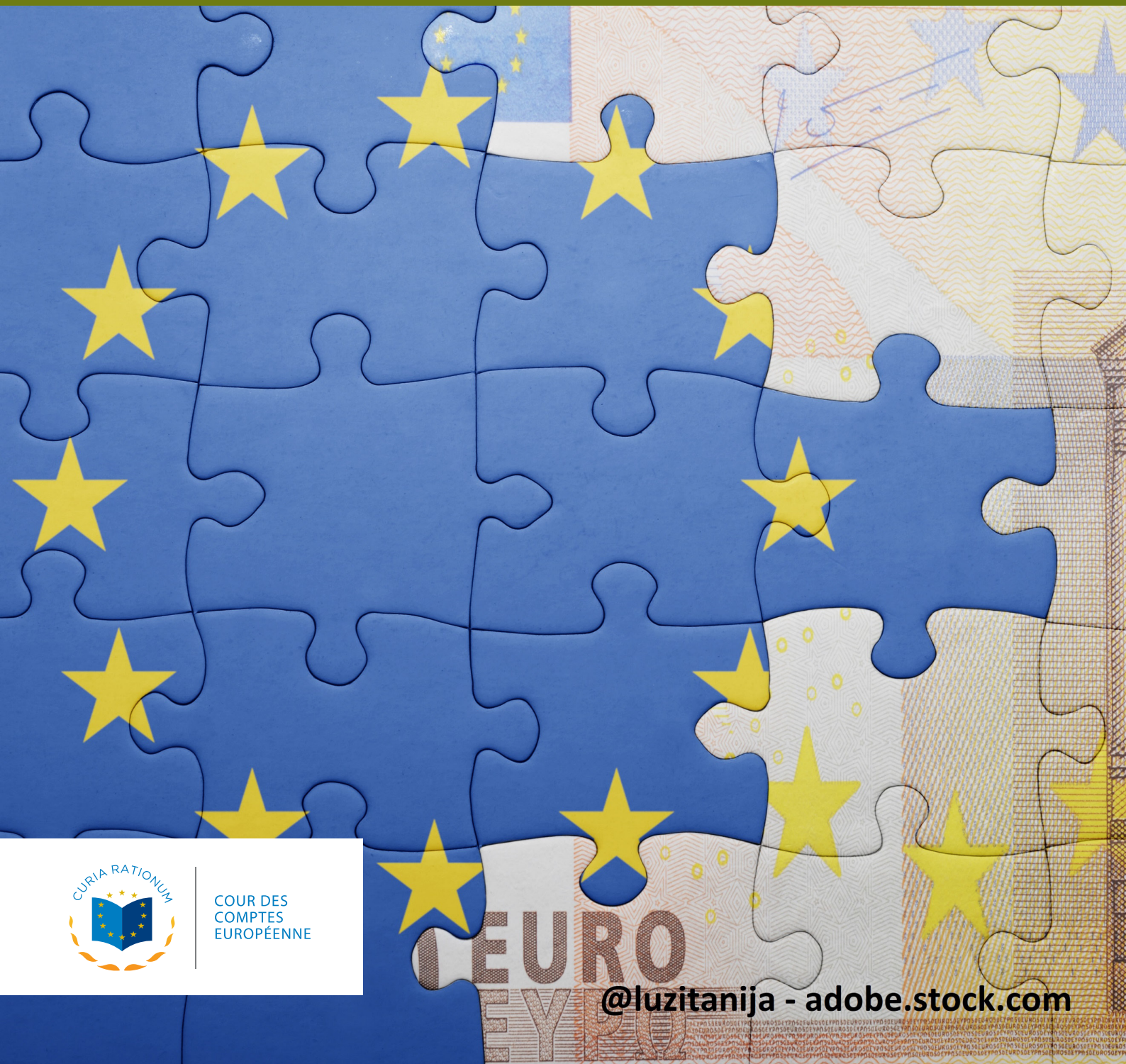
RAPPORT SPÉCIAL 18/2025

FR

Flexibilité budgétaire de l'UE

Un réel atout en cas d'imprévus, mais un cadre trop complexe



@luzitanija - adobe.stock.com

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 20 | Principaux messages

01 - 11 | Pourquoi ce thème est-il important?

12 - 20 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

21 - 93 | Nos observations en détail

21 - 32 | L'identification et l'analyse des besoins en matière de flexibilité n'ont pas été suffisantes

33 - 56 | Jusqu'à présent, la flexibilité budgétaire a permis à l'UE de répondre à un large éventail de besoins, malgré une utilisation intensive

34 - 40 | Les montants alloués à la flexibilité budgétaire de l'UE se situaient globalement dans la fourchette des critères de référence internationaux

41 - 56 | Le cadre de flexibilité a permis de financer un large éventail de besoins au-delà des situations d'urgence et de crise

57 - 93 | Le cadre de flexibilité budgétaire de l'UE est trop complexe et certains choix de mobilisation manquent de clarté

59 - 71 | La multiplication des outils de flexibilité, dont l'ordre d'utilisation n'est pas clairement établi et qui parfois se chevauchent, ajoute de la complexité au cadre

72 - 85 | Globalement, les règles facilitent une mobilisation rapide, mais elles auraient pu être encore simplifiées

86 - 93 | Absence d'approche structurée pour documenter l'analyse des différentes possibilités de financement et les montants concernés

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Principales exigences légales

Annexe III – L'utilisation des outils de flexibilité au cours de la période 2021-2024

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

01 Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

01 L'UE fonctionne avec des budgets à long terme, appelés cadres financiers pluriannuels (CFP), qui couvrent à l'heure actuelle des périodes de sept ans. L'élaboration d'un nouveau CFP commence généralement environ trois ans avant le début de sa mise en œuvre, ce qui revient à planifier les besoins jusqu'à dix ans à l'avance. Les CFP sont soumis à des limites annuelles juridiquement contraignantes: le «plafond des ressources propres» pour les recettes de l'UE et le «plafond du CFP» pour les dépenses. L'objectif de ces plafonds est d'assurer un degré élevé de prévisibilité et de stabilité.

02 Dans le même temps, le budget de l'UE doit être suffisamment souple pour réagir à différentes évolutions, eu égard notamment aux nombreuses crises récentes et à la volonté politique de: i) renforcer la préparation de l'UE et sa réaction face aux crises; ii) renforcer et suivre la résilience; et iii) cibler les domaines dans lesquels l'UE est exposée[1]. Selon la Commission, une souplesse budgétaire suffisante devrait permettre une bonne répartition des ressources et une réaction rapide de l'UE en cas de circonstances imprévues et de situations d'urgence[2].

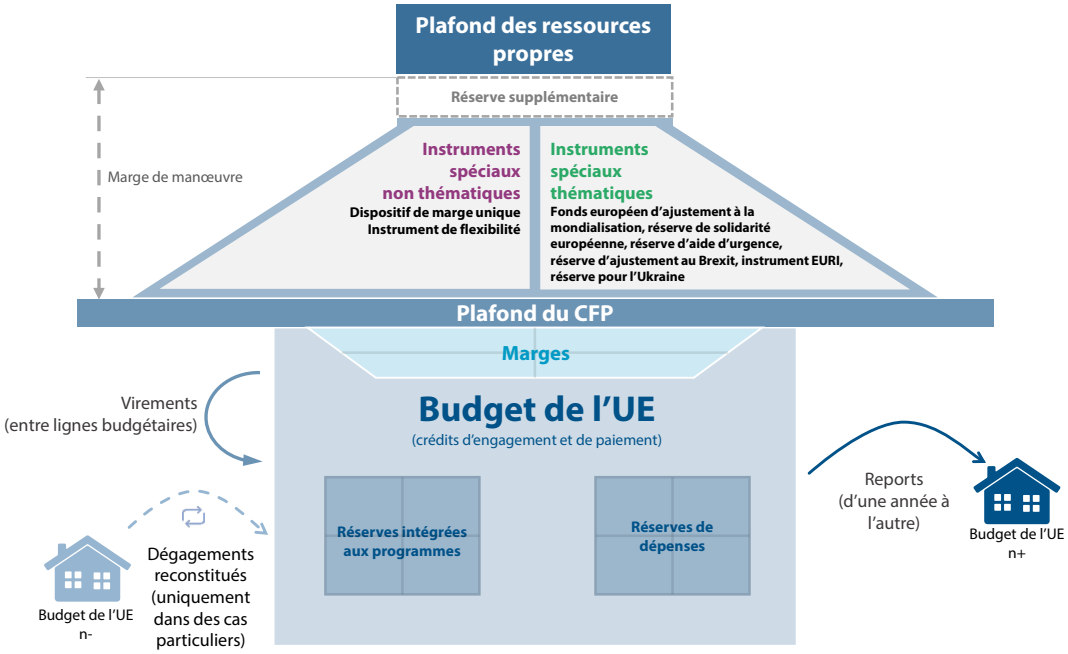
---

[1] Paragraphe 8 des conclusions du Conseil européen, 2021.

[2] Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, Commission européenne, 2018.

03 La flexibilité budgétaire de l'UE est assurée par une panoplie d'éléments budgétaires structurels permettant une réaffectation des ressources entre les différentes priorités et les différents exercices budgétaires, complétée par des marges et des instruments spéciaux qui permettent d'ajouter des fonds supplémentaires aux dépenses initialement prévues. Les outils de flexibilité peuvent être répartis entre ceux qui fonctionnent en dessous du plafond du CFP et ceux qui fonctionnent au-dessus de ce dernier (voir ***figure 1***).

Figure 1 | Outils de flexibilité budgétaire dans le CFP 2021-2027



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (règlement CFP 2021-2027) et du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (ci-après le «règlement financier»).

04 Notre audit a été centré sur les outils de flexibilité qui permettent de financer des dépenses supplémentaires en ajoutant des crédits d'engagement au budget adopté, à savoir: i) les marges et ii) les instruments spéciaux. Les *marges* sont des montants non alloués correspondant à la différence entre les plafonds du CFP et les dépenses prévues pour chaque catégorie de dépenses («rubrique»). Les *instruments spéciaux* permettent de mobiliser des ressources financières supplémentaires au-delà du plafond du CFP.

05 Il existe deux sortes d'instruments spéciaux: les instruments thématiques et les instruments non thématiques. Les instruments spéciaux *thématiques* ne peuvent fournir des ressources supplémentaires que pour des événements spécifiques prédéfinis, comme suit:

- le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (**FEM**) soutient les travailleurs licenciés en raison de restructurations de grande ampleur;
- la réserve de solidarité et d'aide d'urgence (**RSAU**) comprend i) la réserve de solidarité européenne, qui apporte un soutien financier en cas de catastrophes majeures couvertes par le Fonds de solidarité de l'Union européenne (**FSUE**); et ii) la réserve d'aide d'urgence (**RAU**), qui fournit une aide dans d'autres situations d'urgence humanitaire et civile;
- la réserve d'ajustement au Brexit (**RAB**) soutient les secteurs touchés par le retrait du Royaume-Uni de l'UE;
- deux nouveaux instruments introduits en 2024, l'instrument EURI (pour *European Union Recovery Instrument*, l'instrument de l'Union européenne pour la relance) et la réserve pour l'Ukraine, visent, pour l'un, à couvrir les augmentations imprévues des coûts d'emprunt liés au plan de relance NextGenerationEU et, pour l'autre, à financer la nouvelle facilité pour l'Ukraine.

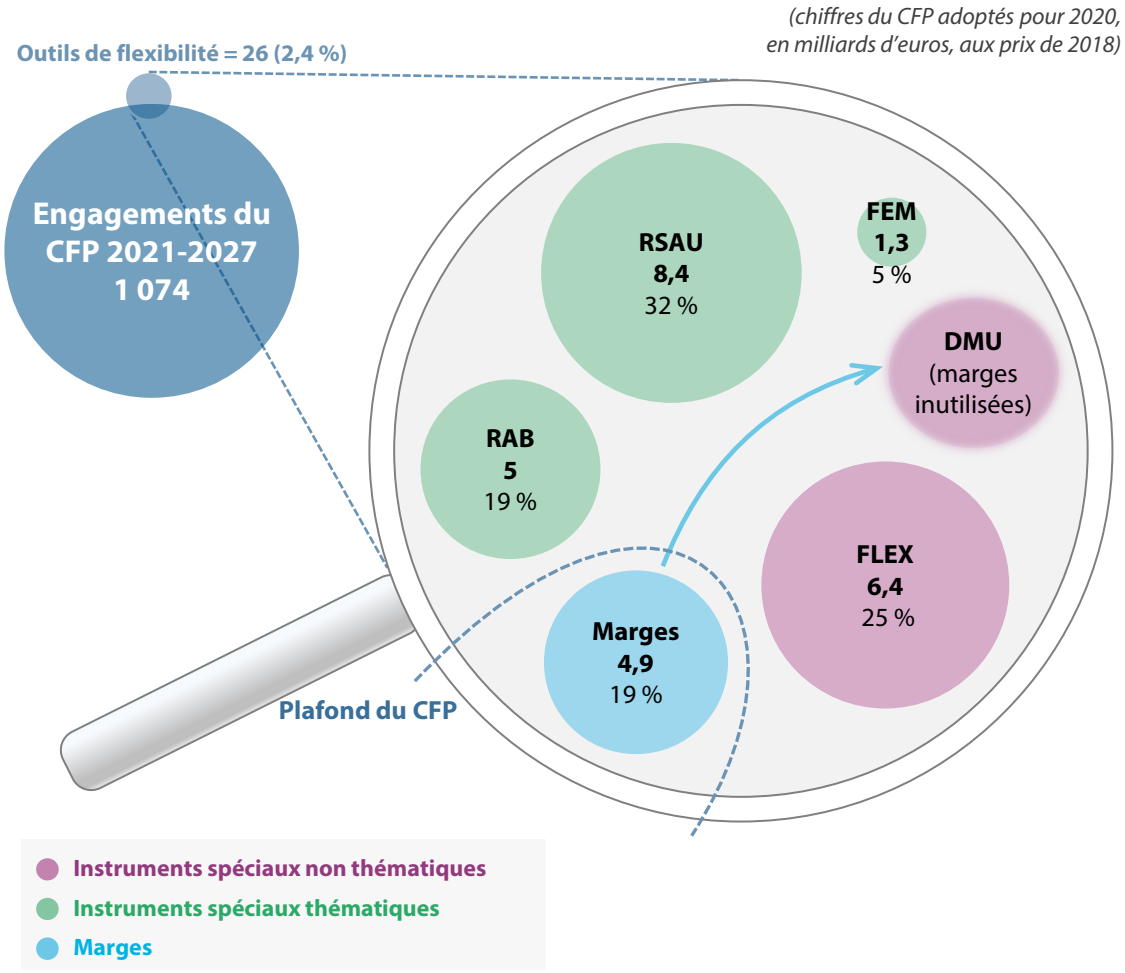
06 La portée des instruments spéciaux *non thématiques* ne se limite pas à des domaines thématiques spécifiques ou à des événements prédéfinis:

- le dispositif de marge unique (**DMU**) permet de transférer les marges disponibles d'un exercice à un autre et d'une rubrique à une autre;
- l'instrument de flexibilité (**FLEX**) permet de financer des dépenses imprévues spécifiques.

07 Conformément au traité sur l'Union européenne, il incombe à la Commission de présenter une proposition de règlement CFP ainsi que de proposer et d'exécuter les budgets annuels, y compris les mécanismes de flexibilité correspondants et leur mobilisation. L'adoption et la révision du règlement CFP nécessitent l'unanimité au Conseil et l'approbation du Parlement. L'adoption des budgets nécessite l'accord du Parlement et du Conseil, l'«autorité budgétaire» de l'UE (statuant à la majorité qualifiée).

08 Les montants initialement disponibles pour les marges et les instruments spéciaux dans le CFP 2021-2027 (voir ***figure 2***) ont permis une augmentation des dépenses totales du CFP allant jusqu'à 2,4 % (26 milliards d'euros). La révision à mi-parcours du CFP de 2024 a permis de renforcer la RSAU et l'instrument de flexibilité, portant ainsi la marge de manœuvre initialement prévue à 2,6 % des dépenses totales du CFP (environ 28 milliards d'euros). Elle a également permis l'introduction de deux nouveaux instruments spéciaux: l'instrument EURI et la réserve pour l'Ukraine.

Figure 2 | Montants initialement disponibles pour les marges et les instruments spéciaux dans le CFP 2021-2027



DMU	Dispositif de marge unique
FLEX	Instrument de flexibilité
RAB	Réserve d'ajustement au Brexit
FEM	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés
RSAU	Réserve de solidarité et d'aide d'urgence

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de la Commission intitulé *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures* et du règlement CFP 2021-2027 initial.

09 Dans le cadre de l'audit objet du présent rapport, nous avons évalué si les outils de flexibilité budgétaire de l'UE pour le CFP 2021-2027 étaient bien conçus et si leur utilisation était justifiée, notamment dans le souci d'éviter tout risque que leurs enveloppes soient trop rapidement épuisées au cours des premières années du CFP. L'audit a été centré sur la manière dont les instruments spéciaux en question ont été conçus et mobilisés et les marges, utilisées, entre 2021 et 2024, y compris après la révision à mi-parcours du CFP.

10 La Commission européenne présentera mi-2025 sa proposition relative au CFP pour l'après-2027. Alors que l'UE fait face aux épreuves infligées par une succession de crises, la pression à l'égard de mécanismes de réaction européens rapides et efficaces ne va faire qu'augmenter. La Cour entend contribuer au débat à venir sur l'élaboration du prochain CFP en fournissant son analyse de la conception et de l'utilisation des outils de flexibilité dans le CFP actuel.

11 Vous trouverez à l'***annexe I*** davantage d'informations contextuelles et de précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit. L'***annexe II*** contient des détails concernant les principales exigences légales.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

12 Notre audit a révélé que la proposition de la Commission relative au CFP 2021-2027 ne reposait pas sur une identification et une analyse suffisantes des besoins et des risques auxquels le budget de l'UE devait pouvoir faire face. Bien que, dans l'ensemble, les mécanismes de flexibilité du budget de l'UE aient permis à ce dernier de répondre aux défis et priorités émergents, certains outils ont été épuisés chaque année au cours de la première partie du CFP. En outre, le cadre de flexibilité est trop complexe et rassemble des outils dont l'ordre d'utilisation n'est pas clairement établi et qui parfois se chevauchent. C'est pourquoi il est difficile d'obtenir une image claire et complète de son fonctionnement.

L'identification et l'analyse des besoins en matière de flexibilité n'ont pas été suffisantes

13 Dans sa proposition initiale relative au CFP 2021-2027, la Commission a souligné l'importance de donner plus de souplesse au budget de l'UE. Elle l'a justifié en évoquant le recours intensif à des instruments spéciaux (au-delà du plafond du CFP) au cours du CFP 2014-2020 pour relever des défis sans précédent liés à une instabilité dans le voisinage de l'UE et à des mouvements migratoires de masse. Toutefois, la proposition relative aux outils de flexibilité n'était pas suffisamment appuyée par une analyse détaillée et prospective des besoins et des risques.

14 La Commission n'a pas évalué le fonctionnement de tous les outils de flexibilité précédents pour étayer la proposition relative aux marges, et a ainsi omis le dispositif de marge unique, l'instrument de flexibilité et la réserve d'aide d'urgence. Pour le FEM et le FSUE, les évaluations effectuées n'ont pas analysé les besoins futurs dans un environnement en mutation. En outre, la Commission n'a pas utilisé d'analyse prospective ou de tendance, en particulier dans le contexte des catastrophes naturelles (voir points *21* à *32*).

Recommandation n° 1

Mieux soutenir la prise de décision concernant la conception du cadre de flexibilité des futurs CFP

Pour les prochains CFP, la Commission devrait fournir les informations suivantes pour soutenir la conception du cadre de flexibilité et définir, notamment, son envergure:

a) la nature des événements potentiels auxquels les flexibilités budgétaires de l'UE proposées devraient pouvoir répondre;

b) une évaluation qualitative et, si possible, quantitative des besoins en matière de flexibilité, qui tiendraient compte de la probabilité et de l'impact potentiel des événements auxquels il convient de répondre;

c) une évaluation complète du cadre actuel de flexibilité budgétaire de l'UE.

Quand? 2026 (et au-delà)

Jusqu'à présent, la flexibilité budgétaire a permis à l'UE de répondre à un large éventail de besoins, malgré une utilisation intensive

15 Bien que les critères de référence internationaux soient principalement destinés aux budgets nationaux, ils peuvent également servir de principes directeurs pour le budget de l'UE, qui présente des caractéristiques distinctes. Dans le domaine de la gestion des finances publiques, les fonds de réserve en cas d'événements imprévus oscillent généralement entre 2 % et 3 % des dépenses, et les montants de la flexibilité budgétaire de l'UE étaient globalement conformes à ces critères de référence (voir points ***34*** à ***40***).

16 Néanmoins, la flexibilité du budget de l'UE a été intensément exploitée pour répondre aux besoins émergeant continuellement. Certains outils de flexibilité ont été systématiquement épuisés au cours de la première partie du CFP, ce qui a eu pour effet de réduire rapidement leur disponibilité pour la période restante. Parmi les événements majeurs qui ont mis à l'épreuve la flexibilité du CFP se trouvent la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, les crises humanitaires et énergétiques, les catastrophes naturelles fréquentes et à grande échelle ainsi que la forte hausse de l'inflation. Nous avons constaté l'absence de mécanismes spécifiques en deçà du plafond du CFP pour amortir l'incertitude des estimations concernant les coûts d'intérêts dus. Le cadre du CFP ne comporte pas non plus de disposition permettant de déclencher une budgétisation de crise en cas d'urgence majeure et exceptionnelle, hormis la révision du CFP. La révision à mi-parcours du CFP était nécessaire pour faire face à l'impact accru de ces défis (voir points ***41*** à ***49***).

17 Dans les cas retenus dans notre échantillon, la Commission a proposé de mobiliser des instruments spéciaux thématiques conformément à leur finalité et à leur champ d'application spécifiques. Le cadre juridique ne précise pas dans quelles limites il convient d'utiliser les marges et les instruments spéciaux non thématiques à des fins diverses. Cela a permis à la Commission de proposer leur utilisation pour répondre à un large éventail de besoins. Pour la période 2021-2024, il s'agissait non seulement de répondre aux situations d'urgence, mais aussi de faire face à l'incidence d'une inflation plus élevée que prévu sur les coûts programmés, de renforcer les programmes du CFP existants et d'en créer de nouveaux en fonction de l'évolution des priorités politiques. Si cette conception du cadre offre une plus grande souplesse, elle réduit en fin de compte les montants disponibles pour les situations d'urgence (voir points ***50*** à ***56***).

Le cadre de flexibilité budgétaire de l'UE est trop complexe

18 La multiplicité des outils de flexibilité, dont l'ordre d'utilisation n'est pas clairement établi et qui parfois se chevauchent, complique la gestion financière et la prise de décision. Nous avons constaté des chevauchements entre i) les instruments spéciaux non thématiques qui peuvent être utilisés pour répondre à un large éventail de besoins et ii) les instruments spéciaux thématiques et les programmes de dépenses du CFP qui peuvent financer le même type de besoins. En outre, l'ordre dans lequel les flexibilités budgétaires intégrées, les marges en deçà du plafond du CFP et les instruments spéciaux au-delà des plafonds du CFP doivent être utilisés n'a pas été clairement établi (voir points ***59*** à ***71***).

19 Nous avons constaté que les règles et procédures existantes ont facilité la mobilisation rapide des outils de flexibilité, mais qu'elles auraient pu être encore simplifiées (voir points ***72*** à ***85***).

Recommandation n° 2

Simplifier le cadre de flexibilité du CFP et le processus décisionnel

La Commission devrait proposer une simplification du cadre de flexibilité pour le prochain CFP, sans préjudice de la décision des législateurs, et qui consisterait notamment à:

a) regrouper les marges annuelles disponibles en deçà du plafond du CFP en un seul instrument et permettre leur utilisation dans tous les domaines d'action dans le(s) budget(s) annuel(s) ou rectificatif(s);

b) créer un instrument spécial unique au-delà du plafond du CFP pour répondre à des événements imprévus et à des besoins urgents;

c) établir un ordre clair pour l'utilisation des marges et des instruments spéciaux, en donnant la priorité à l'utilisation des montants mobilisables en deçà du plafond du CFP;

d) intégrer le financement d'événements spécifiques prédéfinis couverts par la législation sectorielle dans les réserves des futurs programmes plutôt que d'utiliser des instruments spéciaux thématiques au-dessus du plafond du CFP.

Quand? 2026.

20 Dans certains cas, l'analyse, par la Commission, des options de financement alternatives possibles grâce à une réaffectation et le calcul des montants nécessaires pour les nouveaux besoins n'ont pas été dûment documentés. En conséquence, le processus suivi et les choix effectués manquaient de clarté (voir points ***86*** à ***93***).

Recommandation n° 3

Améliorer les procédures de la Commission concernant l'examen des possibilités de réaffectation et de redéfinition des priorités

La Commission devrait définir les rôles et les étapes clés dans les procédures de réaffectation et de redéfinition des priorités lors de la recherche des ressources budgétaires nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins, et documenter l'examen des différentes options.

Quand? 2026.

Nos observations en détail

02

L'identification et l'analyse des besoins en matière de flexibilité n'ont pas été suffisantes

21 Un environnement de plus en plus complexe, fragmenté et imprévisible nécessite que l'élaboration des politiques repose sur des données probantes, ce qui peut avoir une incidence cruciale sur la conception et la mise en œuvre de politiques publiques de meilleure qualité[3].

22 Pour être efficace, la gestion des risques[4] doit exploiter les meilleures informations disponibles pour analyser les risques sur la base des données historiques, des informations actuelles et des scénarios futurs. Elle tient compte des incertitudes, des sources de risque, des conséquences, de la probabilité, des événements et des scénarios, ainsi que du contexte extérieur à l'organisation concernée.

23 Selon le Conseil, une préparation proactive aux crises requiert des capacités de prospective, le réexamen régulier et l'anticipation des risques, la détermination des incidences que ces risques peuvent avoir dans différents secteurs, au sein de chaque État membre et dans les pays voisins, et de la meilleure manière d'atténuer et de traiter ces incidences[5].

---

[3] *Building capacity for evidence-informed policy-making*: *Lessons from country experiences*, OCDE, 2020.

[4] Norme internationale ISO 31000:2018 Management du risque – Lignes directrices.

[5] Conclusions du Conseil sur le renforcement de la préparation, de la capacité de réaction et de la résilience face aux crises à venir, 2021.

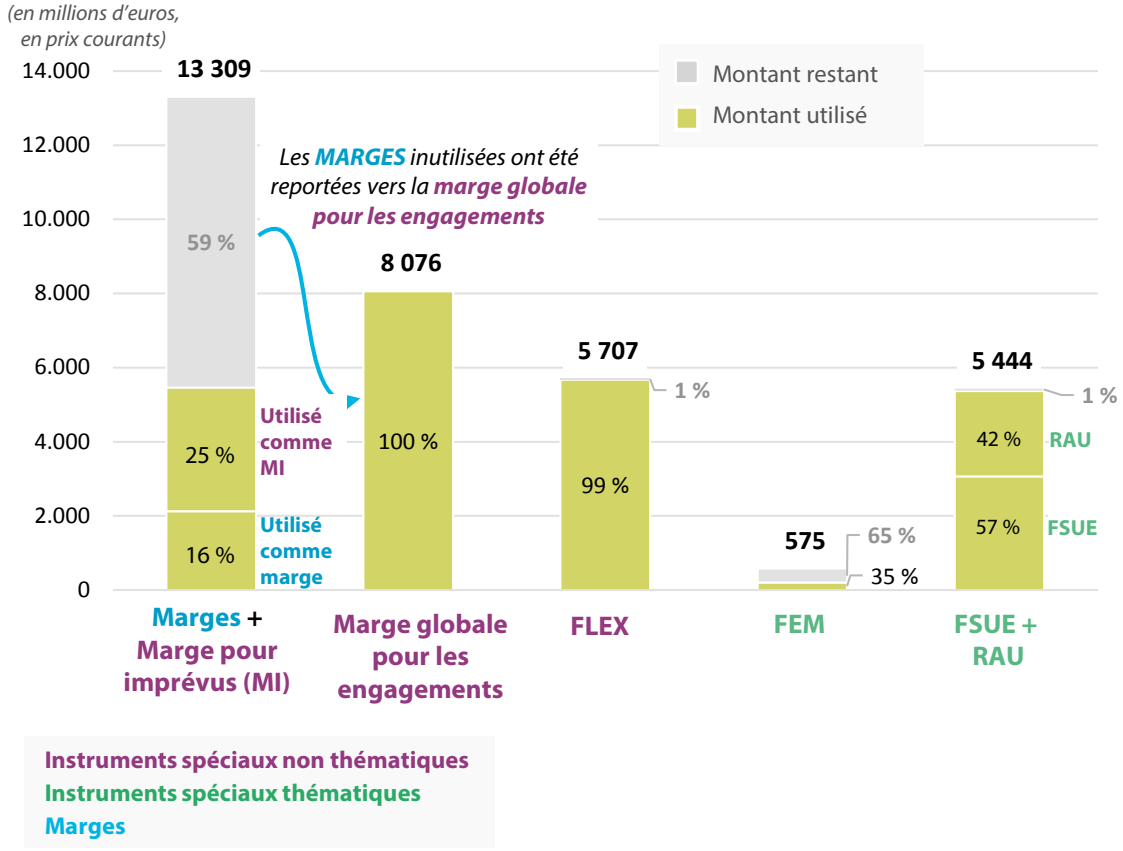
24 Les principes de gouvernance budgétaire de l'OCDE prévoient que la performance, l'évaluation et l'optimisation des ressources doivent faire partie intégrante du processus budgétaire (principe 8).

25 Nous avons évalué si la Commission avait conçu les outils de flexibilité budgétaire et proposé les montants correspondants pour le CFP actuel sur la base d'une analyse rigoureuse des besoins potentiels et des risques en tenant compte des critères susmentionnés.

26 Dans sa proposition initiale (de 2018) pour le CFP 2021-2027[6], la Commission a souligné la nécessité de donner plus de souplesse au budget de l'UE. Elle l'a justifié en évoquant le recours intensif à des instruments spéciaux (au-delà du plafond du CFP) au cours du CFP 2014-2020 pour relever des défis sans précédent liés à une instabilité dans le voisinage de l'UE et à des mouvements migratoires de masse. Notre analyse a confirmé la déclaration de la Commission selon laquelle les outils de flexibilité étaient utilisés de manière intensive (voir ***figure 3***).

[6] Document COM(2018) 322.

Figure 3 | Les outils de flexibilité ont été utilisés de manière intensive au cours du CFP 2014-2020



Remarques: Le graphique montre les marges totales effectivement disponibles au cours du CFP 2014-2020 (voir point ***12*** à l'***annexe I***).
Dans le CFP 2014-2020, la «marge pour imprévus» et la «marge globale pour les engagements», deux instruments spéciaux, ont permis de transférer les marges disponibles d'un exercice et d'une rubrique à l'autre, comme le permet également le dispositif de marge unique dans le CFP 2021-2027.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil (règlement CFP 2014-2020), des projets de budget, des budgets adoptés et des budgets rectificatifs pour la période 2014-2020 ainsi que des données de la Commission relatives aux instruments spéciaux.

27 Dans sa proposition de 2018, la Commission suggérait de conserver la même panoplie d'outils de flexibilité que dans le CFP précédent (voir ***figure 3***), mais d'en augmenter les montants. Après la pandémie de COVID-19 en 2020, la Commission a mis à jour la proposition de CFP[7] et revu encore à la hausse les montants de la plupart des outils de flexibilité afin de souligner la nécessité d'un budget de l'UE plus flexible. Toutefois, les montants définitifs disponibles pour ces outils ont été réduits à la suite des négociations politiques, tout en restant plus élevés que dans le CFP précédent, à l'exception des marges non allouées (voir ***tableau 1***).

[7] Document COM(2020) 443.

Tableau 1 | Les montants pour les instruments spéciaux ont augmenté entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027, alors que les marges non allouées ont diminué

Outil de flexibilité		Moyenne du CFP 2014-2020 (initial et révisé à partir de 2017)/ Marges convenues	Proposition de CFP 2021-2027, 2018	Évolution par rapport au CFP précédent	Proposition de CFP 2021-2027, mise à jour de 2020	Évolution par rapport au CFP précédent	CFP adopté / Marges acceptées	Évolution par rapport au CFP précédent
a		*b*	*c*	*d=(c-b)/b*	*e*	*f=(e-b)/b*	*g*	*h=(g-b)/b*
Montants annuels (en millions d'euros) – prix de 2018								
FEM		172	200	**16 %**	386	**124 %**	186	**8 %**
RSAU	FSUE	574	600	**4 %**	1000	**74 %**	1 200	**32 %**
	RAU	333	600	**80 %**	3000	**800 %**		
Instrument de flexibilité		615	1 000	**63 %**	1000	**63 %**	915	**49 %**
Montants totaux pour 2021-2027 (en millions d'euros) – prix de 2018								
Marges		7 078	24 796	**250 %**	11 171	**58 %**	4 891	**– 31 %**
RAB			**s.o.**	**s.o.**	**5 000**	**s.o.**	**5 000**	**s.o.**

Remarque: Le tableau présente une comparaison des marges initialement disponibles lors de l'adoption des deux CFP. Les marges effectivement disponibles au cours du CFP 2014-2020 ont dépassé 13 milliards d'euros.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des propositions de la Commission et des règlements CFP pour 2014-2020 et 2021-2027.

28 Notre examen des documents de la Commission a révélé que les augmentations proposées concernant les outils de flexibilité n'étaient pas justifiées par une analyse détaillée et prospective des besoins et des risques. La Commission a fondé l'évolution des montants de l'instrument de flexibilité, du FEM, du FSUE et de la réserve d'aide d'urgence sur leur utilisation antérieure, sans autre justification, et n'a pas du tout analysé les tendances en ce qui concerne l'utilisation des marges. Les besoins déclarés en matière de flexibilité et les montants proposés n'étaient étayés par aucun élément de prospective, de prévision, de simulation ou de comparaison.

29 Bien qu'elle ait prévu des dépenses supplémentaires importantes pour les programmes du CFP, la Commission n'a pas évalué le fonctionnement des marges, du dispositif de marge unique et de l'instrument de flexibilité (instruments spéciaux non thématiques), ni de la réserve d'aide d'urgence (instrument spécial thématique non lié à un acte juridique sectoriel spécifique). L'obligation prévue par le règlement financier[8] de procéder à des évaluations *ex ante* et rétrospectives ne s'applique pas à ces outils de flexibilité, étant donné que ces évaluations sont effectuées pour les programmes de dépenses qu'ils soutiennent. Les communications de la Commission[9], y compris les documents de travail de ses services, fournissaient une courte description de l'utilisation faite antérieurement des instruments spéciaux non thématiques. Nous considérons que cela n'est pas suffisant pour évaluer l'efficacité avec laquelle ces outils de flexibilité ont rempli leur fonction et qu'il est donc difficile d'en tirer de quelconques leçons pour l'avenir. Cela n'est pas non plus conforme aux principes d'une gestion des risques efficace et ne permet pas une élaboration de politiques fondées sur les données.

---

[8] Article 34 du règlement financier (règlement 2018/1046 et règlement 2024/2509, même article (refonte)).

[9] Communication sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, 2016; Communication sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, 2018.

30 A contrario, les instruments spéciaux thématiques, en l'occurrence le FEM et le FSUE, sont soumis à des exigences détaillées en matière d'information, conformément au règlement financier[10] et à leurs actes juridiques sectoriels respectifs. Bien que la Commission ait examiné, dans ses évaluations[11] et ses rapports annuels, l'expérience tirée de la mobilisation de ces instruments spéciaux, elle n'a pas analysé les besoins futurs en la matière dans un environnement en constante évolution. Pour le FSUE, la proposition initiale de la Commission se contentait de reconduire les montants du CFP précédent, sans tenir compte des prévisions d'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes en Europe[12]. En revanche, la Commission a proposé une augmentation significative des montants du FEM malgré la baisse de la demande à l'égard de cet instrument, sans analyser les tendances liées au marché du travail ou aux restructurations d'entreprises.

31 Au cours des négociations sur le CFP, en juillet 2020, le Conseil européen a accepté de mettre en place un instrument spécial thématique temporaire en dehors des plafonds du CFP et a demandé à la Commission de présenter une proposition législative[13]. Cet instrument, appelé «réserve d'ajustement au Brexit» ou «RAB», a été conçu comme un outil de solidarité destiné à atténuer les conséquences néfastes du retrait du Royaume-Uni de l'UE et à préserver la cohésion économique, sociale et territoriale. Étant donné que cette initiative émanait du Conseil, et en raison de l'urgence de la situation, la Commission n'a pas procédé à une analyse d'impact avant de présenter sa proposition de règlement relatif à la réserve d'ajustement au Brexit en décembre 2020. Par conséquent, les principes d'amélioration de la réglementation[14] n'ont pas été appliqués et les meilleures approches et autres possibilités de financement n'ont pas été évaluées.

---

[10] Article 34 du règlement financier (règlement 2018/1046 et règlement 2024/2509, même article (refonte)).

[11] *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Commission européenne, 2018; Rapport de la Commission concernant l'évaluation à mi-parcours du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), Commission européenne, 2018; Rapport de la Commission sur l'évaluation *ex post* du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) 2014-2020, Commission européenne, 2021.

[12] *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, Commission européenne, 2014, 2017; *Climate impacts in Europe (Peseta II, III projects)*, Centre commun de recherche, 2014 et 2018.

[13] Paragraphe 134 des conclusions du Conseil européen, 2020.

[14] Points 12 à 18 de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne intitulé «Mieux légiférer», 2016.

32 Nous avons noté qu'une évaluation de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence, de la cohérence et de la valeur ajoutée européenne de la réserve d'ajustement au Brexit doit être réalisée avant le 30 juin 2027[15]. Cette date dépasse largement le délai qui avait été fixé pour la proposition de la Commission relative au CFP pour l'après-2027 (à savoir juin 2025) et précède d'à peine six mois la date de début du nouveau CFP. Ainsi, il sera difficile de tenir compte des enseignements tirés pour le prochain CFP.

Jusqu'à présent, la flexibilité budgétaire a permis à l'UE de répondre à un large éventail de besoins, malgré une utilisation intensive

33 Nous avons évalué si, dans l'ensemble, les montants disponibles au titre des outils de flexibilité pour la période 2021-2024 ont permis au budget de l'UE de répondre aux besoins émergents tout en conservant une flexibilité suffisante pour le reste du CFP. En outre, nous avons vérifié si les mobilisations proposées par la Commission étaient justifiées au regard des exigences réglementaires et des fins prévues pour les outils.

Les montants alloués à la flexibilité budgétaire de l'UE se situaient globalement dans la fourchette des critères de référence internationaux

34 Pour notre évaluation, nous avons utilisé les critères de référence suivants: les normes internationales, les meilleures pratiques, et les recommandations en matière de bonne gouvernance budgétaire et de gestion des finances publiques. Bien que ces critères de référence soient principalement destinés aux budgets nationaux, ils peuvent également servir de principes directeurs pour le budget de l'UE, dont les spécificités sont présentées à l'***annexe I***.

[15] Article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/1755 établissant la réserve d'ajustement au Brexit.

35 En ce qui concerne les cadres de dépenses à moyen terme, les pratiques de gestion des finances publiques soulignent la nécessité de constituer des réserves qui compensent les écarts budgétaires courants et qui se situent entre 2 % et 3 % des dépenses afin de préserver la crédibilité budgétaire (à l'exclusion des fonds alloués aux catastrophes)[16]. Ces réserves sont comparables aux marges et aux réserves des programmes opérationnels sous le plafond du CFP dans le budget de l'UE. Les fonds alloués aux catastrophes ou autres fonds similaires nécessitent une évaluation fondée sur les risques pour déterminer leur taille, tandis que les écarts plus importants devraient donner lieu à des ajustements budgétaires. Dans le budget de l'Union, cela est comparable aux instruments spéciaux au-delà du plafond du CFP et à la possibilité de révision du CFP[17].

36 En outre, des crises importantes peuvent nécessiter une budgétisation de crise, modifiant temporairement la budgétisation conventionnelle en raison de pressions massives sur les politiques et les pratiques établies. Par «pressions» on entend des catastrophes naturelles importantes, des problèmes économiques, des crises sanitaires et des conflits. La budgétisation de crise peut prendre la forme d'amendements budgétaires, de réaffectations, de fonds extrabudgétaires et de réserves pour imprévus[18].

37 Les principes de bonne gouvernance budgétaire de l'OCDE soulignent l'importance d'appliquer des mécanismes visant à renforcer la résilience des plans budgétaires et à atténuer l'impact potentiel des risques ayant des conséquences financières, en vue de garantir la stabilité des finances publiques. La hausse de l'inflation, qui a une incidence sur les coûts budgétaires, fait partie de ces risques.

---

[16] Brumby J. et Hemming R., «Chapitre 10 - Medium-term expenditure frameworks», *The international handbook of public financial management*, 2013. Voir également le «Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques», *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2019 et le document «Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks», Banque mondiale, 2013.

[17] Article 13 du règlement CFP 2021-2027.

[18] Rapport mondial sur la gestion des finances publiques, «Chapitre 2 – La budgétisation en temps de crise: instruments et tendances», *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2022.

38 Comme indiqué précédemment à la ***figure 2***, la flexibilité initiale du CFP 2021-2027 a permis une augmentation des dépenses budgétaires de l'UE allant jusqu'à 26 milliards d'euros aux prix de 2018 ou 29,1 milliards d'euros en prix courants, soit 2,4 % du plafond du CFP. Ce montant est réparti entre les marges non allouées en dessous du plafond (0,45 %) et les instruments spéciaux au-dessus de celui-ci (1,95 %). Les marges faisant office de réserves ordinaires sont inférieures aux habituels 2 à 3 % des dépenses courantes dans la gestion des finances publiques (voir point ***35***). Toutefois, cela ne tient pas compte des réserves d'urgence intégrées dans les programmes du CFP et du fait que les marges peuvent augmenter au cours de la mise en œuvre du CFP en raison des économies, des recouvrements, des recettes affectées internes, de la reprogrammation ou de la sous-exécution de certains programmes. Les réserves intégrées aux programmes se sont élevées à 18,5 milliards d'euros (en prix courants)[19], soit 1,5 % du plafond du CFP. Les montants de la flexibilité budgétaire de l'UE se situent dans la fourchette des critères de référence internationaux.

39 Dans notre enquête d'audit, nous avons demandé à la commission des budgets (BUDG) du Parlement européen et aux représentants des États membres de l'UE au sein du comité budgétaire du Conseil quel serait le pourcentage optimal du plafond du CFP qui permettrait d'assurer une flexibilité globale du budget de l'Union au début de tout CFP, à l'exclusion des programmes d'assistance financière importants tels que la réserve pour l'Ukraine.

40 D'après les réponses, il semblerait qu'il y ait une attente selon laquelle la flexibilité du budget de l'UE pourrait dépasser ce qui est généralement suggéré par les pratiques de gestion des finances publiques. La commission BUDG du Parlement européen n'a pas communiqué de chiffre précis, mais a estimé qu'une flexibilité accrue serait nécessaire à l'avenir pour garantir un remboursement durable de la dette et répondre efficacement aux crises et aux besoins stratégiques émergents. Environ la moitié des 17 États membres ayant répondu ont proposé une fourchette allant de 2,1 % à 5,0 % du plafond du CFP.

[19] Document COM(2025) 46 et règlements relatifs aux programmes.

Le cadre de flexibilité a permis de financer un large éventail de besoins au-delà des situations d'urgence et de crise

41 Selon le règlement CFP, les instruments spéciaux thématiques sont conçus à des fins spécifiques, tandis que les instruments spéciaux non thématiques et les marges ne se limitent pas à des finalités particulières (voir ***annexe II***). Les règles de mobilisation pour deux instruments spéciaux, l'instrument de flexibilité (non thématique à large portée) et la réserve d'aide d'urgence (thématique à portée limitée), nécessitent que les dépenses soient «imprévues». Toutefois, le terme «imprévu» et le type d'événement imprévu n'ont pas été définis.

Utilisation intensive des outils de flexibilité

42 Au cours des trois premières années du CFP 2021-2027, 12,4 milliards d'euros, soit 42 % du montant initialement convenu pour les instruments spéciaux et les marges, ont été utilisés. Parmi les événements majeurs qui ont le plus mis à l'épreuve la flexibilité du CFP se trouvent la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, les crises humanitaires et énergétiques, les catastrophes naturelles fréquentes et à grande échelle ainsi que la forte hausse de l'inflation. Face aux épreuves sans précédent infligées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et à la nécessité d'inscrire le soutien à l'Ukraine sur le long terme, la Commission a proposé une révision à mi-parcours du CFP en 2023[20]. Le Conseil a modifié le CFP en février 2024.

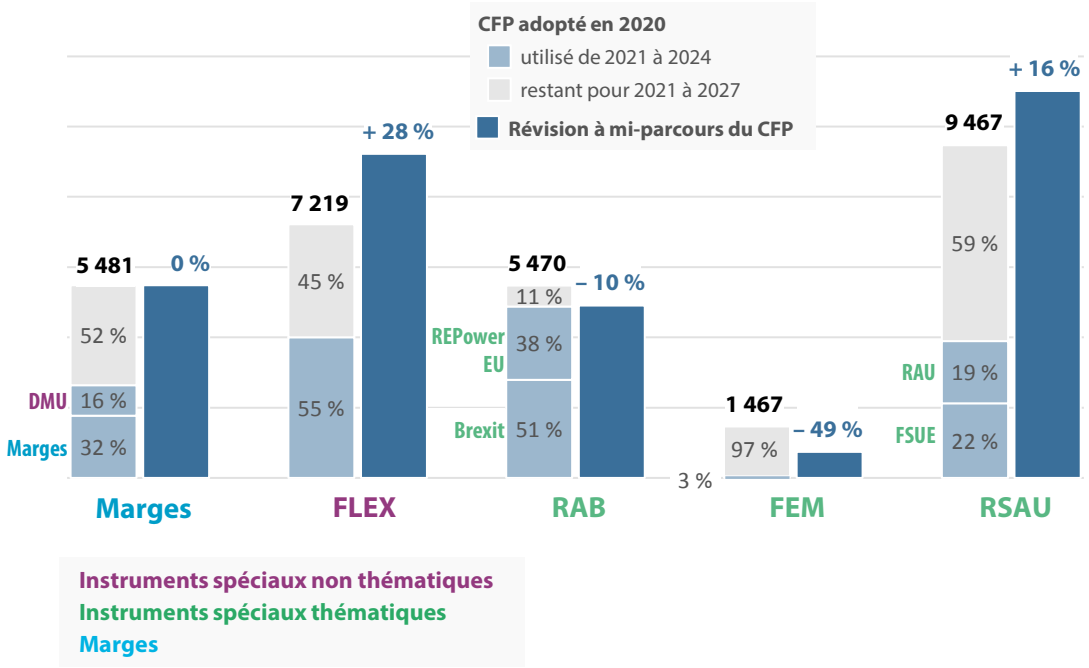
43 Avant que le CFP soit modifié, le recours aux outils de flexibilité après l'adoption du budget 2024 de l'UE avait atteint environ la moitié de l'enveloppe totale disponible pour le CFP 2021-2027 (voir ***figure 4***). Cela montre que, dans l'ensemble, la flexibilité budgétaire de l'UE a permis de répondre au nombre croissant de besoins émergents. Toutefois, l'utilisation intensive de certains outils (notamment l'instrument de flexibilité et la RSAU) au cours de la première partie de la période couverte par le CFP a rapidement réduit leur disponibilité pour la période restante (voir ***annexe III***). Les enveloppes annuelles de la RSAU ont été entièrement épuisées chaque année avant la révision du CFP. Le risque que l'épuisement des ressources se poursuive est devenu évident non seulement pour la RSAU, mais aussi pour l'instrument de flexibilité et les marges, en raison de l'utilisation élevée attendue dans les années suivantes. Par conséquent, la révision du CFP a permis de se confronter à la réalité du terrain et a représenté une occasion de remédier au risque d'épuisement de ces outils de flexibilité et de prendre une décision stratégique sur le soutien à long terme à l'Ukraine.

---

[20] Document COM(2023) 336.

Figure 4 | La révision à mi-parcours a revu à la hausse les montants disponibles pour l'instrument de flexibilité et la RSAU pour 2021-2027 en raison de leur utilisation intense prévue

(en millions d'euros, en prix courants)



Remarque: Pour 2024, les montants utilisés comprennent ceux adoptés dans le budget annuel 2024, dernier document budgétaire avant l'adoption de la révision du CFP en février 2024.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement CFP 2021-2027, de documents budgétaires et de données de la Commission.

44 La forte demande à l'égard de la RSAU, qui comprend le FSUE et la réserve d'aide d'urgence, témoigne des besoins accrus liés à la finalité de ces outils: la fréquence et l'ampleur des catastrophes naturelles d'une part (FSUE), et les situations d'urgence ainsi que la crise humanitaire dans le voisinage de l'UE dues à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine d'autre part (réserve d'aide d'urgence). Les besoins financiers pour ces deux types d'urgence dépassent largement les ressources disponibles, ce qui donne à penser que quel que soit le montant alloué il pourrait être insuffisant pour répondre à la demande. Le FSUE et la réserve d'aide d'urgence ont été presque entièrement épuisés au cours aussi bien de la période précédente (voir ***figure 3***) que du CFP actuel, malgré une augmentation des dotations. Par ailleurs, en 2022, l'aide d'urgence en cas de catastrophe a dû être réduite pour les États membres demandeurs en raison de la forte sollicitation du FSUE. Entre 2021 et 2024, l'aide humanitaire a dû être renforcée en utilisant non seulement la réserve d'aide d'urgence, mais aussi les marges et l'instrument de flexibilité. Ces deux domaines sont caractérisés par une grande volatilité et un haut niveau d'exigence, ce qui donne une dimension très stratégique aux décisions concernant leur financement.

45 La révision du CFP a entraîné une réduction des montants alloués à la réserve d'ajustement au Brexit et aux instruments spéciaux thématiques du FEM car ils étaient largement sous-utilisés, ce qui traduit une faible demande. En outre, une modification du règlement relatif à la réserve d'ajustement au Brexit[21] a permis aux États membres de transférer les fonds inutilisés de cette dernière vers REPowerEU.

46 La législation autorise l'utilisation des marges annuelles disponibles uniquement pour la rubrique spécifiée, les montants inutilisés devenant disponibles pour toutes les autres rubriques à l'exercice suivant dans le cadre du dispositif de marge unique.
Entre 2021 et 2024, les marges des rubriques 2b, 5 et 6 du CFP (résilience et valeurs, sécurité et défense, et action extérieure) ont été systématiquement épuisées et utilisées principalement lors de l'adoption des budgets annuels. Par conséquent, pour ces rubriques, les marges utilisables dans des budgets rectificatifs en cours d'exercice étaient limitées, voire inexistantes, ce qui est contraire au principe directeur consistant à veiller à laisser des marges non allouées suffisantes[22]. En conséquence, des instruments spéciaux ont dû être utilisés pour faire face à des besoins imprévus au cours de l'exercice dans ces rubriques. Nous avons noté que la notion de «marges suffisantes» n'est pas définie plus en détail dans l'accord interinstitutionnel.

47 En outre, nous avons constaté que les fonds du dispositif de marge unique risquaient d'être insuffisants pour couvrir de nouveaux besoins au cours des dernières années du CFP, selon le volume des besoins émergents et la disponibilité d'autres instruments spéciaux. À la fin de 2024, 0,7 milliard d'euros restaient disponibles au titre du dispositif de marge unique, auxquels s'ajouteraient 1,6 milliard d'euros de marges inutilisées qui pourraient être transférés vers ce dernier au cours de la période 2025-2027[23]. Toutefois, la Commission estime déjà qu'il sera nécessaire de recourir à des instruments spéciaux pour la rubrique 7 (Administration publique européenne) en 2026-2027, pour un montant de 1,6 milliard d'euros, ce qui réduirait les montants disponibles pour d'autres besoins imprévus.

---

[21] Article 4 du règlement (UE) 2023/435.

[22] Point 7 de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, 2020.

[23] Programmation financière de la Commission pour 2025.

48 Nous avons constaté qu'aucun mécanisme n'avait été mis en place au début du CFP pour constituer une enveloppe budgétaire de sécurité pour couvrir les coûts d'intérêts de l'instrument de l'Union européenne pour la relance, malgré l'incertitude inhérente aux estimations. Cela est d'autant plus important que les coûts d'intérêts dépendent entièrement des conditions du marché et qu'ils constituent une obligation légale de l'UE. Dans le budget de l'UE pour 2023, la différence de 27 % entre l'estimation révisée des besoins et le montant initialement programmé sur la ligne budgétaire de l'instrument de l'Union européenne pour la relance a été entièrement couverte par le dispositif de marge unique, tandis que dans le budget 2024, la différence de 57 % a été couverte par l'instrument de flexibilité. Cela a mis en évidence la nécessité de créer l'instrument EURI dans le cadre de la révision du CFP.

49 Comme indiqué aux points ***35*** et ***36***, afin de répondre aux crises importantes et exceptionnelles telles que la guerre, les pratiques de gestion des finances publiques préconisent d'avoir recours à une budgétisation de crise, et non aux réserves ordinaires. Nous avons observé que le CFP ne disposait pas d'un mécanisme permettant de déclencher une budgétisation de crise pour répondre à de tels besoins. La seule alternative est une révision du CFP, comme celle qui a introduit la réserve pour l'Ukraine. Toute révision du CFP doit être approuvée à l'unanimité par le Conseil. En ce qui concerne la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027, la Commission a présenté sa proposition en juin 2023 et le Conseil l'a adoptée en février 2024, après plus de sept mois de longues négociations politiques. Cette date était postérieure au délai d'adoption requis, qui devait se situer «avant le début de la procédure budgétaire [juillet 2023] pour l'exercice ou le premier des exercices concernés par cette révision [2024]»[24].

Les outils de flexibilité ont répondu à un large éventail de besoins

50 Nous avons analysé les raisons justifiant une mobilisation présentées dans les documents budgétaires pour tous les cas où des marges avaient été utilisées ou des instruments spéciaux mobilisés, entre 2021 et 2024. Nous avons également examiné plus en détail un échantillon de 26 cas de mobilisation afin d'évaluer si les outils de flexibilité avaient été utilisés aux fins prévues.

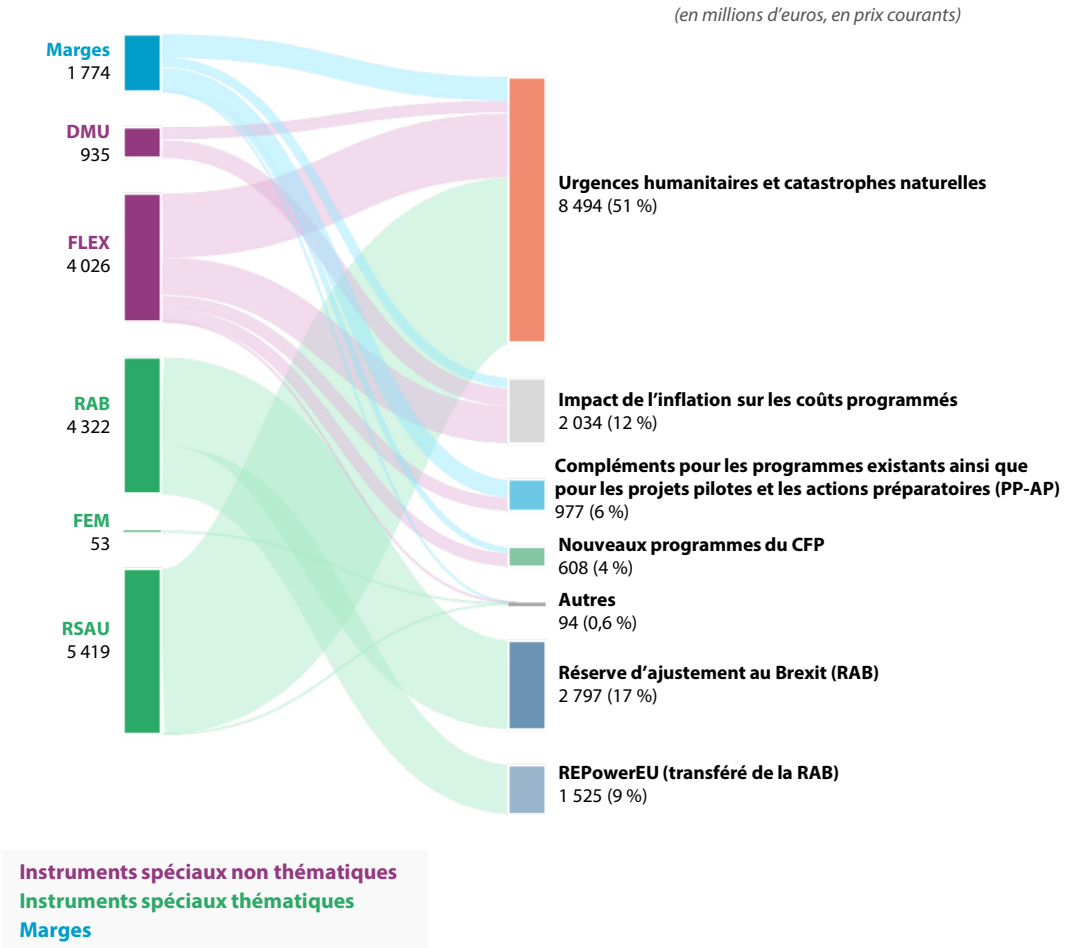
51 Notre analyse des cas de l'échantillon a révélé que la Commission avait proposé une mobilisation des instruments spéciaux thématiques conformément à leur finalité et à leur champ d'application spécifiques. Dans la mesure où les marges et les outils non thématiques ont une finalité plus générale, la Commission pouvait proposer de les mobiliser pour un large éventail de besoins émergents.

---

[24] Article 13, paragraphe 2, du règlement CFP 2021-2027.

52 Nous avons observé qu'environ la moitié des fonds de flexibilité ont été utilisés pour faire face à des urgences humanitaires et à des catastrophes naturelles. L'autre moitié a permis i) d'aider les États membres à faire face aux conséquences néfastes du Brexit et aux perturbations du marché de l'énergie provoquées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine (REPowerEU); ii) de couvrir l'augmentation des coûts programmés causée par une inflation plus élevée que prévu; et iii) de financer la création de nouveaux programmes du CFP. Toutefois, nous avons également constaté que 6 % des fonds de flexibilité ont été utilisés pour compléter des programmes existants du CFP et pour financer des projets pilotes et des actions préparatoires qui n'avaient pas été déclenchés par des événements imprévisibles spécifiques (voir *figure 5*).

Figure 5 | Les outils de flexibilité ont été utilisés pour répondre à un large éventail de besoins en 2021-2024



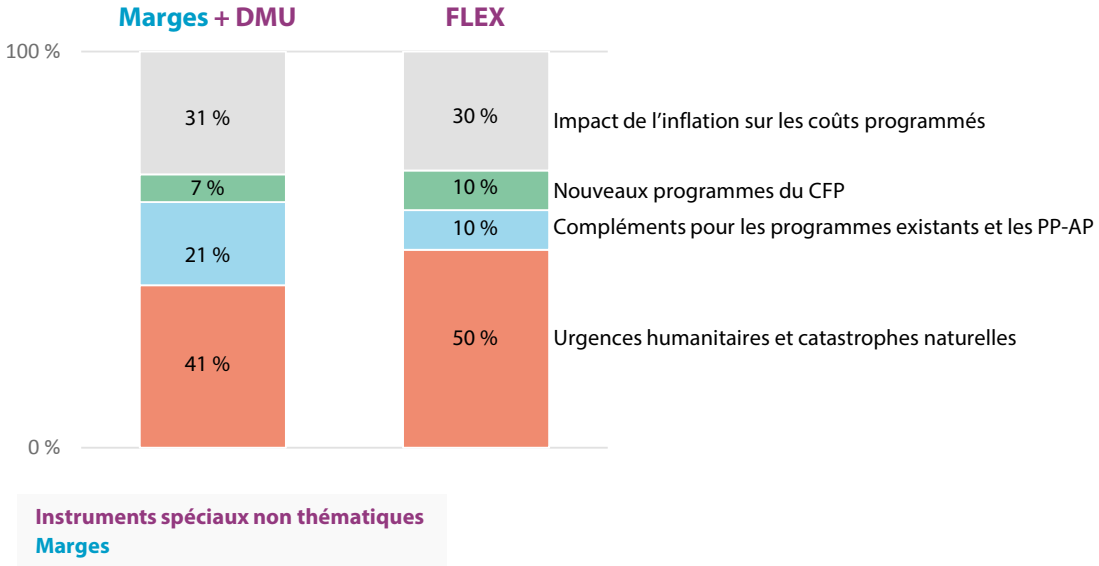
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents budgétaires et de données de la Commission.

53 En ce qui concerne le FEM, le FSUE et la RAB, la finalité prévue et les conditions de mobilisation détaillées de ces instruments spéciaux thématiques sont déterminées dans leurs règlements spécifiques. Notre analyse des cas de mobilisation du FEM et du FSUE a permis de confirmer que les besoins étaient directement liés à ces conditions, puisqu'ils concernaient le licenciement de travailleurs en raison de restructurations de grande ampleur (FEM) et les catastrophes naturelles (FSUE). La mobilisation de la réserve d'ajustement au Brexit ne nécessitait pas de déterminer des besoins spécifiques; les États membres ont reçu jusqu'à 73 % de préfinancement et ont bénéficié d'une flexibilité exceptionnelle pour décider des mesures de mise en œuvre appropriées sans en convenir au préalable avec la Commission.

54 En ce qui concerne la réserve d'aide d'urgence, un instrument spécial thématique sans règlement sectoriel, les propositions d'affectation des ressources sont fondées sur l'évaluation interne des besoins prioritaires effectuée par la Commission. Cet instrument a été principalement mobilisé pour fournir une aide humanitaire dans des pays tiers lors de diverses crises (87 %). Les 13 % restants ont été alloués au sein de l'UE pour répondre aux premiers besoins faisant suite à l'afflux de réfugiés ukrainiens et pour faire face à la grippe aviaire et à l'intensité accrue des incendies de forêt. Dans les cas retenus dans notre échantillon, le renforcement des programmes du CFP visant à lutter contre les incendies de forêt et la grippe aviaire (pour un montant total de 66 millions d'euros) a été demandé plus tard dans l'année pour répondre à des besoins potentiels dans le but d'augmenter la capacité de réaction à des événements récurrents qui n'avaient pas été pleinement anticipés dans les programmes concernés.

55 Des marges et des instruments spéciaux non thématiques ont été utilisés pour répondre à divers besoins, et pas seulement pour des interventions d'urgence (voir ***figure 6***). Bien que le cadre juridique ne précise pas quels événements et critères justifient l'utilisation de ces outils, le financement d'un large éventail de besoins peut réduire les montants disponibles pour les situations d'urgence et les crises lorsqu'elles surviennent.

Figure 6 | Les marges et les instruments spéciaux non thématiques n'ont pas financé uniquement des situations d'urgence et des événements imprévus pendant la période 2021-2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents budgétaires et de données de la Commission.

56 Notre analyse a montré que 21 % des marges ont été utilisées pour renforcer des programmes phares de l'UE tels qu'Horizon Europe, Erasmus +, le programme pour l'environnement et l'action pour le climat, le programme pour le marché unique, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et le programme pour une Europe numérique, malgré l'absence de nouveaux besoins, et pour financer des projets pilotes et des actions préparatoires (voir ***encadré 1***). Des dépenses similaires ont été couvertes par 10 % du montant total mobilisé dans le cadre de l'instrument de flexibilité, bien que ce dernier soit destiné à couvrir des dépenses imprévues. Un autre exemple de dépenses non liées à des situations d'urgence, mais que la Commission considère comme imprévues, est la redéfinition des priorités relatives aux décisions d'investissement déclenchée par de nouvelles priorités stratégiques conduisant à la création de nouveaux programmes de dépenses du CFP (par exemple, le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée et le règlement sur les semi-conducteurs, ou «Chips Act»). En outre, une part importante des marges et des instruments spéciaux non thématiques (environ 30 %) a été utilisée pour financer l'augmentation des dépenses administratives et des coûts d'intérêts de l'instrument de l'Union européenne pour la relance résultant des pressions inflationnistes, en l'absence d'autre mécanisme approprié (voir point ***48***).

Encadré 1

Dépenses régulières financées par des fonds destinés aux événements imprévus

Chaque année, le Parlement, le Conseil et la Commission peuvent proposer des projets pilotes et des actions préparatoires (PP-AP) en vue d'une évaluation de la faisabilité et de leur financement ultérieur dans le budget annuel de l'UE. Dans le CFP actuel, tous les PP-AP ont été proposés par le Parlement.

Le règlement financier[25] permet d'affecter jusqu'à 40 millions d'euros par an pour les projets pilotes et 100 millions d'euros pour les actions préparatoires. Étant donné que ces montants ne sont pas inclus dans la programmation financière initiale du CFP, les PP-AP pourraient utiliser les marges disponibles à hauteur de 980 millions d'euros sur l'ensemble du CFP, soit 18 % du total des marges initiales.

Dans la pratique, les PP-AP ont reçu 72 à 107 millions d'euros par an au titre des outils de flexibilité pendant la période 2021-2024, ce qui laisse moins de fonds pour répondre à de nouveaux besoins ou à des événements imprévus.
En 2021, 2023 et 2024, lorsque les marges étaient épuisées dans certaines rubriques, les PP-AP ont été financés par l'instrument de flexibilité, qui n'est destiné qu'à des dépenses imprévues.

Le cadre de flexibilité budgétaire de l'UE est trop complexe et certains choix de mobilisation manquent de clarté

57 Les documents et données budgétaires sont souvent très denses, complexes et difficiles à comprendre et à utiliser pour les citoyens ordinaires, voire pour les parlementaires et les praticiens du budget eux-mêmes. Selon l'OCDE[26], il convient de veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires afin d'éclairer les principales étapes de la formulation et de l'examen des politiques et du débat autour de celles-ci, ainsi que la mise en œuvre et le suivi de ces politiques. Les informations budgétaires détaillées doivent également être compréhensibles dans un souci d'accessibilité.

[25] Article 58 du règlement financier.

[26] Principe 4 des principes de gouvernance budgétaire de l'OCDE, section H de la panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire.

58 Dans cette section, nous avons évalué si le cadre de flexibilité budgétaire de l'UE permet d'éviter une complexité excessive et s'il existe des dispositions pour garantir la transparence du processus décisionnel.

La multiplication des outils de flexibilité, dont l'ordre d'utilisation n'est pas clairement établi et qui parfois se chevauchent, ajoute de la complexité au cadre

59 En vertu de la proposition de 2018 de la Commission relative au CFP 2021-2027, «il conviendrait à l'avenir de s'attacher à consolider, à étendre et à simplifier les mécanismes assurant la flexibilité, afin de créer un cadre plus souple tout en préservant la stabilité qu'offre le cadre pluriannuel»[27]. La Commission n'a pas proposé de combiner les instruments spéciaux. Au lieu de cela, il y était proposé de continuer à utiliser la même panoplie d'outils de flexibilité que dans le CFP précédent, avec quelques suggestions de simplification et des sources de financement supplémentaires pour certains des instruments spéciaux.

60 En juillet 2020, le Conseil européen a noté qu'il convenait de simplifier et d'harmoniser les règles complexes régissant le redéploiement de montants entre les instruments spéciaux et le report des montants inutilisés aux exercices suivants et qu'il y avait lieu d'éviter tout chevauchement tant entre les instruments spéciaux thématiques qu'avec les programmes de dépenses, ainsi que d'explorer de nouvelles synergies[28].

61 En réponse à notre enquête d'audit, la commission BUDG du Parlement européen et 71 % des représentants de 17 États membres au sein du comité budgétaire du Conseil ont estimé que la panoplie actuelle d'instruments spéciaux était complexe et qu'elle nécessitait une simplification. Ils ont suggéré de réduire le nombre d'outils, de mieux les aligner sur les besoins et les priorités de l'UE, ainsi que d'harmoniser et de simplifier les règles.

---

[27] Document COM(2018) 322.

[28] Conclusions du Conseil européen, 2020.

Chevauchements entre les outils de flexibilité

62 La Commission n'a pas évalué le risque de chevauchements et de doublons pour les outils de flexibilité. Selon elle, les instruments spéciaux complètent les dépenses budgétaires du CFP, de sorte que tout chevauchement est impossible. Nous avons toutefois constaté des chevauchements et des doublons potentiels, principalement en ce qui concerne la finalité des outils de flexibilité.

63 Les instruments spéciaux thématiques traitent de questions spécifiques à court terme, tandis que les programmes de dépenses du CFP couvrent des investissements à long terme. Le recours au FEM, au FSUE et à la RAB est défini par leurs règlements spécifiques et déclenché par les demandes des États membres. Nous avons constaté des chevauchements entre les objectifs du FEM, de la RAB et de certains programmes de dépenses du CFP, étant donné que les États membres peuvent choisir entre des fonds similaires pour répondre aux mêmes besoins (voir ***encadré 2***). Cela va à l'encontre de l'appel visant à éviter les doublons et illustre la possibilité de donner la priorité aux options de financement plus favorables ou plus faciles à mettre en œuvre.

Encadré 2

Exemples de chevauchements entre les objectifs des instruments spéciaux thématiques

FEM: chevauchement partiel avec la réserve d'ajustement au Brexit (RAB). Le FEM permet d'aider les travailleurs licenciés et les travailleurs indépendants touchés par des restructurations de grande ampleur. La RAB a été créée pour atténuer les effets néfastes du Brexit, dont les licenciements. Elle visait à soutenir la création d'emplois et la protection de l'emploi, les dispositifs de chômage partiel, la reconversion professionnelle et la formation. Selon la Commission, les États membres étaient libres de choisir quel Fonds utiliser pour la reconversion professionnelle et la formation des travailleurs licenciés dans les secteurs les plus touchés par le Brexit.

FEM: chevauchement avec le Fonds social européen **(FSE) /**le Fonds social européen plus **(FSE+)**. Le FEM a été conçu pour répondre à court terme, en fonction des besoins, à des événements imprévus résultant de l'impact de la mondialisation sur les entreprises, tandis que le FSE/FSE+ se concentre sur les investissements à long terme. Toutefois, certains États membres estiment que le processus de mobilisation du FEM est complexe et lent, et préfèrent le FSE/FSE+, qui permet d'apporter des réponses plus rapides et de bénéficier de taux de cofinancement plus élevés[29]. Le règlement FEM pour le CFP 2021-2027 visait à remédier à ces problèmes, notamment en alignant les taux de cofinancement du FEM et du FSE+, en simplifiant les critères d'éligibilité et en réduisant les délais pour certaines étapes de la procédure. Mais la mobilisation du Fonds est restée plus faible que prévu, malgré son champ d'application élargi.

RAB: chevauchement partiel avec le FSE+ et le Fonds européen de développement régional **(FEDER)**. Le FSE+ soutient l'emploi, le renforcement des compétences et l'adaptation des demandeurs d'emploi au changement, tandis que la RAB met l'accent sur la création d'emplois et la protection de l'emploi, au travers notamment de dispositifs de chômage partiel, de la reconversion professionnelle et de la formation. Le FEDER investit dans les petites et moyennes entreprises afin de préserver et de créer des emplois, tandis que la RAB soutient les entreprises privées et publiques, en particulier les petites et moyennes entreprises, les travailleurs indépendants et les communautés locales. La Commission a confirmé que les États membres sont libres de choisir quel Fonds utiliser lorsque les actions sont éligibles aussi bien au titre de la RAB qu'au titre d'un autre Fonds en gestion partagée.

[29] Rapport concernant les activités du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en 2015 et 2016, Commission européenne, 2017; Rapport sur l'évaluation *ex post* du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) 2014-2020, Commission européenne, 2021.

64 Nous avons observé que le dispositif de marge unique et l'instrument de flexibilité, deux instruments spéciaux non thématiques fonctionnant au-delà du plafond du CFP, peuvent être utilisés de manière interchangeable pour les mêmes besoins, ce qui accroît la complexité pour les décideurs (voir ***encadré 3***). Selon le règlement CFP, ces deux instruments spéciaux non thématiques sont destinés à financer des dépenses «qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles»[30]. Toutefois, le dispositif de marge unique puise ses fonds dans les marges inutilisées initialement convenues en deçà du plafond du CFP, tandis que l'instrument de flexibilité permet d'octroyer des fonds en complément du plafond du CFP convenu. La Commission a expliqué qu'aucun ordre de priorité n'était fixé entre le dispositif de marge unique et l'instrument de flexibilité, et que les propositions de mobilisation étaient fondées sur les circonstances et les besoins.

Encadré 3

Exemple de chevauchement entre deux instruments spéciaux non thématiques: le dispositif de marge unique et l'instrument de flexibilité

Les règles de report pour les montants inutilisés sont différentes entre le dispositif de marge unique et l'instrument de flexibilité, ce que la Commission prend en considération lorsqu'elle propose une mobilisation. Le dispositif de marge unique permet de remanier les marges dans toutes les rubriques du CFP, sans limitation concernant le report des montants inutilisés aux exercices suivants. L'instrument de flexibilité dispose d'une enveloppe annuelle fixe au-delà du plafond du CFP, et les fonds inutilisés ne peuvent être reportés que pendant une période maximale de deux ans avant d'être annulés. La Commission a indiqué que dans un cas où les montants risqueraient d'être annulés, elle proposerait de mobiliser l'instrument de flexibilité plutôt que le dispositif de marge unique, afin de maximiser l'utilisation des fonds disponibles.

À titre d'illustration supplémentaire, le dispositif de marge unique a été mobilisé pour couvrir l'augmentation des besoins de la ligne budgétaire de l'instrument de l'Union européenne pour la relance dans le budget annuel 2023, tandis que l'instrument de flexibilité a été utilisé aux mêmes fins dans le budget annuel 2024. Dans ces deux cas, la mobilisation a été déclenchée par une augmentation des dépenses programmées par rapport aux estimations initiales.

[30] Article 11, paragraphe 4, et article 12, paragraphe 1, du règlement CFP 2021-2027.

65 Dans notre enquête, les représentants des États membres au sein du comité budgétaire du Conseil qui ont convenu qu'il existe des chevauchements entre les instruments spéciaux (47 % des 17 représentants ayant répondu), ont spécifiquement mentionné l'instrument de flexibilité et le dispositif de marge unique. Ils ont ajouté que le cadre juridique de ces outils n'était pas bien défini, ce qui rend le choix de mobiliser l'un ou l'autre peu clair et subjectif, et que leur utilisation et leur finalité se chevauchaient considérablement par leur vocation même.

66 Nous avons également observé que de nombreux outils de flexibilité étaient utilisés pour financer les besoins des programmes humanitaires et liés à la migration. C'est notamment le cas du volet «réserve d'aide d'urgence» de la RSAU (instrument spécial thématique), des instruments spéciaux non thématiques (instrument de flexibilité et dispositif de marge unique) et des marges. En outre, nous avons constaté un chevauchement entre la réserve d'aide d'urgence (instrument spécial thématique) et les réserves d'urgence intégrées dans certains programmes de dépenses du CFP, tels que le Fonds «Asile, migration et intégration» et l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDCI – Europe dans le monde).

Aucun ordre défini pour l'utilisation des flexibilités budgétaires en deçà et au-delà du plafond du CFP

67 Il n'existe pas de règles précisant si les réserves (d'urgence) intégrées aux programmes du CFP, telles que la réserve d'urgence de l'IVCDCI – Europe dans le monde, dotée d'une enveloppe totale disponible de 9,5 milliards d'euros, devraient être utilisées avant les marges, ou si le dispositif de marge unique, la réserve d'aide d'urgence et l'instrument de flexibilité ne devraient être mobilisés qu'après épuisement de ces réserves, étant donné qu'elles se situent sous le plafond du CFP. La Commission n'a pas besoin de l'approbation de l'autorité budgétaire pour décider de la manière d'utiliser ces réserves.

68 Dans ses réponses à notre enquête, la commission BUDG du Parlement européen a constaté que toutes sortes de réserves d'urgence intégrées dans des programmes du CFP étaient susceptibles de doublonner avec les instruments spéciaux et la flexibilité ainsi que la capacité de réaction qu'ils offrent. Les représentants de 17 États membres au sein du comité budgétaire du Conseil ont également constaté des doublons entre la réserve pour les défis émergents de l'IVCDCI – Europe dans le monde et la réserve d'aide d'urgence (instrument spécial), et indiquent qu'ils apprécieraient de recevoir des instructions plus claires quant aux situations dans lesquelles mobiliser l'un ou l'autre.

69 Le cadre juridique du CFP ne précise pas dans quel ordre utiliser ou mobiliser les outils, si ce n'est que les futures marges[31] ne doivent être mobilisées qu'en dernier ressort. Les procédures internes de la Commission ne définissent pas non plus de règles spécifiques établissant l'ordre dans lequel les outils de flexibilité doivent être utilisés. La Commission indique qu'elle applique le principe de bonne gestion financière lors de la sélection des possibilités de financement visant à répondre à des besoins imprévus.

70 Dans notre échantillon, nous avons trouvé un cas dans lequel des marges, situées sous le plafond du CFP, étaient encore disponibles au moment où la réserve d'aide d'urgence a été mobilisée, alors qu'il s'agit d'un instrument spécial thématique fonctionnant au-delà du plafond du CFP. Dans d'autres cas, nous avons observé que des marges ou des instruments spéciaux avaient été mobilisés alors que les réserves d'urgence intégrées au CFP n'avaient été que partiellement, voire pas du tout, utilisées (voir ***encadré 4***). La Commission a justifié cette approche en invoquant la nécessité de conserver des réserves d'urgence pour l'avenir ou pour d'autres actions prévues. Toutefois, lorsque des instruments spéciaux au-dessus du plafond sont utilisés en lieu et place des réserves intégrées, la capacité de répondre aux besoins urgents au moyen de fonds en dessous du plafond du CFP n'est pas pleinement exploitée.

[31] Article 11, paragraphe 1, point c), du règlement CFP 2021-2027.

Encadré 4

L'ordre d'utilisation des flexibilités intégrées, des marges et des instruments spéciaux n'est pas clairement établi: exemples

La Commission a proposé de financer le don de vaccins contre la COVID-19 au moyen de l'instrument d'aide d'urgence et de la réserve de l'IVCDCI – Europe dans le monde, en deçà du plafond du CFP, doublés d'une mobilisation de l'instrument de flexibilité, au-delà du plafond du CFP. La commission BUDG du Parlement européen a noté que la réserve IVCDCI – Europe dans le monde s'élèverait encore à 188 millions d'euros en 2021 (après l'adoption du projet de budget rectificatif proposé par la Commission). La Commission a expliqué qu'elle souhaitait préserver les fonds de la réserve IVCDCI – Europe dans le monde pour répondre à d'autres besoins, malgré l'adoption du budget rectificatif en novembre 2021. En fin de compte, la Commission a utilisé 168 millions d'euros de la réserve IVCDCI – Europe dans le monde en 2021 pour renforcer le programme thématique en faveur des défis mondiaux de l'IVCDCI – Europe dans le monde pour diverses priorités[32].

Le 31 mai 2023, la Commission a proposé de mobiliser la réserve d'aide d'urgence pour le volet relatif à l'alimentation du programme en faveur du marché unique, afin de répondre aux besoins urgents liés à la grippe aviaire. Toutefois, 131 millions d'euros de marges non allouées étaient encore disponibles au titre de la rubrique du CFP correspondante, à savoir la rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique». Les marges non allouées auraient pu couvrir l'intégralité du montant demandé pour le programme en faveur du marché unique. En outre, au moment où cette proposition a été faite, les réserves d'urgence intégrées au programme n'avaient pas encore été utilisées, bien que le programme ait mis de côté 102 millions d'euros pour des mesures d'urgence en 2023 et en 2024 pour lutter contre les maladies animales et les organismes nuisibles aux végétaux.

Nous avons également noté qu'en 2022, la Commission avait proposé dans le budget rectificatif n° 05/2022 d'utiliser la marge non allouée pour répondre à des besoins supplémentaires identiques pour le programme en faveur du marché unique.

71 Nos observations mettent en évidence la complexité du processus de gestion financière lorsque plusieurs outils peuvent être utilisés pour financer un même besoin, ce qui soulève des questions quant à la nécessité et à l'efficacité de ces outils. Si elle reconnaît que le processus est complexe, la Commission estime que le fait de disposer de plusieurs outils sans ordre défini pour leur utilisation offre la flexibilité nécessaire pour lui permettre de proposer le bon outil à mobiliser.

[32] Considérant 70 du règlement IVCDCI – Europe dans le monde.

Globalement, les règles facilitent une mobilisation rapide, mais elles auraient pu être encore simplifiées

72 L'approbation de l'autorité budgétaire est nécessaire pour mobiliser les instruments spéciaux, qui requièrent des crédits supplémentaires au-delà du plafond du CFP. Cette approche fait largement consensus au Conseil et au Parlement, mais elle allonge le processus. La Commission a reconnu dans son document de travail de 2018[33] que les procédures de mobilisation de fonds qui ne relèvent pas du cadre financier pluriannuel sont très longues et complexes.

73 Nous avons évalué si les règles et procédures permettent de mobiliser rapidement des outils de flexibilité pour répondre aux besoins émergents.

74 Deux procédures de mobilisation différentes sont appliquées:

a) Les instruments spéciaux non thématiques (dispositif de marge unique et instrument de flexibilité) sont mobilisés et les marges non allouées, utilisées, dans le cadre de la procédure budgétaire, en vertu de laquelle les ressources supplémentaires sont affectées au(x) programme(s) concerné(s) lors de l'adoption des budgets annuels ou rectificatifs. Les montants proposés dans les budgets rectificatifs modifient les contributions des États membres après leur adoption.

b) Les instruments spéciaux thématiques (FEM, RAB et RSAU) sont mobilisés dans le cadre de la procédure de virement. Les montants annuels disponibles sont inscrits au budget à titre de provision, devenant une réserve budgétaire, puis sont mobilisés conjointement par le Parlement et le Conseil sur proposition de la Commission d'effectuer un virement de la réserve vers la ligne budgétaire opérationnelle[34]. Les contributions des États membres couvrent l'intégralité du montant de la réserve après l'adoption du budget de l'UE, et les décisions de virement individuelles au cours de l'exercice budgétaire ne modifient pas leurs contributions.

---

[33] *Spending review*, Commission européenne, SWD (2018) 171.

[34] Articles 31 et 49 du règlement financier.

75 L'accord interinstitutionnel[35] définit les principes d'une coopération interinstitutionnelle efficace en vue d'une prise de décision rapide sur les budgets rectificatifs. Par exemple, «le Parlement européen et le Conseil tiennent compte de l'urgence relative du budget rectificatif et de la nécessité de l'approuver en temps utile pour qu'il produise ses effets durant l'exercice concerné». Concernant la procédure de virement, le règlement financier impose à l'autorité budgétaire de statuer sur la décision de virement dans un délai de six semaines à compter de la proposition de la Commission[36], ou dans un délai de trois semaines en cas d'urgence.

76 En ce qui concerne les outils de flexibilité régis par une législation sectorielle (FEM, RAB et FSUE), la procédure de virement est précédée de l'évaluation, par la Commission, des demandes des États membres visant à confirmer qu'elles remplissent les conditions d'admissibilité au financement.

77 D'après notre enquête, la commission BUDG du Parlement européen et les représentants de 17 États membres au sein du comité budgétaire du Conseil estiment que les deux procédures de mobilisation permettent de réagir rapidement à des événements imprévus et aux besoins émergents. Ils ont toutefois exprimé des inquiétudes concernant la mobilisation du FSUE, faisant observer que les décaissements prennent trop de temps et que le processus global ne contribue pas à apporter une aide immédiate à la suite d'une catastrophe naturelle.

Rapidité des procédures de mobilisation

78 Les règles et le calendrier de la procédure budgétaire annuelle sont clairement définis[37]. Le projet de budget étant élaboré et adopté au cours de l'année précédant sa mise en œuvre, il n'est pas, par nature, destiné à répondre aux urgences immédiates, en conséquence de quoi le calendrier d'approbation a une moindre incidence sur la mobilisation rapide des fonds. Néanmoins, notre examen de 11 cas où des ressources ont été mobilisées via les budgets annuels a montré que quatre mois se sont écoulés en moyenne entre la demande de renforcement et son approbation par l'autorité budgétaire.

---

[35] Point 31 de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, 2020.

[36] Articles 31 et 32 du règlement financier.

[37] Article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

79 Pour les budgets rectificatifs, une procédure d'approbation rapide est essentielle pour mobiliser rapidement les instruments spéciaux non thématiques au cours de l'année afin de faire face à des circonstances exceptionnelles et imprévues. La base juridique[38] ne précise aucun délai pour le processus d'adoption, ce qui pourrait avoir une incidence sur la rapidité de mobilisation.

80 Notre analyse des cas retenus dans l'échantillon a montré que la rapidité de la mobilisation était comparable entre les budgets rectificatifs et les procédures de virement, bien que ces dernières aient été légèrement plus rapides (voir ***tableau 2***). L'absence de délais spécifiques relatifs à la mobilisation au moyen de budgets rectificatifs n'a pas eu d'incidence sur la vitesse de mobilisation.

Tableau 2 | Budget rectificatif et procédure de virement: un délai moyen d'autorisation des dépenses supplémentaires semblable (cas retenus dans notre échantillon, 2021-2024)

Procédure et outil concernés	Délai d'approbation/ d'adoption	Réserve dans le budget adopté	Durée moyenne (en mois)		
			Préparation de la proposition, par la DG BUDG, sur demande interne	Procédures du Conseil et du Parlement	Procédure totale
Budget rectificatif (DMU, instrument de flexibilité, marges)	Aucun délai fixé, mais en vertu de l'accord interinstitutionnel, l'urgence relative doit être prise en compte	Non	0,9	2,1	3,0
Virement dans le cadre du budget annuel (FEM, RSAU (deux volets: FSUE et RAU), RAB)	Délai fixé: six semaines à compter de la réception de la proposition (ou trois semaines en cas d'urgence)	Oui	1,1	1,1	2,2

Remarque: Un cas atypique a été exclu de la comparaison. En effet, le délai entre la demande interne de la Commission et l'adoption du budget rectificatif s'est élevé à près de deux ans en raison de la nécessité de parvenir à un accord politique sur le programme d'aide aux réfugiés syriens.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des actes juridiques et des données de la Commission.

[38] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, règlement financier, règlement CFP 2021-2027 et accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire (partie F).

Durée des évaluations précédant la proposition de mobilisation

81 Nous avons également analysé la durée de l'évaluation, par la Commission, des demandes d'intervention du FEM et du FSUE présentées par les États membres, qui précède la proposition de virement budgétaire. Selon les délais légaux, le processus peut durer jusqu'à cinq (FEM) ou sept mois (FSUE). Dans les rapports d'évaluation[39], la longueur de la procédure était l'une des critiques formulées à l'égard de ces outils. En effet, les délais peuvent être trop longs pour répondre rapidement à des besoins immédiats. En outre, la mobilisation nécessite que le Conseil et le Parlement adoptent deux actes juridiques distincts, avec des modalités de vote qui leur sont propres.

82 Pour les cas retenus dans notre échantillon, nous avons analysé le temps total écoulé entre la demande de l'État membre et les décisions de mobilisation du FEM et du FSUE (voir ***tableau 3***). Il s'élevait en moyenne à cinq mois pour les demandes d'intervention du FEM et à plus de dix mois pour les dossiers relevant du FSUE, ce qui n'était pas toujours conforme aux délais fixés dans le règlement FSUE. Pour certaines demandes, il a fallu un an à la Commission pour finaliser son évaluation et demander la mobilisation du FSUE, alors que le délai fixé par le règlement est de six semaines. Selon la Commission, ce délai s'explique par l'incertitude entourant le budget disponible pour le FSUE, par le regroupement des demandes et par le temps nécessaire pour obtenir des clarifications lorsque les dossiers soumis par les États membres étaient incomplets.

---

[39] *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Commission européenne, 2018; Rapport de la Commission sur l'évaluation *ex post* du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) 2014-2020, Commission européenne, 2021.

Tableau 3 | Le processus de mobilisation du FEM et du FSUE pour l'aide d'urgence n'est pas rapide (cas retenus dans notre échantillon, 2021-2024)

Mobilisation d'instruments spéciaux thématiques avec législation sectorielle	Durée moyenne (en mois)				
	Temps nécessaire pour que la demande de l'État membre soit jugée complète	Évaluation de la demande par la DG responsable	Préparation de la proposition, par la DG BUDG, sur demande interne	Procédures du Conseil et du Parlement	Procédure totale
FEM	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
FSUE: catastrophes naturelles	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
FSUE: urgence sanitaire	8,5*		1,1	1,1	10,7

*Étant donné que les demandes concernant le FSUE liées à la COVID-19 étaient sans précédent, il n'est pas possible de distinguer avec précision le temps passé sur les demandes jusqu'à ce qu'elles soient jugées complètes et celui consacré à l'évaluation par la Commission.
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des actes juridiques et des données de la Commission.

83 Contrairement à la procédure de demande du FSUE et du FEM, la proposition de virement pour la RAB ne nécessitait pas d'évaluation préalable de la demande de financement des États membres par la Commission. Conformément au règlement relatif à la réserve d'ajustement au Brexit, la Commission a calculé des dotations provisoires pour chaque État membre[40] et les a versées à titre de préfinancement jusqu'à hauteur de 73 % en trois tranches annuelles entre 2021 et 2023, avant un paiement final prévu pour 2025. À titre d'exception au règlement financier, la Commission n'a pas été tenue de décrire les actions à financer dans sa décision[41]. Il est prévu qu'elle évalue *ex post*, en 2025, la conformité des dépenses avec le règlement relatif à la réserve d'ajustement au Brexit à cet égard.

84 L'autorité budgétaire examine la proposition de la Commission relative à la mobilisation des instruments spéciaux thématiques – le FEM, le FSUE et la RAB – qui suit des règles strictes fondées sur des règlements sectoriels. Le seul motif de rejet ou de modification de la proposition serait qu'elle contienne des erreurs ou qu'elle soit contraire aux règlements. L'autorité budgétaire n'a modifié la proposition de la Commission dans aucun des cas analysés. Sur la base de notre échantillon, nous avons constaté qu'intégrer ces outils dans le budget du CFP sous la forme de réserves gérées par la Commission pourrait permettre d'économiser 2,2 mois en moyenne sur la préparation des virements et la prise de décision.

---

[40] Décision d'exécution (UE) 2021/1803 de la Commission fixant les montants provisoires alloués à chaque État membre au titre des ressources de la réserve d'ajustement au Brexit, 2021.

[41] Article 8, paragraphe 5, du règlement établissant la réserve d'ajustement au Brexit.

85 Cela ne s'appliquerait pas à la réserve d'aide d'urgence, étant donné que les conditions et critères d'attribution de cet instrument spécial thématique ne sont pas régis par une législation sectorielle. La mobilisation de la réserve d'aide d'urgence se fait au moyen d'une procédure de virement, et nous avons constaté qu'elle avait été utilisée pour financer le même type de besoins que ceux financés par des marges et des instruments spéciaux non thématiques (voir point ***66***), qui sont mobilisés dans le cadre de la procédure budgétaire. Puisque le temps moyen nécessaire pour mobiliser les ressources est similaire pour les deux procédures (point ***80***), fusionner la réserve d'aide d'urgence avec l'instrument de flexibilité ne réduirait pas grandement la probabilité d'une mobilisation rapide.

Absence d'approche structurée pour documenter l'analyse des différentes possibilités de financement et les montants concernés

86 Selon les principes de gouvernance budgétaire de l'OCDE, compte tenu du fait que les ressources ne sont pas illimitées, établir un budget implique de hiérarchiser les priorités, d'évaluer le rapport coûts-avantages et de procéder à des arbitrages.

87 Avant de proposer de mobiliser la réserve d'aide d'urgence (instrument spécial thématique) et les instruments spéciaux non thématiques que sont l'instrument de flexibilité et le DMU, la Commission doit étudier les possibilités d'une réaffectation des crédits dans le cadre du budget annuel adopté[42]. Les possibilités de réaffectation doivent également être examinées lors de la proposition d'utiliser les marges non allouées au cours d'un exercice budgétaire (au moyen d'un budget rectificatif)[43].

88 Il n'est pas nécessaire d'étudier les possibilités de réaffectation avant de mobiliser le FEM, le FSUE et la RAB (instruments spéciaux thématiques), étant donné qu'ils financent des dépenses spécifiques conformément aux critères énoncés dans l'acte juridique de chaque instrument.

---

[42] Article 9, paragraphe 1, point b), article 11, paragraphe 1), points a) et (c), article 11, paragraphe 4, et article 12 du règlement CFP 2021-2027; points 10, 12 et 13 de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire

[43] Article 44, paragraphe 2, du règlement financier (règlement 2018/1046, et règlement 2024/2509, même article (refonte)).

89 Pour les cas retenus dans notre échantillon, nous avons analysé la documentation de la Commission afin de vérifier si elle comprenait un examen des possibilités de réaffectation des crédits au sein des programmes existants, la justification des besoins, des montants et du choix de l'outil de flexibilité ainsi que l'alignement de la finalité de chaque mobilisation sur les exigences propres à chaque outil.

90 Sur les 26 cas de l'échantillon, 20 concernaient l'utilisation ou la mobilisation de marges, de la réserve d'aide d'urgence, du dispositif de marge unique et de l'instrument de flexibilité, qui nécessitent d'étudier les possibilités de réaffectation. Dans 14 de ces 20 cas, la Commission a recensé les possibilités de financement alternatives pour répondre aux nouveaux besoins grâce à une réaffectation des crédits, mais aussi d'une redéfinition des priorités et du recours aux flexibilités intégrées et aux instruments d'urgence en dessous des plafonds du CFP. Dans les cas retenus dans notre échantillon, cela a permis de réduire les montants requis au titre des outils de flexibilité. Ces montants allaient de 6 % à 68 % des fonds nécessaires pour couvrir les besoins supplémentaires, ce qui indique que les possibilités de financement alternatives constituaient une source pertinente de financement des nouveaux besoins, y compris lorsque ces derniers découlent de nouvelles priorités politiques et de nouveaux programmes. Dans les six cas restants de l'échantillon, les outils de flexibilité étaient la seule source de financement.

91 Pour les 20 cas susmentionnés, nous avons observé que l'examen des possibilités de réaffectation n'était pas documenté de manière claire et traçable. Nous n'avons pas été en mesure de confirmer que toutes les options de réaffectation avaient été examinées et utilisées en raison de l'absence de piste d'audit appropriée (voir ***encadré 5***). Selon la Commission, dans certains cas, l'absence d'approche structurée en matière de documentation s'explique par l'urgence avec laquelle il a fallu élaborer la proposition de mobilisation. Dans ses procédures internes, la Commission n'a pas défini d'étapes spécifiques ni de liste de contrôle visant à examiner les possibilités de réaffectation avant de proposer l'utilisation de marges ou la mobilisation d'instruments spéciaux non thématiques. Elle n'a pas non plus exigé des services concernés qu'ils documentent ce processus et les alternatives envisagées.

Encadré 5

Exemple de décision insuffisamment documentée

L'instrument de flexibilité a été mobilisé pour deux nouvelles initiatives législatives: l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA, 500 millions d'euros) et l'action de soutien à la production de munitions (ASAP, 343 millions d'euros).

La proposition relative à l'instrument EDIRPA, datée de juillet 2022 et adoptée en octobre 2023, ne mentionnait pas la possibilité de la financer au moyen d'économies ou de réaffectations. La Commission a attribué cette omission à des contraintes de temps et à la portée limitée de la rubrique 5 «Sécurité et défense».

À l'inverse, l'initiative ASAP, proposée en mai 2023 et adoptée en juillet 2023, était financée par i) des réaffectations au sein de la rubrique 5 (260 millions d'euros provenant du Fonds européen de la défense); ii) une partie du financement convenu de l'EDIRPA (43 millions d'euros); et iii) l'instrument de flexibilité (40 millions d'euros). Les pièces justificatives que nous avons reçues à cet égard ne précisaient pas pourquoi les possibilités de réaffectation utilisées pour l'ASAP n'avaient pas été utilisées plus tôt pour l'EDIRPA.

92 En réponse à notre enquête, la commission BUDG du Parlement européen a indiqué que la Commission fournissait généralement une explication sommaire concernant les autres possibilités de financement examinées, mais que cette dernière n'était pas suffisamment détaillée ni solide, et qu'elle n'expliquait pas l'incidence de la réaffectation sur les programmes dont les crédits étaient prélevés. Certains répondants du comité budgétaire du Conseil ont déclaré que la Commission avait «toujours» (6 % des 17 participants) ou «généralement» (47 % des 17 participants) fourni de telles informations, tandis que d'autres (47 % des 17 participants) étaient d'avis qu'elle l'avait «rarement» fait.

93 Par ailleurs, notre analyse des cas retenus dans l'échantillon a révélé que la justification des montants destinés au financement de nouveaux besoins n'était pas suffisamment claire ni détaillée dans 18 des 20 cas où des marges ont été utilisées ou où les instruments spéciaux non thématiques (instrument de flexibilité et dispositif de marge unique) ainsi que la réserve d'aide d'urgence (instrument spécial thématique) ont été mobilisés. La manière dont ces montants avaient été estimés n'était pas étayée par un calcul, et les activités spécifiques soutenues ne faisaient pas l'objet d'une ventilation financière. Dans 13 cas, les montants étaient liés à des accords politiques concernant le financement approprié pour les besoins concernés. Dans les cinq autres cas, les montants proposés étaient liés à des événements déclencheurs spécifiques nécessitant le renforcement de certains programmes du CFP dans les domaines de l'aide humanitaire, de la santé et de la protection civile.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 juillet 2025.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy

Président

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Flexibilité du budget de l'UE

01 L'UE fonctionne avec des budgets à long terme appelés cadres financiers pluriannuels (CFP). Ils fournissent un cadre stable visant à renforcer la prévisibilité des finances de l'UE grâce à des limites annuelles juridiquement contraignantes («plafonds»). Ces plafonds sont fixés pour les recettes («plafond des ressources propres») et les dépenses («plafond du CFP»), ainsi que pour chaque catégorie de dépenses («rubrique»). L'un des aspects les plus délicats d'une planification financière pluriannuelle réussie est de trouver le bon équilibre entre stabilité et prévisibilité, d'une part, et flexibilité, d'autre part[1].

02 À l'heure actuelle, le CFP couvre une période de sept ans, ce qui dépasse la durée observée dans la plupart des pays de l'OCDE, où les cadres de dépenses à moyen terme couvrent au maximum trois à cinq ans[2]. En outre, plusieurs années sont nécessaires pour élaborer un nouveau CFP. La Commission consacre environ un an à cette tâche et doit présenter sa proposition deux ans et demi avant le début du CFP[3].

---

[1] De quelle flexibilité dispose le budget européen? Instruments et mécanismes de flexibilité dans le cadre financier pluriannuel, Service de recherche du Parlement européen, 2020.

[2] OCDE (2014), *Panorama des administrations publiques 2013*, Éditions OCDE, Paris – Chapitre 4 «Les pratiques et les procédures budgétaires».

[3] Article 21 du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (le «règlement CFP 2021-2027»).

03 Outre la durée du CFP et l'utilisation des plafonds, plusieurs autres caractéristiques du budget de l'Union contribuent à sa rigidité apparente:

- il est tenu par les principes budgétaires énoncés dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[4] et expliqués dans le règlement financier[5]. Des principes tels que l'unité, l'annualité et la spécialité limitent les possibilités d'affecter des ressources supplémentaires et de transférer des dotations au sein du CFP;

- environ deux tiers du budget sont préalloués aux États membres[6], ce qui limite la possibilité, pour la Commission, de réaffecter les dépenses entre les lignes budgétaires.

04 Dans le même temps, le budget requiert une certaine flexibilité pour faire face à des imprévus, par exemple en cas de crises et de situations d'urgence, ainsi qu'à l'évolution des priorités. Pour mettre des fonds à disposition dans ces circonstances, le CFP est doté de dispositions spécifiques et d'«instruments spéciaux». Ces mécanismes de flexibilité permettent de déroger aux plafonds contraignants du CFP et aux principes budgétaires en ajoutant des crédits financiers et en les transférant d'un exercice à l'autre et d'une rubrique à l'autre.

05 Les nombreuses crises qui ont touché l'UE ces dernières années, en particulier les défis économiques, migratoires, sécuritaires et sanitaires, les catastrophes naturelles, la guerre, l'inflation et la nécessité de répondre aux priorités politiques émergentes, ont confirmé la nécessité de donner une certaine flexibilité au budget de l'UE. En réponse à ces évolutions, l'UE a élargi ses outils de flexibilité tant dans le CFP 2014-2020 que dans le CFP 2021-2027. L'UE a encore renforcé sa «boîte à outils» de flexibilité dans le cadre de la révision à mi-parcours du CFP convenue en février 2024[7].

06 En ce qui concerne le degré global de flexibilité budgétaire, il convient d'établir une distinction entre les instruments spéciaux non thématiques et les marges d'une part, et les instruments spéciaux thématiques d'autre part. La flexibilité des instruments spéciaux thématiques est limitée par leur finalité très spécifique, tandis que les instruments spéciaux non thématiques et les marges ne sont pas liés par une finalité particulière.

---

[4] Article 310 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[5] Article 6 du règlement financier.

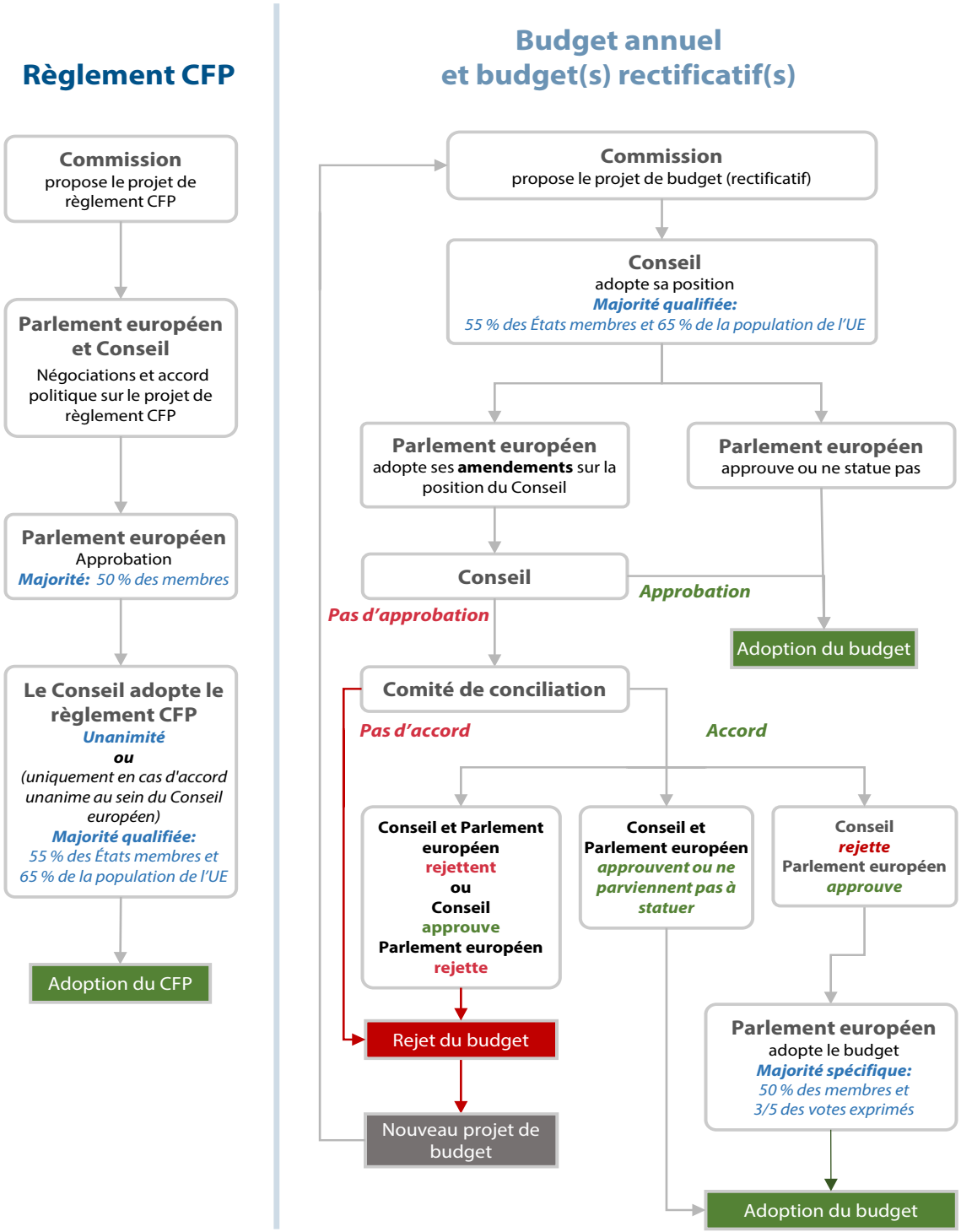
[6] Commission européenne, Direction générale du budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, Office des publications de l'Union européenne, 2021.

[7] Article 4 du règlement (UE) 2023/435.

Rôles et responsabilités

07 La *figure 1* illustre les étapes clés du processus d'adoption du règlement CFP, ainsi que des budgets annuels et rectificatifs.

Figure 1 | Le processus d'adoption du règlement CFP et des budgets annuels et rectificatifs



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des articles 312 et 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de l'article 21 du règlement CFP et du calendrier législatif du Parlement.

08 En ce qui concerne les modalités spécifiques d'utilisation des outils de flexibilité, la décision de mobiliser des instruments spéciaux thématiques est prise conjointement par le Parlement et le Conseil à la suite de la proposition de la Commission d'effectuer un virement vers les lignes budgétaires correspondantes. La mobilisation d'instruments spéciaux non thématiques et l'utilisation des marges sont décidées dans le cadre de la procédure budgétaire au cours de laquelle les ressources supplémentaires sont affectées au(x) programme(s) concerné(s).

Étendue et approche de l'audit

09 Dans le cadre de l'audit objet du présent rapport, nous avons évalué si les outils de flexibilité budgétaire de l'UE pour le CFP 2021-2027 étaient bien conçus et si leur utilisation était justifiée, notamment dans le souci d'éviter tout risque que leurs enveloppes soient trop rapidement épuisées au cours des premières années du CFP. L'audit a été centré sur la conception et la mobilisation des instruments spéciaux thématiques (FEM, RSAU et RAB) et non thématiques (DMU et instrument de flexibilité), qui fonctionnent au-delà du plafond du CFP, et sur l'utilisation des marges, sous le plafond, dans le CFP en cours, couvrant la période 2021-2024.

10 La réserve pour l'Ukraine et l'instrument EURI ont été exclus du champ de l'audit, car il était trop tôt pour évaluer leur fonctionnement dans la pratique. L'audit n'a pas non plus porté sur les éléments structurels offrant une flexibilité en deçà des plafonds du CFP (virements, reports, réserves intégrées aux programmes, etc.), étant donné qu'ils n'ajoutent pas de crédits supplémentaires au budget adopté.

11 Nous avons analysé:

- les documents qui sous-tendent le CFP 2021-2027 et les différents outils de flexibilité, complétés par d'autres informations provenant d'entretiens avec des agents de la Commission;
- la conception des outils (y compris les montants alloués) par rapport aux normes internationales en matière de budget public (dans la mesure du possible, compte tenu de la nature unique du budget de l'UE);
- les règles et les procédures encadrant la mobilisation;
- un échantillon de 26 cas de mobilisation/d'utilisation des outils de flexibilité, pour un montant total de près de 10 milliards d'euros, en nous intéressant à chaque étape depuis la demande initiale jusqu'à la décision finale.

12 La présentation des données relatives à l'utilisation des marges et à la mobilisation des instruments spéciaux sert notre objectif d'audit, qui consiste à examiner la manière dont différents besoins supplémentaires ont été financés par le budget de l'UE à l'aide de ces outils. Nous avons commencé par étudier les besoins réels nécessitant un financement et avons utilisé les documents budgétaires pour déterminer comment ces besoins avaient été financés à partir des marges disponibles et des instruments spéciaux. Les marges sont calculées sur la base de la différence entre les plafonds du CFP adoptés et les dépenses programmées, et peuvent évoluer au cours du CFP en raison d'ajustements de la programmation financière. Les économies et autres changements intervenant au cours de l'exécution budgétaire augmentent ainsi les marges disponibles par rapport à celles initialement convenues lors de l'adoption du règlement CFP. Nous avons considéré que ces marges «libérées» étaient disponibles pour répondre à de nouveaux besoins.

13 Afin de compléter les sources d'information susmentionnées, nous avons réalisé une enquête auprès des représentants des 27 États membres de l'UE au sein du comité budgétaire du Conseil, ainsi que de la commission des budgets du Parlement, afin d'obtenir leur point de vue en tant qu'autorité budgétaire décidant de la conception et de l'utilisation de ces outils. Nous avons reçu des réponses des représentants de 17 États membres au sein du comité du Conseil et une réponse consolidée des membres de la commission BUDG du Parlement. Les questions de l'enquête portaient sur des sujets tels que la pertinence des montants disponibles pour les outils de flexibilité, la complexité du cadre de flexibilité, la rapidité des procédures de mobilisation et le caractère suffisant des informations fournies par la Commission dans le cadre du processus décisionnel.

Annexe II – Principales exigences légales

01 Le *tableau 1* présente une vue d'ensemble des principales caractéristiques des outils de flexibilité budgétaire de l'UE couverts par notre audit, telles que définies dans la législation applicable.

Tableau 1 | Vue d'ensemble des principales exigences légales relatives aux outils de flexibilité

Outil de flexibilité	Finalité	Règles de mobilisation/utilisation et base juridique
Marges	Aucune finalité définie	Dans la mesure du possible, au cours de la procédure budgétaire et lors de l'adoption du budget général de l'Union, des marges suffisantes doivent rester disponibles sous les plafonds pour les différentes rubriques du CFP, sauf pour la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale». Base juridique: point 7 de l'accord interinstitutionnel.
Instruments spéciaux non thématiques		
Dispositif de marge unique (DMU)	Permettre de **transférer les marges disponibles** sous les plafonds du CFP d'un exercice à l'autre et d'une rubrique du CFP à l'autre	Trois leviers: a) les marges restant disponibles sous les plafonds du CFP pour les crédits d'engagement de l'exercice précédent; b) la différence entre les paiements exécutés et le plafond des paiements fixé dans le CFP pour l'exercice précédent; c) en dernier recours, les montants supplémentaires qui peuvent être mis à disposition s'ils sont compensés sur des marges existant pour l'exercice en cours ou les exercices à venir. Montants annuels maximaux: o 0,04 % du revenu national brut de l'Union en crédits d'engagement; o 0,03 % du revenu national brut de l'Union en crédits de paiement; o ajustement maximal fixe du plafond des paiements pour la période 2025-2027. Base juridique: article 11 du règlement CFP.
Instrument de flexibilité (FLEX)	**Financer des dépenses imprévues spécifiques** pour un exercice donné	Montants annuels maximaux: o 915 millions d'euros durant les années 2021 à 2023; o 1 346 millions d'euros durant les années 2024 à 2027. Les dotations annulées de la RSAU sont transférées à l'instrument de flexibilité. Les montants alloués à l'instrument de flexibilité qui ne sont pas utilisés peuvent l'être jusqu'à l'exercice n+2. Base juridique: article 12 du règlement CFP.
Instruments spéciaux thématiques		
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	Accompagner les transformations socioéconomiques résultant de la mondialisation ainsi que des changements technologiques et environnementaux en **aidant les travailleurs licenciés** et les travailleurs indépendants en cessation d'activité à s'adapter aux changements structurels	Montant annuel maximal: 30 millions d'euros. Base juridique: article 8 du règlement CFP. Acte juridique complémentaire: règlement (UE) 2021/691 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés.

Outil de flexibilité	Finalité	Règles de mobilisation/utilisation et base juridique
Réserve de solidarité et d'aide d'urgence (RSAU)	Réserve de solidarité européenne: fournir une **aide pour répondre aux situations d'urgence** résultant de catastrophes majeures couvertes par le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)	Montant annuel maximal: 1 016 millions d'euros. Les montants alloués au FSUE qui ne sont pas utilisés peuvent l'être jusqu'à l'exercice n+1. Un quart du montant annuel doit rester disponible au dernier trimestre de l'année. Base juridique: article 9 du règlement CFP. Acte juridique complémentaire: règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne
	Réserve d'aide d'urgence: **réagir rapidement à des besoins urgents spécifiques** à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union à la suite d'événements imprévisibles	Montant annuel maximal: 508 millions d'euros. Les montants alloués à la réserve d'aide d'urgence qui ne sont pas utilisés peuvent l'être jusqu'à l'exercice n+1. Base juridique: article 9 du règlement CFP.
Réserve d'ajustement au Brexit (RAB)	Fournir une assistance **pour faire face aux conséquences imprévues et préjudiciables dans les États membres et les secteurs les plus touchés par le retrait du Royaume-Uni de l'UE**	Montant total maximal pour l'ensemble du CFP: 4 491 millions d'euros. Base juridique: article 10 du règlement CFP. Acte juridique complémentaire: règlement (UE) 2021/1755 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2021 établissant la réserve d'ajustement au Brexit

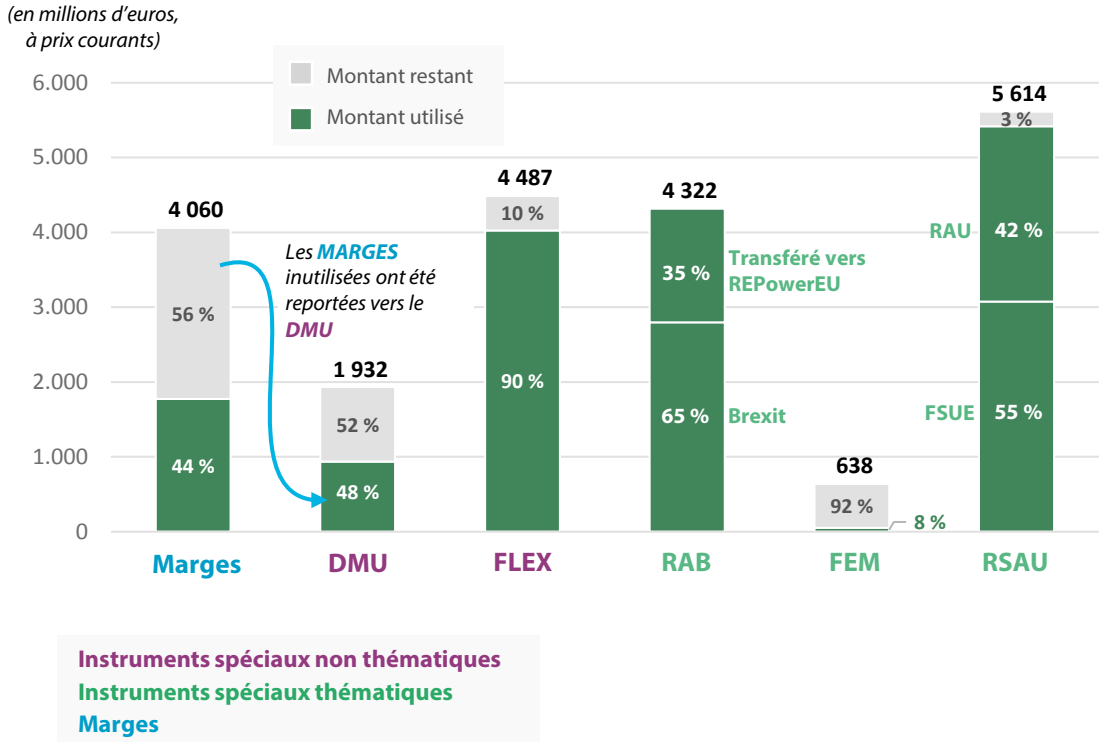
Remarque: Montants aux prix de 2018.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des actes juridiques figurant dans le tableau.

Annexe III – L'utilisation des outils de flexibilité au cours de la période 2021-2024

01 Nous avons analysé l'utilisation des outils de flexibilité au cours de la période 2021-2024 (voir *figure 1*). Certains de ces outils ont été utilisés de manière plus intensive que d'autres. La RSAU et l'instrument de flexibilité ont été particulièrement sollicités.

Figure 1 | L'instrument de flexibilité et la RSAU ont été utilisés de manière intensive entre 2021 et 2024



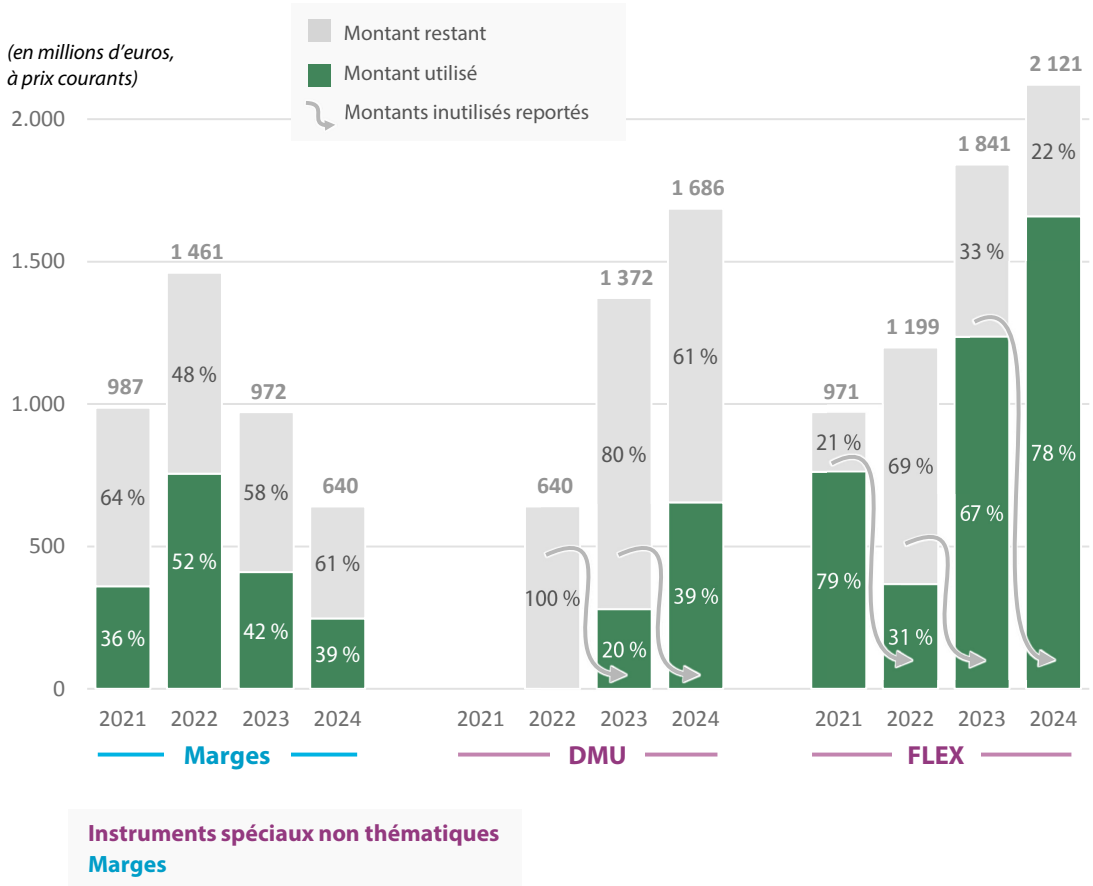
Remarque: La figure présente les marges totales effectivement disponibles au cours des exercices 2021 à 2024. Les montants totaux disponibles pour l'instrument de flexibilité (FLEX), la RAB, le FEM et la RSAU correspondent à la somme des dotations annuelles durant la période 2021-2024, compte tenu des modifications apportées pour l'exercice 2024 lors de l'examen à mi-parcours du CFP.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement CFP 2021-2027, de documents budgétaires et de données de la Commission.

L'utilisation des marges et des instruments spéciaux non thématiques

02 L'analyse de l'utilisation des marges et des outils non thématiques (instrument de flexibilité et DMU) entre 2021 et 2024 a révélé que l'utilisation des marges a été la plus soutenue en 2022, lorsque la Russie a déclenché sa guerre d'agression contre l'Ukraine. Les demandes de soutien au titre du DMU et de l'instrument de flexibilité ont considérablement augmenté en 2023 et 2024 en raison d'une inflation élevée affectant les coûts administratifs de l'UE et les coûts d'intérêts de l'instrument de l'Union européenne pour la relance (voir ***figure 2***).

Figure 2 | Entre 2021 et 2024, les marges et les instruments spéciaux non thématiques ont été de plus en plus utilisés pour répondre aux besoins émergents



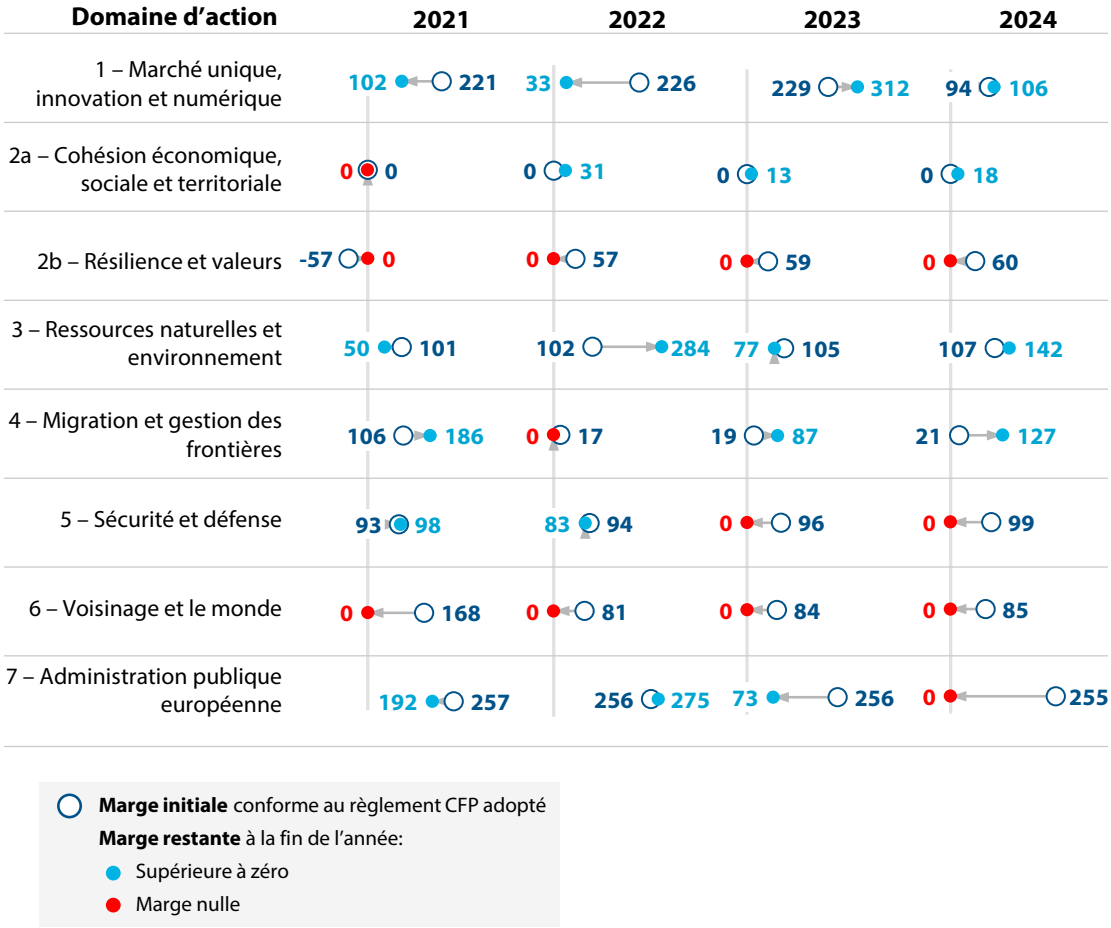
Remarque: La figure présente les marges totales effectivement disponibles au cours des exercices 2021 à 2024. Les montants totaux disponibles en 2024 tiennent compte des modifications apportées lors de la révision à mi-parcours du CFP.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement CFP 2021-2027, de documents budgétaires et de données de la Commission.

03 Les **marges** ont été épuisées dans des domaines d'action spécifiques du CFP dont les besoins émergents étaient en hausse, tandis que les demandes étaient moins importantes dans d'autres domaines, dont les marges encore disponibles ont alimenté le DMU. La *figure 3* montre que les **marges** des rubriques 2b, 5 et 6 du CFP (Résilience et valeurs, Sécurité et défense, et action extérieure) ont été systématiquement épuisées.

Figure 3 | Les marges disponibles ont été systématiquement épuisées pour les domaines d'action liés à la résilience, à la défense et à l'action extérieure

(en millions d'euros, en prix courants)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par la Commission: Commission européenne, Direction générale du budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, Office des publications de l'Union européenne, 2021 (pour les marges annuelles initiales); mise à jour technique de la programmation financière pour les exercices 2026 et 2027 à la suite de l'adoption du budget 2025 (pour les marges actualisées pour les exercices 2021 à 2024 et les marges indicatives pour les exercices 2025 à 2027).

04 Pour la rubrique 5 du CFP, les marges ont été épuisées en 2023 et 2024 en raison de la création de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA) en réponse à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Pour la rubrique 6, les programmes d'action extérieure de l'UE ont dû être renforcés en raison de l'évolution des priorités politiques nécessitant un financement plus important pour soutenir les réfugiés syriens en Turquie et dans les pays voisins pendant la période 2021-2024. L'utilisation importante des marges d'autres rubriques était due à l'augmentation des coûts d'emprunt de l'instrument de l'Union européenne pour la relance (rubrique 2b), au soutien aux systèmes d'accueil des personnes fuyant l'Ukraine (rubrique 4) et à l'incidence de l'inflation sur les dépenses administratives (rubrique 7).

05 Le **DMU** n'a été mobilisé qu'en 2023 et 2024. Toutefois, chaque fois qu'il a été utilisé, les montants étaient importants, s'élevant en moyenne à environ 200 millions d'euros. Sur l'enveloppe totale du DMU, 60 % des fonds ont été mobilisés pour faire face à l'augmentation, causée par la flambée de l'inflation, des dépenses programmées par rapport aux estimations initiales en ce qui concerne i) les dépenses relatives aux coûts d'intérêts des fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour le financement de l'instrument de l'Union européenne pour la relance; et ii) les dépenses administratives des institutions de l'UE. Dans d'autres cas, la mobilisation a découlé d'accords politiques visant à renforcer les actions en matière de migration et d'aide humanitaire.

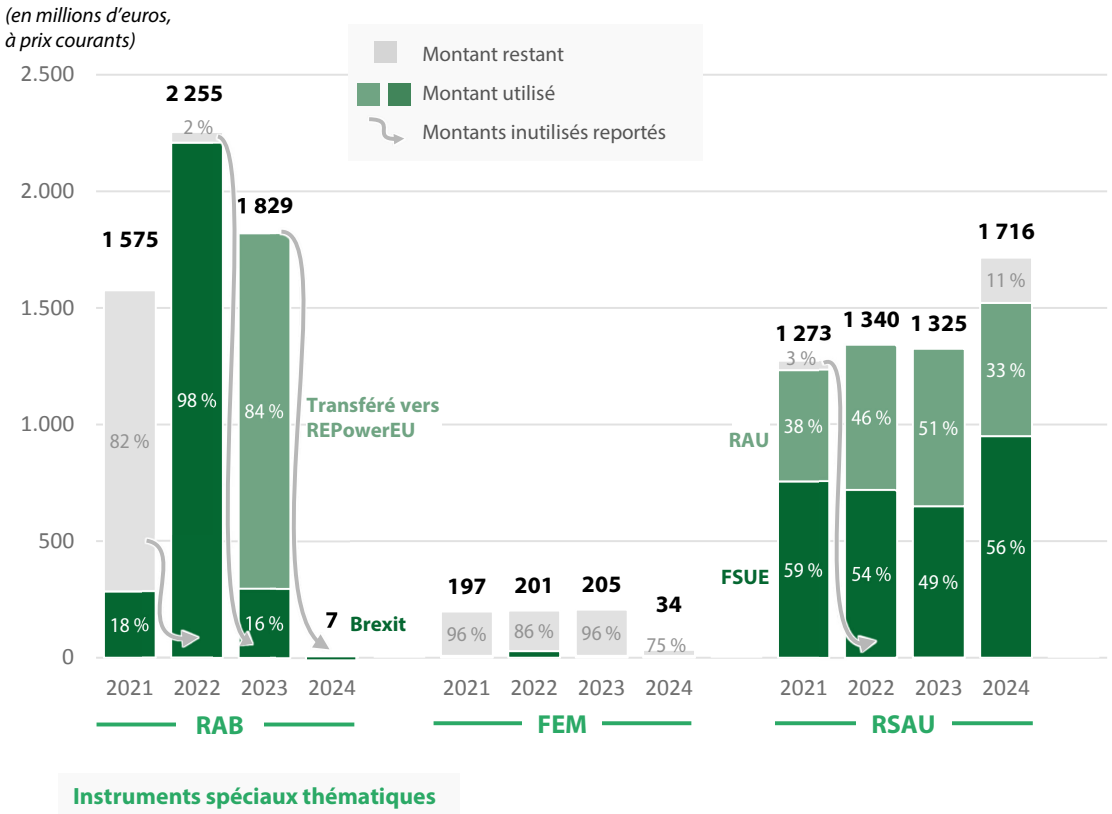
06 La demande à l'égard de l'**instrument de flexibilité** n'a pas été linéaire. Il a été modérément utilisé en 2021 et 2022, avec un report des fonds aux exercices suivants. Puis la demande a considérablement augmenté en 2023 et 2024, mais les fonds disponibles n'ont jamais été épuisés.

07 À l'instar du DMU, l'instrument de flexibilité a principalement (45 %) été mobilisé pour faire face à l'augmentation des coûts d'intérêt de l'instrument de l'Union européenne pour la relance résultant de la hausse de l'inflation. En outre, 25 % des fonds ont été mobilisés pour de l'aide humanitaire et 14 % ont été utilisés en réaction à la crise de la COVID-19 et aux catastrophes naturelles. Les montants restants (16 %) ont été mobilisés pour financer de nouvelles priorités politiques et pour renforcer des programmes du CFP.

L'utilisation des instruments spéciaux thématiques

08 L'analyse de l'utilisation des instruments spéciaux thématiques a montré que la **RAB** et le **FEM** ont été largement sous-utilisés, tandis que la **RSAU**, qui comprend le FSUE et la réserve d'aide d'urgence, a été intégralement utilisée chaque année entre 2021 et 2023, avant que des modifications ne soient introduites lors de la révision à mi-parcours du CFP en 2024 (voir *figure 4*).

Figure 4 | La RAB et le FEM ont été sous-utilisés, mais la RSAU a fait l'objet d'une forte demande durant la période 2021-2024



Remarque: Les montants totaux disponibles en 2024 tiennent compte des modifications apportées lors de la révision à mi-parcours du CFP.
Le montant transféré de la RAB à REPowerEU en 2023 inclut les montants versés en préfinancement aux États membres en 2021 (123 millions d'euros) et en 2022 (335 millions d'euros). Ces montants sont exclus des montants disponibles et utilisés en 2021 et 2022.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement CFP 2021-2027, de documents budgétaires et de données de la Commission.

09 En 2023, la Commission avait versé 2,8 milliards d'euros de préfinancement à 17 États membres qui avaient demandé un soutien au titre de la réserve d'ajustement au Brexit; dix États membres n'avaient pas fait de demande en ce sens. Le rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la réserve d'ajustement au Brexit de juin 2024 a mis en évidence des retards qu'il explique notamment par l'obligation faite aux États membres de démontrer un lien clair avec le Brexit pour les mesures à financer. En outre, les capacités administratives nationales ont été mises à rude épreuve en raison des négociations sur les programmes de la politique de cohésion et les plans nationaux dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience. Par la suite, une modification du règlement relatif à la réserve d'ajustement au Brexit[1] a permis aux États membres de transférer les fonds inutilisés de cette dernière vers REPowerEU. Début 2023, 23 États membres ont eu recours à cette possibilité, pour un montant total de 2,1 milliards d'euros.

10 Le recours au **FEM** a été faible malgré l'élargissement de son champ d'application dans le CFP 2021-2027, et les montants alloués au FEM ont été réduits lors de la révision à mi-parcours du CFP.

11 La forte demande à l'égard de la **RSAU**, qui comprend le FSUE et la réserve d'aide d'urgence, témoigne des besoins accrus liés à la finalité de ces outils: la fréquence et l'ampleur des catastrophes naturelles d'une part (FSUE), et la crise humanitaire dans le voisinage de l'UE ainsi que les situations d'urgence dues à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine d'autre part (réserve d'aide d'urgence).

---

[1] Article 4 du règlement (UE) 2023/435.

Sigles, acronymes et abréviations

ASAP: action de soutien à la production de munitions (*Act in Support of Ammunition Production*)

CFP: cadre financier pluriannuel

Commission BUDG: commission des budgets du Parlement européen

DG BUDG: direction générale du budget de la Commission européenne

DMU: dispositif de marge unique

EDIRPA: instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (*European Defence Industrial Reinforcement through common Procurement Act*)

FAMI: Fonds «Asile, migration et intégration»

FEDER: Fonds européen de développement régional

FEM: Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

FLEX: instrument de flexibilité

FSE: Fonds social européen

FSE+: Fonds social européen plus

FSUE: Fonds de solidarité de l'Union européenne

IGFV: instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas

IVCDCI – Europe dans le monde: instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

PP-AP: projets pilotes et actions préparatoires

RAB: réserve d'ajustement au Brexit

RAU: réserve d'aide d'urgence

RSAU: réserve de solidarité et d’aide d’urgence

Glossaire

Autorité budgétaire: Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, lorsqu'ils exercent leur pouvoir de décision sur les questions budgétaires européennes.

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.

Crédit: Montant inscrit au budget à des fins spécifiques. Le budget de l'UE comporte des crédits d'engagement et des crédits de paiement.

Dispositif de marge unique: Instrument spécial de l'UE qui permet d'inclure dans le budget des crédits inutilisés des années précédentes ou, en dernier recours, des exercices en cours et futurs.

Facilité pour l'Ukraine: Instrument de l'UE visant à apporter un soutien à l'Ukraine dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie.

Fonds de solidarité de l'Union européenne: Fonds qui permet d'aider les États membres de l'UE et les pays en voie d'adhésion à faire face aux catastrophes naturelles et aux urgences de santé publique.

Fonds européen d'ajustement à la mondialisation: Fonds établi pour apporter un soutien aux travailleurs licenciés et aux travailleurs indépendants en cessation d'activité en conséquence de la mondialisation ainsi que des changements technologiques et environnementaux.

Fonds européen de développement régional: Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements visant à réduire les déséquilibres entre les régions.

Fonds social européen plus: Fonds de l'UE destiné à soutenir les politiques en matière sociale, d'emploi, d'éducation et de compétences, y compris les réformes structurelles dans ces domaines. Successeur du Fonds social européen.

Fonds social européen: Fonds de l'UE destiné à créer des possibilités de formation et des perspectives d'emploi ainsi qu'à améliorer la situation des personnes exposées au risque de pauvreté. Remplacé par le Fonds social européen plus.

Instrument de flexibilité: Source de financement de dépenses spécifiques imprévues dont la couverture par le budget annuel de l'UE entraînerait un dépassement des plafonds de dépenses correspondants.

Instrument de l'Union européenne pour la relance: 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, principalement au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience. Également appelé NextGenerationEU.

Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde: Programme de l'UE relevant du cadre financier pluriannuel 2021-2027, qui regroupe plusieurs instruments d'action extérieure en un seul.

Instrument spécial: Instrument permettant à l'UE de mobiliser des fonds supplémentaires au-delà de ses plafonds de dépenses habituels pour faire face à des événements imprévus tels que des crises et des situations d'urgence.

Instrument EURI: Instrument spécial de l'UE qui peut être utilisé pour prendre en charge une partie des coûts liés aux paiements dus pour les fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour financer l'instrument de l'Union européenne pour la relance.

Marge globale pour les engagements: Instrument spécial de l'UE intégré au CFP 2014-2020 permettant d'inclure dans le budget des crédits d'engagement inutilisés provenant des exercices précédents.

Marge pour imprévus: Instrument spécial de l'UE intégré au CFP 2014-2020 et mobilisable en dernier recours pour faire face à des circonstances imprévues en permettant d'inclure dans le budget des crédits inutilisés d'une ou de plusieurs rubriques du CFP pour l'exercice en cours ou les exercices à venir.

Marge: Différence entre les plafonds fixés dans le cadre financier pluriannuel et les dépenses prévues.

Règlement financier: Ensemble des règles régissant l'établissement et l'utilisation du budget de l'UE, ainsi que les processus connexes, tels que le contrôle interne, l'établissement de rapports, l'audit et la décharge.

REPowerEU: initiative de l'UE visant à mettre un terme à sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles, à diversifier son approvisionnement énergétique et à accélérer sa transition vers une énergie propre.

Réserve d'aide d'urgence: Crédits budgétaires de l'UE mis en réserve pour répondre à des crises humanitaires ou civiles imprévues dans l'UE ou en dehors.

Réserve d'ajustement au Brexit: Fonds visant à aider les États membres, les régions et les industries les plus touchés par le retrait du Royaume-Uni de l'UE à faire face à ses conséquences défavorables.

Réserve de solidarité et d'aide d'urgence: Instrument spécial de l'UE visant à répondre à des situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles majeures, de crises de santé publique et de conflits armés.

Réserve de solidarité européenne: Instrument spécial de l'UE pouvant être utilisé pour financer l'aide apportée en réponse aux situations d'urgence résultant de catastrophes majeures couvertes par le Fonds de solidarité de l'Union européenne.

Réserve pour l'Ukraine: Instrument spécial de l'UE qui peut être utilisé pour financer la facilité pour l'Ukraine.

Réponses de la Commission

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-18

Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-18

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union 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), présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Jorg Kristijan Petrovič, Membre de la Cour, assisté de: Martin Puc, chef de cabinet; Mirko Iaconisi, attaché de cabinet; Bogna Kuczyńska, manager principal; Ilze Ozola, cheffe de mission; Diana Voinea, Miguel Ferrão et Thomas Frappaz, auditeurs. La conception graphique a été assurée par Jesús Nieto Muñoz.

De gauche à droite: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão et Mirko Iaconisi.

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.

Photo de couverture: © stock.adobe.com/luzitanija.

Figure 1 – Icônes de maisons: © stock.adobe.com/Jahura.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-5535-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/5156791	QJ-01-25-043-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5536-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/1177512	QJ-01-25-043-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Flexibilité budgétaire de l'UE – Un réel atout en cas d'imprévus, mais un cadre trop complexe», rapport spécial 18/2025, Office des publications de l'Union européenne, 2025.

L'UE fonctionne avec des budgets à long terme, appelés cadres financiers pluriannuels (CFP), qui couvrent à l'heure actuelle des périodes de sept ans. Cet audit a été centré sur les outils de flexibilité qui permettent au budget de l'UE de financer des dépenses supplémentaires dans le CFP 2021-2027. Nous avons évalué si ces outils étaient bien conçus et si leur utilisation était justifiée dans le souci d'éviter que leurs enveloppes soient trop rapidement épuisées au cours des premières années du CFP. Nous avons constaté que malgré une utilisation intensive, la flexibilité budgétaire a permis à l'UE de répondre à un large éventail de besoins. Cependant, le cadre de flexibilité est trop complexe et rassemble une multiplicité d'outils dont l'ordre d'utilisation n'est pas clairement établi et qui parfois se chevauchent. Nous recommandons à la Commission de mieux soutenir la prise de décision concernant la conception future du cadre de flexibilité, d'avancer des pistes de simplification et d'améliorer les procédures d'examen des autres options existantes avant de proposer le recours aux outils de flexibilité.

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/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors