



L'EXÉCUTION DU BUDGET

La Commission est chargée de l'exécution du budget en coopération avec les États membres, mais elle est soumise au contrôle politique du Parlement européen.

BASE JURIDIQUE

- Articles 290, 291, 317, 318, 319, 321, 322 et 323 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et article 179 du traité Euratom.
- Règlement financier, à savoir le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012^[1].
- Accord interinstitutionnel (All) du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière^[2].

OBJECTIFS

La Commission est chargée de l'exécution des recettes et des dépenses du budget, conformément aux traités et aux dispositions et instructions qui figurent dans le règlement financier, et ce dans les limites des crédits autorisés (voir fiche [1.4.3](#)).

Les États membres coopèrent avec elle pour que les crédits soient utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière, à savoir économie, efficacité et efficacité.

DESCRIPTION

A. Mécanisme de base

L'exécution du budget comporte deux opérations principales, l'engagement et le paiement. S'agissant de l'engagement des dépenses, une décision est prise en vue d'affecter un certain montant d'une ligne budgétaire déterminée pour financer une activité spécifique. Puis, une fois les engagements juridiques correspondants (contrats

[1]JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

[2]JO C 373 du 20.12.2013, p. 1.



notamment) fixés et le contrat de services, de travaux ou de fournitures exécuté, on procède à l'ordonnancement des dépenses et au paiement des sommes dues.

B. Modes d'exécution

La Commission exécute le budget:

- de manière directe («gestion directe») dans ses services ou par l'intermédiaire des agences exécutives;
- en gestion partagée avec les États membres («gestion partagée»);
- de manière indirecte («gestion indirecte») en confiant des tâches d'exécution budgétaire à des organismes ou des personnes, comme des pays tiers, des organisations internationales et d'autres organismes.

Dans la pratique, quelque 76 % du budget est dépensé en «gestion partagée» (les États membres se chargeant de verser les crédits et de gérer les dépenses), 22 % en «gestion directe» par la Commission ou ses agences exécutives et le reste (2 %) en «gestion indirecte»^[3].

Le Système de transparence financière^[4] fournit des informations sur les bénéficiaires des fonds gérés directement par la Commission; les bénéficiaires du Fonds européen de développement y figurent également. Par ailleurs, chaque État membre est tenu de publier les données des bénéficiaires des fonds qu'il administre en gestion indirecte ou en gestion partagée^[5].

L'article 317 du traité FUE précise que la Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, et ajoute que les règlements pris en exécution de l'article 322 du traité FUE prévoient les obligations de contrôle et d'audit des États membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent.

Par ailleurs, dans le cadre plus large de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, les articles 290 et 291 du traité FUE fixent les règles relatives aux pouvoirs délégués et aux compétences d'exécution conférés à la Commission, et notamment les modalités de contrôle de la Commission par les États membres, le Conseil et le Parlement à cet égard.

En vertu de l'article 290 du traité FUE, un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs qui complètent «certains éléments non essentiels de l'acte législatif». Le Parlement et le Conseil ont le droit de révoquer cette délégation de pouvoir à la Commission ou d'y exprimer des objections, auquel cas l'acte n'entre pas en vigueur.

L'article 291 régit les compétences d'exécution conférées à la Commission. Alors que l'article 291, paragraphe 1, du traité FUE prévoit que les États membres sont responsables de l'adoption de toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union, l'article 291, paragraphe 2, du traité FUE indique que ces actes confèrent des compétences

[3]Données fournies par la direction générale du budget de la Commission.

[4]http://ec.europa.eu/budget/fts/index_fr.htm

[5]Néanmoins, une carte comportant des liens vers les sites gérés par les États membres (qui sont seuls responsables de leur contenu) figure à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_fr



d'exécution à la Commission ou, dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne (traité UE), au Conseil, lorsque des «conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires». En vertu de l'article 291, paragraphe 3, du traité FUE, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements, établissent les règles relatives aux modalités de contrôle de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

L'article 291 du traité FUE est complété par le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission^[6]. Ce contrôle s'exerce par des comités composés de représentants des États membres et présidés par un représentant de la Commission. Le règlement prévoit deux nouveaux types de procédures, applicables en fonction de la portée de l'acte en question. Dans le cadre de la procédure d'examen, la Commission ne peut adopter la mesure que si le comité a émis un avis défavorable. Dans le cadre de la procédure consultative, la Commission est obligée de tenir «le plus grand compte» des conclusions du comité, mais elle n'est pas liée par l'avis rendu.

Les États membres qui exécutent le budget de façon incorrecte sont sanctionnés dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes et de contrôles d'éligibilité: à la suite de contrôles effectués par la Commission et la Cour des comptes, les recettes que les gouvernements nationaux perçoivent du budget européen sont compensées par une demande de remboursement des fonds indûment versés. Les décisions relatives à ces corrections sont prises par la Commission selon les procédures susmentionnées relatives à l'exercice des compétences d'exécution (voir fiche [1.4.5](#)).

La Cour des comptes a souvent critiqué l'exécution du budget dans certains secteurs (voir fiche [1.3.12](#)).

C. Règles d'exécution

Le règlement financier contient l'ensemble des principes et des règles régissant l'exécution du budget. Il a un caractère transversal puisqu'il s'applique à tous les secteurs de dépenses et à toutes les recettes. D'autres règles applicables à l'exécution du budget figurent dans les réglementations sectorielles, qui portent sur des politiques européennes spécifiques.

Le tout premier règlement financier a été adopté le 21 décembre 1977. La dernière version révisée a été adoptée en 2012, à l'issue d'une procédure législative engagée par la Commission en 2010, après qu'une consultation publique eut été menée en 2009. Ce texte a fait l'objet de modifications ultérieures en mai 2014, puis en octobre 2015.

En septembre 2016, la Commission a présenté une nouvelle proposition de règlement financier visant à remplacer le règlement actuel (ainsi que ses règles d'application) et à modifier 14 autres règlements sectoriels ainsi qu'une décision qui renfermaient chaque fois une réglementation financière spécifique. L'objectif poursuivi par la proposition était de disposer d'un corpus réglementaire unique, de simplifier la réglementation financière de l'Union et de renforcer sa souplesse. La commission des budgets et la

[6]JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.



commission du contrôle budgétaire se sont vu confier conjointement la responsabilité du dossier. La procédure législative a duré jusqu'en juillet 2018, date à laquelle le Parlement a adopté le texte proposé en séance plénière^[7]. Le règlement financier a alors été publié au Journal officiel le 30 juillet 2018 et est entré en vigueur le 2 août 2018. Toutefois, la plupart des dispositions de ce nouveau règlement concernant l'exécution des crédits administratifs des institutions européennes ne sont entrées en application qu'à compter du 1^{er} janvier 2019^[8].

Le principal instrument dont dispose la Commission pour l'exécution du budget et la surveillance de son exécution est le système comptable informatisé ABAC (comptabilité d'exercice). La Commission a pris des mesures pour satisfaire aux plus hautes normes comptables internationales, en particulier aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) établies par la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC). Le respect de la législation de l'Union applicable à la passation de marchés publics (fourniture, travaux et services, voir fiche [2.1.10](#)) constitue un aspect important de l'exécution budgétaire.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

D'abord, en tant qu'une des deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement influence «préalablement» l'exécution du budget de l'Union par les amendements et les décisions qu'il prend dans le cadre de la procédure budgétaire (voir fiche [1.2.5](#)). Le Parlement peut décider de recourir au mécanisme budgétaire de la réserve par lequel, s'il a des doutes concernant la justification des dépenses ou la possibilité de la Commission de l'exécuter, il peut décider de placer les crédits demandés en réserve jusqu'à ce que la Commission fournisse les preuves appropriées. Celles-ci sont fournies dans le cadre d'une demande de virement de crédits de la réserve. Il est demandé aussi bien au Parlement qu'au Conseil d'approuver les propositions de virement. Les crédits ne peuvent être exécutés qu'après virement de la réserve vers la ligne budgétaire concernée.

Ensuite, la procédure de décharge (voir fiche [1.4.5](#)) permet au Parlement de contrôler l'exécution du budget en cours. Si la plupart des questions posées portent sur la période de décharge, nombre de celles posées par la commission du contrôle budgétaire du Parlement à la Commission dans le cadre de la procédure de décharge concernent l'exécution du budget en cours. La résolution relative à la décharge, qui fait partie intégrante de la décision concernant la décharge, contient de nombreuses obligations et recommandations adressées à la Commission et aux autres organismes intervenant dans l'exécution du budget.

En vertu du traité de Lisbonne, le Parlement et le Conseil sont responsables de l'adoption des «règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes» (article 322, paragraphe 1, du traité FUE).

De plus, dans la plupart des domaines stratégiques, le Parlement influence l'exécution du budget par ses activités législatives et non législatives, par exemple par des rapports

[7]Le Conseil a, le même mois, adopté le texte.

[8]Article 282, paragraphe 3, point c), du nouveau règlement financier.



et des résolutions, ou simplement en adressant des questions orales ou écrites à la Commission.

Au cours des dernières années, le Parlement a renforcé son contrôle politique sur la Commission à travers la mise en place d'instruments permettant un échange d'informations sur l'état d'exécution des crédits et le niveau des restes à liquider (à savoir les engagements juridiques qui n'ont pas encore été honorés). Les restes à liquider peuvent poser problème s'ils s'accumulent sur de longues périodes et le Parlement incite donc la Commission à les garder sous contrôle.

De nouveaux outils sont mis au point pour permettre un meilleur contrôle de l'exécution et une amélioration du «rapport qualité-prix» des programmes de l'Union. À cet effet, le Parlement est favorable aux déclarations d'activité de haut niveau (préparées par la Commission dans le cadre de ses documents de travail sur l'avant-projet de budget général) et à la transmission régulière d'analyses d'efficacité des coûts des programmes de l'Union.

Alexandre Mathis
05/2020

