



Strasbourg, le 11.2.2025  
COM(2025) 46 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL  
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel**

## **1. INTRODUCTION: LE BUDGET DE L'UE AU CŒUR DES PRIORITÉS POLITIQUES DE L'UE**

**Le budget de l'UE est au cœur de l'action politique de l'Union.** Depuis des décennies, il contribue à améliorer la qualité de vie et les moyens de subsistance des citoyens, des agriculteurs, des chercheurs, des entreprises et des régions dans toute l'Europe et au-delà. Il a révélé sa juste valeur en contribuant à surmonter une pandémie et une crise énergétique, en permettant de sauver des millions d'emplois pendant les confinements et d'investir dans un avenir numérique propre. Si l'on regarde en arrière, face à l'une des crises les plus importantes de ces dernières années, la pandémie de COVID-19 et ses répercussions, l'UE a réagi avec NextGenerationEU et le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Cela a ouvert la voie à une reprise économique rapide, tout en rendant l'Europe plus verte, plus numérique et plus à l'épreuve du temps. Alors que la guerre d'agression menée par la Russie aux frontières européennes appelait à une action rapide, afin de soutenir l'Ukraine et de faire face à la hausse des coûts de l'énergie, le budget de l'UE a encore démontré son efficacité.

**L'ampleur des défis auxquels l'UE a été confrontée ces dernières années a nécessité une réponse proportionnée et commune de l'UE.** Les priorités politiques émergentes ont été soutenues par des dépenses importantes, les dépenses consacrées à la recherche, à la migration, à la défense et à l'action extérieure atteignant les niveaux les plus élevés par rapport aux budgets pluriannuels précédents. Pour la première fois, un financement à grande échelle a été octroyé pour les réformes parallèlement aux investissements, ce qui a encore accru l'incidence de NextGenerationEU. De même, l'état de droit a été mis en avant, au moyen du régime général de conditionnalité protégeant les fonds de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit dans les États membres.

**Toutefois, l'augmentation des nouveaux besoins et des situations d'urgence et les appels accrus à l'action au niveau de l'UE ont étiré le budget de l'UE à ses limites, ce qui a nécessité une révision à mi-parcours en 2024.** Un soutien solide et prévisible à l'Ukraine, le renforcement des programmes de gestion de la migration et des frontières, le soutien aux partenaires du voisinage de l'UE et aux pays visés par l'élargissement étaient des besoins géopolitiques; les technologies critiques ont nécessité un soutien accru. La volatilité des taux d'intérêt et la hausse des coûts de financement ont nécessité des solutions ad hoc et davantage de flexibilité. La toute première révision des plafonds de dépenses du cadre financier pluriannuel s'est accompagnée de redéploiements importants et de la création de nouveaux instruments spéciaux.

**Les attentes croissantes en matière d'action de l'UE reflètent la nécessité de repenser le budget de cette dernière.** L'objectif d'une Europe libre, démocratique, forte, sûre, prospère et compétitive défini dans les orientations politiques de la nouvelle Commission et dans le programme stratégique du Conseil européen pour la période 2024-2029 doit être atteint dans un contexte géopolitique très difficile. Cela nécessitera une réforme et un renforcement du budget de l'UE. En outre, le remboursement des emprunts NextGenerationEU, qui ont joué un rôle crucial dans la réponse budgétaire unifiée à la crise, débutera en 2028. Ce remboursement augmentera les besoins financiers du prochain cadre financier.

**L'Europe doit résoudre cette équation complexe: il ne peut y avoir de budget de l'UE qui soit adapté à nos ambitions et qui garantisse notamment à la fois le remboursement de NextGenerationEU et des contributions financières nationales stables sans mettre en place de nouvelles ressources propres. Des choix doivent être faits.**

La présente communication expose quelques-uns des principaux défis politiques et budgétaires pour le prochain cadre financier, en vue de lancer **un vaste dialogue pour contribuer à l'élaboration de la proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel**.

## **2. DÉFIS POLITIQUES POUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL**

**Le futur budget de l'UE devrait se concentrer sur les défis communs dans le cadre desquels les dépenses au niveau européen apportent la plus grande valeur ajoutée.** Un large accord sur ce qu'il convient de financer – c'est-à-dire sur les besoins d'investissement pour les années à venir – est une condition préalable essentielle pour convenir de la manière de le financer, en mobilisant des investissements privés, par l'intermédiaire des budgets nationaux ou de notre budget commun de l'UE, ainsi que des outils à utiliser dans ce cadre.

**La compétitivité européenne est entravée par les obstacles qui subsistent au sein du marché unique, la concurrence internationale déloyale, les prix élevés de l'énergie, la pénurie de compétences et de main-d'œuvre et les difficultés rencontrées par les entreprises pour accéder au capital dont elles ont besoin.** L'économie européenne possède d'importants atouts: une économie ouverte, une forte concurrence sur le marché, un modèle de protection sociale solide caractérisé par de faibles niveaux d'inégalité et des normes élevées en matière de gouvernance, de santé, d'éducation et de protection de l'environnement, ainsi qu'une richesse culturelle unique. Certaines faiblesses deviennent cependant apparentes. Les dépenses publiques consacrées à la recherche et à l'innovation en Europe sont insuffisantes (un dixième seulement de ces dépenses ayant lieu au niveau européen et ces dépenses étant réparties entre de nombreux secteurs) et ne sont pas suffisamment axées sur l'innovation de rupture<sup>1</sup>. En 2023, les dépenses consacrées à la recherche et au développement dans l'UE se sont élevées à 381 milliards d'EUR, soit 2,22 % du PIB de l'UE, ce qui est inférieur à l'objectif de 3 %<sup>2</sup>. De même, les entreprises de l'UE ont dépensé environ 270 milliards d'EUR de moins dans la recherche et le développement que leurs homologues américains en 2021<sup>3</sup>. La structure industrielle est statique: aucune entreprise de l'UE ayant une capitalisation boursière supérieure à 100 milliards d'EUR n'a été créée au cours des cinquante dernières années, tandis que les six entreprises américaines d'une valeur supérieure à 1000 milliards d'EUR ont toutes été créées durant cette période. Le déficit persistant de financement privé pour les investissements en dernière phase de croissance<sup>4</sup> entrave la capacité de développement des entreprises de l'UE. L'Europe souffre également, dans l'ensemble de son économie, de déficits de compétences, aggravés par une diminution de la main-d'œuvre<sup>5</sup>. Dans l'ensemble, la compétitivité future de l'Europe dépendra de notre capacité à démarrer une nouvelle ère d'invention et d'ingéniosité, en plaçant la recherche et l'innovation, la science et la technologie, au cœur de notre économie.

**L'UE est confrontée à des menaces grandissantes pour la sécurité dans un contexte de tensions géopolitiques croissantes.** La base industrielle et technologique de défense européenne souffre de décennies de sous-investissement: entre 1999 et 2021, les dépenses de

---

<sup>1</sup> Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

<sup>2</sup> Source: Eurostat. À titre de comparaison, ces dépenses représentent respectivement 3,4 % et 4,8 % du PIB au Japon et en Corée du Sud.

<sup>3</sup> Draghi, M. (2024), [ibidem](#).

<sup>4</sup> Banque européenne d'investissement (2024). The scale-up gap: Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union.

<sup>5</sup> Letta, E. (2023), Bien plus qu'un marché – Rapidité, sécurité, solidarité – Donner au marché unique les moyens d'offrir un avenir durable et la prospérité à tous les citoyens de l'UE.

défense combinées de l'UE ont augmenté de 22 %, contre 66 % aux États-Unis, 289 % en Russie et 579 % en Chine<sup>6</sup>. Les États membres qui sont membres de l'OTAN se sont engagés à consacrer au moins 2 % de leur PIB à la défense, mais tous n'ont pas atteint cet objectif, tandis que des réflexions sont en cours sur un objectif plus élevé. La collaboration est également limitée: les États membres sont encore loin d'atteindre le critère de référence qu'ils se sont fixé il y a plus de 15 ans, consistant à investir 35 % ensemble dans des projets collaboratifs européens<sup>7</sup>. La fragmentation le long des frontières nationales, avec une coopération limitée et les doubles emplois y afférents, nuit aux entreprises européennes compétitives dans le domaine de la défense et crée des dépendances stratégiques. Il est nécessaire de renforcer la préparation en matière de défense, notamment par des moyens spatiaux, et la mobilité militaire, à la fois pour décourager toute agression future et pour soutenir l'Ukraine sur la voie de la paix. Tout cela nécessite d'accroître et d'optimiser le financement de la défense dans l'ensemble de l'UE. Dans le cadre d'une véritable Union européenne de la défense, l'Europe devra dépenser davantage, dépenser mieux et dépenser ensemble. La Commission présentera en mars le livre blanc sur l'avenir de la défense européenne.

**La guerre, l'insécurité, la pauvreté et le manque de perspectives contribuent aux déplacements au sein du voisinage méridional de l'UE et à la migration irrégulière vers l'Europe<sup>8</sup>.** L'Europe a accompli de nombreux progrès dans la mise en place d'une approche unie en matière de migration, d'asile et de frontières, mais la migration restera un défi et l'obtention de résultats dans ce domaine demeure une priorité pour les Européens. Le trafic de migrants et la traite des êtres humains génèrent des profits criminels. L'instrumentalisation de la migration aux frontières de l'UE a illustré de nouvelles formes hybrides de menaces semant la discorde et la méfiance au sein des sociétés européennes. Le prochain budget à long terme devrait donc contribuer à relever les défis liés à la migration, y compris pour ce qui est de la protection efficace des frontières extérieures de l'UE et des partenariats globaux avec les pays d'origine et de transit. Il devrait aussi aider les États membres à garantir qu'ils disposent de l'expertise et des capacités opérationnelles et financières dont ils ont besoin pour mettre en œuvre le nouveau pacte sur la migration et l'asile.

**Le succès du marché unique dépend également de sa capacité à profiter à tous les citoyens et à toutes les entreprises d'Europe.** Alors que les disparités régionales et territoriales ont été considérablement réduites, notamment grâce aux politiques de cohésion de l'UE, 29 % des citoyens de l'UE vivent toujours dans des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE et environ 135 millions de personnes vivent dans des localités qui, au cours des vingt dernières années, se sont peu à peu retrouvées à la traîne<sup>9</sup>. Les petites et moyennes entreprises emploient près des deux tiers de la main-d'œuvre de l'UE et représentent un peu plus de la moitié de sa valeur ajoutée, mais nombre d'entre elles sont confrontées à des obstacles pour accéder au marché unique, notamment des procédures bureaucratiques complexes, des charges administratives élevées et un manque de services d'information et d'assistance<sup>10</sup>. Il y a lieu de débloquer les investissements pour garantir le développement économique dans toute l'Europe, mais des réformes sont également nécessaires pour éliminer les obstacles au développement régional, tels que les obstacles à l'investissement, les obstacles réglementaires et les faiblesses du marché du travail et de l'environnement des entreprises.<sup>11</sup> Nous devons restaurer l'unité de notre société par l'éducation et l'investissement dans le capital

---

<sup>6</sup> Dépenses militaires totales, prix constants. Source: base de données du SIPRI sur les dépenses militaires.

<sup>7</sup> Niinistö, S. (2024) Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.

<sup>8</sup> Niinistö, S. (2024), *ibidem*.

<sup>9</sup> Letta, E. (2023), *ibidem*.

<sup>10</sup> Letta, E. (2023), *ibidem*.

<sup>11</sup> 9<sup>e</sup> rapport sur la cohésion, Faits marquants et enseignements politiques, p. ix.

humain. Ces défis doivent être relevés au moyen d'une politique de cohésion et de croissance renforcée et modernisée, en partenariat avec les autorités nationales, régionales et locales.

**La sécurité alimentaire et la protection de la nature préservent la qualité de vie en Europe, mais ces secteurs sont confrontés à des difficultés spécifiques.** Les agriculteurs, les pêcheurs et les zones rurales sont de plus en plus touchés par une concurrence mondiale déloyale, la hausse des prix de l'énergie, le manque de jeunes agriculteurs et pêcheurs et les difficultés d'accès au capital. Malgré le soutien substantiel de la politique agricole commune, le revenu agricole par actif reste volatile et nettement inférieur au salaire moyen dans l'économie de l'UE (60 % en 2023). Pour le secteur de la petite pêche côtière, le salaire moyen en 2021 représentait environ la moitié du salaire moyen dans l'économie. Avec seulement 6,5 % des agriculteurs âgés de moins de 35 ans en 2020, l'agriculture de l'UE vieillit<sup>12</sup>. Quelque 62 milliards d'EUR seraient nécessaires pour combler le déficit d'investissement dans le secteur agricole et réaliser ses transitions numérique, écologique et énergétique<sup>13</sup>. Par ailleurs, le changement climatique accroît l'exposition aux risques du système alimentaire. Sur la base des recommandations du dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture et de la future vision pour l'agriculture et l'alimentation, une politique agricole commune adaptée à sa finalité doit apporter un soutien ciblé aux agriculteurs qui en ont le plus besoin, promouvoir des résultats positifs sur les plans environnemental et social au moyen de rétributions et d'incitations financières pour les services écosystémiques et soutenir les conditions propices à la prospérité des zones rurales. Elle doit devenir plus simple et ciblée et trouver le juste équilibre entre les incitations, les investissements et la réglementation, et veiller à ce que les agriculteurs disposent d'un revenu équitable et suffisant.

**Les catastrophes liées au climat plus fréquentes et plus dramatiques ont de lourdes répercussions sociales et économiques.**<sup>14</sup> Le coût moyen des catastrophes naturelles a doublé, passant de 8 milliards d'EUR par an dans les années 1980 à 16 milliards d'EUR au cours de la dernière décennie. En 2021 et 2022, les coûts ont dépassé les 50 milliards d'EUR par an et ont atteint 40 milliards d'EUR en 2023, l'année la plus chaude jamais enregistrée au niveau mondial. Selon l'évaluation européenne des risques climatiques (rapport EUCRA) de 2024, les pertes économiques cumulées pourraient atteindre 175 milliards d'EUR (soit environ 1,4 % du PIB de l'UE) dans un scénario de réchauffement de 3 °C. En outre, compte tenu de ces risques, la Cour des comptes européenne a recommandé d'assurer la pérennité du financement, par l'UE, de l'adaptation au changement climatique<sup>15</sup>. Cela nécessitera d'intensifier les travaux sur la résilience et la préparation dans les domaines du climat et de l'eau: tout en poursuivant nos objectifs du pacte vert dans le cadre de notre stratégie de croissance économique, la préparation aux risques climatiques croissants devra être un objectif global de l'action de l'UE, tant sur le plan interne que sur le plan externe.

**Le paysage politique et économique mondial pose des défis d'une ampleur sans précédent.** La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a marqué le retour de la guerre en Europe. Le soutien financier, politique et militaire de l'Europe à l'Ukraine doit être maintenu aussi longtemps qu'il le faudra et constitue un investissement dans la sécurité européenne. La situation au Moyen-Orient génère de l'instabilité dans toute la région et de nouveaux besoins

---

<sup>12</sup> Commission européenne (2024), dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'UE.

<sup>13</sup> Commission européenne et Banque européenne d'investissement, 2023. Fiche d'information: Financing gap in the agriculture and the agri-food sectors in the EU (Déficit de financement dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans l'UE).

<sup>14</sup> [Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe](#) (Pertes économiques dues aux conditions météorologiques et climatiques extrêmes en Europe). AEE, octobre 2024.

<sup>15</sup> Cour des comptes européenne, Adaptation au changement climatique dans l'UE – Les actions ne sont pas à la hauteur des ambitions, rapport spécial 15/2024.

humanitaires. La concurrence déloyale croissante et les positions économiques et géopolitiques plus agressives ont mis à mal le système multilatéral mondial, sous l'effet d'un glissement de la coopération vers la concurrence et de la montée des conflits. Moins de 20 % des objectifs de développement durable<sup>16</sup> sont en voie d'être atteints, le déficit d'investissement dans les pays en développement revêtant un caractère persistant. Les besoins humanitaires continuent d'augmenter: en 2024, 45 milliards d'EUR sont nécessaires à l'échelle mondiale pour l'aide humanitaire, soit plus du double par rapport à 2019. Des partenariats mutuellement bénéfiques nécessitent une politique étrangère européenne prévoyant un financement plus ciblé et plus efficace pour nos partenaires et un meilleur alignement sur les intérêts stratégiques de l'UE.

**L'élargissement est un impératif politique et géostratégique.** L'adhésion à l'UE sera toujours un processus fondé sur le mérite et chaque candidat sera évalué sur la base de ses propres progrès vers le respect de l'ensemble des critères. L'UE devra intensifier son soutien pour préparer les pays candidats, au moyen d'investissements et de réformes, à leur perspective d'adhésion. Le PIB par habitant des Balkans occidentaux, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie continue de se situer aux alentours ou au-dessous de 50 % de celui de l'UE, et la progression vers la convergence est lente. L'Ukraine aura besoin du soutien de l'UE et de ses alliés pour résister à l'agression brutale de la Russie et faire face à ses répercussions économiques<sup>17</sup>. Une Union plus vaste et plus forte offre des avantages importants sur les plans socio-économique et politique et en matière de sécurité.

**L'ampleur des défis à venir nécessite donc un budget ambitieux, en termes tant de taille que de conception.**

### **3. LE «CHOIX DE L'EUROPE» POUR UN BUDGET PLUS SIMPLE, PLUS CIBLÉ ET PLUS EFFICACE**

#### *Un budget de l'UE plus ciblé*

**La mise en œuvre en cours du cadre financier actuel fournit quelques enseignements sur la manière d'accroître la souplesse du budget de l'UE et de mieux l'aligner sur nos priorités et nos objectifs.** La flexibilité est essentielle pour garantir la capacité du budget à répondre à l'évolution actuelle. Toutefois, cela n'est pas possible si les fonds de l'UE sont presque tous préprogrammés dès le début. Plus de 90 % des financements au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et de NextGenerationEU sont préaffectés à des fins, des programmes ou des enveloppes nationales spécifiques<sup>18</sup>. En conséquence, pour répondre aux besoins et aux crises en constante évolution depuis 2021, les fonds existants ont été réalloués et réaffectés, dans le cadre de procédures parfois longues, et de nouveaux fonds, programmes ou mesures ad hoc ont été créés, ce qui a encore aggravé le problème de la dispersion des financements de l'UE. Une plus grande attention et une plus grande simplification sont nécessaires dès le départ afin de maximiser l'impact des financements de l'UE, à un moment où le futur cadre financier est l'objet de réflexion.

**La réaction de l'UE aux répercussions économiques de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine constitue un exemple de la manière dont un cadre alignant nos objectifs stratégiques sur nos priorités en matière de dépenses renforce l'impact de**

---

<sup>16</sup> Rapport 2024 des Nations unies sur les objectifs de développement durable.

<sup>17</sup> L'économie ukrainienne a continué de faire preuve de résilience, mais les risques restent exceptionnellement élevés compte tenu de l'incertitude quant à l'intensité et à la durée de la guerre, notamment en raison des attaques continues contre les infrastructures énergétiques; FMI, communiqué de presse n° PR24/425.

<sup>18</sup> Commission européenne (2023) - Rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE - Exercice 2022. Volume 1, COM(2023) 401 final.

**l'action commune de l'UE.** Lorsque la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a entraîné une forte hausse des prix de l'énergie, la nécessité de réduire encore la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables s'est accrue. Dans le cadre du Semestre européen, une recommandation spécifique a été adressée à tous les États membres, lesquels ont pu la mettre en œuvre au moyen de nouveaux chapitres REPowerEU dans les plans pour la reprise et la résilience, notamment grâce à des fonds supplémentaires de l'UE. Notre action commune a permis de réduire la consommation de gaz de 18 % entre août 2022 et mars 2024, de surmonter notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes, de garantir l'accès à une énergie abordable et d'accroître la production d'énergie à partir de sources renouvelables<sup>19</sup>.

**Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour parvenir à un véritable budget fondé sur les politiques afin de garantir des synergies entre nos politiques et l'action financière de l'Union.** Le budget de l'UE reste trop axé sur les structures des programmes de dépenses et pas suffisamment sur les politiques. En conséquence, le financement des priorités stratégiques actuelles de l'UE est souvent éparpillé entre des programmes qui parfois se chevauchent. Il est possible de renforcer le lien entre la coordination globale des politiques et le budget de l'UE, et ce au moyen d'un nouveau mécanisme de pilotage reliant les priorités de l'UE au budget de l'UE. En ce qui concerne la compétitivité, l'outil de coordination de la compétitivité, associé à un Semestre européen rationalisé axé sur les réformes et les investissements au niveau national, s'inscrira dans le cadre d'un mécanisme de pilotage cohérent et souple destiné à éclairer les décisions en matière d'investissements et de réformes au niveau de l'UE et au niveau national. Plus généralement, la manière dont les politiques de l'UE éclairent et soutiennent les priorités budgétaires pourrait être améliorée, afin de faire en sorte que le budget de l'UE soutienne les biens publics européens, et notamment les projets transfrontaliers.

**Une plus grande cohérence dans le financement des politiques intérieures et extérieures est essentielle pour mieux promouvoir les intérêts stratégiques de l'Union.** La complémentarité avec l'action extérieure des États membres nécessite une coordination afin d'optimiser l'efficacité et la visibilité des investissements et de la coopération européens à l'échelle mondiale. C'est pourquoi, lorsque la pandémie de COVID-19 est survenue, l'«Équipe Europe» a été mise en place pour garantir une réponse mondiale coordonnée et globale de la part de l'UE, de ses États membres et des institutions financières publiques européennes. Depuis lors, l'approche «Équipe Europe» est devenue l'épine dorsale du financement de l'UE pour la coopération internationale. L'initiative «Global Gateway» suit cette approche, unissant les forces pour recenser les intérêts communs et mener une nouvelle vague d'investissements dans les infrastructures dans le monde entier. Parallèlement, le financement de l'action extérieure couvre également un large éventail de domaines présentant des liens importants entre la politique intérieure et la politique extérieure, allant de la politique commerciale globale à la migration, en passant par les matériaux, l'énergie et le climat. L'examen et l'extension des bonnes pratiques et des outils les plus efficaces contribueront à la réalisation des intérêts stratégiques et économiques de l'UE en matière de sécurité et renforceront les partenariats mutuellement bénéfiques dans le voisinage de l'Europe et au-delà.

#### *Un budget de l'UE plus simple*

**L'accès au financement de l'UE est entravé par la complexité actuelle.** Si le nombre de programmes de dépenses a déjà, dans une certaine mesure, été réduit au début de la période actuelle, le budget et d'autres programmes extérieurs à ce dernier en comprennent encore plus

---

<sup>19</sup> [https://energy.ec.europa.eu/publications/repowerEU-2-years\\_en](https://energy.ec.europa.eu/publications/repowerEU-2-years_en)

de 50<sup>20</sup>. Cela illustre certes la large portée du financement de l'UE, mais accroît aussi le risque de chevauchements et réduit l'incidence et la transparence, des lacunes pouvant éventuellement subsister en raison de l'absence d'approches de financement globales et coordonnées pour des priorités transversales telles que la compétitivité. Dans l'UE, *«des faiblesses tout au long du "cycle de vie de l'innovation" [...] empêchent l'émergence de nouveaux secteurs et de nouveaux concurrents, [et] commencent par des obstacles dans la réserve de projets, de l'innovation jusqu'à la commercialisation»*<sup>21</sup>. Il s'agit notamment de lacunes dans le soutien provenant du budget de l'UE, étant donné que ce dernier ne fournit pas de financement continu, de la recherche jusqu'à l'innovation, par le développement et le déploiement. Cette fragmentation, associée à la complexité et aux rigidités, pèse sur l'efficacité du financement de l'UE.

**Les bénéficiaires éprouvent des difficultés à s'y retrouver dans la multiplicité des règles et des critères, malgré les mesures de simplification introduites dans le cadre financier actuel**<sup>22</sup>. La diversité des règles d'éligibilité, des procédures de demande et des taux de cofinancement ainsi que la multiplicité des points d'entrée pour les demandeurs potentiels mettent en péril la rapidité et la qualité de la mise en œuvre et la participation des parties prenantes. Cette diversité, si elle est incohérente, peut également compromettre la réalisation des objectifs de l'UE. Répondre à un appel à propositions pour accéder aux fonds de l'UE peut s'avérer complexe et particulièrement contraignant pour les petites et moyennes entreprises<sup>23</sup>. Il existe aujourd'hui plus de 30 outils fournissant une assistance technique et des possibilités de soutien et il est possible de les simplifier et d'éliminer les chevauchements. En outre, plus les règles sont complexes, plus est élevé le risque que des erreurs entachent les dépenses. L'intégration d'un véritable point d'entrée unique pour tous les financements et services de conseil de l'UE dans le prochain cadre financier pourrait faciliter l'accès des bénéficiaires.

**La fragmentation du paysage financier se traduit également par un nombre trop élevé de documents de programmation, qui nécessite beaucoup de ressources pour toutes les administrations concernées et entraîne des retards.** Le cadre financier actuel comprend plus de 10 fonds préalloués<sup>24</sup> qui nécessitent une planification distincte et des efforts de programmation. Cette situation crée une lourde charge administrative pour les autorités de gestion et les promoteurs de projets au début de chaque exercice et entraîne un décalage important entre l'élaboration du cadre financier et la mise en œuvre sur le terrain. Cela a également été le cas au cours de la période de programmation 2021-2027, au cours de laquelle l'adoption tardive de la législation sectorielle et la longueur du processus d'adoption des documents de programmation ont entraîné des retards dans la mise en œuvre. Par exemple, les

---

<sup>20</sup> Cour des comptes européenne (2023). Le paysage financier de l'Union européenne - Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte. Rapport spécial n° 05 de la Cour des comptes européenne.

<sup>21</sup> Draghi, M. (2024: 4). *The Future of European Competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe*.

<sup>22</sup> Par exemple, plusieurs mesures de simplification ont été introduites dans les fonds de la politique de cohésion, principalement au moyen du règlement portant dispositions communes: forte réduction des vérifications de gestion, «principe d'audit unique», dispositions proportionnées pour les audits, possibilité élargie d'utiliser des options simplifiées en matière de coûts et régimes de financement non liés aux coûts.

<sup>23</sup> À cet effet, le portail STEP fournit un premier aperçu, quoique limité, des appels à propositions, en mettant l'accent sur les technologies innovantes, tant au niveau des États membres/des régions que pour les programmes gérés directement au niveau de l'UE.

<sup>24</sup> Les programmes suivants sont préalloués au niveau national: le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds pour une transition juste, la facilité pour la reprise et la résilience, le Fonds européen agricole de garantie, le Fonds européen agricole pour le développement rural, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, la réserve d'ajustement au Brexit et, en dehors du budget de l'UE ou du cadre financier pluriannuel, le Fonds social pour le climat (à partir de 2026) et le Fonds pour la modernisation.



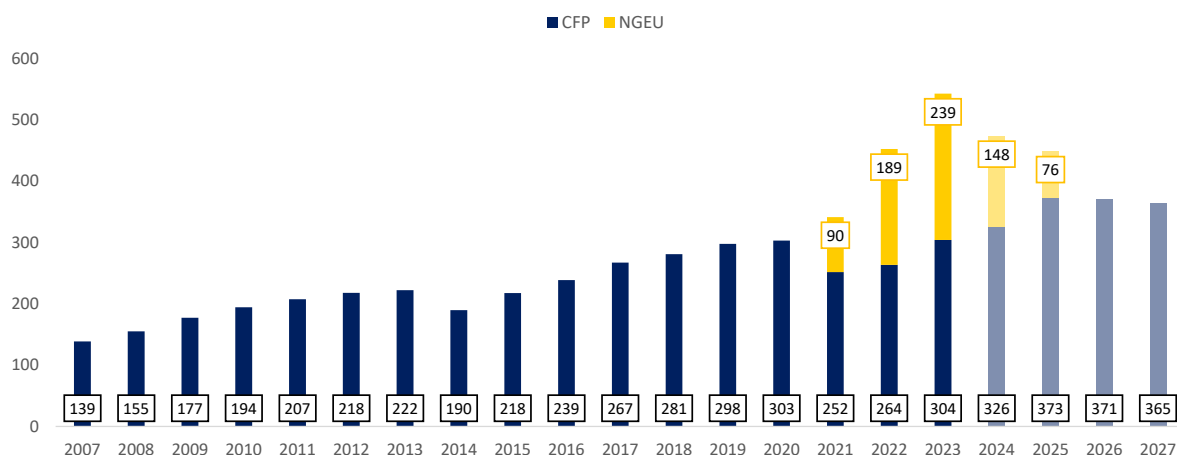
programmes opérationnels des fonds de la politique de cohésion n'ont été adoptés qu'à la mi-2022<sup>25</sup>.

En raison de l'adoption tardive des programmes opérationnels et de la coexistence de plusieurs fonds tels que le Fonds pour une transition juste et la facilité pour la reprise et la résilience, cette dernière ayant un calendrier plus serré, et étant donné que les autorités nationales se sont d'abord concentrées sur l'achèvement de la mise en œuvre des fonds au titre du cadre pluriannuel 2014-2020 selon la règle «N+3», moins de 7 % de la dotation 2021-2027 avaient été versés<sup>26</sup>, dont environ deux tiers avaient la forme d'un préfinancement.

La programmation au titre du financement de l'action extérieure, en particulier pour l'IVCDI - L'Europe dans le monde, a également duré jusqu'à trois ans.

La lenteur de la mise en œuvre de certains programmes sur le terrain entraîne une augmentation des engagements restant à liquider (graphique 1)<sup>27</sup> et un accroissement du risque de dégagements, et peut provoquer un manque d'efficacité, étant donné que les priorités stratégiques ont changé lorsqu'il existe un décalage important de plusieurs années entre la fixation des priorités, la programmation et la mise en œuvre effective des investissements.

**Graphique 1.** Engagements restant à liquider dans le budget de l'UE



Remarque: EUR, prix courants, arrondis au milliard le plus proche. La période 2024-2027 correspond aux prévisions de paiement à long terme.

### *Un budget de l'UE à plus forte incidence*

**Le budget de l'UE utilise la capacité financière globale de l'Union.** L'architecture financière plus large des programmes de dépenses de l'UE comprend des prêts, des garanties et des instruments financiers soutenus par le budget de l'UE et mobilise des cofinancements des États membres et des bénéficiaires. Grâce à InvestEU et au Conseil européen de l'innovation, le budget de l'UE permet de diminuer les risques liés aux projets innovants et attire les investissements du secteur privé. 95 % des promoteurs de projets ont déclaré que, sans le

<sup>25</sup> Des actes sectoriels ont été adoptés en juin 2021 et des programmes opérationnels des États membres au cours du second semestre de 2022. Malgré des feuilles de route ambitieuses des États membres prévoyant la présentation de leurs programmes à la Commission en vue de leur adoption pour la fin de 2020.

<sup>26</sup> [https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion\\_overview/21-27](https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27).

<sup>27</sup> Voir également COM(2024) 276 final. 26.6.2024.

financement d'InvestEU, ils n'auraient pas pu mener à bien leurs projets, ou du moins pas comme prévu. De plus, 58 % des promoteurs de projets ont estimé que le financement garanti par InvestEU avait eu une incidence sur la décision d'autres bailleurs de fonds ou investisseurs de participer au projet.

**Toutefois, le déblocage d'investissements privés reste une gageure dans le budget à long terme actuel.** Il y a de la marge pour optimiser la capacité d'absorption des risques du budget de l'UE afin de maximiser l'impact des ressources publiques. Par exemple, un provisionnement plus élevé est nécessaire pour soutenir les secteurs qui rencontrent davantage de difficultés pour accéder au financement sur le marché, comme les secteurs à haut risque ou les secteurs de niche tels que la biodiversité ou les produits sociaux. Cela pourrait être contrebalancé par d'autres produits nécessitant un provisionnement plus faible. La capacité du budget de l'UE à mobiliser des investissements privés au moyen d'instruments de partage des risques est entravée par un appétit limité pour le risque, étant donné que les partenaires chargés de la mise en œuvre restent principalement axés sur des investissements à risques relativement faibles<sup>28</sup>. Il s'est avéré difficile de soutenir des projets liés à la défense au moyen d'InvestEU dans le cadre du budget pluriannuel actuel en raison des règles internes des partenaires chargés de la mise en œuvre. En outre, le budget d'InvestEU a bénéficié d'un complément substantiel provenant de NextGenerationEU. Compte tenu des délais plus courts applicables à NextGenerationEU, les approbations ont été fortement concentrées en début de période, ce qui a épuisé les disponibilités de nombreux produits financiers. En conséquence, les nouvelles approbations de certains produits financiers, notamment dans les domaines à haut risque, cesseront après 2025<sup>29</sup>. Les sources de financement autres que les financements bancaires restent sous-utilisées: par exemple, le capital-risque de l'UE n'est pas suffisamment développé, les fonds ne levant que 5 % du capital-risque mondial contre 52 % aux États-Unis. L'achèvement de l'union des marchés des capitaux sera essentiel pour attirer les investissements privés. Dans le même temps, le budget de l'UE peut compléter et mobiliser les investissements privés, ce qui permet aux banques commerciales, aux investisseurs et au capital-risque de plus facilement financer les entreprises à croissance rapide et de lever les obstacles qui limitent le montant des capitaux européens disponibles pour financer l'innovation. L'UE doit mieux utiliser son budget pour réduire les risques et mobiliser davantage de financements nationaux, privés et institutionnels.

**Le financement de la transition écologique, numérique et sociale nécessitera de maximiser les investissements publics et de mobiliser des capitaux privés.** Les investissements visant à atteindre les objectifs de décarbonation de l'UE et à éliminer les obstacles à notre union de l'énergie offrent à l'Europe l'occasion de faire baisser les prix de l'énergie, d'accroître sa sécurité énergétique et d'être à la pointe dans le domaine des technologies propres. Pour atteindre cet objectif, l'UE devra rationaliser son financement des technologies propres et se concentrer sur les technologies pour lesquelles elle dispose d'un avantage et d'un fort potentiel de croissance. En outre, le soutien financier de l'UE exclut actuellement les coûts d'exploitation, alors qu'ils affichent les écarts les plus importants<sup>30</sup>. La fragmentation du marché unique et des possibilités de financement entrave la possibilité pour les entreprises innovantes de se développer, et c'est particulièrement le cas pour les jeunes entreprises technologiques innovantes. L'absence de mise à profit de la révolution numérique est un des facteurs qui entravent notre compétitivité et nécessitera des investissements substantiels pour suivre le rythme des principaux concurrents de l'Europe: il sera donc essentiel d'atteindre un soutien suffisant pour les projets stratégiques afin de combler le déficit d'innovation de

---

<sup>28</sup> Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

<sup>29</sup> SWD(2024) 229 final.

<sup>30</sup> Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe.

l'Europe. À cet égard, le Fonds européen d'investissement peut intervenir pour financer davantage les entreprises européennes à fort potentiel et à croissance rapide. Globalement, il reste de la marge pour accroître l'additionnalité des dépenses de l'UE afin de garantir que le budget de l'UE se concentre sur des investissements qui, autrement, ne se seraient pas concrétisés.

**Un accent accru sur la performance a contribué à mettre en adéquation les objectifs et les dépenses de l'UE.** Certains programmes sont passés de paiements fondés sur le remboursement des coûts à des modèles de mise en œuvre davantage axés sur les objectifs et les résultats à atteindre. C'est le cas non seulement de la facilité pour la reprise et la résilience – un programme à grande échelle où les paiements dépendent de la réalisation satisfaisante d'objectifs prédéfinis – mais aussi d'autres programmes comme la facilité pour l'Ukraine et la facilité pour la croissance dans les Balkans occidentaux. D'autres mécanismes ont été utilisés pour améliorer la performance des dépenses de l'UE, comme le financement non lié aux coûts<sup>31</sup> et la planification stratégique. Par exemple, la politique agricole commune est désormais davantage axée sur la performance grâce à des plans stratégiques nationaux conçus en fonction des besoins et des capacités nationaux, qui relient également toutes les interventions à des indicateurs permettant d'évaluer les progrès effectués par les États membres dans la réalisation de leurs objectifs. Cela n'a toutefois pas encore permis d'éliminer la complexité excessive au niveau des agriculteurs individuels. En ce qui concerne la cohésion, le Conseil a souligné la nécessité de réfléchir à la manière de faire en sorte que la politique de cohésion soit davantage fondée sur la performance en vue d'améliorer son efficacité en s'appuyant sur ses propres expériences et sur les enseignements tirés d'autres instruments de l'UE, ainsi que sur ses atouts que sont la gestion partagée, la gouvernance à multiniveaux, l'approche territorialisée et le principe de partenariat<sup>32</sup>. Les avis de la plateforme «Prêts pour l'avenir» sur l'évaluation des fonds de cohésion résultant d'une consultation du réseau de pôles régionaux du Comité des régions invitent également à mettre davantage l'accent sur la performance<sup>33</sup>.

**L'accent accru sur la performance doit aller de pair avec la simplification et l'obligation de rendre des comptes.** Les approches fondées sur la performance présentent des caractéristiques positives importantes en matière d'efficacité et de rapidité de la mise en œuvre. Dans le même temps, elles ont engendré des frais d'entrée pour les administrations des États membres, et il devrait être possible de renforcer la simplification administrative<sup>34</sup>. De plus, d'importants facteurs liés à l'obligation de rendre des comptes et à la traçabilité des fonds de l'UE doivent également être pris en considération. À cet égard, la Cour des comptes européenne a recensé des domaines susceptibles d'être améliorés<sup>35,36</sup>.

**Même si le budget de l'UE a contribué à promouvoir des priorités horizontales comme l'action pour le climat, la biodiversité et l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi qu'à mettre en place un cadre de performance plus solide, il reste une marge d'amélioration.** En dépit des progrès accomplis pour soutenir les priorités horizontales, il existe une marge d'amélioration de la cohérence dans la manière dont les programmes intègrent

---

<sup>31</sup> Les montants sont calculés à titre d'approximation ex ante des coûts réels. C'est une possibilité pour les fonds de la politique de cohésion, et c'est une règle pour la facilité pour la reprise et la résilience, le Fonds social pour le climat, la facilité pour l'Ukraine ou la facilité pour les Balkans occidentaux.

<sup>32</sup> Conclusions du Conseil du 5 juin 2024 relatives à la communication sur le 9<sup>e</sup> rapport sur la cohésion.

<sup>33</sup> Avis de la plateforme «Prêts pour l'avenir» sur l'évaluation du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion et du Fonds pour une transition juste et sur l'évaluation du Fonds social européen plus.

<sup>34</sup> COM(2024) 82 final.

<sup>35</sup> Rapport spécial 07/2023: Conception du système de contrôle de la Commission relatif à la facilité pour la reprise et la résilience.

<sup>36</sup> Rapport spécial 26/2023: Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance

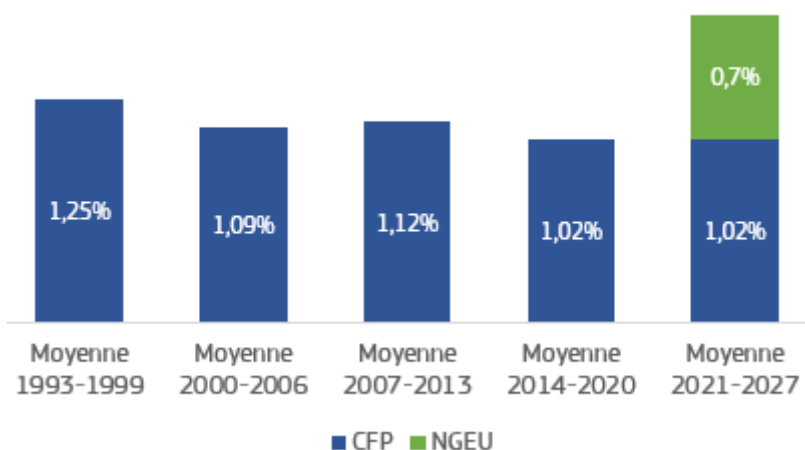
ces priorités dans leur conception. De plus, le règlement financier révisé requiert que les programmes de l'UE tiennent compte, lorsque c'est pertinent et possible, du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», des conditions de travail et d'emploi et du principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Notre cadre de performance est solide et garantit que les programmes disposent d'indicateurs significatifs permettant de suivre les dépenses de l'UE et leurs résultats. Toutefois, les règles en matière de suivi et de déclaration restent complexes, avec des méthodologies et des ensembles d'indicateurs différents selon les programmes.

### *Un budget de l'UE plus flexible*

**Le budget de l'UE doit trouver un équilibre entre prévisibilité pour les investissements à long terme et flexibilité pour réagir aux crises.** Le budget de l'UE est différent des budgets nationaux dans la mesure où il s'agit principalement d'un budget d'investissement soumis à une planification pluriannuelle. En parallèle, il doit être flexible pour répondre aux besoins imprévus (crises économiques de grande ampleur ou catastrophes naturelles) ou pour financer de nouvelles priorités en fonction de l'évolution rapide de la situation au niveau mondial.

**Les rigidités inhérentes au cadre financier pluriannuel doivent être assouplies.** Le budget de l'UE est historiquement légèrement supérieur à 1 % du RNB de l'UE et atteint actuellement, avec NextGenerationEU, 1,7 % du RNB de l'UE (voir le graphique 2). Les dépenses sont verrouillées pour une période de 7 ans dans l'actuel cadre financier pluriannuel, ce qui signifie un long laps de temps entre le moment de la conception des actions à mener et leur mise en œuvre. En outre, les dépenses sont plafonnées par des limites globales annuelles ainsi que par des limites par secteur d'activité principal (rubriques et sous-rubriques), fixées au début de la période et qui entravent le transfert de ressources<sup>37</sup>. L'actuel cadre financier pluriannuel compte sept rubriques et deux sous-rubriques, ce qui constitue le plus grand nombre de rubriques jamais atteint.

**Graphique 2.** Le budget de l'UE en pourcentage du RNB<sup>38</sup>



**Le budget actuel contient également des marges financières intégrées, mais celles-ci sont limitées en taille et leur utilisation est souvent rigide.** Des instruments spéciaux au-delà des plafonds de dépenses peuvent aider à répondre à des besoins imprévus. Quelques programmes

<sup>37</sup> Les limites s'appliquent aux dépenses annuelles totales, mais aussi à chaque rubrique.

<sup>38</sup> Integrated financial and accountability reporting. Overview : financial year 2023. Disponible à l'adresse: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/0f519222-47ed-11ef-aea6-01aa75ed71a1>

disposent de marges ou de réserves intégrées<sup>39</sup>. Cumulées, les marges disponibles représentaient 3,65 % des plafonds globaux lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel<sup>40</sup>. Au moment de la révision à mi-parcours du cadre financier, les marges dans le budget de l'UE étaient déjà épuisées en raison de l'ampleur des chocs auxquels elles ont dû faire face, à commencer par les retombées de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, mais aussi les catastrophes naturelles dans l'UE et en dehors: l'allocation annuelle de l'instrument de flexibilité et de la réserve de solidarité et d'aide d'urgence a été intégralement mobilisée en 2021-2022; 79 % de la réserve pour les défis et priorités émergents et 75 % des marges non allouées pour l'ensemble de la période avaient été affectés. En conséquence, l'instrument de flexibilité et la réserve de solidarité et d'aide d'urgence ont dû être renforcés, et deux nouveaux instruments, l'instrument EURI et la réserve pour l'Ukraine, ont été créés pour répondre aux besoins imprévus.

**Dans le même temps, le budget de l'UE a été de plus en plus mobilisé pour répondre à des besoins imprévus, les crises auxquelles l'Europe a été confrontée ayant gagné en ampleur, en complexité et en fréquence.** Grâce à ses flexibilités intégrées et à sa reprogrammation, l'UE a été en mesure de fournir des liquidités aux États membres lors de crises récentes majeures, mais cela a nécessité des solutions ad hoc. La politique de cohésion, compte tenu de sa capacité à déployer des moyens substantiels aux niveaux régional et local, a constitué un vecteur important de la réaction de l'UE à la pandémie de COVID-19<sup>41</sup>. Elle a ensuite de nouveau été mobilisée pour répondre aux conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine (avec l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe – CARE<sup>42</sup> et FAST-CARE<sup>43</sup>, ainsi que SAFE<sup>44</sup> pour soutenir les PME et les ménages vulnérables confrontés à des coûts élevés de l'énergie). Lorsque des inondations ont éclaté dans toute l'Europe, redoublant d'intensité et de taille, les instruments actuels et la structure actuelle de la cohésion ont été insuffisants pour répondre à ces besoins urgents. La Commission a donc proposé de modifier davantage les règles existantes de la politique de cohésion avec RESTORE, afin de permettre un soutien plus large aux efforts de reconstruction à la suite de catastrophes naturelles. Bien que ces solutions ad hoc aient contribué à une réponse européenne forte, elles étaient chronophages et constituaient une réponse fragmentaire aux chocs répétés, de grande ampleur et symétriques, tout en pesant sur d'autres objectifs de la politique de cohésion.

---

<sup>39</sup> Il s'agit: de la «réserve pour les défis et priorités émergents» (9 milliards d'EUR pour la période 2021-2027) dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, de la réserve agricole au sein de la PAC (un peu moins de 500 millions d'EUR par an en 2021-2022 et au moins 450 millions d'EUR par an à partir de 2023); des instruments thématiques dans le cadre du Fonds «Asile, migration et intégration», de l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas et du Fonds pour la sécurité intérieure.

<sup>40</sup> Marges non allouées et instruments spéciaux thématiques et non thématiques, ainsi que réserve pour les défis et priorités émergents et instruments thématiques.

<sup>41</sup> Par l'intermédiaire de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus et de l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus, ainsi que de REACT-EU.

<sup>42</sup> Règlement (UE) 2022/562 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE), JO L 109 du 8.4.2022, p. 1.

<sup>43</sup> Règlement (UE) 2022/2039 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) 2021/1060 en ce qui concerne une flexibilité supplémentaire pour faire face aux conséquences de l'agression militaire menée par la Fédération de Russie FAST (Assistance flexible aux territoires) – CARE, JO L 275 du 25.10.2022, p. 23.

<sup>44</sup> Mesures de soutien à l'énergie abordable (Supporting Affordable Energy) au titre de la politique de cohésion, dans le cadre de REPowerEU. Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE, JO L 63 du 28.2.2023, p. 1.

#### *Un budget qui concrétise les priorités de l'UE*

**Des mécanismes solides sont nécessaires pour garantir que les fonds concrétisent les priorités stratégiques de l'UE.** Tous les investissements soutenus par le budget de l'UE, qu'ils soient mis en œuvre par la Commission ou en collaboration avec les États membres et leurs régions, devraient contribuer à la réalisation de ces priorités définies d'un commun accord.

**La concrétisation des priorités de l'UE doit se faire de concert: les États membres et leurs régions façonnent de nombreux investissements de l'UE sur le terrain, et le budget de l'UE soutient et encourage leur action.** Une plus grande attention accordée à la performance favorise la production de résultats tangibles, les fonds étant décaissés lorsque les objectifs convenus sont manifestement atteints. Cela, associé à un cadre commun (par exemple, le principe consistant à ne pas causer de préjudice important, la conditionnalité), contribue à renforcer notre mise en œuvre conjointe des priorités de l'UE.

**En outre, aucun euro ne devrait être dépensé pour des activités dans le cadre desquelles les principes de l'état de droit ne sont pas préservés ou la protection des intérêts financiers de l'UE n'est pas garantie.** L'état de droit et la bonne gouvernance sont des conditions préalables pour que les fonds ne soient utilisés qu'aux fins prévues. Avec le règlement relatif à la conditionnalité, l'Union s'est dotée d'un instrument efficace pour protéger le budget de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit. La facilité pour la reprise et la résilience, associée à la condition favorisant horizontale au titre de la politique de cohésion, a également démontré à quel point le budget de l'UE peut encourager des réformes qui renforcent l'état de droit dans les États membres. Les rapports de la Commission sur l'état de droit<sup>45</sup> ont montré dans quelle mesure les États membres ont accompli des progrès au cours des dernières années, mais la nature et l'ampleur des défis varient encore d'un État membre à l'autre. Parmi les défis qui subsistent figurent la perception de l'indépendance de la justice, l'efficacité des systèmes de justice, l'accès à la justice et la lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption.

**Le respect de l'état de droit ne saurait être considéré comme acquis et doit rester un impératif pour l'octroi de fonds de l'UE.** Le prochain cadre financier pluriannuel devrait prévoir des garanties solides à cet égard. Bien que le régime général de conditionnalité s'applique à l'ensemble des financements de l'UE, il reste une marge pour renforcer le lien entre les recommandations du rapport sur l'état de droit et le soutien financier au titre du budget de l'UE, y compris pour les pays concernés par l'élargissement.

#### **4. LE FINANCEMENT DU BUDGET DE L'UE**

**La modernisation du volet des recettes du budget de l'UE est nécessaire pour remédier au dilemme suivant: le remboursement de NextGenerationEU – que l'UE respectera toujours – ainsi qu'un budget de l'UE adapté à nos ambitions ne sauraient se concilier avec des contributions financières nationales stables et l'absence de nouvelles ressources propres.**

**Avec NextGenerationEU, l'UE est désormais le cinquième émetteur du marché européen des capitaux, avec une notation de crédit élevée.** Au cours de la période 2021-2027, le budget de l'Union paie les coûts d'intérêts associés. À partir du prochain cadre financier, le budget commencera à rembourser le principal (utilisé pour le soutien non remboursable, jusqu'à

---

<sup>45</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Rapport 2024 sur l'état de droit – La situation de l'état de droit dans l'Union européenne». COM(2024) 800 final.

357 milliards d'EUR). Le principal sera intégralement remboursé d'ici à 2058, conformément à la décision relative aux ressources propres. Dans l'hypothèse d'un décaissement intégral du soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU, de remboursements linéaires et sur la base des prévisions actuelles concernant les taux d'intérêt, pour rembourser le principal et les intérêts de la dette liée à NextGenerationEU, **environ 25 à 30 milliards d'EUR par an pourraient être nécessaires au cours du prochain cadre financier pluriannuel. Cela représente près de 20 % du budget annuel actuel.** Il s'agit du double du budget annuel d'Horizon Europe et du double du montant total du budget consacré à la sécurité et à la défense au titre du budget pluriannuel actuel pour l'ensemble des 7 années. Bien que des fonds soient encore levés à l'heure actuelle et que l'environnement des taux d'intérêt évolue, dans tous les scénarios, les remboursements au titre de NextGenerationEU nécessiteront un financement important à l'avenir.

**C'est pourquoi, dans l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020<sup>46</sup>, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus d'une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres.** La Commission a respecté ses engagements: un train de mesures complet sur la prochaine génération de ressources propres a été présenté en 2021 et adapté en 2023, en avance sur le calendrier. Il s'agit notamment de propositions révisées sur le système d'échange de quotas d'émission et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et d'une ressource propre liée aux bénéfices des entreprises dans le secteur des entreprises. La Commission a également proposé une ressource propre fondée sur le pilier 1 de l'accord OCDE/G20 sur la réforme du cadre fiscal international.

La Commission invite le Conseil à reprendre d'urgence les travaux sur la question des nouvelles ressources propres, conformément à l'accord interinstitutionnel de 2020 et à la déclaration de Budapest sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne<sup>47</sup>.

## **5. LE STATU QUO N'EST PAS ENVISAGEABLE**

**L'Europe traverse une période de changement profond – pour notre société et notre sécurité, pour notre économie et notre planète. La rapidité avec laquelle s'opère ce changement engendre des défis que nous ne pourrions relever que grâce à une action menée conjointement au sein d'une Europe unie.** Il est impératif que le prochain budget de l'UE joue un rôle central dans la promotion de la prospérité durable de l'UE, renforce la défense et la sécurité, stimule la compétitivité de l'UE ainsi que la cohésion sociale et territoriale, en soutenant l'Union sur la voie de devenir le premier continent neutre pour le climat au monde. Le budget de l'UE devrait continuer à améliorer la qualité de vie et les moyens de subsistance des citoyens, des agriculteurs, des chercheurs, des entreprises et des régions dans toute l'Europe et au-delà. Garantir la prospérité, la compétitivité, la souveraineté, la sécurité, la résilience, la préparation et l'influence mondiale de l'UE, tout en respectant les normes les plus élevées en matière d'état de droit et de valeurs démocratiques. Le budget de l'UE contribue à la concrétisation de toutes ces priorités et nécessitera la coopération de toutes les institutions et de toutes les parties prenantes.

**Compte tenu des défis stratégiques et budgétaires examinés dans la présente communication, pour que le budget de l'UE atteigne ces objectifs, le statu quo n'est pas**

---

<sup>46</sup> Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres, JO L 433I du 22.12.2020, p. 28.

<sup>47</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

**envisageable**<sup>48</sup>. Le prochain budget à long terme devra s'attaquer aux complexités, aux faiblesses et aux rigidités actuelles et maximiser l'impact de chaque euro dépensé, en mettant l'accent sur les priorités et les objectifs de l'UE pour lesquels l'action de l'UE est le plus nécessaire. Une nouvelle approche pour un budget moderne de l'UE devrait être axée sur:

- un plan pour chaque pays, assorti de réformes et d'investissements clés et axé sur nos priorités communes, y compris la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale. Une politique de cohésion et de croissance renforcée, axée sur les régions, doit être conçue et mise en œuvre en partenariat avec les autorités nationales, régionales et locales;
- un Fonds européen pour la compétitivité établissant une capacité d'investissement qui soutiendra les secteurs et technologies stratégiques essentiels pour la compétitivité de l'UE, y compris la recherche et l'innovation, et les projets importants d'intérêt européen commun; L'architecture globale du Fonds lui permettra d'accompagner les projets européens tout au long du parcours d'investissement, de la recherche à la fabrication en passant par l'expansion et le déploiement industriel. Il contribuera également à mobiliser les investissements privés et à réduire les risques liés à ceux-ci;
- un financement remanié de notre action extérieure, afin de le rendre plus efficace et plus ciblé pour nos partenaires et plus conforme à nos intérêts stratégiques. Cela devrait contribuer à la naissance d'une nouvelle politique étrangère;
- des garanties solides en matière de protection de l'état de droit;
- des recettes renforcées et modernisées, notamment au moyen de nouvelles ressources propres, afin de garantir un financement suffisant et durable de nos priorités communes.

## 6. ÉTAPES SUIVANTES

**L'élaboration du prochain budget à long terme de l'UE nécessite une analyse commune des défis sous-jacents et une coopération étroite, en vue de la préparation de la proposition de la Commission.** Un budget de l'UE fort et efficace est un intérêt commun. Par conséquent, la proposition relative au prochain cadre financier s'appuiera sur une vaste consultation, avec des contributions au niveau politique, institutionnel et des parties prenantes, ainsi qu'une participation active des citoyens.

**Un dialogue continu et structuré avec les représentants des États membres, à différents niveaux, dans toute l'Europe sera essentiel pour déterminer «quoi» et «comment» financer notre avenir commun.** Dans ce contexte, la Commission engagera à différents niveaux un processus inclusif dans le cadre de sa préparation au prochain cadre financier pluriannuel.

**Un dialogue approfondi avec les parties prenantes contribuera à l'élaboration du budget de l'UE pour l'avenir.** Il s'agira notamment d'une série de consultations publiques thématiques lancées aujourd'hui en préparation de la prochaine génération d'instruments de dépenses de l'UE. Le lancement d'une plateforme de participation citoyenne constituera une première étape vers la création d'un panel de citoyens sur le futur budget à long terme, qui aura lieu de mars à mai. La plateforme invitera les citoyens à participer au débat. La conférence annuelle sur le budget de mai 2025 sera l'occasion de rassembler les différents points de vue, dans le cadre d'un débat ouvert et inclusif, en préparation d'un cadre financier ambitieux.

---

<sup>48</sup> Déclaration de Budapest sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne, 8 novembre 2024.



**Le Parlement européen jouera un rôle important dans l'élaboration du prochain budget à long terme.** À cet égard, la Commission attend avec intérêt le prochain rapport d'initiative du Parlement européen. La participation et la contribution d'autres institutions et organes, tels que la Cour des comptes européenne, le Comité des régions et le Comité économique et social européen, ainsi que des partenaires chargés de la mise en œuvre, enrichiront également le débat sur la conception des futures finances de l'UE.

**Dans ce contexte et afin de laisser suffisamment de temps pour procéder à des consultations constructives des différentes parties prenantes, la Commission a l'intention de présenter le prochain cadre financier en juillet 2025.** La proposition de la Commission garantira que le train de mesures à venir constituera une base solide pour un accord rapide et en temps utile sur le prochain cadre financier bien avant son lancement en janvier 2028.

**Le prochain cadre financier pluriannuel doit jeter les bases d'une Union plus forte et tournée vers l'avenir.**