États membres de la zone euro. La facilité européenne pour la paix est financée par des contributions directes des États membres. La *figure 4* montre les diverses sources de financement des instruments analysés par nos soins.

Figure 4 – Sources de financement des instruments



(*) Le FESF, les opérations propres à la BEI et le MES sont financés par des emprunts sur les marchés de capitaux, mais les États membres ont aussi apporté certains montants sous forme de capital versé.

Source: Cour des comptes européenne.

Les passifs éventuels bénéficient de formes d'adossement différentes

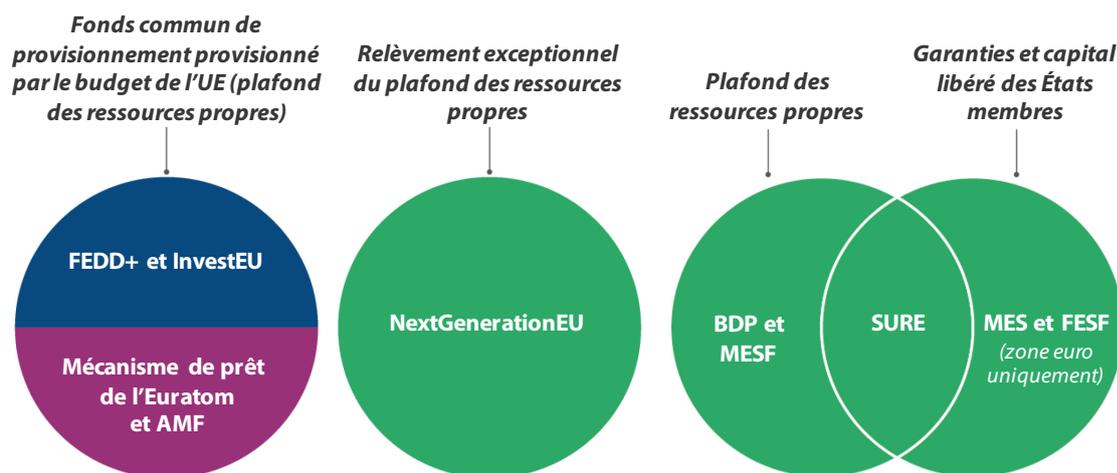
46 Grâce à une gestion efficace des actifs et des passifs, les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont identifiés et suivis, et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées³⁴. Cela concerne aussi tout autre passif éventuel, qui est susceptible de donner lieu à des obligations de payer à l'avenir, et la façon dont il peut être adossé à des ressources.

47 Les instruments qui impliquent des emprunts sur les marchés financiers (voir point 45) produisent des passifs éventuels pour l'UE et les États membres. Ces passifs sont adossés différemment selon l'instrument. Cela peut prendre la forme d'une garantie budgétaire (voir *annexe II*), d'une utilisation de la marge de manœuvre offerte par le plafond des ressources propres (voir *figure 2*), d'un relèvement exceptionnel du plafond des ressources propres ou d'un recours au capital libéré ou à des garanties supplémentaires données par les États membres. La *figure 5* montre les différentes formes d'adossement des passifs éventuels.

Figure 5 – Adossement des passifs éventuels

Origine des passifs éventuels:

- garanties budgétaires
- assistance financière aux pays tiers
- assistance financière aux États membres



Source: Cour des comptes européenne.

48 Les prêts pour des instruments non couverts par le plafond des ressources propres qui sont financés sur les marchés (FESF et MES) comportent un pourcentage de montants

³⁴ Indicateur PI 13 du «Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques» PEFA.

versés en capital, et les États membres fournissent des garanties supplémentaires pour soutenir les différentes opérations d'emprunt. Dans le cas du FESF, les garanties couvrent 165 % des montants empruntés. Cette surgarantie était nécessaire afin d'assurer la qualité de crédit la plus élevée pour les instruments de financement émis par le FESF. Pour des raisons similaires, le capital du MES s'élève à 704,8 milliards d'euros (dont 80,5 milliards d'euros sont versés et le reste est conservé sous forme de capital callable), tandis que sa capacité de prêt s'élève à 500 milliards d'euros. À la suite de l'adhésion de la Croatie au MES en 2023, le capital autorisé de celui-ci s'élèvera à 708,5 milliards d'euros.

49 Les instruments fondés sur des garanties budgétaires (InvestEU et le FEDD+) sont partiellement provisionnés. Cette provision vise à couvrir les pertes nettes attendues et, en outre, à offrir une marge de sécurité appropriée. Elle a aussi pour objectif de protéger le budget de l'UE contre les défauts potentiels sur ces instruments, étant donné que ce dernier est la couverture ultime en l'occurrence (dans les limites du plafond du CFP). De même, les prêts fournis à des pays tiers au titre du mécanisme de prêt de l'Euratom ou de l'AMF sont aussi en partie provisionnés et couverts en dernier ressort par le budget de l'UE. Les montants réservés pour provisionner les garanties budgétaires et les prêts à des pays tiers sont gérés dans un fonds commun de provisionnement (voir [annexe II](#)).

50 Les prêts pour des instruments couverts par le plafond des ressources propres, qui apportent un soutien à des États membres (mécanisme de soutien à la BDP et MESF), utilisent directement la «marge de manœuvre» (voir point [15](#)), une garantie implicite à l'adresse des marchés que les fonds seront remboursés en cas de défaillance de l'emprunteur. Les montants concernés doivent donc faire l'objet d'un suivi attentif, afin d'assurer que la marge de manœuvre est maintenue à un niveau qui n'altère pas la capacité à faire appel au budget de l'UE pour les montants nécessaires. De même, il est possible de recourir, pour SURE, à la marge de manœuvre offerte par le plafond des ressources propres. En outre, tous les États membres ont été appelés à fournir une garantie supplémentaire de 25 milliards d'euros en tout (à savoir 25 % de la capacité de SURE).

51 Il existe des différences notables dans ce domaine. Dans le cas du mécanisme de soutien à la BDP et de SURE, tous les États membres garantissent, dans le cadre de la marge de manœuvre donnée par le plafond des ressources propres, l'ensemble des montants prêtés aux États membres bénéficiaires. Le cas du MESF est différent. En effet, en vertu du règlement MESF³⁵, lorsque l'assistance financière est octroyée à un État

³⁵ Règlement (UE) n° 407/2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (le «règlement MESF»).

membre appartenant à la zone euro, les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro sont pleinement indemnisés pour tout passif encouru en raison de l'incapacité de l'État membre bénéficiaire de rembourser l'assistance financière³⁶.

52 Cela crée une différence de traitement entre les États membres, pour laquelle nous n'avons trouvé aucune justification. Les États membres de la zone euro sont tenus de rembourser à des États membres n'appartenant pas à la zone euro toute assistance fournie (dans le cadre du mécanisme de soutien à la BDP), tandis que ces derniers ne doivent pas rembourser aux États dont la monnaie est l'euro l'assistance fournie (via le MESF).

53 NextGenerationEU a introduit une nouvelle forme d'adossement pour obtenir des financements sur les marchés. Un relèvement temporaire du plafond des ressources propres de 0,6 % a permis de se procurer les fonds sur les marchés en utilisant une stratégie de financement diversifiée.

Dans le paysage financier de l'UE, l'obligation de rendre compte publiquement n'est que partiellement respectée

L'UE prévoit l'établissement de rapports intégrés, mais ces derniers ne couvrent pas tous les instruments

54 Les états financiers annuels pour tous les instruments devraient être établis en temps utile et de façon complète afin d'étayer la prise de décisions et de permettre un examen approprié. Ils doivent s'accompagner d'une véritable vision globale du paysage financier de l'UE pris dans son ensemble³⁷.

La Commission établit plusieurs rapports, mais aucun d'entre eux n'aborde tous les instruments composant le paysage financier de l'UE

55 Conformément au règlement financier, la Commission établit un ensemble intégré de rapports financiers et de rapports sur la responsabilité³⁸, y compris les comptes annuels de l'UE. Ces derniers comportent des informations sur les instruments couverts

³⁶ Article 3, paragraphe 2 *bis*, du [règlement MESF](#).

³⁷ Voir indicateur PI 6 et composante 6.3 du «[Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques](#)» PEFA, ainsi qu'Allen, R., et Radev, D., *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2007, volume 6/4.

³⁸ Article 247 du [règlement financier](#).

par le plafond des ressources propres. En outre, d'autres rapports exigés par le règlement financier contiennent des informations supplémentaires sur ces instruments (par exemple le rapport sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels³⁹, ou les 13 documents de travail annexés au budget 2022 de l'UE). Bien que ces documents présentent des aspects spécifiques de façon détaillée, ils ne donnent pas une vision globale de tous les instruments du paysage financier de l'UE. Les instruments non couverts par le plafond des ressources propres n'y figurent pas, notamment le FRU, la FEP, le Fonds pour la modernisation, le MES, le FESF et le mécanisme de prêt à la Grèce.

56 En 2021, la Commission a établi pour la première fois le rapport sur la transparence budgétaire⁴⁰, à la suite de l'accord interinstitutionnel entre elle-même, le Parlement européen et le Conseil au titre du CFP⁴¹. Ce rapport inclut des informations sur certains instruments non couverts par le plafond des ressources propres (par exemple le FESF et le MES). Ces informations donnent une vue d'ensemble des instruments, agrégés par types et avec des liens vers des sources d'informations supplémentaires pour chacun d'entre eux. Nous relevons que ce rapport ne couvre pas le FRU, le mécanisme de prêt à la Grèce et les opérations propres à la BEI. La facilité européenne pour la paix et le Fonds pour la modernisation n'étaient pas en activité au moment de l'établissement du rapport.

57 Nous avons constaté que les instruments non mentionnés dans les comptes annuels de l'UE font généralement l'objet de rapports financiers réguliers conformément à la législation spécifique applicable à chacun d'entre eux. Les deux exceptions sont d'une part, la facilité européenne pour la paix, dont la base juridique ne prévoit explicitement aucun rapport au grand public ou au Parlement européen (des rapports financiers réguliers devraient être mis à la disposition du Conseil uniquement), et d'autre part, le mécanisme de prêt à la Grèce, pour lequel la Commission élabore des rapports trimestriels sur les montants dus par la Grèce et sur les créances des États membres. Ces rapports trimestriels sont exigés par l'accord entre les créanciers et sont envoyés à l'emprunteur et aux prêteurs aux fins du calcul des intérêts, mais ils ne sont pas disponibles publiquement.

³⁹ Rapport de la Commission sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels, [COM\(2021\) 676](#) (le «rapport visé à l'article 250»).

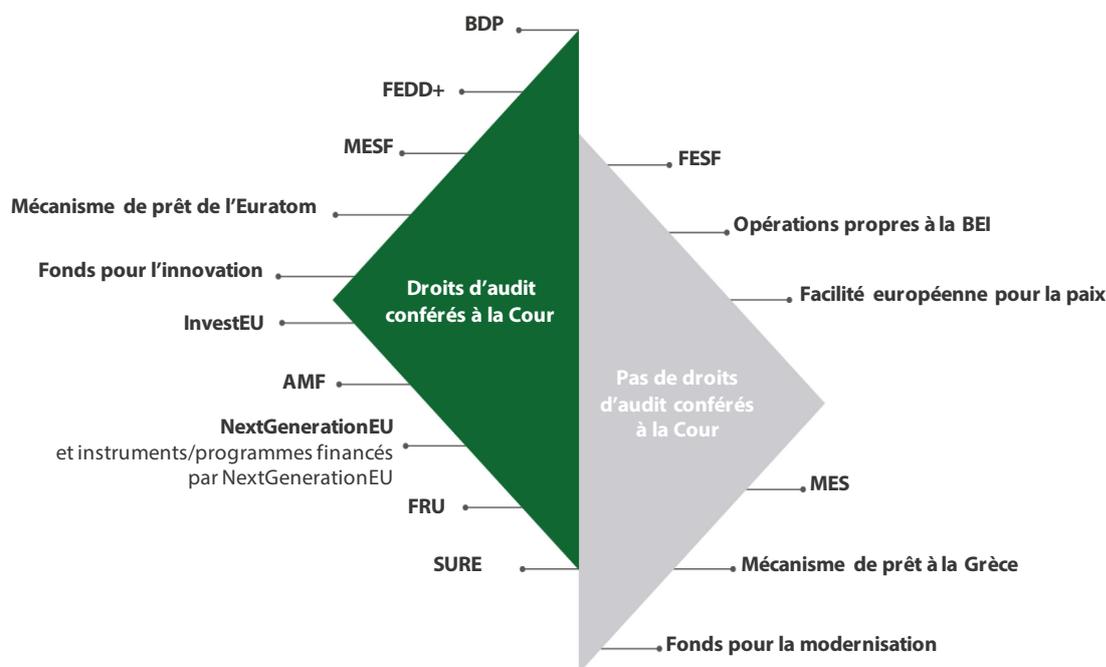
⁴⁰ Commission, [2020 Budgetary transparency report](#).

⁴¹ [Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne](#).

Un déficit d’audit existe en ce qui concerne la performance des instruments non couverts par les droits d’audit de la Cour

58 Selon les normes internationales pour l’audit du secteur public (les normes Intosai), toutes les opérations liées aux finances publiques, qu’elles figurent d’une manière ou d’une autre dans les budgets généraux des États ou qu’elles n’y figurent pas, doivent être soumises au contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques⁴². Un audit externe fiable et étendu est une condition essentielle pour garantir une transparence et une obligation de rendre compte exhaustives⁴³. Selon les traités, la Cour des comptes européenne est l’auditeur externe de l’UE⁴⁴. La **figure 6** montre les instruments pour lesquels la Cour dispose de droits d’audit et ceux pour lesquels ce n’est pas le cas.

Figure 6 – Droits d’audit de la Cour des comptes européenne



Source: Cour des comptes européenne.

59 La Cour dispose de droits d’audit pour la plupart des instruments inclus dans notre analyse. L’**annexe III** présente de façon synthétique les modalités d’audit externe pour les instruments qui ne relèvent pas du mandat d’audit de la Cour. Les états financiers du MES, du FESF et de la BEI incluent l’opinion d’un auditeur externe privé, établie conformément aux normes internationales d’audit. Étant donné que la facilité

⁴² Section 18, paragraphe 3, de la Déclaration de Lima (INTOSAI-P 1).

⁴³ Indicateur PI 30 du «Cadre d’évaluation de la gestion des finances publiques» PEFA.

⁴⁴ Article 287, paragraphe 1, du TFUE.

européenne pour la paix et le Fonds pour la modernisation n'ont été mis en place que récemment, les auditeurs externes publics n'ont pas encore établi de rapport d'audit. Cependant, les modalités pour ces instruments prévoient que les états financiers sont audités conformément aux normes ISA. Dans le cas du mécanisme de prêt à la Grèce, les droits d'audit reviennent aux institutions supérieures de contrôle des États membres créanciers.

60 Par le passé, nous avons souligné l'importance pour la Cour de disposer de droits d'audit pour ce type d'instruments⁴⁵. De plus, nous avons préconisé que des mandats de contrôle des comptes publics soient établis pour tous les types de financement des politiques de l'UE et que la Cour des comptes européenne soit invitée à auditer tous les organismes créés par des accords extérieurs à l'ordre juridique de l'UE en vue de mettre en œuvre les politiques de celle-ci. Cela inclut le MES et les opérations de la BEI non liées au budget de l'UE. Nous avons aussi relevé que, dans certains cas, une modification de la législation peut s'avérer nécessaire pour établir un mandat de contrôle des comptes publics⁴⁶. Dans notre avis 02/2018⁴⁷, nous avons également recommandé que le MES puisse investir la Cour d'un mandat pour remédier au déficit d'audit de la performance que nous avons constaté. Dans sa réponse à notre avis, le MES a fait savoir qu'il juge «ses mécanismes de contrôle actuels conformes aux bonnes pratiques appliquées au sein des institutions financières internationales». En outre, le comité des commissaires aux comptes du MES a rappelé qu'il revient aux parties au traité instituant ce mécanisme d'analyser la question de savoir s'il serait opportun de mettre en place d'autres dispositifs en matière d'audit et d'obligation de rendre compte.

61 De même, le Parlement européen appelle à une plus grande implication de la Cour dans l'audit de ces instruments. À titre d'exemple, il a invité le Conseil à modifier l'article 12 du protocole n° 5 annexé au TUE et au TFUE afin de donner à la Cour des comptes européenne un rôle dans la vérification du capital social de la BEI⁴⁸. Un autre exemple est la résolution du Parlement européen sur la proposition de la Commission

⁴⁵ [Analyse panoramique 1/2014](#) intitulée «Analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public: lacunes, doubles emplois et défis à relever».

⁴⁶ [Proposition n° 6 du document d'information 01/2018 intitulé: *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates.*](#)

⁴⁷ [Avis 02/2018](#) intitulé «Réflexions sur l'audit et l'obligation de rendre compte à la suite de la proposition du 6 décembre 2017 concernant la création d'un Fonds monétaire européen s'inscrivant dans le cadre juridique de l'Union».

⁴⁸ Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2021 sur le contrôle des activités financières de la Banque européenne d'investissement – rapport annuel 2019 ([2020/2245\(INI\)](#)).

concernant le Fonds monétaire européen⁴⁹, dans laquelle il soulignait que, si des ressources budgétaires de l'Union sont concernées, la Cour des comptes européenne devrait être considérée comme l'auditeur externe indépendant et se voir conférer un rôle précis et officiel dans la procédure de décharge⁵⁰.

Absence de contrôle démocratique par le Parlement européen sur les instruments non couverts par le plafond des ressources propres

62 Le contrôle public est essentiel pour la création de nouveaux instruments et la supervision de leur mise en œuvre, afin de garantir qu'ils sont légitimes, justifiés et soumis à une obligation de rendre compte⁵¹. Ce principe devrait être appliqué à tous les instruments qui engagent des fonds publics, même si c'est en dehors du cadre budgétaire.

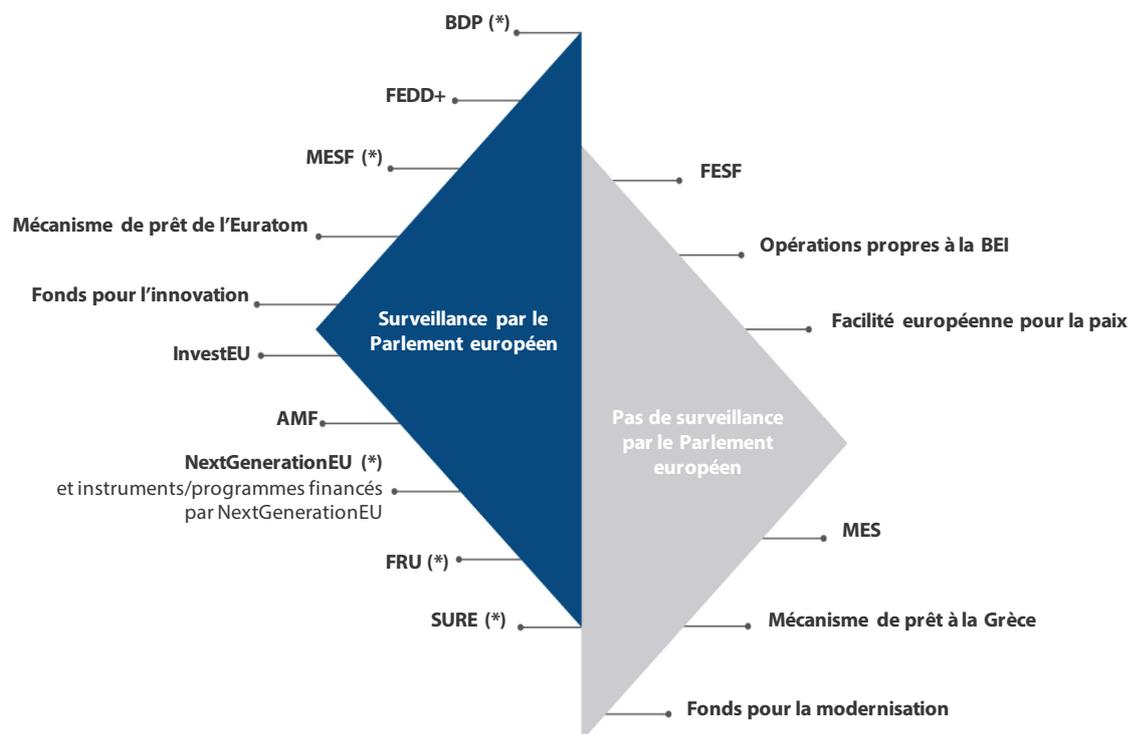
63 Nous avons constaté que le Parlement européen dispose de droits de contrôle généraux sur les instruments couverts par le plafond des ressources propres (voir [figure 7](#)). Pour certains d'entre eux, il exerce une supervision limitée. En d'autres termes, il est informé des décisions essentielles, mais n'est pas chargé de mener une procédure officielle de décharge. Pour les instruments non couverts par le plafond des ressources propres (les opérations propres à la BEI, le mécanisme de prêt à la Grèce, le MES, le FESF, la facilité européenne pour la paix et le Fonds pour la modernisation), le Parlement européen ne dispose d'aucun droit de supervision officiel et seuls les parlements nationaux peuvent exercer un contrôle démocratique. Toutefois, cela crée un décalage, car la nature ou le niveau du contrôle public et par suite, l'obligation de rendre compte, peuvent varier en fonction du type d'instrument de financement utilisé.

⁴⁹ Proposition, par la Commission, de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, [COM\(2017\) 827](#).

⁵⁰ Paragraphe 5 de la résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur la proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen (2017/0333R(APP)).

⁵¹ Indicateur PI 18 du «Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques» PEFA.

Figure 7 – La supervision exercée par le Parlement européen



(*) Supervision limitée exercée par le Parlement européen.

Source: Cour des comptes européenne.

64 Les dispositions en matière d'obligation de rendre compte reflètent largement les modalités de prise de décision concernant la création d'un nouvel instrument. En particulier, le Parlement européen n'a pas été consulté au sujet de la création de certains instruments, ces derniers ayant été institués par des accords intergouvernementaux plutôt que par un acte juridique de l'UE (le FESF, le MES et le mécanisme de prêt à la Grèce).

65 En outre, les traités n'imposent pas la participation du Parlement européen à la création des instruments liés à des situations d'urgence (le MESF, SURE et NextGenerationEU)⁵². Ce point a été reconnu et dans une certaine mesure pris en compte dans une déclaration commune faite en 2020 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission⁵³, dans laquelle ces trois institutions ont défini ensemble les modalités d'une procédure de contrôle budgétaire entre le Parlement européen et le Conseil, avec l'assistance active de la Commission. Cette procédure devrait être suivie lorsque la Commission présente une proposition de nouvel instrument susceptible d'avoir des

⁵² Article 122 du TFUE.

⁵³ Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur le contrôle budgétaire des nouvelles propositions (2020/C 444 I/05).

incidences notables sur le budget de l'Union. En vertu de cette procédure, le Parlement européen et le Conseil engageraient un dialogue constructif en vue de parvenir à une compréhension commune des incidences budgétaires de l'acte juridique envisagé.

66 Cet accord améliore le contrôle exercé par le Parlement européen lors de la création de nouveaux instruments. Pour les raisons expliquées précédemment, ce contrôle repose toutefois uniquement sur une déclaration commune et ne couvre pas les instruments en marge du budget, lesquels n'ont aucune incidence sur celui-ci.

Les possibilités de simplifier le paysage financier de l'UE ne sont pas pleinement exploitées

67 Le budget de l'UE devrait conserver un niveau adéquat de flexibilité, afin de réduire le besoin de créer des instruments extrabudgétaires. De plus, évaluer régulièrement la possibilité de regrouper les instruments existants constitue une bonne pratique⁵⁴. Dans cette section, nous décrivons de façon plus détaillée les modifications apportées au paysage financier de l'UE par le CFP 2021-2027. Nous avons aussi recensé les domaines dans lesquels nous estimons qu'un regroupement plus poussé est possible.

Le CFP 2021-2027: la rationalisation du paysage financier de l'UE a bien progressé

Augmentation de la flexibilité du budget de l'UE et du recours aux recettes affectées externes

68 Pour déterminer s'il existe un juste équilibre entre prévisibilité et flexibilité, nous avons examiné les dispositions en matière de flexibilité du budget de l'UE. Ces dispositions compensent les limites fixées par le plafond du CFP, car elles permettent la constitution d'une réserve dans les limites existantes, en vue de faire face à des besoins particuliers et imprévisibles (voir [annexe IV](#)).

69 Le champ d'application et la capacité établis dans les dispositions en matière de flexibilité ont été étendus dans le CFP actuel, avec un montant total maximal pouvant atteindre 21 milliards d'euros⁵⁵. Ces dispositions rendent le budget de l'UE plus souple et

⁵⁴ Allen, R., et Radev, D., *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2007, volume 6/4.

⁵⁵ Commission, *Flexibility and special instruments*.

permettent ainsi de l'utiliser pour réagir à des crises sans devoir créer des instruments spécifiques.

70 Le recours aux recettes affectées externes est une autre façon d'éviter la création de nouveaux instruments non remboursables en marge du budget de l'UE. Ces recettes ont pour avantage d'apporter des fonds supplémentaires en faveur de l'action de l'UE, que la Commission exécute selon les règles financières de l'Union. Bien qu'elles constituent une amélioration par rapport au recours à des instruments extrabudgétaires, les recettes affectées externes modifient considérablement le budget car elles s'ajoutent aux montants arrêtés par l'autorité budgétaire dans le cadre des négociations budgétaires annuelles. Elles dérogent aussi au principe budgétaire d'universalité, selon lequel l'ensemble des recettes devrait couvrir l'ensemble des paiements, sans affectation des dépenses⁵⁶.

71 Les recettes affectées externes s'écartent de la procédure budgétaire ordinaire, étant donné qu'elles ne figurent pas dans le budget approuvé. Cependant, tant la source que la destination des fonds sont définies dans des actes juridiques spécifiques, tels que le règlement sur NextGenerationEU et les actes de base établissant les programmes de dépenses qui en bénéficient. Compte tenu de leur nature spécifique, les recettes affectées externes ne sont pas incluses dans les rubriques de dépenses du CFP⁵⁷ et les montants concernés ne sont pas «négociés» annuellement par l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Néanmoins, la Commission établit chaque année des estimations détaillées des recettes affectées⁵⁸.

72 Dans le CFP 2021-2027, les recettes affectées externes augmenteront fortement. Le montant global des recettes affectées exécutées en 2020 était de 7,4 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 9,7 milliards d'euros en crédits de paiement. Il ressort des rapports mensuels de la Commission sur les crédits supplémentaires qu'en 2021, les montants ont augmenté pour s'établir à 154 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 62,3 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces hausses résultent essentiellement de l'instrument NextGenerationEU créé pour financer la reprise économique de l'UE après la

⁵⁶ Article 20 du [règlement financier](#).

⁵⁷ Point 5 du préambule du [règlement sur le CFP 2021-2027](#).

⁵⁸ Projet de budget – Partie V du document de travail – Exécution budgétaire et recettes affectées, [COM\(2022\) 400](#).

pandémie. La création du Fonds pour l'innovation⁵⁹ et son intégration dans le budget de l'UE constituent un autre exemple de recette affectée externe (voir [encadré 4](#)).

Regroupement des instruments et répercussions de la crise de la COVID-19

73 Afin d'assurer une justification permanente des instruments en marge du budget de l'UE, une bonne pratique consiste à évaluer si ces derniers pourraient être regroupés afin de simplifier le paysage financier global⁶⁰ (voir [figure 3](#)).

74 Le CFP 2021-2027 a considérablement modifié le paysage financier de l'UE. Plusieurs instruments ont certes été regroupés, mais d'autres ont dû être créés pour faire face à la crise de la COVID-19.

75 En ce qui concerne les instruments relatifs aux politiques internes de l'UE, le Fonds InvestEU a combiné les instruments d'investissement pour les opérations au sein de l'UE, qui réunit 13 instruments financiers gérés auparavant séparément au niveau central, avec la garantie budgétaire de l'UE précédemment mise en œuvre dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI).

76 Dans le cas de l'action extérieure, l'instrument global IVCDCl-Europe dans le monde (ci-après «l'IVCDCl», à savoir l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale) a regroupé la majorité des instruments et programmes existants dans une structure unique. Avec l'IVCDCl, la Commission a «budgétisé» l'ancien FED qui était resté en dehors du budget de l'UE pendant 50 ans (voir [encadré 5](#)). Le FEDD+, qui fonctionne aussi dans le cadre de l'IVCDCl, a réuni la garantie budgétaire de l'UE pour les actions extérieures, l'ancien mandat de prêt extérieur de la BEI, les mécanismes de mixage régionaux, ainsi que les remboursements de fonds provenant de l'ancienne facilité d'investissement ACP.

⁵⁹ Règlement délégué (UE) 2019/856 de la Commission en ce qui concerne les modalités de fonctionnement du Fonds pour l'innovation.

⁶⁰ Allen, R., et Radev, D., *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2007, volume 6/4.

Encadré 5

«Budgétisation» du FED: une concrétisation avec 50 ans de retard

De 1959 à 2020, le FED a soutenu la coopération au développement de l'UE avec le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer. Le FED existait indépendamment du budget de l'UE et du CFP, et était financé par des contributions négociées des États membres.

Tant la Commission que le Parlement européen ont appelé à une intégration du FED dans le budget général depuis les années 70, mais le Conseil n'a pas approuvé la proposition. Le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions⁶¹ et la Commission a élaboré un certain nombre de communications⁶², mais le Conseil n'a jamais trouvé de consensus autorisant l'intégration du FED dans le budget de l'UE.

Après 50 ans de tentatives infructueuses, les États membres sont convenus au sein du Conseil que le partenariat ACP-UE, précédemment financé au titre du FED, le serait sur le budget de l'UE à compter du 1^{er} janvier 2021. Les actions auparavant soutenues par le FED ont été incluses dans le nouvel instrument IVCDCI-Europe dans le monde et dans d'autres instruments. Les engagements globaux au titre du FED pris avant le 31 décembre 2020 continueront toutefois d'être mis en œuvre au moins jusqu'en 2045 sur la base des estimations de la Commission, l'ancien système du FED et le nouveau relatif à l'IVCDCI coexisteront donc temporairement.

77 Il a également été mis fin à d'autres instruments: la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et quatre fonds fiduciaires d'urgence de l'UE (à savoir les fonds pour l'Afrique, Bêkou, en faveur de la Colombie et Madad). Le soutien apporté par ces instruments a cependant été remplacé par celui de l'IVCDCI-Europe dans le monde, qui relève du budget de l'UE et est fourni au moyen de méthodes censées permettre de mieux répondre aux besoins susceptibles d'apparaître.

⁶¹ À titre d'exemple, voir la résolution du Parlement européen sur l'intégration du FED dans le budget de l'Union (95/C 249/03); ainsi que la résolution du Parlement européen sur la budgétisation du Fonds européen de développement (2003/2163(INI)).

⁶² À titre d'exemple, voir la communication de la Commission au Conseil – La budgétisation du FED et son financement par les ressources propres de la Communauté, SEC(73) 2149; le *Report on arrangements and possibilities for budgetising the EDF*, SEC(94) 640; ainsi que la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE, COM(2003) 590.

78 De plus, deux anciens instruments extrabudgétaires axés sur la défense, la facilité de soutien à la paix pour l’Afrique et le mécanisme Athena, ont été fusionnés dans la facilité européenne pour la paix, ce qui place toutes les dépenses de l’UE ayant des implications militaires dans un seul instrument.

79 Malgré les efforts consentis pour unifier le paysage financier de l’UE, la réponse à la crise de la COVID-19 a conduit à la création de deux nouveaux instruments, SURE et NextGenerationEU. Toutefois, nous relevons que, contrairement à certains mécanismes précédemment mis en place pour faire face à des crises (par exemple le mécanisme de prêt à la Grèce, le FESF ou le MES), SURE et NextGenerationEU ont été institués dans le cadre de la décision relative aux ressources propres (moyennant un plafond supplémentaire temporaire), permettant ainsi un contrôle public plus transparent.

Un assortiment complexe d’instruments d’assistance financière

80 Comme le montre la *figure 3*, il existe actuellement huit instruments d’assistance financière: le mécanisme de prêt à la Grèce, le FESF, le MES, le MESF, le mécanisme de soutien à la BDP, SURE, l’AMF et le mécanisme de prêt de l’Euratom. Bien qu’ils aient été conçus pour répondre à des besoins différents, ces instruments sont globalement similaires, étant donné qu’ils utilisent tous (à l’exception du mécanisme de prêt à la Grèce) des fonds empruntés pour fournir une assistance financière aux États membres⁶³ et à certains pays tiers⁶⁴. Les points ci-après présentent les résultats de notre analyse des options concernant le regroupement de ces instruments d’assistance financière.

Tentatives infructueuses de réformer ou d’actualiser certains de ces instruments

81 Nous avons examiné les propositions précédentes de la Commission concernant la réforme des instruments d’assistance financière et nous décrivons ci-après pourquoi ces tentatives se sont avérées infructueuses.

⁶³ À la fin de 2021, les États membres de l’UE percevant une assistance financière étaient la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Tchéquie, l’Estonie, la Grèce, l’Espagne, la Croatie, la Hongrie, l’Irlande, l’Italie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovaquie.

⁶⁴ À la fin de 2021, les pays tiers percevant une assistance financière étaient l’Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Jordanie, le Kosovo, la Moldavie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Tunisie et l’Ukraine.

82 En 2012, la Commission a présenté une proposition d'actualisation du mécanisme de soutien à la BDP⁶⁵. La proposition visait essentiellement à introduire de nouveaux instruments dits de précaution, ainsi qu'à améliorer l'efficacité du processus de décision grâce à une diminution du nombre d'étapes procédurales. Le Conseil n'a pas approuvé la proposition.

83 Il a été établi que l'absence de règlement cadre (voir point **40**) limite l'efficacité de l'instrument d'AMF, étant donné que les décisions sont prises au cas par cas. Pour remédier à cette limitation, la Commission a avancé une proposition, mais a ensuite dû la retirer en raison de divergences de vues entre le Parlement européen et le Conseil (voir *encadré 6*).

⁶⁵ Point 2 (exposé des motifs) de la proposition de règlement du Conseil établissant un mécanisme d'assistance financière pour les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, COM(2012) 336.

Encadré 6

Assistance macrofinancière: le conflit sur le règlement cadre

En 2011, la Commission a présenté une proposition⁶⁶ de règlement cadre régissant l'assistance financière aux pays tiers. La proposition visait à fournir un ensemble général de règles sur l'octroi de l'assistance financière, lesquelles auraient permis dans le même temps d'accélérer le processus et de constituer une base juridique pour les accords largement informels qui avaient présidé à cette assistance jusqu'alors.

La proposition a été modifiée par le Parlement européen et le Conseil et a introduit l'obligation de maintenir la procédure législative ordinaire pour chaque opération d'assistance macrofinancière. La Commission a considéré que cela modifiait les objectifs de la proposition et l'a retirée en 2013.

En août 2013, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une déclaration commune,⁶⁷ qui était un compromis entre les deux colégislateurs et visait à accélérer le processus d'approbation. Cependant, il s'agissait d'un accord politique qui n'était pas juridiquement contraignant: les décisions d'AMF continuent d'être prises dans le cadre de la procédure législative ordinaire au cas par cas.

Des évaluations récentes⁶⁸ soulignent que la lenteur du processus d'approbation des décisions d'AMF diminue l'efficacité de l'instrument et laissent penser qu'un règlement cadre pourrait remédier à ce problème.

84 La création du MESF a constitué une solution temporaire pour faire face à la crise financière de 2010. Or, cette solution «temporaire» existe à présent depuis plus de dix ans. Selon la Commission, le MESF ne devrait plus être utilisé, mais il peut encore être réactivé⁶⁹.

⁶⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les dispositions générales relatives à l'assistance macrofinancière aux pays tiers (2011/0176 (COD)).

⁶⁷ Décision n° 778/2013/UE du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière supplémentaire à la Géorgie.

⁶⁸ *Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2010-2020)*, rapport final, p. 13.

⁶⁹ Commission, *Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF)*.

Plusieurs parties prenantes ont appelé à une intégration du MES et du FESF dans le «cadre juridique de l'UE»

85 Nous avons analysé les différentes positions prises par les parties prenantes essentielles concernant les instruments d'assistance financière existants, en accordant une attention particulière aux suggestions en faveur d'un regroupement plus large.

86 Par le passé, plusieurs parties prenantes ont avancé qu'il faudrait intégrer le MES dans le «cadre juridique de l'UE». La Commission a présenté une proposition concernant la création d'un Fonds monétaire européen, qui aurait transformé le MES et l'aurait inclus dans le «cadre juridique de l'UE». Nous nous étions félicités⁷⁰ de la proposition de la Commission, et la Banque centrale européenne avait aussi publié un avis favorable⁷¹. Cependant, le Conseil n'a pas approuvé la proposition (voir [encadré 7](#)).

⁷⁰ Point 8 de l'[avis 02/2018](#) intitulé «Réflexions sur l'audit et l'obligation de rendre compte à la suite de la proposition du 6 décembre 2017 concernant la création d'un Fonds monétaire européen s'inscrivant dans le cadre juridique de l'Union».

⁷¹ Avis de la Banque centrale européenne sur une proposition de règlement concernant la création du Fonds monétaire européen ([2018/C 220/02](#)).

Encadré 7

Le rapport des cinq présidents⁷² et la proposition faite par la Commission de créer un Fonds monétaire européen destiné à remplacer le MES

Selon le rapport des cinq présidents, «le Mécanisme européen de stabilité s'est imposé comme un instrument central de gestion des crises potentielles. Cependant, sa gouvernance et ses processus décisionnels sont lents et complexes, en grande partie à cause de sa structure intergouvernementale. Sa gouvernance devrait donc être pleinement intégrée aux traités de l'UE à moyen terme».

Sur la base de ces conclusions, la Commission a présenté en 2017 une proposition⁷³ invitant à s'appuyer sur la structure bien établie du MES et à créer un Fonds monétaire européen ancré dans le «cadre juridique de l'UE» (*). Selon la proposition de la Commission, le MES actuel serait transformé, dans la pratique, en un organisme de l'UE⁷⁴ sur la base des dispositions de l'article 352 du TFUE.

(*) Les diverses parties prenantes ont utilisé une terminologie différente lorsqu'elles ont suggéré l'intégration du MES, par exemple, «le cadre juridique de l'UE», «le cadre de l'UE», «le cadre réglementaire de l'UE», «l'acquis de l'UE», «l'ordre juridique de l'UE» ou «les traités de l'UE».

87 Le Parlement européen a déjà appelé à l'intégration du MES dans l'ensemble commun des droits et des obligations contraignants pour tous les États membres de l'UE (à savoir l'acquis⁷⁵) ou dans le droit de l'UE⁷⁶. De plus, le MES est aussi destiné à être intégré, à terme, dans le «cadre de l'UE», tout en conservant les principales caractéristiques de sa gouvernance. L'ancien président de l'Eurogroupe et président du conseil des gouverneurs du MES s'était exprimé en ce sens dans une lettre adressée au

⁷² «Compléter l'Union économique et monétaire européenne», rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite coopération avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, 22 juin 2015.

⁷³ Proposition, par la Commission, de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, COM(2017) 827.

⁷⁴ Article 70 du règlement financier.

⁷⁵ Paragraphe 11 de la résolution du Parlement européen sur le renforcement de la démocratie européenne dans la future UEM (2016/C 065/10).

⁷⁶ Paragraphe 1 de la résolution du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen (2017/0333R(APP)).

président du Conseil de l'époque le 25 juin 2018⁷⁷. Nos travaux ont confirmé que ces prises de position restent valables.

88 Le FESF avait été créé pour une durée d'activité très limitée (aucun nouveau programme ou accord ne pouvait être établi au titre de celui-ci après le 30 juin 2013)⁷⁸ et l'accord-cadre le régissant reconnaît la possibilité de l'inclure dans le MES⁷⁹. Le traité instituant le MES comporte aussi des clauses d'habilitation⁸⁰ qui autorisent l'intégration du FESF dans le MES. Le nouveau traité en cours de ratification modifiant celui instituant le MES simplifie davantage ces clauses afin d'autoriser l'intégration du FESF⁸¹, intégration qui ne s'est pas encore concrétisée.

Les instruments d'assistance financière restent cloisonnés

89 Nous avons examiné s'il était justifié de maintenir isolés tous les instruments d'assistance financière existants ou s'il était possible de les regrouper.

90 La plupart d'entre eux ont été créés pour faire face à une situation d'urgence, et le mécanisme de prêt à la Grèce, le FESF, le MESF et SURE ont explicitement été établis en tant que solutions provisoires ou temporaires. Il a été mis fin aux activités du mécanisme de prêt à la Grèce et du FESF, mais leurs actifs sont toujours détenus et gérés séparément des autres instruments. Si la création de chacun des huit instruments d'assistance financière était justifiée, ces instruments ne sont toujours pas regroupés.

91 Dans sa proposition concernant la création d'un Fonds monétaire européen, la Commission a aussi exprimé la nécessité d'un regroupement: *«[...] une Union économique et monétaire plus solide nécessite une gouvernance renforcée et une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Le système actuel reflète encore l'ensemble disparate de décisions prises pour faire face à une crise sans précédent. Cette situation a parfois conduit à une multiplication des instruments et à une sophistication croissante des règles, source de complexité et de risque de doubles emplois. Accroître les synergies, simplifier les*

⁷⁷ Lettre du président Centeno au président Tusk.

⁷⁸ Paragraphe 4 des [statuts coordonnés au 23 avril 2014](#) du Fonds européen de stabilité financière.

⁷⁹ Article 13, paragraphe 10, de l'[accord-cadre régissant le FESF](#).

⁸⁰ Article 40, paragraphe 2, du [traité instituant le MES](#), actuellement en vigueur.

⁸¹ Article 40, nouvel alinéa 4, de la modification du [traité instituant le MES \(en cours de ratification\)](#).

procédures et intégrer les dispositifs intergouvernementaux dans le cadre juridique de l'UE renforcerait la gouvernance et le processus décisionnel.»⁸².

92 La crise de la COVID-19 a confirmé cette nécessité de regroupement ainsi que le besoin de procéder à un examen approfondi de l'ensemble de ces instruments d'assistance financière. Bien qu'une ligne de crédit spécifiquement liée à la COVID-19 pour fournir rapidement une aide aux États membres de la zone euro ait été créée dans le cadre du MES, elle n'a pas été utilisée dans les faits. En revanche, SURE a été créé dans l'urgence et les prêts correspondants ont été utilisés par 19 États membres.

⁸² Proposition, par la Commission, de règlement du Conseil concernant la création du Fonds monétaire européen, [COM\(2017\) 827](#).

Conclusions et recommandations

93 Nous concluons que, même si la création de nouveaux types d'instruments était justifiée, l'approche fragmentaire qui sous-tend le paysage financier de l'UE a donné lieu à une juxtaposition d'instruments comprenant des sources de financement et des dispositifs de gouvernance différents.

94 Nous avons constaté que de nouveaux instruments avaient été créés pour relever des défis politiques émergents et pour surmonter des contraintes d'ordre juridique ou pratique liées à l'utilisation des instruments existants. Cependant, pour la plupart des instruments évalués par nos soins (dix sur 16), y compris ceux qui n'ont pas été proposés par la Commission, la bonne pratique consistant à inclure des éléments probants attestant clairement que l'option et les caractéristiques retenues étaient les plus adéquates n'a pas été suivie (voir points [34](#) à [36](#)). Dès lors, les dispositifs de gouvernance varient considérablement pour des types d'instrument pourtant similaires, ce qui accroît la complexité globale (voir points [39](#) à [43](#)).

Recommandation n° 1 – Veiller à ce qu'une évaluation préalable adéquate des caractéristiques et de l'option retenues soit effectuée pour tout nouvel instrument

La Commission devrait:

- a) dans le cadre existant, veiller à ce que tout nouvel instrument qu'elle propose comporte une évaluation des caractéristiques retenues et de la nécessité de créer cet instrument au sein ou en dehors du budget de l'UE;
- b) partager cette bonne pratique avec le Conseil en vue de son application aux nouveaux instruments qu'elle ne propose pas elle-même.

Quand? Au plus tard en 2024.

95 Nous avons aussi constaté que les instruments ne sont pas tous dotés de dispositions adéquates en matière d'obligation de rendre compte. Malgré des améliorations dans la mise à disposition de rapports, il manque des informations consolidées englobant l'ensemble des instruments. Le nouveau rapport sur la transparence budgétaire constitue une évolution positive, mais il ne couvre pas tous les instruments (voir points [55](#) et [56](#)).

Recommandation n° 2 – Rassembler et publier les informations sur le paysage financier global de l’UE

La Commission devrait rassembler et publier les informations sur tous les instruments du paysage financier global de l’UE.

Quand? Au plus tard en 2024.

96 En outre, nous avons relevé un déficit d’audit concernant la performance des instruments non couverts par le mandat d’audit de la Cour (voir points **59** à **61**), ainsi que l’absence de dispositions concernant le contrôle par le Parlement européen des instruments non couverts par le plafond des ressources propres (voir points **62** et **63**). Dans des publications précédentes, nous avons suggéré que des mandats de contrôle des comptes publics soient établis pour tous les types de financement des politiques de l’UE et que la Cour des comptes européenne soit invitée à auditer tous les organismes créés par des accords extérieurs à l’ordre juridique de l’UE en vue de mettre en œuvre les politiques de celle-ci. Cela inclut le Mécanisme européen de stabilité et les opérations de la Banque européenne d’investissement non liées au budget de l’UE. Nous avons aussi relevé que, dans certains cas, une modification de la législation peut s’avérer nécessaire pour établir un mandat de contrôle des comptes publics. Nous avons également recommandé que le MES puisse investir la Cour d’un mandat pour remédier au déficit d’audit de la performance que nous avons constaté. Nous réitérons à présent ces suggestions. De même, les institutions concernées et le Parlement européen pourraient passer un accord pour permettre un contrôle par ce dernier qui compléterait celui actuellement exercé par les parlements nationaux.

97 Contrairement au Fonds pour l’innovation, le Fonds pour la modernisation a été créé en marge du budget de l’UE (voir point **43**). Dès lors, ses dispositifs de gouvernance sont différents; il ne fait l’objet d’aucune surveillance par le Parlement européen, et la Cour ne dispose d’aucun droit d’audit à son égard (voir points **43**, **59** à **61** et **63**).

98 Nous reconnaissons les progrès accomplis récemment concernant le regroupement de plusieurs types d’instruments dans le budget de l’UE, mais les possibilités de simplification n’ont pas encore été pleinement exploitées. Nous avons constaté que le CFP 2021-2027 a bien fait progresser l’unification du paysage financier de l’UE, en particulier par l’intégration dans son budget des actions précédemment financées par le Fonds européen de développement. L’UE a aussi regroupé plusieurs instruments d’investissement relevant de son budget dans le programme InvestEU et dans l’instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, y compris le Fonds européen pour le développement durable Plus (voir

points 73 à 79). Cependant, nous estimons qu'il reste possible d'intégrer le Fonds pour la modernisation dans le budget de l'UE.

Recommandation n° 3 – Proposer l'intégration du Fonds pour la modernisation dans le budget de l'UE

Pour le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission devrait proposer d'intégrer le Fonds pour la modernisation dans le budget de l'UE en tenant compte de ses spécificités.

Quand? Au plus tard en 2025.

99 En ce qui concerne les instruments d'assistance financière, nous avons constaté qu'il est possible de rationaliser les dispositifs actuels, qui sont complexes (voir points 80 à 88), et les différences de traitement injustifiées (voir point 52). Nous avons observé que la Commission avait relevé des limitations dans certains dispositifs existants tels que l'instrument d'assistance macrofinancière et le mécanisme de soutien à la balance des paiements, et qu'elle avait proposé des solutions, qui n'ont pas été reprises par la suite par les législateurs (voir points 82 et 83). En particulier, la Commission reconnaît que le maintien du Mécanisme européen de stabilité en dehors du «cadre juridique de l'UE» nuit à la gouvernance et à la prise de décisions (voir point 91). Plusieurs parties prenantes, dont les présidents de la Commission, du Conseil, de la Banque centrale européenne, du Parlement européen et de l'Eurogroupe, ont appelé à l'intégration du Mécanisme européen de stabilité (et du Fonds européen de stabilité financière) dans le «cadre juridique de l'UE» (voir points 85 à 91). L'ancien président de l'Eurogroupe et du conseil des gouverneurs du Mécanisme européen de stabilité s'est aussi prononcé en faveur de cette intégration (voir point 87). Dans ce contexte, nous relevons que les lignes de crédit liées à la COVID du Mécanisme européen de stabilité n'ont en réalité pas été utilisées par les États membres, contrairement à d'autres mécanismes de réaction aux crises créés par la Commission, tels que l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) et NextGenerationEU (voir point 92).

Recommandation n° 4 – Proposer l'intégration et le regroupement des instruments d'assistance financière existants

La Commission devrait:

- a) s'engager, avec le Parlement européen, le Conseil et le Mécanisme européen de stabilité, à parvenir à une position commune sur l'intégration du Mécanisme européen de stabilité dans le «cadre juridique de l'UE»;
- b) présenter de nouvelles propositions législatives afin de regrouper les instruments d'assistance financière existants.

Quand? Au plus tard en 2025.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 17 janvier 2023.

Par la Cour des comptes,

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Volume et capacité des instruments analysés par nos soins

Instrument	Volume / Capacité
Programmes de soutien à la balance des paiements (BDP), pour les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro	Capacité de 50 milliards d'euros. Utilisation au 31 décembre 2021: 200 millions d'euros.
Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+)	Pas de montant déterminé au préalable. Selon les calculs internes de la Commission, il existe toutefois une capacité préaffectée provenant de la garantie pour l'action extérieure, qui autorise l'allocation de 41 milliards d'euros à l'instrument FEDD+.
Fonds européen de stabilité financière (FESF)	Capacité de 440 milliards d'euros. Utilisation au 31 décembre 2021: 194 milliards d'euros. (*) Cet instrument n'est plus actif actuellement. Aucun montant ne peut être utilisé à présent.
Mécanisme européen de stabilisation financière, pour les États membres dont la monnaie est l'euro (MESF)	Capacité de 60 milliards d'euros. Utilisation au 31 décembre 2021: 46,8 milliards d'euros.
Opérations propres à la Banque européenne d'investissement (BEI)	Capital souscrit de 249 milliards d'euros. Capacité non définie. Encours des prêts décaissés, au 31 décembre 2021: 433,4 milliards d'euros.
Facilité européenne pour la paix (FEP)	Cinq milliards d'euros à utiliser au cours de la période 2021-2027.
Mécanisme européen de stabilité (MES)	Capacité de 500 milliards d'euros. Utilisation au 31 décembre 2021: 89,9 milliards d'euros.

Instrument	Volume / Capacité
Mécanisme de prêt de l' Euratom	Capacité générale de 4 milliards d'euros. Utilisation au 31 décembre 2021: 350 millions d'euros, y compris 300 millions d'euros pour des pays tiers.
Mécanisme de prêt à la Grèce	Capacité de 80 milliards d'euros. Utilisation au 31 décembre 2021: 52,9 milliards d'euros. (*) Cet instrument n'est plus actif actuellement. Aucun montant ne peut être utilisé à présent.
Fonds pour l'innovation	D'après les estimations, environ 38 milliards d'euros seront fournis pour la période 2020-2030, en fonction du prix du carbone.
Programme InvestEU	Capacité de 26,2 milliards d'euros.
Fonds pour la modernisation	D'après les estimations, environ 51 milliards d'euros seront fournis pour la période 2020-2030, en fonction du prix du carbone.
Assistance macrofinancière (AMF)	Pas de montant déterminé au préalable. Selon les calculs internes de la Commission, il existe toutefois une capacité préaffectée provenant de la garantie pour l'action extérieure, qui autorise l'allocation de 11,6 milliards d'euros à l'instrument d'AMF. Utilisation au 31 décembre 2021: 7,4 milliards d'euros.
NextGenerationEU – Instrument et programmes de l'UE pour la relance financés au titre de NextGenerationEU	Capacité de 750 milliards d'euros, dont 360 milliards d'euros sous forme de prêts et 390 milliards d'euros sous forme de subventions.
Fonds de résolution unique (FRU)	1 % des dépôts garantis de tous les établissements de crédit agréés dans l'ensemble des États membres participants (représentant quelque 80 milliards d'euros, selon les estimations). En juillet 2022, le montant total des contributions au FRU s'élevait à environ 66 milliards d'euros.

Instrument	Volume / Capacité
Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)	Capacité de 100 milliards d'euros. Utilisation au 31 décembre 2021: 91,1 milliards d'euros.

Annexe II – Les passifs éventuels et le fonds commun de provisionnement

Le cadre budgétaire de l'UE comporte trois sources principales de passifs éventuels:

- **les garanties budgétaires** – des garanties accordées aux partenaires chargés de la mise en œuvre (le plus important est le groupe BEI). Pour le CFP 2021-2027, ces garanties ont été regroupées sous deux grands instruments: le programme InvestEU et le FEDD+. Il existe aussi des garanties budgétaires héritées des CFP précédents, qui couvrent l'EFSI, le FEDD et le mandat de prêt extérieur. Dans le cadre de tous ces instruments, l'UE accorde des garanties contre les pertes émanant des opérations de financement et d'investissement garanties effectuées par les partenaires chargés de leur mise en œuvre;
- **l'assistance financière aux pays tiers** – pour le CFP 2021-2027, l'AMF et le mécanisme de prêt de l'Euratom. En l'occurrence, chaque prêt est financé par une obligation de l'UE correspondante, qui concorde pleinement avec le prêt de l'UE. Pour l'Union, il s'agit d'un passif éventuel, puisqu'aucune ressource de l'UE n'est nécessaire pour régler la dette de l'UE, sauf si le pays bénéficiaire manque à son obligation de remboursement;
- **l'assistance financière aux États membres de l'UE** – par exemple dans le cas du mécanisme de soutien à la BDP, du MESF, de SURE et des prêts aux États membres hérités du mécanisme de l'Euratom. Ces passifs éventuels sont similaires à ceux relevant de l'assistance financière aux pays tiers, mais il s'agit de prêts octroyés aux États membres de l'UE.

Les passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres de l'UE ne sont pas provisionnés. C'est pourquoi, si un État membre manque à son obligation de rembourser, l'UE devrait prélever les montants nécessaires auprès des autres États membres, en utilisant la marge de manœuvre entre le plafond du CFP et celui des ressources propres.

En revanche, les passifs éventuels découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière aux pays tiers sont partiellement provisionnés. Cette provision vise à couvrir les pertes attendues et comporte une marge pour les pertes inattendues (le taux de provisionnement varie de 9 % à 50 %, selon l'instrument). Cette provision protège le budget de l'UE contre les défauts, mais elle nécessite que l'argent soit «placé» dans un fonds.

Par le passé, les montants réservés pour provisionner les garanties budgétaires étaient gérés séparément (chaque fonds de garantie faisait l'objet d'une gestion distincte) et, dans certains cas, délégués aux partenaires chargés de la mise en œuvre (par exemple le

groupe BEI). Cependant, en vertu des modifications apportées par l'article 212 du règlement financier, les provisions constituées pour couvrir les responsabilités financières découlant d'instruments financiers, de garanties budgétaires ou de l'assistance financière doivent être détenues dans un fonds commun de provisionnement. Pour le CFP 2021-2027, la Commission a décidé de créer le fonds commun de provisionnement, qui inclut jusqu'à présent les provisions pour toutes les garanties budgétaires et l'assistance financière aux pays tiers, et est géré au niveau central par la Commission. À la fin de 2021, 12,3 milliards d'actifs étaient gérés dans le cadre du CFP.

La Commission considère que la création du fonds commun de provisionnement et le transfert de la gestion des actifs correspondants à ses services constituent une étape importante vers l'unification du paysage financier de l'UE, étant donné que cela permet de réunir sous une seule structure plusieurs instruments similaires (fonds de garantie) relevant de différents programmes et politiques.

Annexe III – Instruments pour lesquels la Cour des comptes européenne ne dispose pas de droits d’audit explicites

Instruments	Les modalités d’audit externe en bref
FESF	<p>Le FESF est doté d’un comité des commissaires aux comptes. Il aide le conseil d’administration à s’acquitter de ses responsabilités en matière de rapports financiers, de contrôle interne, de gestion des risques, d’audit interne et d’audit externe du FESF.</p> <p>Le comité des commissaires aux comptes est composé de cinq membres désignés par le conseil d’administration parmi ses membres, pour un mandat renouvelable d’un an.</p> <p>Un cabinet d’audit privé effectue l’audit externe et des rapports d’audit sont rendus publics avec les états financiers, conformément au droit luxembourgeois.</p>
MES	<p>Les comptes du MES sont contrôlés par des commissaires aux comptes externes indépendants qui ont été approuvés par le conseil des gouverneurs du MES et qui sont chargés de la certification des états financiers annuels. Le MES comporte un comité des commissaires aux comptes, qui est un organe de surveillance indépendant. Le comité des commissaires aux comptes contrôle les comptes du MES et vérifie la régularité des comptes d’exploitation et du bilan. En vertu de son mandat, il contrôle la régularité, la conformité, la performance du MES, ainsi que sa gestion des risques, et assure un suivi des processus d’audit interne et externe du MES ainsi que de leurs résultats. Le comité des commissaires aux comptes établit un rapport sur les états financiers adressé au conseil des gouverneurs. Le comité des commissaires aux comptes se compose de cinq membres désignés par le conseil des gouverneurs. Il inclut deux membres des institutions supérieures de contrôle des comptes des membres du MES et un membre de la Cour des comptes européenne.</p> <p>Un cabinet d’audit privé réalise un audit externe et des rapports d’audit sont rendus publics avec les états financiers, conformément au traité instituant le MES.</p>
Opérations propres à la BEI	<p>La BEI est dotée d’un comité de vérification.</p> <p>Trois responsabilités lui sont confiées: i) le contrôle des comptes de la BEI (la Banque) et du groupe BEI, pour lequel il s’appuie largement sur une collaboration avec l’auditeur externe; ii) la vérification de la régularité des opérations de la BEI, eu égard au suivi des activités liées à l’environnement de contrôle interne, à la gestion des risques, à la conformité et à l’audit interne; iii) la vérification de la conformité des activités de la Banque avec les meilleures pratiques bancaires.</p>

Instruments	Les modalités d'audit externe en bref
	<p>Un accord tripartite entre la Commission, la BEI et la Cour des comptes européenne détermine les droits d'accès de celle-ci aux documents et aux informations relatifs aux fonds relevant du budget de l'UE. Les opérations propres à la BEI sont exclues des droits d'audit de la Cour.</p> <p>Un cabinet d'audit privé effectue l'audit externe et des rapports d'audit sont rendus publics avec les états financiers, conformément au droit luxembourgeois.</p>
Facilité européenne pour la paix	<p>Un collège des auditeurs réalise les audits externes de la facilité européenne pour la paix. Il est composé de membres issus des institutions de contrôle nationales suprêmes des États membres, ou recommandés par ces institutions, et offre des garanties suffisantes de sécurité et d'indépendance. Les missions du collège des auditeurs comportent des audits sur la conformité et sur la bonne gestion financière. Préalablement à l'exécution de leur mission, les personnes chargées de vérifier les recettes et les dépenses de la facilité doivent avoir reçu l'habilitation à accéder aux informations classifiées jusqu'au niveau «SECRET UE/EU SECRET» au moins.</p>
Mécanisme de prêt à la Grèce	<p>Il n'existe aucune modalité d'audit externe déterminée au préalable pour le mécanisme de prêt à la Grèce. Cependant, les différents États membres peuvent effectuer des audits sur les montants qu'ils ont prêtés.</p>
Fonds pour la modernisation	<p>La BEI établit pour chaque exercice les comptes annuels du Fonds pour la modernisation, qui font l'objet d'un audit externe indépendant. Au moment de notre audit, aucun rapport d'audit n'avait encore été établi.</p> <p>Les États membres bénéficiaires ont le pouvoir de contrôler, sur la base de documents et de contrôles sur place, l'ensemble des auteurs de projets et des autorités de gestion de régime, des contractants et des sous-traitants auxquels ils ont apporté un soutien au titre du Fonds pour la modernisation.</p>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations disponibles concernant les instruments.

Annexe IV – Mécanismes de flexibilité budgétaire

Les mécanismes de flexibilité du budget de l'UE peuvent être répartis dans les cinq groupes ci-après.

- i) Les amendements et ajustements budgétaires:
 - o les lettres rectificatives (avant l'exécution budgétaire);
 - o les budgets rectificatifs (pendant l'exécution budgétaire);
 - o les adaptations techniques et les ajustements spécifiques (par exemple en raison de l'inflation).
- ii) La mobilisation de ressources dépassant le plafond fixé par le CFP:
 - o les instruments spéciaux (jusqu'à 21 milliards d'euros pour l'ensemble du CFP 2021-2027);
 - o thématiques: la réserve de solidarité et d'aide d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés, la réserve d'ajustement au Brexit (mobilisée par décision de l'autorité budgétaire);
 - o non thématiques: le dispositif de marge unique, l'instrument de flexibilité (mobilisé par décision de l'autorité budgétaire, ainsi qu'en cas d'ajustements des paiements directement par la Commission);
 - o les garanties pour l'assistance financière aux États membres (mobilisation d'une garantie si un État membre n'est pas en mesure de rembourser les prêts octroyés au titre de l'assistance financière);
 - o les procédures pour les recettes affectées externes (qui proviennent de sources externes et complètent des lignes budgétaires spécifiques).
- iii) Les procédures qui autorisent le transfert de ressources dans le cadre du budget annuel et d'un exercice à l'autre:
 - o les virements (qui transfèrent les montants prévus, soit de façon autonome par la Commission soit sous réserve de l'approbation par l'autorité budgétaire ou de la notification à celle-ci, dans le respect des règles et limites établies par le règlement financier);
 - o les reports (pour reporter les montants inutilisés d'un exercice au suivant, sous réserve du respect des conditions fixées dans le règlement financier);

- la réutilisation de dégagements (réutilisation de montants qui n'ont pas été mis en œuvre comme prévu et auraient sinon été annulés, conformément aux règles établies dans le règlement financier).
- iv) La flexibilité intégrée des programmes:
- des réserves de flexibilité et des montants non programmés au titre de programmes de l'UE;
 - la flexibilité au sein des rubriques (15 % de flexibilité pour chaque dotation de programme, dans les limites du plafond fixé pour une rubrique particulière du budget).
- v) Les provisions et les réserves:
- les titres «crédits provisionnels» (des montants prévus de façon provisoire, qui ne peuvent être utilisés qu'après le feu vert de l'autorité budgétaire);
 - la réserve négative (dont le montant maximal est de 200 millions d'euros).

Sigles, acronymes et abréviations

AMF: assistance macrofinancière

BDP: balance des paiements

BEI: Banque européenne d'investissement

CFP: cadre financier pluriannuel

EEE: Espace économique européen

FED: Fonds européen de développement

FEDD: Fonds européen pour le développement durable

FEDD+: Fonds européen pour le développement durable Plus

FEM: Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés

FEP: facilité européenne pour la paix

FESF: Fonds européen de stabilité financière (ou «Facilité européenne de stabilité financière» ou encore «Facilité européenne de stabilisation financière», dans certains documents)

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

FRU: Fonds de résolution unique

IVDCI: instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

MES: Mécanisme européen de stabilité

MESF: mécanisme européen de stabilisation financière

PIB: produit intérieur brut

PNB: produit national brut

RAB: réserve d'ajustement au Brexit

RNB: revenu national brut

SEQE: système d'échange de quotas d'émission

SURE: instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence

Glossaire

Assistance financière: soutien accordé à des pays sous la forme de prêts subordonnés à la mise en œuvre de politiques visant à faire face aux problèmes économiques sous-jacents.

Assistance macrofinancière: forme d'aide financière que l'UE fournit à des pays partenaires confrontés à des difficultés d'ordre budgétaire ou dans leur balance des paiements.

Banque européenne d'investissement: banque de l'UE, détenue par les États membres, qui finance des projets à l'appui des politiques de l'Union, essentiellement au sein de celle-ci, mais aussi en dehors.

Décharge: décision prise chaque année par le Parlement européen, par laquelle il approuve définitivement la manière dont la Commission a exécuté le budget.

Facilité européenne pour la paix: instrument financé par les États membres en vue de renforcer un engagement commun éventuel dans des pays tiers dans le domaine de la défense et de la prévention des conflits.

Facilité pour la reprise et la résilience: mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en soutenant la transition écologique et numérique.

Fonds commun de provisionnement: Fonds couvrant les responsabilités potentielles découlant d'instruments financiers, de garanties budgétaires ou de l'assistance financière.

Fonds de résolution unique: ressources mises en commun par des établissements financiers au sein de l'union bancaire de l'UE, utilisées pour protéger les déposants et les contribuables en cas de défaillance d'une banque.

Fonds européen de développement: fonds de l'UE, géré en dehors du budget général jusqu'en 2021, qui sert à fournir de l'aide au développement aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer associés à l'UE par l'intermédiaire d'États membres.

Fonds européen de stabilité financière (ou «Facilité européenne de stabilité financière» ou encore «Facilité européenne de stabilisation financière», dans certains documents): mécanisme temporaire de résolution des crises établi en 2010 par les États membres de la zone euro pour aider la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

Fonds européen pour le développement durable Plus: dispositif comportant des subventions, des garanties et d'autres instruments financiers de l'UE destinés à favoriser

un développement économique et social inclusif et durable, ainsi qu'à promouvoir la résilience socioéconomique, essentiellement en Afrique et dans le voisinage européen.

Fonds européen pour les investissements stratégiques: programme lancé par la Commission avec la BEI, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe, afin de mobiliser des investissements dans des projets qui encouragent la croissance et l'emploi dans l'UE. Il a été remplacé en 2021 par InvestEU.

Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE: fonds administré par l'UE qui rassemble des liquidités provenant de différentes sources pour financer la réponse internationale à une urgence ou à une crise en cours, généralement dans les pays en développement.

Fonds pour l'innovation: programme de l'UE dans le cadre duquel des recettes provenant du système d'échange de quotas d'émission de l'Union sont utilisées pour soutenir les technologies innovantes sobres en carbone.

Fonds pour la modernisation: programme de l'UE dans le cadre duquel des recettes provenant du système d'échange de quotas d'émission de l'UE sont utilisées pour aider dix États membres à atteindre les objectifs en matière d'énergie à l'horizon 2030.

Fonds structurels et d'investissement européens: les cinq principaux Fonds de l'UE destinés à soutenir conjointement le développement économique dans l'ensemble de l'Union au cours de la période 2014-2020: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Garantie budgétaire: engagement à recourir au budget de l'UE pour compenser toute perte subie si un bénéficiaire manque à ses obligations (par exemple en cas de défaut de remboursement d'un prêt).

InvestEU: programme visant à encourager les investissements privés dans des projets d'importance stratégique pour l'UE.

Mandat de prêt extérieur de la BEI: mandat octroyé par l'UE à la BEI en vue d'une participation à des opérations de financement dans des pays partenaires, moyennant une garantie sur le budget de l'Union.

Mécanisme de prêt à la Grèce: instrument de l'UE, mis en place en 2010 en réaction à la crise financière grecque, qui consiste en des prêts bilatéraux mis en commun accordés par les États membres de la zone euro.

Mécanisme de soutien à la balance des paiements: mécanisme mis en place par l'UE pour octroyer des prêts à moyen terme aux États membres dont la monnaie n'est pas

l'euro qui connaissent ou sont susceptibles de connaître des difficultés au niveau de leur balance des paiements ou de leurs mouvements de capitaux.

Mécanisme européen de stabilisation financière: mécanisme de résolution des crises, mis en place pour fournir une aide financière à tout État membre en difficulté financière.

Mécanisme européen de stabilité: mécanisme permanent de résolution des crises mis en place pour apporter une aide financière à tout État membre, parmi les 19 appartenant à la zone euro, qui connaît ou est susceptible de connaître des difficultés financières.

NextGenerationEU: initiative de financement visant à aider les États membres de l'UE à surmonter les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19.

Passif éventuel: obligation de paiement potentielle dont la naissance dépend de l'issue d'un événement futur.

Recettes affectées: fonds versés au budget de l'UE, qui ne peuvent être utilisés qu'à des fins spécifiques.

Système d'échange de quotas d'émission: programme de réduction des émissions fondé sur le plafonnement du total des émissions moyennant l'allocation de quotas à des entreprises ou à d'autres organisations émettrices de CO₂, qui peuvent en acheter ou en vendre en fonction de leurs besoins.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de François-Roger Cazala, Membre de la Cour, assisté de: Dirk Pauwels, chef de cabinet; Stéphanie Girard, attachée de cabinet; Alberto Gasperoni, manager principal; José Parente, chef de mission; Jitka Benešová, cheffe de mission adjointe; Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovacs, Johanna Oehlin, Paul Sime et Jesús Nieto Muñoz, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par Mark Smith.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-9445-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/667345	QJ-AB-23-004-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9424-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/121991	QJ-AB-23-004-FR-Q

Le paysage financier de l'UE a évolué au fil des décennies. Le budget de l'Union constitue le cœur de cet assemblage et comporte plusieurs instruments. Ce paysage comprend toutefois aussi des instruments extrabudgétaires, qui se sont multipliés ces dernières années. Notre audit donne un aperçu de la conception des dispositifs actuels et recense les possibilités de simplification et de rationalisation du paysage financier. Nous concluons que, même si la création d'instruments en dehors du budget était justifiée, le paysage financier de l'UE constitue une mosaïque qui ne permet pas de respecter pleinement l'obligation de rendre compte, en raison de l'approche fragmentaire qui caractérise sa mise en place. Nos recommandations visent à assurer une évaluation préalable adéquate des nouveaux instruments proposés, à faire progresser l'unification du paysage financier de l'UE et à améliorer le respect de l'obligation de rendre compte.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors