

# Document d'analyse 03

FR

Pistes à explorer en vue  
du cadre financier  
pluriannuel pour  
l'après-2027



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

2025

# Table des matières

	Points
<b>Principaux messages</b>	<b>01 - 08</b>
<b>Notre analyse en détail</b>	<b>09 - 42</b>
<b>Objectifs prioritaires et impact du budget</b>	<b>09 - 17</b>
Mesure de la performance	09 - 12
Valeur ajoutée européenne	13 - 15
Le budget européen comme outil pour accroître la capacité de financement de l'UE	16 - 17
<b>Simplification du budget de l'UE</b>	<b>18 - 22</b>
Simplification du budget et des instruments budgétaires de l'UE	20
Simplification des règles régissant les dépenses budgétaires de l'UE	21 - 22
<b>Flexibilité du budget de l'UE</b>	<b>23 - 25</b>
<b>Aptitude du budget à concrétiser les priorités stratégiques de l'UE</b>	<b>26 - 34</b>
Semestre européen et budget fondé sur les politiques	26 - 27
Financement non lié aux coûts: l'expérience de la FRR	28 - 31
Principe de l'état de droit dans le budget de l'UE	32 - 34
<b>Financement du budget de l'UE</b>	<b>35 - 40</b>
Défis liés aux emprunts de l'UE	36 - 37
Ressources propres de l'UE	38 - 40
<b>Dispositions en matière d'obligation de rendre compte</b>	<b>41 - 42</b>
<b>Sigles, acronymes et abréviations</b>	
<b>Glossaire</b>	
<b>Équipe de la Cour</b>	

## Principaux messages

**01** La communication de la Commission intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel» (ci-après, la «Communication») est un jalon essentiel dans la conception du cadre financier pluriannuel (CFP) pour l'après-2027. La Commission entend présenter en juillet 2025 sa proposition relative au prochain CFP. Dans la Communication, elle met en évidence les défis stratégiques que celui-ci devra permettre de relever et elle fournit des orientations pour l'élaboration de la proposition correspondante.

**02** Le présent document d'analyse n'est pas un rapport d'audit; il présente notre point de vue sur les grands principes de la Communication. Notre opinion est fondée sur nos connaissances et sur l'expérience tirée de nos audits concernant les recettes et les dépenses budgétaires de l'UE. Nous signalons des possibilités dont la Commission devrait tenir compte lorsqu'elle finalisera la proposition de CFP, et que le Parlement européen, le Conseil et les gouvernements nationaux pourraient prendre en considération. Nous prévoyons de donner notre avis sur le paquet de propositions de la Commission relatif au prochain CFP dans la deuxième moitié de l'année 2025<sup>1</sup>.

**03** Dans la Communication, la Commission déclare que le budget de l'UE devrait être plus ciblé et plus efficace. Nous ne considérons pas la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) comme un instrument fondé sur la performance, et nous estimons que le prochain CFP offrira la possibilité de concevoir un nouveau cadre de mesure de la performance plus centré sur les résultats et sur la fiabilité des données (voir points **09** à **12**). Nous soulignons qu'il fournira également une occasion de convenir d'une définition de la valeur ajoutée européenne et de tenir systématiquement compte de cette dernière dans les décisions de financement (voir points **13** à **15**). Nous pensons en outre que les méthodes appliquées pour estimer le montant des investissements mobilisés par l'intermédiaire des garanties budgétaires de l'UE et pour en démontrer l'additionnalité pourraient être améliorées (voir points **16** et **17**).

**04** Nous approuvons l'intention de la Commission de simplifier le budget de l'UE. Cette simplification ne devrait toutefois pas se faire aux dépens de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds européens. La rationalisation du paysage financier de l'UE suppose que tout nouvel instrument soit intégré dans le budget (voir points **18** à **22**).

---

<sup>1</sup> Programme de travail de la Cour pour 2025 et au-delà.

**05** L'UE faisant face aux difficultés résultant d'une succession de crises, la Commission prévient que le besoin de disposer de mécanismes de réaction rapide et efficace au niveau européen se fera de plus en plus impérieux. Selon nous, le nouveau CFP fournit l'occasion d'étudier la flexibilité du budget de l'UE afin de garantir aussi bien une prévisibilité suffisante que la capacité de réagir rapidement et avec mesure à une situation changeante (voir points [23](#) à [25](#)).

**06** Nous signalons que l'occasion se présente de resserrer les liens avec les fonds de l'UE qui financent les réformes liées aux défis structurels récurrents tout en tenant compte des spécificités nationales et régionales (voir points [26](#) et [27](#)). Pour ce qui a trait au financement non lié aux coûts, nous nous référons à nos travaux approfondis sur la FRR et sur les leçons à tirer de sa conception et de sa mise en œuvre. Nous avons constaté des faiblesses concernant l'orientation sur la performance, le financement des mesures sans estimation des coûts, la définition des conditions de paiement et d'éligibilité, la nécessité d'une définition précise des responsabilités en matière de surveillance et de contrôle, et la protection des intérêts financiers de l'UE, y compris le respect des règles européennes et nationales (voir points [28](#) à [31](#)). Nos travaux ont également fait apparaître des possibilités de renforcer le principe de l'état de droit dans le prochain CFP (voir points [32](#) à [34](#)).

**07** Des sommes considérables seront nécessaires pour financer les nouvelles priorités tout en maintenant à leur niveau actuel les dépenses consacrées aux politiques existantes et en honorant les obligations croissantes liées aux emprunts. Si la possibilité d'émettre des emprunts est envisagée dans le prochain CFP, il importera de déterminer clairement quels sont les besoins et les sources de financement, d'atténuer les risques et d'établir un plan de remboursement à l'avance. Par ailleurs, il conviendrait de veiller à la stabilité des principaux flux de recettes de l'UE et de les simplifier dans toute la mesure du possible (voir points [35](#) à [40](#)).

**08** Nous soulignons l'importance de l'audit externe pour garantir l'obligation de rendre compte et la transparence dans un contexte de fortes attentes à l'égard du budget de l'UE (voir points [41](#) à [42](#)).

# Notre analyse en détail

## Objectifs prioritaires et impact du budget

### Mesure de la performance

**09** Dans la Communication, la Commission indique qu'un accent accru sur la performance a contribué à mettre en adéquation les objectifs et les dépenses de l'UE<sup>2</sup>. Pour centrer davantage le budget européen sur la performance, il est nécessaire de mesurer les résultats et l'impact avec fiabilité. Nous avons souvent<sup>3</sup> signalé que les informations sur l'impact de l'action de l'UE sont insuffisantes, les cadres de performance étant généralement axés sur les réalisations. À cela s'est ajouté que les données sur la performance communiquées par les États membres n'étaient pas totalement fiables<sup>4</sup>.

**10** La Commission souligne, dans la Communication, que même si le budget de l'UE a contribué à promouvoir des priorités horizontales comme l'action pour le climat, la biodiversité et l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi qu'à mettre en place un cadre de performance plus solide, il reste une marge d'amélioration<sup>5</sup>.

**11** Nous avons constaté que les rapports annuels de la Commission sur la gestion et la performance étaient exagérément optimistes en ce qui concerne les progrès réalisés pour atteindre les objectifs d'intégration<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Communication, p. 10.

<sup>3</sup> Rapports annuels sur la performance du budget de l'UE relatifs à 2019, à 2020 et à 2021.

<sup>4</sup> Rapport annuel relatif à 2023, chapitre 3, point 3.59.

<sup>5</sup> Communication, p. 10.

<sup>6</sup> Rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021, point 1.43.

**12** Nous avons également relevé que les programmes de dépenses tenaient très inégalement compte des priorités transversales, l'égalité entre les femmes et les hommes étant la moins bien intégrée. L'objectif en matière climatique – faisant exception à cet égard – était assorti de valeurs cibles budgétaires et de mécanismes de suivi spécifiques, mais nous avons jugé surestimée la contribution du budget de l'UE aux objectifs relatifs au climat et à la biodiversité<sup>7</sup>.

### Valeur ajoutée européenne

**13** D'après la Commission, le futur budget de l'UE devrait se concentrer sur les défis communs dans le cadre desquels les dépenses au niveau européen apportent la plus grande valeur ajoutée européenne<sup>8</sup>.

**14** Si le traité définit le principe de subsidiarité, la législation de l'UE en vigueur ne contient pas de définition de la valeur ajoutée européenne<sup>9</sup>. Dans notre [avis 01/2010](#), nous avons signalé que, pour être pleinement efficace, la notion de valeur ajoutée européenne devrait être comprise de la même manière par toutes les institutions de l'UE et explicitée dans une déclaration politique adéquate ou dans la législation européenne. Une mesure efficace de la valeur ajoutée européenne suppose que la notion correspondante soit clairement définie et soit appliquée avec cohérence.

**15** Nous avons constaté que, bien que la Commission ait érigé la valeur ajoutée européenne en principe directeur dans son [examen des dépenses pour le CFP en cours](#), elle n'y a pas inclus une évaluation de la valeur ajoutée européenne des programmes de l'UE<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021, points 2.9 à 2.12.

<sup>8</sup> [Communication](#), p. 2.

<sup>9</sup> Documents d'information de la Cour des comptes européenne de [février 2018](#), point 33, et de [juillet 2018](#), point 26.

<sup>10</sup> Ibid.

## Le budget européen comme outil pour accroître la capacité de financement de l'UE

**16** D'après la Communication, l'UE doit mieux utiliser son budget pour mobiliser les financements privés et publics. Avec [InvestEU](#), le successeur du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)<sup>11</sup>, il est possible d'accroître encore l'additionnalité des dépenses de l'UE.

**17** Notre récent audit relatif à l'EFSI<sup>12</sup> a conduit à la conclusion que celui-ci a nettement contribué à pallier le déficit d'investissement. Cependant, la méthode employée pour calculer l'investissement mobilisé présentait des faiblesses à cause desquelles le montant déclaré a été surévalué de 26 %. En outre, l'additionnalité des investissements mobilisés par l'EFSI n'a pas été suffisamment démontrée.

---

<sup>11</sup> [Communication](#), p. 8 et 9.

<sup>12</sup> [Rapport spécial 07/2025](#), synthèse, point IV.

## Encadré 1

### Pistes pour parvenir à un budget plus ciblé et plus efficace

#### 1) Mesure de la performance

- a) Concevoir un cadre de performance qui repose sur des informations fiables et qui ne soit pas axé sur les réalisations, mais sur les résultats et l'impact;
- b) améliorer la communication au sujet des objectifs d'intégration dans le rapport annuel sur la gestion et la performance et dans les fiches de programme;
- c) si des priorités horizontales sont définies, mettre systématiquement en place des mécanismes de suivi des dépenses.

#### 2) Valeur ajoutée européenne

- a) Définir avec précision la notion de valeur ajoutée européenne dans la législation et l'appliquer de manière uniforme et systématique lors de l'affectation de fonds aux programmes et aux initiatives;
- b) veiller à ce que la valeur ajoutée européenne des dépenses de l'UE fasse l'objet d'évaluations *ex post*.

#### 3) Le budget européen comme outil pour accroître la capacité de financement de l'UE

- a) Améliorer la méthode appliquée pour estimer le montant des investissements mobilisés par l'intermédiaire des garanties budgétaires de l'UE et pour en démontrer l'additionnalité.

## Simplification du budget de l'UE

**18** D'après la Communication, la fragmentation du budget européen, associée à sa complexité et à sa rigidité, pèse sur l'efficacité du financement de l'UE<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Communication, p. 7.

**19** La simplification des instruments, des règles et des procédures budgétaires de l'UE peut avoir pour effet d'accroître la transparence, de réduire la charge administrative et d'améliorer l'absorption des fonds. Cela ne devrait toutefois pas se faire aux dépens de l'obligation de rendre compte, de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie.

### **Simplification du budget et des instruments budgétaires de l'UE**

**20** Dans notre [rapport spécial 05/2023](#), nous avons souligné que le paysage financier actuel de l'UE est un assemblage d'éléments disparates dont beaucoup ont été créés pour réagir à des crises et, par conséquent, sans évaluation préalable appropriée. Il en est résulté un mélange de dispositifs de gouvernance hétérogènes et, dans certains cas, des dispositions inadéquates en matière d'obligation de rendre compte.

### **Simplification des règles régissant les dépenses budgétaires de l'UE**

**21** La Cour recommande depuis longtemps de simplifier les règles, ce qui pourrait rendre les dépenses plus efficaces tout en diminuant le risque d'irrégularités. Nos rapports annuels ont montré à maintes reprises que les dépenses soumises à des règles complexes sont porteuses d'un risque d'erreur plus élevé. Dans notre [rapport spécial 28/2023](#), nous avons conclu que la gestion des marchés publics n'était pas devenue plus simple, et que les soumissionnaires comme les pouvoirs adjudicateurs jugeaient lourde la charge administrative y afférente. Notre analyse a montré que les procédures de marché actuelles durent beaucoup plus longtemps qu'il y a dix ans. Parallèlement, nous avons établi, dans nos rapports annuels, que les irrégularités dans les procédures de marchés publics sont l'un des principaux facteurs contribuant à notre taux d'erreur.

**22** La complexité des règles, ainsi que les retards dans l'adoption du cadre réglementaire et des programmes opérationnels, le chevauchement entre les périodes de programmation<sup>14</sup> et la mise en œuvre de différents flux de financement en parallèle peuvent également faire obstacle à l'absorption des fonds de l'UE en temps voulu. Nous avons déjà signalé qu'avec l'introduction de la FRR, il serait particulièrement difficile d'absorber les fonds au cours de la période 2021-2027<sup>15</sup>. En 2023, les paiements effectués au titre des Fonds en gestion partagée relevant du [règlement portant dispositions communes](#) n'ont représenté que 3,2 % du montant total prévu par le CFP 2021-2027. Par ailleurs, les versements au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune, qui ont commencé en 2023, ne correspondaient qu'à un taux d'absorption de 1 % à la fin du premier exercice<sup>16</sup>.

## Encadré 2

### Pistes en matière de simplification

- 1) Veiller à simplifier le paysage financier de l'UE en regroupant ou en intégrant les nouveaux instruments dans le budget de l'UE;
- 2) rendre moins complexes les systèmes de gestion et de contrôle nécessaires pour gérer les fonds de l'UE tout en garantissant l'obligation de rendre compte;
- 3) simplifier encore les dispositions en matière de marchés publics, afin de réduire la charge administrative et les irrégularités.

## Flexibilité du budget de l'UE

**23** Dans la Communication, la Commission reconnaît l'importance des flexibilités intégrées et des mécanismes de reprogrammation dans la gestion des crises majeures survenues récemment<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Rapport spécial 17/2018, points III, IV et 14 à 22.

<sup>15</sup> Rapport spécial 13/2024, point 44.

<sup>16</sup> Rapport annuel relatif à 2023, chapitre 2, point 2.70.

<sup>17</sup> Communication, p. 12.

**24** Il importe également que les mécanismes de flexibilité du prochain CFP garantissent l'obligation de rendre compte et la transparence dans l'utilisation des fonds de l'UE, et qu'un juste milieu soit trouvé entre souplesse et prévisibilité<sup>18</sup>.

**25** Dans un rapport spécial à venir, nous présenterons notre opinion sur les mécanismes de flexibilité intégrés dans le budget de l'UE et formulerons des recommandations à ce sujet.

### Encadré 3

#### Pistes en matière de flexibilité du budget de l'UE

- 1) Fournir suffisamment d'informations sur les besoins de flexibilité afin d'éclairer la prise de décisions concernant le degré de souplesse du futur CFP de l'UE;
- 2) simplifier le cadre régissant la flexibilité du CFP.

## Aptitude du budget à concrétiser les priorités stratégiques de l'UE

### Semestre européen et budget fondé sur les politiques

**26** Dans la Communication, la Commission affirme qu'en alignant les objectifs stratégiques sur les priorités en matière de dépenses, le cadre du Semestre européen renforce l'impact de l'action commune de l'UE. D'après elle, l'[outil de coordination de la compétitivité](#), qui a fait l'objet d'une proposition récente, associé à un Semestre européen rationalisé axé sur les réformes et les investissements au niveau national, s'inscrira dans le cadre d'un mécanisme de pilotage destiné à éclairer les décisions en matière d'investissements et de réformes au niveau de l'UE comme au niveau national<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Rapport du service de recherche du Parlement européen: *How flexible is the EU budget?*

<sup>19</sup> Communication, p. 6.

**27** Dans notre [rapport spécial 16/2020](#), nous avons conclu que le taux de mise en œuvre totale ou substantielle des recommandations par pays (RPP) était peu élevé dans les États membres. Nous avons également observé que le lien entre les RPP et l'utilisation des fonds de l'UE à l'appui des réformes n'était pas suffisamment bien établi. Avec la FRR, les États membres étaient tenus d'intégrer, dans leurs plans pour la reprise et la résilience, des investissements et réformes contribuant à faire face à «l'ensemble ou une partie non négligeable» des enjeux recensés dans les RPP pertinentes. Dans son évaluation, la Commission a conclu que ces plans contribuaient à cet objectif. Or nous avons récemment constaté que certains éléments importants des RPP – le plus souvent en lien avec des problèmes structurels récurrents – avaient été ignorés<sup>20</sup>. Nous avons en outre déjà relevé que l'absence d'approche harmonisée pour fixer les jalons et les cibles dans les plans pour la reprise et la résilience nuisait à la comparabilité entre les États membres et comportait un risque d'inégalité de traitement<sup>21</sup>.

#### **Encadré 4**

##### **Pistes concernant le Semestre européen**

- 1) Renforcer le lien entre les RPP et l'utilisation des fonds de l'UE à l'appui des réformes destinées à résoudre les problèmes structurels récurrents dans les États membres;
- 2) veiller à ce que les réformes prévues tiennent compte des spécificités nationales et régionales tout en garantissant l'égalité de traitement entre les États membres.

<sup>20</sup> [Rapport spécial 10/2025](#), point 75.

<sup>21</sup> [Rapport spécial 21/2022](#), point 90.

## Financement non lié aux coûts: l'expérience de la FRR

**28** La Commission estime que le prochain budget européen devrait être davantage axé sur la performance, et que celle des dépenses de l'UE est meilleure dans le modèle de financement non lié aux coûts<sup>22</sup>. La FRR est le principal instrument reposant sur ce modèle de mise en œuvre. Nos audits ont mis en évidence des faiblesses concernant sa conception, sa mise en œuvre et son efficacité, ainsi que l'obligation d'en rendre compte. Notre récent document d'analyse sur ces faiblesses<sup>23</sup> donne une vue d'ensemble des principales observations tirées de nos travaux sur la FRR et des enseignements pour le prochain CFP.

**29** Le [règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience](#) (règlement FRR) précise que l'instrument est «fondé sur la performance». Tel n'est pas le cas à nos yeux, la facilité se focalisant sur les progrès accomplis plutôt que sur les résultats<sup>24</sup>. En outre, elle permet aussi de financer des mesures présentées sans estimation des coûts, cas qui n'était pas explicitement prévu dans le cadre juridique<sup>25</sup>. Ces mesures ont généralement trait à des réformes qui, selon nous, pourraient être encouragées par d'autres moyens, en l'occurrence des conditions en matière de financement d'investissements<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> [Communication](#), p. 10.

<sup>23</sup> [Document d'analyse 02/2025](#).

<sup>24</sup> [Ibid.](#), point 11.

<sup>25</sup> [Rapport spécial 22/2024](#), point 103 et recommandation n° 2.

<sup>26</sup> [Rapport spécial 15/2017](#), recommandation n° 1.

**30** Nos travaux ont montré que la FRR ne dispose pas d'un cadre de conformité suffisamment solide et que la protection des intérêts financiers de l'UE n'est en l'occurrence pas sans difficultés<sup>27</sup>. Des ambiguïtés dans le cadre juridique de la facilité ainsi que le caractère imprécis de certains jalons et cibles se sont traduits par des différences d'interprétation lorsqu'il s'est agi de déterminer si ces jalons et cibles étaient atteints. La Commission s'appuie principalement sur les systèmes des États membres pour prévenir, détecter et corriger les cas d'irrégularités graves et de non-respect des règles européennes et nationales<sup>28</sup>. Néanmoins, elle met en œuvre la FRR en gestion directe, avec les États membres comme bénéficiaires. Par ailleurs, notre expérience relative aux autres programmes de dépenses de l'UE montre que les systèmes des États membres n'ont pas suffi à empêcher le non-respect des règles européennes et nationales. Il y a là un risque important<sup>29</sup>.

**31** La traçabilité des fonds dépensés est un facteur important pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Sauf en cas d'irrégularité grave, le règlement FRR n'exige pas que les États membres recouvrent les fonds si l'argent de l'UE n'a pas été utilisé conformément aux règles européennes ou nationales ou que les mesures prévues n'ont pas été totalement achevées. Il n'existe en outre aucune obligation de cofinancement dans le cadre de la FRR. Selon nous, le cofinancement est susceptible de renforcer l'engagement d'un État membre ou d'un bénéficiaire ainsi que leur capacité d'appropriation<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Document d'analyse 02/2025, point 15.

<sup>28</sup> Document d'analyse 02/2025, p. 10.

<sup>29</sup> Rapport spécial 07/2023, point 34.

<sup>30</sup> Document d'analyse 02/2025, point 78.

## Encadré 5

### Pistes en matière de financement non lié aux coûts<sup>31</sup>

- 1) Établir clairement un lien entre le financement et les résultats. Si ce n'est pas possible, le système ne devrait pas être appliqué;
- 2) veiller à ce que l'orientation sur la performance aille au-delà des conditions de paiement (par exemple les jalons et les cibles) et couvre tous les éléments nécessaires à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience;
- 3) éviter les mesures sans estimation des coûts et envisager d'autres solutions telles que des conditions favorisantes liées aux réformes en rapport avec les investissements soutenus;
- 4) veiller à ce que les conditions de paiement soient dénuées d'ambiguïté et incluent le respect des règles européennes et nationales;
- 5) définir avec précision les responsabilités de la Commission et des États membres en matière de surveillance et de contrôle afin de garantir l'obligation de rendre compte, la transparence et le respect des règles nationales. Cela suppose de définir des exigences minimales pour les contrôles des États membres et les vérifications de la Commission avant le début de la mise en œuvre. Une solution pour y parvenir pourrait consister à assigner aux États membres des rôles et des responsabilités similaires à ceux qu'ils exercent dans la gestion partagée, où ils ont la charge considérable de protéger les intérêts financiers de l'UE;
- 6) exiger une traçabilité totale du financement;
- 7) autoriser le recouvrement des fonds versés s'ils sont disproportionnés par rapport à ce qui a été réalisé ou s'ils n'ont pas été utilisés dans le respect des règles européennes ou nationales.

## Principe de l'état de droit dans le budget de l'UE

**32** La Commission reconnaît l'importance du principe de l'état de droit pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Elle admet également que le lien entre les recommandations du rapport sur l'état de droit et le soutien financier au titre du budget européen devra être renforcé dans le prochain CFP<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Document d'analyse 02/2025, points 8 à 23.

<sup>32</sup> Communication, p. 13.

**33** Dans notre [rapport spécial 03/2024](#), nous avons fait observer que le règlement relatif à la conditionnalité renforçait le cadre de protection des intérêts financiers de l'UE contre les violations de l'état de droit. Nous avons toutefois conclu que le respect formel, par un État membre, des mesures correctives ne se traduit pas nécessairement par de réelles améliorations. Il existe en outre un risque que ces mesures soient annulées ou que d'autres aspects de l'état de droit se détériorent.

**34** Dans notre [document d'analyse 02/2024](#), nous avons souligné l'importance du rapport sur l'état de droit en tant qu'outil de prévention; nous avons cependant mis en évidence des aspects à améliorer, dont la transparence et l'obligation de rendre compte, ce que permettrait la publication d'un plus grand volume d'informations concernant la méthode et l'évaluation. Nous avons également attiré l'attention sur la nécessité de formuler des recommandations claires et concrètes, qui devront faire l'objet d'un suivi et d'une mise en œuvre efficaces.

#### Encadré 6

##### Pistes pour renforcer l'état de droit

- 1) Veiller à ce que toute mesure de protection supplémentaire remédie aux lacunes éventuellement décelées qui réduisent l'efficacité du cadre régissant l'état de droit;
- 2) publier davantage d'informations concernant la méthode d'établissement du rapport sur l'état de droit et l'évaluation de la Commission, afin de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte.

## Financement du budget de l'UE

**35** Si l'UE maintient le niveau actuel de financement des politiques existantes tout en adoptant de nouvelles priorités et en honorant les obligations croissantes liées aux emprunts, elle mettra ses finances sous forte pression. En plus d'utiliser les ressources propres actuelles, il serait possible, pour financer les instruments, de recourir à des fonds levés sur les marchés des capitaux, d'accroître le niveau des ressources propres, d'en mettre en place de nouvelles, d'améliorer la perception des droits de douane<sup>33</sup> et de la taxe sur la valeur ajoutée<sup>34</sup> ou de redéfinir les priorités.

<sup>33</sup> [Rapport spécial 04/2021](#).

<sup>34</sup> [Rapport spécial 08/2025](#).

## Défis liés aux emprunts de l'UE

**36** La Communication évoque le remboursement de NextGenerationEU et le besoin de disposer de ressources supplémentaires afin de financer un budget européen ambitieux<sup>35</sup>. La dette et l'exposition de l'UE ont fortement augmenté au cours de la période couverte par le CFP actuel<sup>36</sup>, et ce, principalement en raison des emprunts destinés à NextGenerationEU. Le remboursement de ces prêts commencera au plus tard en 2028 et devra être terminé d'ici 2058. D'après les estimations, un montant (principal et intérêts) de 25 à 30 milliards d'euros devra ainsi être acquitté chaque année durant la période couverte par le prochain CFP. En outre, la Commission a estimé, en 2023, qu'en raison de la hausse des taux d'intérêt, les emprunts souscrits pour financer les subventions au titre de NextGenerationEU dans le cadre du CFP en cours afficheraient un surcoût de 17 à 27 milliards d'euros<sup>37</sup>.

**37** Cela mettra les futurs budgets de l'UE sous forte pression<sup>38</sup>. Toute augmentation de l'emprunt nécessite d'établir une bonne stratégie de gestion de la dette et d'atténuer les risques. Dans notre [rapport spécial 16/2023](#), nous avons fait observer que la Commission a très vite élaboré un système de gestion de la dette pour NextGenerationEU. Nous lui avons toutefois recommandé de formuler des objectifs clairs et d'améliorer la mesure de la performance ainsi que la communication d'informations à ce sujet. La Commission estime avoir mis en œuvre ces recommandations.

## Ressources propres de l'UE

**38** Dans la Communication, la Commission évoque la modernisation de la perception des recettes pour le budget de l'UE, ses propositions révisées relatives au système d'échange de quotas d'émission et au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), et la ressource propre fondée sur les bénéfices des entreprises dans le secteur des sociétés<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> [Communication](#), p. 13.

<sup>36</sup> [Rapport annuel relatif à 2023](#), chapitre 2.

<sup>37</sup> [Ibid.](#)

<sup>38</sup> [Document d'analyse 02/2025](#), point 23.

<sup>39</sup> [Communication](#), p. 13 et 14.

**39** Dans le passé, nous avons attiré l'attention sur la complexité croissante et la diversification des flux de recettes de l'UE. La création de nouvelles ressources propres s'accompagne de défis, au nombre desquels figurent l'instabilité des recettes et la nécessité d'instituer des mécanismes robustes de comptabilité et d'audit afin de garantir la transparence et l'obligation de rendre compte. Nous avons également signalé qu'il conviendrait d'établir un acte législatif consolidé rassemblant les règles de mise à disposition des ressources propres et suggéré que la Commission conserve des compétences de contrôle pour pouvoir s'assurer que la ressource propre fondée sur le MACF est calculée correctement et perçue<sup>40</sup>. Vu l'ensemble des modifications proposées, nous réitérons l'appréciation formulée dans nos avis antérieurs, concernant la complexité du système de financement de l'UE<sup>41</sup>.

**40** La mise en place de nouvelles ressources propres nécessite un cadre juridique cohérent et un accompagnement en temps utile des administrations nationales. Cela est essentiel pour garantir non seulement la fiabilité des estimations, mais encore celle des données sur lesquelles reposent les nouvelles ressources propres. Dans notre rapport relatif à la nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, nous avons fait observer que les États membres étaient mal préparés et que les données utilisées pour calculer la ressource propre n'étaient pas suffisamment comparables et fiables.

---

<sup>40</sup> [Avis 04/2023](#), points 18 à 22.

<sup>41</sup> [Avis 03/2022](#), point 19, [avis 02/2012](#), point 6 et [avis 02/2006](#), point 6.

## Encadré 7

### Pistes en matière de financement du budget de l'UE

#### 1) Emprunts de l'UE

- a) Lorsqu'un emprunt est envisagé, déterminer clairement quels sont les besoins et les sources de financement, atténuer les risques et établir un plan de remboursement à l'avance.

#### 2) Ressources propres

- a) Veiller à ce que les principaux flux de recettes de l'UE soient stables et les simplifier, par exemple au moyen d'un acte législatif consolidé rassemblant toutes les règles relatives à la mise à disposition des ressources propres;
- b) renforcer les systèmes de perception des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée;
- c) veiller à ce que les données utilisées pour calculer les éventuelles nouvelles ressources propres soient comparables et fiables.

## Dispositions en matière d'obligation de rendre compte

**41** L'audit externe indépendant est un élément essentiel pour garantir la transparence et l'obligation de rendre compte et pour améliorer la prise de décision. Dans notre [rapport spécial 05/2023](#), nous avons donné une vue d'ensemble des instruments que la Cour est ou n'est pas habilitée à auditer. Ceux qui échappent à son contrôle sont soumis à d'autres modalités d'audit externe public ou privé, ce qui nous met dans l'impossibilité de jouer pleinement notre rôle d'auditeur externe de l'UE et a pour conséquence d'empêcher le Parlement européen et le Conseil d'exercer pleinement leurs pouvoirs de contrôle démocratique.

**42** La Commission et les autorités législatives de l'UE devraient développer les principes d'une obligation de rendre compte et d'une transparence efficaces pour la totalité des finances de l'UE, ce qui inclut un contrôle démocratique total. Il importe que le rôle de la Cour soit établi sans équivoque et avec des droits d'audit complets dans tout acte législatif régissant tout nouvel instrument, facilité ou outil qu'il serait décidé de mettre en place, que cet instrument, facilité ou outil soit ou non intégré dans le prochain CFP.

## Encadré 8

### Pistes en matière d'audit externe

- 1) Faire en sorte que la Cour soit dotée d'un mandat sans équivoque consistant à auditer tous les instruments de l'UE et que le cadre juridique des nouveaux instruments l'autorise à contrôler les dépenses de l'UE à tous les niveaux, jusqu'aux bénéficiaires et destinataires finaux;
- 2) inviter la Cour 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, avec une représentation provisoire au sein des organes de direction jusqu'à ce que la législation soit modifiée de manière à lui conférer un mandat d'audit complet.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 5 juin 2025.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Sigles, acronymes et abréviations

**CFP:** cadre financier pluriannuel.

**EFSI:** Fonds européen pour les investissements stratégiques (*European Fund for Strategic Investments*).

**FRR:** facilité pour la reprise et la résilience.

**MACF:** mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

**RPP:** recommandations par pays.

**UE:** Union européenne.

# Glossaire

**Additionnalité:** principe en vertu duquel les financements de l'UE, et plus particulièrement les contributions des Fonds ESI, ne se substituent pas aux dépenses publiques des États, mais doivent les compléter.

**Budget:** état des recettes et des dépenses prévues, couvrant une période définie.

**Cadre financier pluriannuel:** programme de dépenses de l'UE fixant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses.

**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 répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.

**Fonds européen pour les investissements stratégiques:** mécanisme de soutien lancé par la BEI et la Commission, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe, afin d'encourager les investissements privés dans des projets ayant une importance stratégique pour l'UE.

**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).

**Intégration:** prise en considération systématique de priorités spécifiques (par exemple l'égalité entre les femmes et les hommes ou la lutte contre le changement climatique) lors de l'élaboration de chaque politique et de sa mise en œuvre.

**InvestEU:** mécanisme visant à encourager les investissements privés dans des projets d'importance stratégique pour l'UE. Il a remplacé le Fonds européen pour les investissements stratégiques en 2021.

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

**Rapport annuel:** rapport d'audit comprenant une déclaration d'assurance quant à la fiabilité des comptes de l'UE et à la régularité des opérations sous-jacentes que la Cour des comptes est tenue de fournir annuellement au Parlement européen et au Conseil, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**Recommandations par pays:** orientations adressées chaque année par la Commission aux différents États membres, dans le cadre du Semestre européen, concernant leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles.

**Règlement relatif à la conditionnalité:** règlement établissant les règles destinées à protéger le budget de l'UE contre les violations de l'état de droit dans les États membres.

**Semestre européen:** cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine.

**Valeur ajoutée européenne:** valeur qui résulte d'une action de l'UE, en plus de celle qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres.

## Équipe de la Cour

Le présent document d'analyse a été établi par la Chambre V, présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L'analyse a été effectuée sous la responsabilité de Jan Gregor, Membre de la Cour, assisté de: Werner Vlasselaer, chef de cabinet, et Radka Papouskova, attachée de cabinet; Paul Sime, manager principal; Leonidas Tsonakas, chef de mission; Slobodan Dimitrovski et Kimberly Galea, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Cathryn Lindsay. Les travaux de secrétariat ont été effectués par Valérie Tempez.



*De gauche à droite:* Werner Vlasselaer, Paul Sime, Radka Papouskova, Leonidas Tsonakas, Valérie Tempez, Jan Gregor, Kimberly Galea et Slobodan Dimitrovski.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

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 le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas 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.

Lorsque cette 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 978-92-849-5430-8	ISSN 2811-8200	doi:10.2865/0523870	QJ-01-25-039-FR-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

## POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Pistes à explorer en vue du cadre financier pluriannuel pour l'après-2027», [document d'analyse 03/2025](#), Office des publications de l'Union européenne, 2025.

La communication de la Commission intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel» (CFP) joue un rôle central dans l'élaboration du CFP pour l'après-2027. Elle donne un aperçu des enjeux stratégiques et fournit des orientations pour l'établissement de la proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel, qui doit être présentée en juillet 2025. Le présent document d'analyse s'articule autour des principaux thèmes abordés dans la communication. Nous y proposons des pistes à explorer fondées sur nos connaissances et sur l'expérience tirée de nos audits concernant les recettes et les dépenses budgétaires de l'UE. Nous visons ainsi à contribuer au débat en cours sur le prochain budget européen à long terme.

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

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)

Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Médias sociaux: @EUauditors



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE