COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.6.2025
COM(2025) 317 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport d'avancement intermédiaire sur la mise en œuvre de la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

{SWD(2025) 161 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport d'avancement intermédiaire sur la mise en œuvre de la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

1. INTRODUCTION

La directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres[1] est entrée en vigueur en décembre 2011. Elle constituait un élément important du train de mesures législatives sur le renforcement de la gouvernance économique (le «six-pack»). Elle a en effet fixé, pour la première fois, des exigences minimales applicables aux cadres budgétaires des États membres de l'Union européenne. Comme le prévoyait cette directive, et à la lumière de l'expérience acquise depuis 2011, l'ensemble du système de surveillance économique a récemment fait l'objet d'un réexamen, qui a conduit à une réforme du pacte de stabilité et de croissance, entrée en vigueur le 30 avril 2024. Dans ce contexte, la directive 2011/85/UE du Conseil a été modifiée par la directive (UE) 2024/1265 du Conseil[2].

La directive 2011/85/UE a instauré des exigences minimales concernant les systèmes de comptabilité budgétaire et d'information statistique, les règles et les procédures régissant l'établissement des prévisions aux fins de la programmation budgétaire, les règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays, le cadre budgétaire à moyen terme et les mécanismes régissant les relations budgétaires entre les pouvoirs publics des différents sous-secteurs des administrations publiques. Si son réexamen a porté sur l'ensemble de ces dispositions, pour évaluer si elles étaient toujours pertinentes et si elles avaient été comprises et appliquées comme prévu, il a également tenu compte de nouvelles évolutions. En particulier, le rôle des institutions budgétaires indépendantes s'est considérablement accru depuis 2011, tandis que les conséquences budgétaires du changement climatique devenaient de plus en plus pressantes. La directive (UE) 2024/1265, avec les modifications qu'elle apporte à la directive 2011/85/UE, doit être transposée en droit national par les États membres de l'Union européenne au plus tard le 31 décembre 2025.

Aux termes de l'article 2, paragraphe 5, de la directive (UE) 2024/1265, la Commission doit «*prépare*[r] *un rapport d'avancement intermédiaire sur la mise en œuvre des principales dispositions de la présente directive sur la base des informations pertinentes des États membres, lesquelles sont présentées au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 30 juin 2025*». À cette fin, en mars 2025, la Commission a soumis au Comité économique et financier – Suppléants un questionnaire permettant aux États membres de détailler les mesures en place, les réformes déjà engagées et leurs projets spécifiques. Le présent rapport d'avancement intermédiaire repose donc essentiellement sur les informations transmises par les États membres. En avril 2025, la plupart des États membres avaient communiqué leurs

[1] JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.

[2] Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024, règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

informations[3]. Des fiches détaillées par pays sont présentées dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport [SWD(2025) 161].

L'objectif du présent rapport d'avancement intermédiaire est d'informer le Parlement européen, le Conseil et le grand public des progrès accomplis dans la transposition des modifications apportées à la directive 2011/85/UE. Il ne s'agit donc pas d'une évaluation de la conformité de la législation nationale avec la directive telle que modifiée, qui aura lieu après l'expiration du délai fixé pour la transposition, conformément au droit de l'Union. Afin de donner un aperçu adéquat, la partie 2 du présent rapport est divisée en cinq sous-parties correspondant aux principaux domaines concernés par les modifications apportées à la directive, suivies par une conclusion résumant les principales observations.

2. PROGRES ACCOMPLIS DANS LA TRANSPOSITION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE

2.1 Modifications des dispositions relatives à la comptabilité, aux statistiques et à la transparence (article 3 et article 14, paragraphe 1, de la directive 2011/85/UE)

Une politique budgétaire saine doit reposer sur un système sain de communication des informations budgétaires. Pour les décideurs politiques, il est essentiel de disposer d'informations précises, complètes et transmises en temps utile concernant l'exécution budgétaire, car celles-ci garantissent l'exécution correcte des budgets, le suivi en temps utile des éventuels écarts par rapport aux projets et une programmation budgétaire fondée sur des chiffres à jour. La publication d'informations financières exhaustives et cohérentes nécessite de rendre compte de manière transparente d'éléments qui sont susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur le budget: il peut s'agir, par exemple, des organismes et des fonds qui n'entrent pas dans le périmètre des budgets ordinaires mais qui font partie des administrations publiques, des dépenses fiscales et des engagements conditionnels.

Les modifications apportées à la directive 2011/85/UE dans ce domaine concernent principalement la publication de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques, comme le prévoit le SEC 2010. En particulier, les données mensuelles et trimestrielles établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou les données équivalentes provenant de la comptabilité publique) ont été remplacées par des données trimestrielles relatives à la dette et au déficit pour tous les sous-secteurs des administrations publiques. Toutefois, si un État membre dispose de systèmes de comptabilité financière d'exercice intégrés, complets et harmonisés au niveau national, il n'est pas tenu de publier des données trimestrielles relatives au déficit par sous-secteur. Les autres modifications consistent principalement en des clarifications et des mises à jour du texte à la lumière de l'expérience acquise dans son interprétation depuis 2011.

En ce qui concerne la révision de la fréquence de publication de certaines données budgétaires (la principale modification apportée à l'article 3, paragraphe 2), subordonnée elle aussi à la présence de systèmes de comptabilité d'exercice, cette disposition est jugée pleinement transposée par un tiers des États membres, et partiellement transposée par un autre tiers. Bien que ces États membres n'indiquent pas tous s'ils ont l'intention de satisfaire à la nouvelle exigence en publiant des données trimestrielles relatives au déficit ou en faisant référence au degré de maturité de leur système de comptabilité d'exercice, chacune de ces deux options a été choisie par environ un cinquième des États membres. Les autres États membres ayant

[3] 6 États membres ont communiqué leurs informations en mai 2025.

répondu se concentrent davantage sur le processus prévu, certains en citant des lois spécifiques à modifier, d'autres en fournissant moins de détails.

Pour ce qui est de l'obligation clarifiée de publier, également dans le cadre des procédures budgétaires pluriannuelles, des informations sur les organismes et les fonds qui n'entrent pas dans le périmètre des budgets ordinaires mais qui font partie des administrations publiques et de fournir des informations sur l'impact combiné de ces organismes et fonds sur les soldes des administrations publiques (article 14, paragraphe 1), un tiers des États membres considèrent que cette obligation est déjà couverte. Environ un cinquième des autres États membres ayant répondu prévoient des mesures spécifiques, tandis qu'un autre cinquième a encore l'intention d'évaluer la nécessité de telles mesures.

En ce qui concerne les modifications mineures apportées à l'article 2 et à l'article 3, paragraphe 1, elles ne devraient pas, selon les réponses, nécessiter d'apporter des modifications spécifiques aux législations nationales.

Par ailleurs, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive telle que modifiée, «[l]*e 31 décembre 2025 au plus tard, et par la suite tous les cinq ans, la Commission rend compte de l'état d'avancement: a) de la comptabilité publique des administrations publiques dans l'Union, en tenant compte des progrès accomplis depuis son évaluation, réalisée en 2013, de l'adéquation, pour les États membres, des normes comptables internationales pour le secteur public*». À cet égard, l'obligation de publier ce rapport avant la fin de 2025 est un autre élément qui souligne l'importance de suivre la présence et le développement d'une comptabilité publique d'exercice saine dans l'Union.

2.2 Nouvelles dispositions relatives aux institutions budgétaires indépendantes (articles 2 et 8 *bis* de la directive 2011/85/UE)

Les institutions budgétaires indépendantes ont fortement gagné en importance depuis l'entrée en vigueur de la directive 2011/85/UE. Depuis 2011, cette directive invite «des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des États membres» à suivre le respect par les États membres de leurs règles budgétaires chiffrées nationales. En 2012, les principes communs sur les mécanismes nationaux de correction budgétaire (introduits par le titre III, «Pacte budgétaire», du traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire) ont fixé certaines exigences minimales concernant les organismes de contrôle indépendants. Par la suite, le règlement (UE) nº 473/2013, qui s'applique à la zone euro, a appelé ces organismes à réaliser ou approuver les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent la programmation budgétaire annuelle et à moyen terme.

Les modifications apportées à la directive 2011/85/UE regroupent tous ces éléments existants et les rendent applicables à tous les États membres de l'Union européenne. Elles renforcent et améliorent certaines garanties d'indépendance (par exemple, en mettant l'accent sur la capacité de communication des institutions budgétaires indépendantes, en appelant à les doter de ressources stables et d'un accès en temps utile aux informations et en imposant qu'elles fassent l'objet d'évaluations externes régulières). Certaines nouvelles tâches sont liées à la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Parmi celles-ci figurent la réalisation d'une évaluation de l'homogénéité, de la cohérence et de l'efficacité du cadre budgétaire national et la participation, sur invitation, à des auditions et discussions au parlement. Enfin, un principe «se conformer ou expliquer» est introduit pour les autorités nationales en ce qui concerne les évaluations réalisées par les institutions budgétaires indépendantes.

Sans surprise, tous les États membres ont déjà couvert dans leur droit national certaines, voire un grand nombre, des modifications relatives aux institutions budgétaires indépendantes,

puisque celles-ci regroupent, dans une certaine mesure, des dispositions existantes liées au droit de l'Union ou au pacte budgétaire. La Pologne, qui ne dispose toujours pas d'une institution budgétaire indépendante opérationnelle, est un cas particulier; toutefois, d'après les informations fournies par ce pays, la législation pertinente est entrée en vigueur en janvier 2025, et l'institution budgétaire indépendante sera en place au plus tard le 1er janvier 2026.

En ce qui concerne la plupart des garanties d'indépendance prévues à l'article 8 *bis*, paragraphes 3 et 4, un tiers des États membres considèrent qu'elles sont déjà couvertes par leur droit national, tandis que certaines mesures sont encore nécessaires de l'avis de plus d'un tiers. La nouvelle obligation en vertu de laquelle les institutions budgétaires indépendantes doivent faire l'objet d'évaluations externes régulières fait figure d'exception: seuls quelques États membres ont indiqué avoir adopté la législation nécessaire. Dans plusieurs cas, la pratique en place est déclarée conforme aux nouvelles exigences. Toutefois, une codification juridique resterait nécessaire.

En ce qui concerne les tâches des institutions budgétaires indépendantes, les États membres profitent de la transposition des dispositions de la directive pour préciser davantage certains cadres institutionnels ou la législation sous-jacente. Cela pourrait expliquer pourquoi plus d'un tiers des États membres déclarent que la transposition n'est pas complète pour les tâches légales actuelles des institutions budgétaires indépendantes (à savoir réaliser ou approuver les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent la programmation budgétaire et suivre le respect des règles budgétaires nationales). De même, de nombreux États membres doivent encore intégrer dans leur cadre juridique les nouvelles tâches des institutions budgétaires indépendantes définies dans les volets préventif et correctif du pacte de stabilité et de croissance, ainsi que la tâche consistant à évaluer régulièrement l'homogénéité, la cohérence et l'efficacité du cadre budgétaire national.

Dans le même ordre d'idées, bien que le principe «se conformer ou expliquer» soit, dans une certaine mesure, en place dans de nombreux États membres (tel qu'il a été introduit par les principes communs liés au pacte budgétaire), il doit encore être adapté à son application plus large prévue par les modifications apportées à la directive.

2.3 Modifications des dispositions relatives au cadre budgétaire à moyen terme (articles 2, 9, 10 et 11 de la directive 2011/85/UE)

En vertu de la directive 2011/85/UE, les États membres sont tenus de mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme crédible et efficace, leur permettant d'étendre la programmation budgétaire au-delà de l'horizon annuel et de favoriser ainsi l'élaboration de politiques plus cohérentes, plus efficaces et potentiellement plus ambitieuses à moyen terme. Ce cadre budgétaire doit comporter des objectifs budgétaires pluriannuels combinés à des projections pour chaque poste majeur de recettes et de dépenses dans une hypothèse de politiques inchangées, avec des explications concernant les politiques envisagées à moyen terme pour combler l'écart entre les projections à politiques inchangées et les objectifs stratégiques définis. Il doit également comporter une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Les modifications apportées à la directive 2011/85/UE renforcent les exigences relatives aux éléments que le cadre budgétaire à moyen terme doit comporter, lequel doit désormais inclure une description des réformes et des investissements prévus ainsi qu'une évaluation de l'impact des politiques prévues sur la croissance durable et inclusive. Elles précisent également que les budgets annuels doivent être cohérents avec la programmation à moyen terme.

Un cadre budgétaire à moyen terme tel que défini dans la directive serait déjà en place dans un quart des États membres. Environ un quart des États membres ayant répondu ont fait part de leur intention de transposer cette disposition ou prévoient de le faire selon un calendrier précis d'ici à la fin de 2025. Un autre quart des États membres n'ont pas fourni d'informations sur leur évaluation de l'état d'avancement de la transposition de cette disposition ou de la nécessité de prendre de nouvelles mesures.

La moitié des États membres déclarent avoir transposé, totalement ou partiellement, la disposition exigeant que le cadre national soit fondé sur des objectifs budgétaires nationaux globaux et transparents à moyen terme qui soient cohérents avec les règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays en vigueur et avec les dispositions pertinentes du règlement (UE) 2024/1263. Plus d'un tiers des États membres ayant répondu ont indiqué que cette disposition n'avait pas encore été transposée.

De même, plus d'un tiers des États membres déclarent avoir transposé, totalement ou partiellement, la disposition exigeant l'inclusion d'une description des réformes et des investissements envisagés ayant un impact sur la croissance durable et inclusive. Environ la moitié des États membres ayant répondu ont fait part de leur intention de transposer cette disposition ou prévoient de le faire selon un calendrier précis ou d'ici à la fin de 2025.

Dans environ un quart des cas, les États membres indiquent que des dispositions nationales sont en place pour l'évaluation de l'impact des politiques envisagées sur la croissance durable et inclusive. Une proportion similaire d'États membres a indiqué que ces dispositions n'avaient pas encore été transposées.

Treize États membres déclarent avoir transposé, totalement ou partiellement, la disposition exigeant de garantir la cohérence des lois budgétaires annuelles avec les objectifs budgétaires nationaux à moyen terme. Dix États membres n'ont pas fourni d'informations sur l'état d'avancement de la transposition de cette exigence ou ont indiqué qu'elle n'avait pas encore été transposée. Huit États membres ont donné des indications claires en ce qui concerne leur calendrier de transposition envisagé, tandis que cinq autres doivent encore fixer un calendrier.

En ce qui concerne les clarifications apportées à l'article 11, neuf États membres déclarent les avoir déjà transposées, totalement ou partiellement; cinq États membres indiquent qu'ils prévoient de respecter l'échéance de transposition, fixée à la fin de 2025.

2.4 Nouvelles dispositions relatives aux obligations de communication d'informations sur les risques macrobudgétaires dus aux catastrophes naturelles et au changement climatique [article 9, paragraphe 2, point d), et article 14, paragraphe 3, de la directive 2011/85/UE]

Depuis l'entrée en vigueur de la directive 2011/85/UE, les conséquences du changement climatique et des catastrophes naturelles pour la politique budgétaire sont devenues de plus en plus visibles. Ces deux aspects sont liés mais ne sont pas identiques. Les États membres sont confrontés à des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus graves, souvent associées à la hausse des températures, et il peut en résulter des coûts budgétaires considérables et des engagements conditionnels importants. Les coûts budgétaires liés au changement climatique peuvent également découler des mesures d'atténuation et d'adaptation.

C'est pourquoi la directive (UE) 2024/1265 a introduit de nouvelles exigences dans la directive 2011/85/UE. Les États membres doivent désormais évaluer l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à moyen et à long terme des finances publiques, en tenant compte des risques macrobudgétaires dus au changement climatique dans leurs documents de programmation budgétaire à moyen terme. Ils doivent publier des

informations sur les engagements conditionnels liés aux catastrophes naturelles et au climat et rendre compte des coûts budgétaires y afférents. Compte tenu de la complexité de ces tâches et des évolutions rapides dans ce domaine, toutes ces exigences doivent être respectées «dans la mesure du possible». Aux fins de la transposition, les États membres sont invités à inclure dans leur législation nationale des dispositions garantissant l'évaluation et l'information nécessaires.

Seuls quelques cadres budgétaires nationaux intègrent déjà, totalement ou partiellement, les dispositions qui exigent de tenir compte des risques macrobudgétaires dus au changement climatique, ainsi que de leur impact sur l'environnement et de leurs effets distributifs, lors de l'évaluation de l'effet des politiques à moyen terme envisagées sur la soutenabilité à moyen et à long terme des finances publiques. Dans le même temps, plus d'un tiers des États membres ayant répondu ont donné des indications en ce qui concerne le calendrier envisagé pour l'intégration de ces dispositions dans le cadre budgétaire national. Un constat similaire se dégage en ce qui concerne l'obligation de publier des informations sur les engagements conditionnels liés aux catastrophes et au climat et de rendre compte des coûts budgétaires engendrés par des catastrophes naturelles et des chocs liés au climat.

2.5 Modifications apportées à des fins de clarification (articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de la directive 2011/85/UE)

Il ressort de la pratique depuis l'entrée en vigueur de la directive 2011/85/UE que certains concepts et termes ont été compris de différentes manières ou qu'il serait utile de les clarifier ou de les mettre à jour. Par exemple, une référence à l'utilisation de la norme comptable SEC 95 (ancien article 3, paragraphe 1) a été remplacée par une référence plus dynamique. Pour la plupart de ces clarifications, les États membres ont été surtout invités à vérifier si leur législation budgétaire nationale nécessiterait également des modifications correspondantes.

La moitié des États membres considèrent que les modifications apportées à des fins de clarification sont déjà entièrement couvertes par leur législation nationale. Un autre quart des États membres indiquent que, bien que les clarifications soient largement couvertes, certaines modifications devraient encore être apportées à des dispositions nationales spécifiques. Un autre quart présente des informations plus générales sur le processus de transposition ou fait état d'évaluations en cours.

3. CONCLUSION

Dans l'ensemble, les États membres ont fait état de progrès inégaux dans la transposition des modifications apportées à la directive. En conséquence, les informations sur les mesures de transposition déjà prises varient fortement, tant sur le fond qu'en ce qui concerne les références aux actes législatifs précis qui doivent être modifiés. Un calendrier clair pour ce qu'il reste à faire fait généralement défaut.

La plupart des États membres qui ont communiqué des informations concernant spécifiquement la transposition des modifications relatives aux statistiques, à la comptabilité et à la transparence considèrent que les exigences sont couvertes ou le seront prochainement, tandis que plusieurs États membres ne fournissent guère de détails.

La transposition semble bien avancée en ce qui concerne les institutions budgétaires indépendantes, puisque ces dernières sont couvertes par des dispositions similaires, quoique non identiques, qui s'appliquent à tous les États membres ou à la plupart d'entre eux depuis 2011. Toutefois, certaines dispositions de la directive doivent encore faire l'objet d'un examen attentif de la part des États membres lors de l'évaluation de la nécessité de prendre des

mesures pour leur transposition en droit national. Dans certains cas, certains éléments positifs concernant l'indépendance résultent plutôt d'une pratique établie et nécessiteraient une codification juridique. En particulier, les nouveaux éléments, tels que l'accent mis sur la capacité de communication des institutions budgétaires indépendantes ou les évaluations externes dont elles doivent faire l'objet, nécessitent encore souvent des mesures législatives.

Si de nombreux États membres indiquent que leur cadre budgétaire à moyen terme est conforme à la définition d'un tel cadre qui figure dans la directive modifiée, certains ajustements sont encore prévus ou nécessaires dans la plupart des États membres pour renforcer ce cadre et garantir la cohérence avec le cadre de gouvernance économique de l'Union en ce qui concerne le nouveau règlement relatif au volet préventif et le règlement relatif au volet correctif modifié.

Les nouvelles dispositions relatives au climat restent encore, en grande partie, à transposer, et les États membres doivent encore définir leurs calendriers à cet effet.

La Commission poursuivra la mise en œuvre de la directive pour les parties dont elle est responsable. Après l'expiration du délai fixé pour la transposition, elle procédera à une évaluation complète de la conformité, conformément aux procédures habituelles de l'Union.