



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Le paysage financier de l'UE

Une juxtaposition d'éléments encore trop complexe et trop
peu compatible avec l'obligation de rendre compte

Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF	2
II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR	3
1. Le paysage financier de l'UE et ses possibilités de simplification.....	3
2. Une évaluation préalable à la création de nouveaux instruments	4
3. Obligation de rendre compte concernant le paysage financier de l'UE.....	5
III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR	6
1. Veiller à ce qu'une évaluation préalable adéquate de la conception et des options retenues soit effectuée pour tout nouvel instrument	6
2. Compiler et publier des informations sur le paysage financier global de l'UE.....	7
3. Proposer l'intégration du Fonds pour la modernisation dans le budget de l'UE.....	7
4. Proposer l'intégration et le regroupement des instruments existants d'assistance financière	8

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

Articulé autour du budget de l'Union, le paysage financier de l'UE a évolué au fil des décennies, parallèlement au processus d'intégration européenne. Les budgets distincts créés en même temps que les Communautés européennes dans les années 1950 ont été fusionnés en plusieurs étapes pour finalement former un budget unique dans les années 2000. Le paysage a également évolué en réaction à différentes crises, en particulier à la crise financière et économique, ainsi que pour répondre à des besoins stratégiques particuliers, tels que l'assistance financière ou l'action extérieure. Cette évolution n'est pas spécifique au paysage financier de l'UE, mais elle est comparable à celle des États membres et des organisations internationales.

L'évolution et la physionomie actuelle du paysage financier de l'UE reflètent et respectent un ensemble clair de règles énoncées dans les traités de l'UE (ou des traités distincts, tels que celui établissant le mécanisme européen de stabilité) et dans le droit dérivé, comme le règlement fixant le cadre financier pluriannuel, le règlement établissant l'instrument de l'Union européenne pour la relance ou le règlement financier. À cet égard, il est essentiel, pour comprendre les constatations de la Cour des comptes, de délimiter précisément les instruments examinés par cette dernière dans le présent rapport.

La Commission reconnaît la diversité des éléments qui composent le paysage financier de l'UE. Elle n'approuve toutefois pas que la Cour limite ce paysage à une juxtaposition d'éléments, étant donné que tous les instruments ont été adoptés en totale conformité avec les bases juridiques correspondantes, les objectifs stratégiques spécifiques, ainsi que les procédures interinstitutionnelles et de prise de décision politique pertinentes. La diversité des éléments qui composent le paysage financier n'est pas en soi synonyme d'absence d'efficacité ou d'inadéquation. Cette diversité a de fait permis la réalisation de nombreux objectifs et priorités politiques de l'Union qui sont de plus en plus complexes. L'ampleur et la complexité accrues des enjeux économiques, sociétaux et mondiaux ont nécessité l'élaboration de réponses communes et la mobilisation de ressources substantielles. Il en a résulté une diversification des interventions et instruments financiers, notamment par la mobilisation d'investissements publics et privés au niveau de l'Union et de la zone euro, mais aussi à travers une coopération spécifique avec les États membres et les organisations et institutions internationales.

Lorsque, dans le passé, des possibilités spécifiques de simplification ont été décelées, ce type de rationalisation a été mis en œuvre. L'opportunité s'est notamment présentée pour le Fonds européen de développement, qui a été intégré dans le budget de l'Union. Dans la mesure du possible, les nouveaux instruments qui ont été mis en place suivent également cette approche rationnelle. Tel est le cas pour plusieurs instruments d'assistance financière, tels que le soutien à la balance des paiements ou le mécanisme européen de stabilisation financière, ainsi que pour les garanties budgétaires et les instruments financiers, dans les politiques tant interne qu'externe, qui sont couverts par le plafond des ressources propres. Cette approche s'applique par ailleurs aux instruments temporaires d'urgence récemment créés, tels que NextGenerationEU et SURE, qui s'inscrivent dans les limites des plafonds applicables aux ressources propres. Le fait que ces passifs soient couverts dans les limites de ces plafonds en cas de défaillance des bénéficiaires constitue en soi une évolution positive du paysage financier rationalisé.

La Commission accepte une sous-recommandation du rapport de la Cour, n'accepte pas une recommandation et accepte partiellement toutes les autres recommandations, compte tenu de la restriction qu'elle ne peut préjuger de son droit d'initiative législative et de sa future proposition relative au CFP postérieur à 2027. Toute initiative éventuelle relèvera des procédures législatives applicables prévues par les traités et le cadre en vigueur, sans préjuger de la décision des colégislateurs ou d'autres institutions concernées. La Commission continuera de suivre l'évolution du

paysage financier, eu égard aux composantes relevant de sa compétence, et œuvrera en faveur d'une simplification accrue si cela s'avère nécessaire et pertinent.

Enfin, le rapport de la Cour fait référence à des éléments qui ont une portée institutionnelle plus large découlant des traités (concernant par exemple les droits d'audit de la Cour ou le rôle du Parlement européen par rapport au paysage financier) et qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Le paysage financier de l'UE et ses possibilités de simplification

La Commission se félicite du fait que la Cour reconnaisse qu'il existe différentes raisons et différents motifs permettant de justifier l'actuel paysage financier de l'UE¹.

Le paysage financier de l'UE s'est formé au fil du temps, en fonction de l'évolution des exigences juridiques, et vise à faire face à plusieurs crises et urgences diverses. Les dispositions applicables des traités ont considérablement changé au fil du temps, par exemple avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, et le règlement financier a été modifié de manière très significative en 2012 et 2018. En outre, les différents instruments audités par la Cour relèvent de différentes bases juridiques, certaines d'entre elles, comme le traité instituant le MES, n'entrant pas dans le champ de compétence de la Commission.

La budgétisation du Fonds européen de développement dans le contexte du CFP 2021-2027, qui met fin à un long débat politique sur son intégration dans le budget de l'Union, témoigne des efforts de la Commission pour rationaliser le paysage financier de l'UE, lorsque cela est possible et justifié. Il s'agit d'un changement important du point de vue quantitatif (il est estimé à environ 30 milliards d'euros sur 7 ans) et qualitatif. De fait, cela contribue à simplifier le paysage financier de l'UE et à aligner la prise de décision sur le processus de codécision élargi et sur le contrôle accru exercé par le Parlement européen sur la législation et les instruments de financement de l'Union. Il est par ailleurs plus facile de suivre les progrès accomplis par l'UE quant à son engagement de consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement.

Ces efforts interinstitutionnels visant à rationaliser autant que possible le paysage financier sont également visibles en ce qui concerne les instruments qui ne relèvent pas du budget de l'Union en vertu des traités, comme la facilité européenne pour la paix (FEP), qui est opérationnelle depuis juillet 2021. Cet instrument hors budget finance le soutien aux armées des pays partenaires de l'UE au moyen d'infrastructures, de formations et d'équipements. Ces activités sont rationalisées dans le cadre unique de la FEP, alors qu'elles étaient auparavant financées au titre de deux instruments différents: le mécanisme Athena et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, qui était elle-même financée par le Fonds européen de développement.

En outre, la Commission souligne que le fait que les passifs liés aux instruments d'urgence tels que NextGenerationEU, l'assistance macrofinancière + en soutien à l'Ukraine² et (partiellement) SURE relèvent des plafonds des ressources propres représente en soi un effort supplémentaire de

¹ Rapport de la Cour, synthèse, point IV.

² Règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +) (JO L 322 du 16.12.2022, p. 1).

rationalisation du paysage, malgré l'urgence qui a caractérisé ces deux instruments et leur mise en place accélérée. Cette démarche s'inscrit dans l'approche consolidée consistant à garantir la couverture, au titre des plafonds des ressources propres, des passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres (par exemple, soutien à la balance des paiements et mécanisme européen de stabilisation financière) ainsi que des garanties budgétaires et des instruments financiers (instruments relatifs aux politiques tant interne qu'externe, comme InvestEU, la garantie pour l'action extérieure, etc.).

Enfin, les caractéristiques fondamentalement différentes du Fonds pour la modernisation justifient la décision de doter celui-ci des dispositifs de gouvernance existants. Toutefois, la Commission ne préjuge pas d'éventuelles mesures à l'avenir, qui devraient se fonder sur une évaluation minutieuse des avantages que la budgétisation du Fonds pour la modernisation pourrait présenter en termes de gouvernance. Pour ce qui est du Fonds pour l'innovation et du Fonds pour la modernisation, bien que ces deux régimes d'aide visent à décarboner l'Europe, ils présentent des différences qui justifient qu'ils aient été dotés de dispositifs de gouvernance distincts lors de leur création. D'une part, le Fonds pour l'innovation soutient des projets au moyen d'appels à propositions au niveau de l'UE dans le but de financer les meilleurs projets au sein de l'Union en termes d'innovation, de prévention des émissions de gaz à effet de serre, de degré de maturité, d'évolutivité et d'efficacité en termes de coûts. Les principales décisions sont donc prises par la Commission. D'autre part, dans le cas du Fonds pour la modernisation, qui est destiné à soutenir la modernisation des systèmes d'énergie dans les dix États membres de l'UE bénéficiaires, le financement repose sur les enveloppes nationales prédéterminées de ceux-ci, les décisions sont prises par un comité d'investissement administré par la BEI et composé principalement de représentants des États membres, et les États membres bénéficiaires sont responsables de son fonctionnement.

2. Une évaluation préalable à la création de nouveaux instruments

La création de nouveaux instruments se fonde sur un cadre global qui comprend des principes directeurs et des processus standard. Ce cadre comporte notamment:

- l'**accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»** de 2016³;
- le **règlement financier**;
- en ce qui concerne les actes de base pour les programmes pluriannuels, l'**accord interinstitutionnel** du 16 décembre 2020⁴ sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres;
- la **déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 16 décembre 2020 sur le contrôle budgétaire des nouvelles propositions** présentées sur

³ Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

⁴ Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 28); voir les points 18, 19 et 26 ainsi que l'annexe I, note de bas de page n° 4.

la base de l'article 122 du TFUE qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget de l'Union⁵;

- **les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation**, en vertu desquelles les analyses d'impact ou les évaluations ex ante sont réalisées, conformément aux principes d'amélioration de la réglementation, y compris pour les programmes et les instruments de financement.

Conformément au règlement financier, les programmes d'importance majeure du cadre financier pluriannuel font l'objet d'évaluations ex ante⁶. Les évaluations ex ante (et les analyses d'impact) éclairent la prise de décision sur la conception des instruments dans le cadre de l'analyse des options stratégiques, notamment en vérifiant les stratégies, les instruments, les canaux ou les niveaux d'intervention. S'il n'est pas possible, notamment en raison de l'urgence, de réaliser une analyse d'impact alors que celle-ci est requise, les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation prévoient, depuis novembre 2021, la publication d'un document de travail des services de la Commission (SWD) dans les 3 mois suivant la publication de la proposition. Il s'agit notamment de justifier la conception, d'évaluer la cohérence avec d'autres instruments et d'effectuer une analyse coûts/avantages. En cas d'urgence, le vice-président chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective peut décider d'accorder une dérogation à l'obligation de réaliser une analyse d'impact. En outre, l'élaboration d'un nouveau cadre financier pluriannuel est un processus particulier qui nécessite une approche spécifique en ce qui concerne l'ampleur et la profondeur de l'analyse. Pour ce processus, des orientations pratiques relatives aux travaux préparatoires sont publiées en interne au sein de la Commission.

3. Obligation de rendre compte concernant le paysage financier de l'UE

Les modalités de contrôle public et l'étendue des compétences du Parlement européen dans le cadre de différents instruments⁷ sont entièrement fondées sur les dispositions pertinentes des traités et résultent du processus législatif interinstitutionnel applicable. À cet égard, la Commission souligne que ses responsabilités en matière d'établissement et/ou de mise en œuvre de certains instruments sont limitées, compte tenu notamment du fait que certains d'entre eux ne relèvent pas du champ d'application des traités de l'UE (à l'instar du MES).

D'une manière générale, la Commission est favorable à ce que les gestionnaires de fonds publics, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, soient tenus de rendre des comptes sur la base de rapports transparents et d'audits réalisés par des auditeurs indépendants. Pour les instruments qui ne sont pas couverts par le mandat d'audit de la Cour, des modalités d'audit externe indépendant sont prévues. La Commission estime qu'il appartient aux institutions et organes concernés ainsi qu'à la Cour d'examiner ces questions⁸.

S'agissant des droits de contrôle du Parlement européen sur le Fonds pour la modernisation, la Commission considère que le contrôle public est d'un niveau suffisant⁹. Le règlement d'exécution (UE) 2020/1001¹⁰ expose en détail les modalités relatives au suivi, à l'établissement de rapports, à

⁵ JO C 444 I du 22.12.2020, p. 5.

⁶ Article 34 du règlement financier.

⁷ Voir points 62 à 66 des observations de la Cour.

⁸ Voir point 96 des observations de la Cour.

⁹ Voir point 63 des observations de la Cour.

¹⁰ Règlement d'exécution (UE) 2020/1001 de la Commission du 9 juillet 2020 portant modalités d'application de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le fonctionnement du

l'évaluation et à l'audit, ainsi que les responsabilités de la BEI et de la Commission en ce qui concerne la publication des rapports respectifs sur le site web du Fonds pour la modernisation et sur «Europa»¹¹. La Commission estime par conséquent que ces dispositions offrent une transparence totale et une assurance suffisante en matière de contrôle budgétaire.

Conformément au règlement financier (ci-après le «RF»), la Commission rend compte de l'exécution du budget de l'Union dans plusieurs rapports financiers, tels que les comptes annuels consolidés de l'UE, le rapport annuel sur la gestion et la performance, les documents de travail joints au projet de budget en application de l'article 41 du RF et le rapport sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels, établi sur la base de l'article 250 du RF.

En outre, conformément aux articles 16 et 17 de l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020, elle élabore, en se fondant sur des informations accessibles au public, le rapport sur la transparence budgétaire, qui couvre certains instruments ne relevant pas de ses compétences en matière d'établissement de rapports.

Par conséquent, la Commission fournit les rapports et informations requis pour permettre au Parlement européen d'exercer son contrôle démocratique sur tous les instruments et fonds relevant de sa compétence, conformément aux exigences des traités et des règlements applicables. Elle ne saurait être tenue responsable des fonds qui n'entrent pas dans ses prérogatives.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

1. Veiller à ce qu'une évaluation préalable adéquate de la conception et des options 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 du type de conception retenu et de la nécessité de créer cet instrument au sein du budget de l'UE ou en dehors, et
- b) partager cette bonne pratique avec le Conseil en vue de son application aux nouveaux instruments qui ne sont pas proposés par la Commission.

Quand? Au plus tard en 2024.

La Commission **accepte partiellement** le point a) de cette recommandation, étant donné qu'il n'est pas possible de garantir une évaluation préalable pour chaque proposition, notamment en cas d'urgence ou pour les mesures ne relevant pas des responsabilités qui lui incombent en vertu des traités.

La Commission **accepte partiellement** le point b).

Fonds pour la modernisation soutenant les investissements destinés à moderniser les systèmes d'énergie et à améliorer l'efficacité énergétique de certains États membres (JO L 221 du 10.7.2020, p. 107).

¹¹ Site web du Fonds pour la modernisation: i) <https://modernisationfund.eu/investments/>, et le Fonds pour la modernisation sur Europa: ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en

En outre, s'agissant du point b), la Commission ne peut accepter d'aller au-delà du cadre existant. Par ailleurs, elle insiste sur le fait que l'évaluation des options en matière de conception doit respecter les exigences des traités et/ou les cadres d'action au titre des procédures législatives et ne peut être garantie pour toutes les propositions, en particulier pour celles qui s'inscrivent en dehors de ce cadre (procédures de type MES ou procédures urgentes).

À cet égard, comme indiqué à la section II.2, la création de nouveaux instruments se fonde sur un cadre global qui comprend des principes directeurs et des processus standard.

2. Compiler et publier des informations sur le paysage financier global de l'UE

La Commission devrait compiler et publier des informations couvrant tous les instruments du paysage financier de l'UE.

Quand? Au plus tard en 2024.

La Commission **accepte partiellement** cette recommandation.

Comme indiqué à la section II.3, la Commission rend déjà compte dans plusieurs rapports, conformément au règlement financier, de l'exécution du budget de l'Union et des instruments relevant de sa responsabilité. Elle fournit en outre des informations sur d'autres instruments, en application du point 16 de l'accord interinstitutionnel¹². La Commission n'a pas le pouvoir juridique de rendre compte des instruments qui ne relèvent pas du budget de l'Union, voire des traités, ou qui ne figurent pas dans les comptes de l'UE (opérations propres à la Banque européenne d'investissement, mécanisme de prêt à la Grèce, Fonds pour la modernisation, etc.) ou pour lesquels il n'existe pas de documents disponibles publiquement. Le règlement financier ne permet pas de fournir un tel «rapport sur le paysage financier global de l'UE» car ce dernier irait au-delà de son champ d'application et reposerait en partie sur des informations devant être obtenues auprès d'autres organes (par exemple, la BEI en ce qui concerne ses opérations propres).

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 des spécificités de ce Fonds.

Quand? Au plus tard en 2025.

La Commission **n'accepte pas** cette recommandation.

Compte tenu des spécificités du Fonds et du fait qu'elle se réserve le droit d'initiative législative tel que prévu par les traités, la Commission ne peut préjuger de la teneur et de la portée de sa proposition concernant le CFP postérieur à 2027.

¹² Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 28).

4. Proposer l'intégration et le regroupement des instruments existants d'assistance financière

Quand? Au plus tard en 2025.

- (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»;**

La Commission **accepte** cette recommandation.

- (b) **présenter de nouvelles propositions législatives afin de regrouper les instruments existants d'assistance financière.**

La Commission **accepte partiellement** cette recommandation.

La Commission se réserve le droit d'initiative législative tel que prévu par les traités. En cas d'intégration du mécanisme européen de stabilité dans le «cadre juridique de l'UE», elle examinera les possibilités de regroupement des instruments existants d'assistance financière, en tenant compte des instruments d'assistance financière qui seront opérationnels à ce même moment et de la question de savoir s'il est utile d'intégrer en plus des instruments qui ne sont plus opérationnels.