



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Étude de cas rapide

Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE

Avril 2019

Table des matières

	Points
Synthèse	I-VII
Introduction	01-21
Qu'est-ce que le reste à liquider (RAL)?	04-08
Fondement des engagements	09-11
Comptabilisation du RAL	12-15
Évolution du RAL	16-21
Quels facteurs exercent une incidence sur le RAL?	22-78
Écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement dans le CFP	24-29
Lenteur dans la mise en œuvre des CFP	30-33
Le cas particulier des Fonds ESI	34-69
Le RAL dans d'autres domaines budgétaires	70-75
Actions extérieures	70-72
Autres programmes	73-75
«RAL potentiellement anormal»	76-78
Comparaison entre États membres	79-85
Conclusion et voie à suivre	86-106
L'histoire se répète	87-93
Risques pour les budgets futurs	94-101
Comment réduire le RAL?	102-106

Annexes

Annexe I — RAL par programmes principaux, de 2014 à 2017 (en millions d'euros)

Annexe II — Taux de paiement cumulés et RAL à la fin de 2017 pour le CFP 2014-2020, par État membre

Équipe de la Cour

Synthèse

I Les engagements restant à liquider, à savoir des montants engagés mais non versés, attirent régulièrement l'attention de nombreuses parties prenantes au budget de l'UE, en raison du volume cumulé qu'ils représentent et de l'augmentation constante de leur valeur.

II La Cour des comptes européenne suit l'évolution des engagements restant à liquider dans le cadre de son audit annuel des comptes de l'UE. La présente étude est centrée sur le niveau des engagements restant à liquider à la fin de 2017, à savoir la dernière année pour laquelle nous avons terminé notre audit annuel. Elle ne vise pas à fournir une assurance sur le montant correspondant, mais à analyser les principaux facteurs qui ont une incidence sur ce dernier. Nous fondons notre rapport sur une revue de documents pertinents, sur l'analyse des données disponibles dans les systèmes et autres rapports de la Commission, sur des discussions avec des agents de celle-ci et sur l'examen d'un nombre limité d'engagements restant à liquider.

III Après plusieurs années d'augmentation presque constante, la valeur des engagements restant à liquider a atteint 267 milliards d'euros à la fin de 2017. Elle résulte en grande partie de l'écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement, combiné au chevauchement des cadres financiers pluriannuels et à la lenteur de la mise en œuvre des programmes financés par l'UE. Une partie de l'augmentation peut aussi être attribuée à la croissance du budget de l'UE, y compris les adaptations nécessaires à l'adhésion de nouveaux États membres.

IV Les règles régissant les dépenses dans divers domaines du budget ont eu un impact considérable sur l'augmentation des engagements restant à liquider (RAL). Les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) sont responsables de la plus grande partie du RAL, à savoir 189,9 milliards d'euros à la fin de 2017, essentiellement pour les raisons suivantes:

- le chevauchement des périodes pendant lesquelles les programmes relevant des Fonds ESI peuvent être mis en œuvre;
- l'adoption tardive du cadre législatif pour les programmes relevant des Fonds ESI;
- la prolongation de deux à trois ans de la période de dégagement d'office;
- les retards engendrés par les nouvelles procédures et exigences concernant les dépenses relevant des Fonds ESI pour la période 2014-2020.

V Nous mettons en évidence les risques considérables auxquels le budget de l'UE peut être exposé si le niveau des engagements restant à liquider est élevé. Ce dernier peut entraîner l'impossibilité de régler les demandes de paiement dans les délais, en raison de montants insuffisants dans les budgets annuels, et il accentue l'exposition financière du budget de l'UE.

VI Les mesures suivantes peuvent contribuer à diminuer le volume des engagements restant à liquider:

- modifier les niveaux des composantes budgétaires de ce volume que sont les engagements, les paiements et les dégagements;
- s'attaquer aux facteurs à l'origine de son augmentation;
- veiller à la discipline financière et à la simplification des règles régissant les dépenses effectuées sur le budget.

VII Nous mettons en exergue les solutions éventuelles que nous avons prises en considération dans nos travaux précédents, par exemple:

- l'adoption en temps utile du CFP 2021-2027 et des programmes pluriannuels qui y sont associés;
- la simplification des règles régissant les dépenses du budget;
- l'établissement d'une prévision solide des besoins en crédits de paiement;
- l'assurance d'un équilibre approprié entre crédits d'engagement et crédits de paiement.

Introduction

01 La valeur cumulée des engagements restant à liquider, aussi appelés «RAL»¹, fait l'objet de débats entre de nombreuses parties prenantes au budget de l'UE. Depuis bon nombre d'années, nous faisons part, dans nos rapports annuels, de nos préoccupations concernant leur tendance à la hausse², en recommandant à la Commission d'agir pour en réduire le niveau. Dans le présent document, nous communiquons des informations sur l'évolution du montant des engagements restant à liquider jusqu'à la fin de 2017, ainsi que sur les principaux facteurs qui expliquent cette tendance. Nous soulignons les principaux risques liés à un RAL élevé et formulons une conclusion en tenant compte de nos recommandations précédentes.

02 Le présent document n'est pas un rapport d'audit. Il s'agit d'une analyse essentiellement fondée sur des informations publiques. Nous l'avons élaborée à la suite de questions reçues lors de la présentation de notre rapport annuel relatif à l'exercice 2017 à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, qui a eu lieu le 4 octobre 2018. Notre étude s'appuie sur des travaux réalisés pour nos rapports annuels et pour plusieurs rapports spéciaux. Nous avons aussi examiné des documents pertinents élaborés par la Commission et par d'autres organismes, et rencontré des agents des services de la Commission responsables des domaines de dépenses qui contribuent à l'essentiel du RAL³.

03 Pour établir nos rapports annuels, nous testons un échantillon d'engagements, composé d'engagements pris au cours de l'exercice audité et d'engagements restant à liquider des exercices précédents. Nous nous sommes appuyés sur les résultats des tests que nous avons effectués sur les engagements dans le contexte de notre rapport annuel 2017, en complétant ces travaux par un échantillon supplémentaire de 30 engagements restant à liquider, afin de comprendre pourquoi ils restent ouverts.

¹ Qui signifie «reste à liquider».

² À titre d'exemple, voir rapport annuel 2017, point 2.48; rapport annuel 2016, point 2.14; rapport annuel 2015, point 2.40; rapport annuel 2011, points 1.37 et 1.38; rapport annuel 2007, points 3.8 à 3.11; ainsi que rapport annuel 2003, points 2.16 à 2.20.

³ Nous avons effectué des visites auprès des directions générales responsables de la gestion du budget de l'UE (DG BUDG), de la politique de cohésion régionale et urbaine (DG REGIO), du développement rural (DG AGRI), du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), ainsi que de la recherche et de l'innovation (DG RTD).

Qu'est-ce que le reste à liquider (RAL)?

04 Pour être en mesure de contracter des obligations juridiques destinées à fournir un financement (les «engagements juridiques»), la Commission doit disposer d'un budget annuel approuvé par le Parlement européen et le Conseil. Le budget annuel comporte des crédits d'engagement, c'est-à-dire des montants qui peuvent être engagés pendant l'exercice mais qui ne feront pas nécessairement l'objet d'un paiement au cours de celui-ci, ainsi que des crédits de paiement, à savoir les montants réellement disponibles pour effectuer des paiements au cours de l'exercice.

05 Le RAL comprend tous les engagements pris au cours des exercices actuel et précédents qui n'ont pas encore fait l'objet d'un paiement ou d'un «dégagement» (c'est-à-dire d'une annulation). La plupart d'entre eux représentent une obligation financière future du budget de l'UE.

06 Normalement, il existe un décalage temporel inhérent entre le démarrage d'un programme⁴, à savoir le moment où les fonds sont généralement engagés intégralement ou par tranches annuelles, et la date de versement des paiements. En fonction du type de projet, les procédures précédant le début des travaux peuvent inclure un appel à manifestations d'intérêt, l'évaluation des demandes de financement de l'UE, des décisions d'octroi de ce dernier, ainsi que des appels d'offres et l'attribution de marchés. Lorsque ces étapes sont achevées et que la mise en œuvre du projet est en cours, les dépenses supportées doivent être déclarées, vérifiées et certifiées avant l'envoi d'une demande de paiement à la Commission. La longueur de ces procédures varie en fonction du projet et peut durer plusieurs années si ce dernier concerne des infrastructures complexes.

07 Étant donné que des engagements sont pris tous les ans, ils peuvent donc rester en attente pendant plusieurs années au cours de l'exécution des projets. Pendant cette période, ils constituent le RAL, dont la valeur augmente lorsque de nouveaux engagements sont contractés et diminue lorsque des paiements ou des dégagements sont effectués.

08 Les engagements restant à liquider n'aboutissent pas tous à un paiement. Certains font l'objet d'un dégagement (ce qui signifie qu'ils sont annulés) pour une

⁴ Dans le cas de la rubrique 1b du CFP, les programmes opérationnels sont des plans détaillés dans lesquels les États membres définissent comment ils vont dépenser les fonds provenant du budget de l'UE. Les programmes sont mis en œuvre au moyen de projets sélectionnés et suivis par les États membres.

série de raisons définies dans les règlements. Ces dégagements contribuent à réduire le RAL. À titre d'exemple, nous pouvons citer les montants engagés provenant du budget de l'UE pour lesquels les délais pour effectuer les paiements correspondants sont dépassés, ou les excédents apparus lorsque le total des paiements est inférieur au montant contracté. La valeur des dégagements est relativement faible. Sur les 11 dernières années (2007-2017), ils ont représenté 2,1 % du total des engagements pris.

Fondement des engagements

09 Le fondement habituel des engagements varie d'un domaine budgétaire à l'autre. Le **tableau 1** montre des exemples de fondements des engagements au titre de chaque rubrique du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE.

Tableau 1 – Fondements des engagements

Rubrique du CFP	Fondement des engagements
Rubrique 1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	Contrats conclus avec des chercheurs et des organismes de recherche, accords de financement relatifs à des projets d'infrastructure, ainsi que contrats conclus avec des organisations actives dans les programmes spatiaux et des agences nationales chargées de la gestion des programmes Erasmus.
Rubrique 1b Cohésion économique, sociale et territoriale	Tranches annuelles fixées dans le plan de financement des programmes opérationnels pour des dépenses planifiées relatives à la cohésion.
Rubrique 2 Croissance durable: ressources naturelles	Tranches annuelles fixées dans le plan de financement des programmes opérationnels pour des dépenses planifiées relatives au développement rural. Accords de pêche fondés sur des protocoles conclus entre le Conseil et des pays tiers pour garantir les droits de pêche.
Rubrique 3 Sécurité et citoyenneté	Contrats et accords conclus avec des États membres ou des pays tiers et visant à promouvoir la santé, la culture, la politique d'asile, l'égalité et la justice.
Rubrique 4 L'Europe dans le monde	Accords de financement conclus avec des partenaires dans le domaine du développement pour une période spécifique.
Rubrique 5 Administration	Marchés publics pour des fournitures et des services.

Source: Cour des comptes européenne.

10 Certains engagements, comme ceux relatifs à des projets d'infrastructure, peuvent rester à liquider pendant plusieurs années. En 2017, le total du RAL, qui s'élevait à 267,3 milliards d'euros, représentait en moyenne 2,7 années d'engagements d'une durée supérieure à un an⁵. Cela variait d'une rubrique du CFP à l'autre, en raison de la nature différente des engagements et projets relevant de chacune d'entre elles (voir [tableau 2](#)).

Tableau 2 – RAL exprimé en années d'engagements d'une durée supérieure à un an

Rubrique du CFP	RAL en années d'engagements
1. Croissance intelligente et inclusive	
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1,7 année
1b Cohésion économique, sociale et territoriale	3,0 années
2 Croissance durable: ressources naturelles	2,3 années
3 Sécurité et citoyenneté	1,2 année
4 L'Europe dans le monde	2,7 années
5 Administration	Sans objet
Toutes les rubriques du CFP	2,7 années

Source: Rapport de la Commission sur la gestion budgétaire et financière pour l'exercice 2017.

11 La plupart des rubriques combinent des engagements pris qui font l'objet d'un paiement la même année avec des engagements reportés à des exercices ultérieurs. Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), qui relève de la rubrique 2, ainsi que la rubrique 5 Administration sont presque totalement composés d'engagements dont le paiement a lieu la même année. C'est pourquoi ce Fonds et cette rubrique n'ont aucune incidence sur le RAL. L'[annexe I](#) présente davantage d'informations sur les principaux programmes.

⁵ Ce nombre d'années d'engagement a été calculé en divisant le montant du RAL à la fin de 2017 par le montant des crédits d'engagement dissociés figurant dans le budget 2017. Les crédits d'engagement dissociés sont des montants qui, en règle générale, ne sont pas payés la même année, mais dans le futur.

Comptabilisation du RAL

12 Le RAL est présenté dans les «comptes annuels consolidés de l'Union européenne», à la fois dans les états sur l'exécution budgétaire et dans les états financiers. Les états sur l'exécution budgétaire montrent le montant total du RAL, tandis que, dans les comptes annuels consolidés fin 2017⁶, la valeur totale du RAL, qui est de 267,3 milliards d'euros, est ventilée entre les passifs (45,9 milliards d'euros) et les éléments hors bilan (221,4 milliards d'euros).

13 La part du RAL comptabilisée dans le bilan en tant que passif représente le montant inclus dans les charges et apparaît sous l'une des formes suivantes:

- une dette, pour les déclarations de coûts ou factures reçues dont le montant n'a pas encore été payé;
- une charge à payer, qui correspond aux montants pour lesquels aucune déclaration n'a encore été reçue, mais qui peuvent être reliés à l'état d'avancement d'un programme ou d'un projet.

14 La part du RAL présentée en tant qu'élément hors bilan⁷ représente les engagements qui ne peuvent pas (encore) être reliés à un montant de dépenses. Il s'agit d'obligations éventuelles, qui feront l'objet d'un paiement ou d'un dégageant au cours des prochaines années.

15 Le projet d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE dispose que celui-ci est redevable envers l'Union de sa part des engagements budgétaires dans le budget de l'UE⁸ restant à liquider au 31 décembre 2020⁹. En d'autres termes, toute hausse du RAL augmente le montant à régler. Toutefois, elle ne fait pas croître la contribution globale du Royaume-Uni, étant donné qu'une hausse du RAL est également synonyme de diminution des contributions pour le même montant au cours de la période précédant le 31 décembre 2020.

⁶ Comptes annuels consolidés de l'Union européenne 2017, COM(2018) 521.

⁷ Sous la note 5.1 intitulée «Engagements budgétaires restant à liquider non encore passés en charges» accompagnant les comptes annuels consolidés de l'Union européenne 2017.

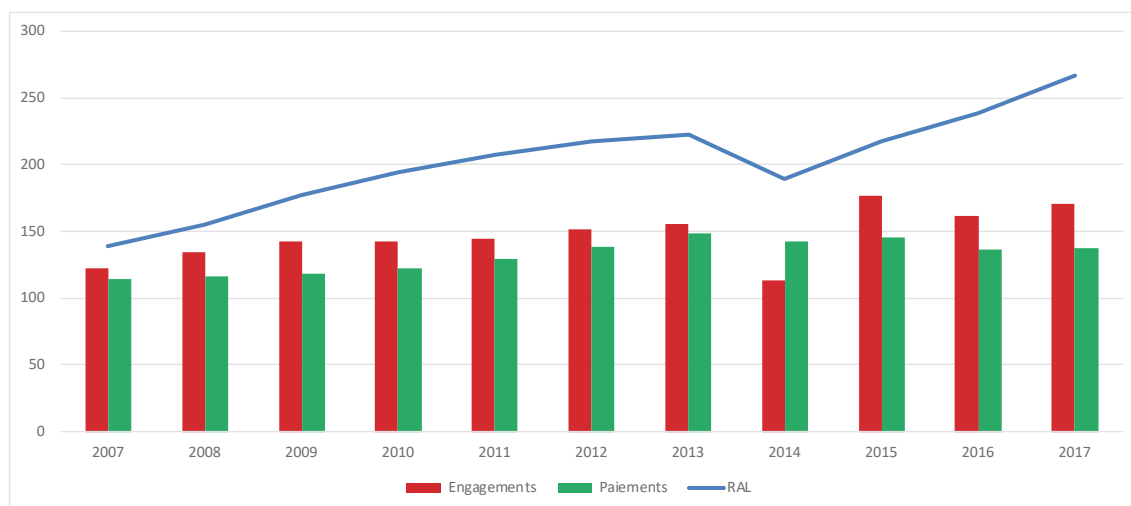
⁸ Et dans les budgets des agences décentralisées de l'Union.

⁹ Ainsi que de sa part des engagements pris en 2021 sur le report des crédits d'engagement du budget pour 2020.

Évolution du RAL

16 Le RAL a connu une augmentation progressive, avec une nette accélération ces dernières années (voir [figure 1](#)). Il est passé de 138,7 milliards d'euros à la fin de 2007 à 267,3 milliards d'euros à la fin de 2017, soit une hausse de 93 %. L'augmentation devrait se poursuivre à l'avenir (voir [point 91](#)).

Figure 1 – Évolution du RAL (en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports sur la gestion budgétaire et financière établis par la Commission.

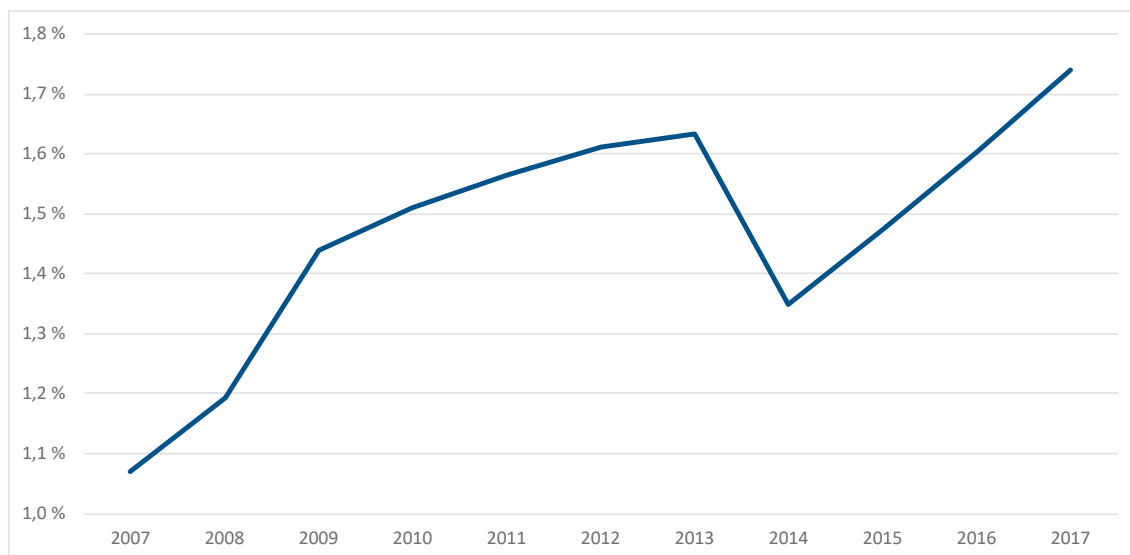
17 L'exercice 2017 était le quatrième du CFP 2014-2020. Cette année-là, le RAL représentait 25 % du total des crédits d'engagement du CFP. En 2010, à savoir le quatrième exercice du CFP 2007-2013, le RAL ne représentait que 20 % du total des crédits d'engagement. Le RAL exprimé en années d'engagements d'une durée supérieure à un an est également passé de 2,4 années en 2010 à 2,7 années en 2017.

18 Le RAL est une valeur nominale. Son évolution comporte intrinsèquement un élément d'inflation au fil des ans, qui a une incidence sur les engagements et paiements sous-jacents à l'origine de ce RAL. L'impact de l'inflation peut être significatif lorsque de longues périodes de temps sont comparées¹⁰. Pour tenir compte de l'effet de l'inflation, nous présentons à la [figure 2](#) l'évolution du RAL exprimé sous la forme d'un pourcentage du revenu national brut (RNB) de l'UE. Une comparaison entre

¹⁰ Conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif au CFP, la Commission ajuste chaque année le CFP pour tenir compte de l'impact de l'inflation, en appliquant un déflateur fixe de 2 % par an.

les quatrièmes années des CFP correspondants montre que le RAL est passé de 1,5 % du RNB en 2010 à 1,7 % en 2017.

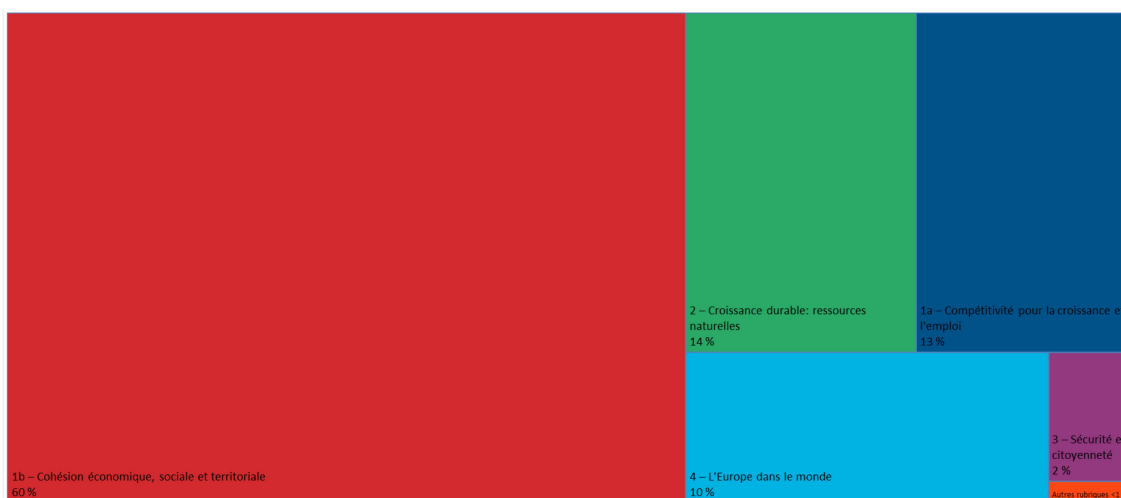
Figure 2 – Évolution du RAL exprimé sous la forme d'un pourcentage du RNB de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports sur la gestion budgétaire et financière établis par la Commission, ainsi que de données provenant de la base de données macroéconomiques annuelles de la Commission (AMECO).

19 Parmi les éléments responsables du RAL, qui s'élevait en tout à 267,3 milliards d'euros à la fin de 2017, celui qui y a le plus contribué est la rubrique 1b, suivie du volet de la rubrique 2 mis en œuvre par des engagements d'une durée supérieure à un an (voir [figure 3](#)).

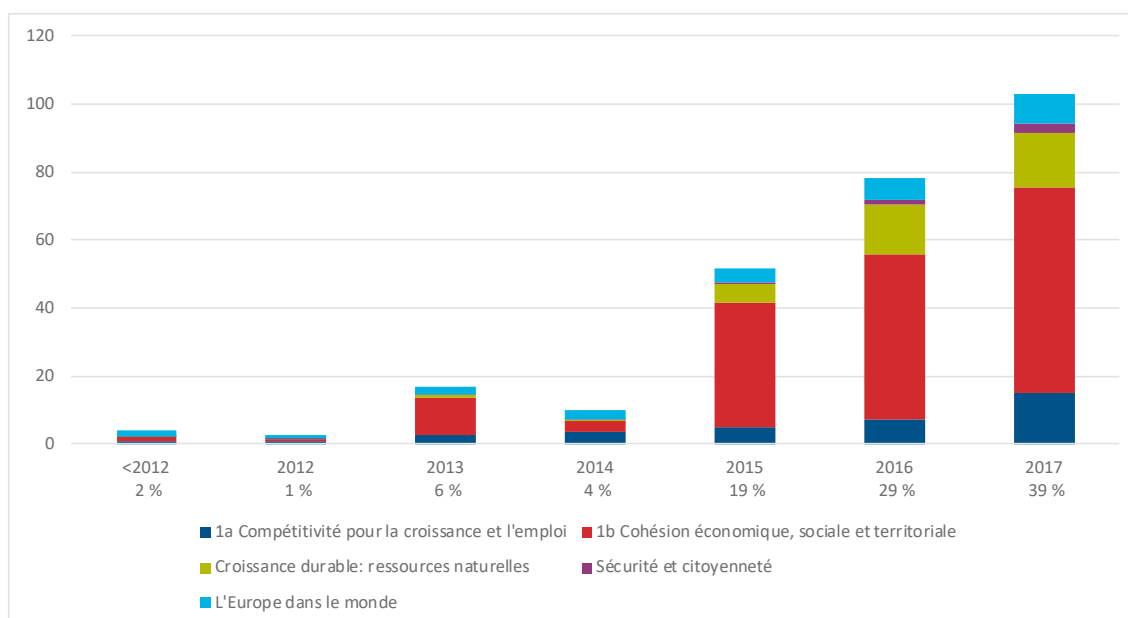
Figure 3 – RAL à la fin de 2017, ventilé par rubrique du CFP



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'Union européenne 2017.

20 L'essentiel du RAL à la fin d'un exercice donné concerne des engagements pris au cours des trois années précédentes, ce qui reflète en grande partie la structure des dépenses relevant des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), dans le cadre desquels les États membres risquent de perdre des fonds s'ils ne présentent pas de demandes de remboursement dans un délai de trois ans (voir **points 44 à 46**). La **figure 4**, qui présente le RAL de 2017 ventilé en fonction de l'année de création des engagements, illustre bien cette situation: 87 % du montant total ont été générés au cours des trois années précédentes.

Figure 4 – RAL à la fin de 2017, ventilé en fonction de l'année de création des engagements (en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'Union européenne 2017.

21 L'élargissement de l'UE à 13 nouveaux États membres¹¹ en 2004, 2007 et 2013 a automatiquement donné lieu à une augmentation du budget de l'UE et, par suite, du RAL. Le CFP 2007-2013 était la première période au cours de laquelle l'UE comportait 27 États membres (28 au moment de l'adhésion de la Croatie en 2013). Les crédits d'engagement sont passés de 752 milliards d'euros pour le CFP 2000-2006 à 976 milliards d'euros pour le CFP 2007-2013, puis à 1 087 milliards d'euros pour le CFP 2014-2020. Cela a entraîné une augmentation du RAL. La part du RAL résultant

¹¹ La Tchéquie, l'Estonie, Chypre, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie ont adhéré à l'UE en 2004, la Bulgarie et la Roumanie en 2007 et la Croatie en 2013.

des Fonds ESI attribuable aux nouveaux États membres représentait 53,4 milliards d'euros en 2010 et 93,7 milliards d'euros en 2017.

Quels facteurs exercent une incidence sur le RAL?

22 Les sections ci-après présentent l'impact de différents facteurs sur le RAL. Bien que leur incidence respective ne puisse être déterminée avec précision, nous fournissons, lorsque cela est possible, des chiffres qui peuvent expliquer la contribution de chacun d'entre eux au RAL. Nous avons centré notre attention en particulier sur le CFP actuel (2014-2020), pendant lequel la plupart des engagements du RAL actuel ont été pris, ainsi que sur le CFP précédent (2007-2013), car cela nous permet d'examiner un CFP presque complet.

23 Plusieurs des facteurs qui ont une incidence sur le RAL ont un impact sur le budget pris dans son ensemble (par exemple l'écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement, ou le volume du CFP), tandis que d'autres se concrétisent davantage dans des domaines de dépenses spécifiques (par exemple les règles sur le dégagement d'office). Étant donné que les Fonds ESI génèrent plus de deux tiers du RAL, nous avons examiné de façon plus détaillée leur évolution et la structure des dépenses correspondantes. Dans notre analyse, nous formulons aussi des commentaires sur les rubriques 1a, 3 et 4 du CFP. Le volet de la rubrique 2 consacré au Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et l'ensemble de la rubrique 5 Administration¹² ne contribuent presque pas au RAL, car ils comportent des crédits dont le paiement a lieu au cours de l'année de leur engagement. C'est pourquoi nous les avons exclus de notre analyse.

Écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement dans le CFP

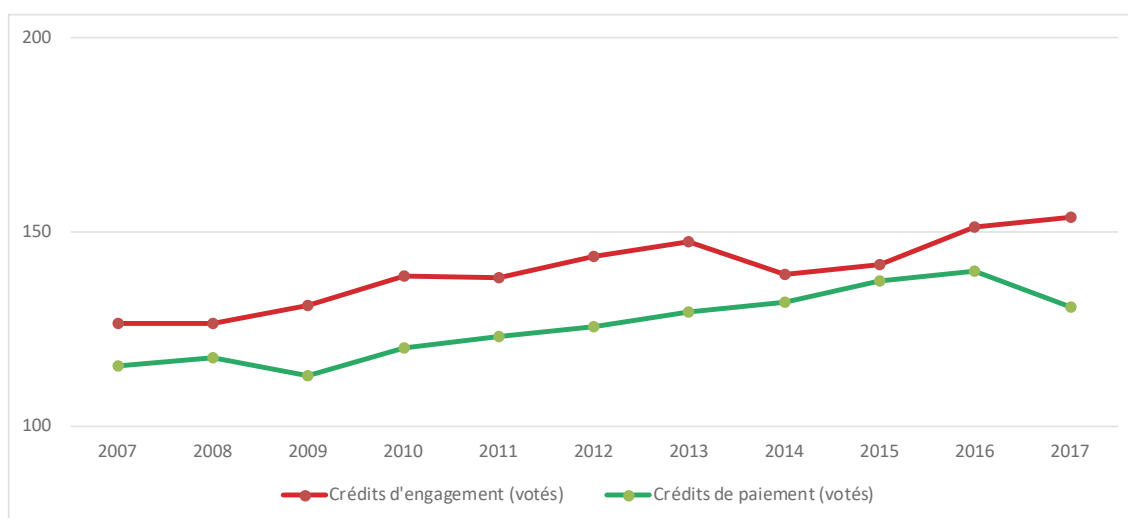
24 En raison de la façon dont le budget de l'UE est adopté, les engagements qui y sont inscrits pour un CFP donné ne correspondent pas aux paiements qui y sont prévus. L'écart entre les deux reflète les engagements dont le paiement n'a pas lieu au cours du CFP, mais qui devront faire l'objet soit d'un paiement au moyen de crédits de paiement des futurs CFP, soit d'un dégagement.

¹² Fin 2017, le RAL pour la rubrique 5 Administration représentait 867 millions d'euros, dont 508 millions d'euros concernaient les institutions de l'UE autres que la Commission.

25 L'écart était manifeste, à des degrés divers, dans les derniers CFP. Cependant, le CFP 2014-2020 a introduit la plus grande différence entre les plafonds globaux des crédits d'engagement et de paiement¹³, à savoir 51,5 milliards d'euros aux prix de 2011 (dans le CFP 2007-2013, la différence était de 50 milliards d'euros aux prix de 2011). «La Commission a déclaré à l'époque que cette différence était simplement compatible avec les principes de bonne gestion financière et avec les exigences légales¹⁴.»

26 La *figure 5* montre l'écart annuel entre les crédits d'engagement et de paiement votés dans les budgets de l'UE pour les années 2007 à 2017. Il s'élève en tout à 153,4 milliards d'euros et contribue à augmenter le RAL.

Figure 5 – Écart annuel entre les crédits d'engagement et de paiement votés (en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations figurant dans les rapports sur la gestion budgétaire et financière établis par la Commission.

¹³ Le CFP fixe les montants maximaux (appelés «plafonds») que l'UE peut dépenser chaque année au cours de la période, exprimés en crédits d'engagement et de paiement. La différence (appelée «marge») entre les plafonds annuels et les crédits inscrits au budget peut être utilisée en cas de besoins et d'urgences imprévus.

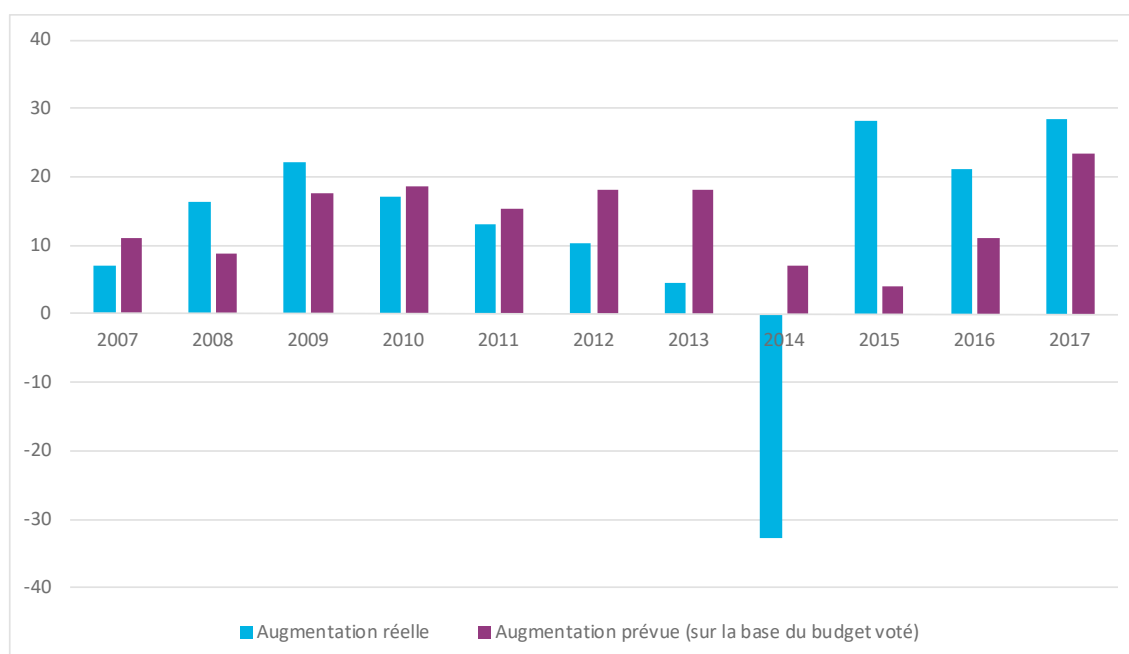
¹⁴ Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 – Un budget de l'UE axé sur les résultats, SWD(2016) 299 final.

27 Selon la Commission, ce facteur continuera à l'avenir de pousser le RAL à la hausse: «Le RAL devrait poursuivre sa tendance à la hausse en raison de l'écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement¹⁵.»

28 La *figure 6* ci-après présente une comparaison entre l'augmentation annuelle du RAL et ce qui aurait pu être attendu sur la base du niveau des crédits d'engagement et de paiement inscrits dans le budget voté. L'augmentation plus faible que prévu en 2012 et en 2013 peut s'expliquer par des crédits de paiement supplémentaires ajoutés au cours de ces deux exercices pour résoudre le problème de l'insuffisance des crédits de paiement, tandis que la diminution en 2014 était une conséquence de la reprogrammation de certains engagements (voir *point 61*).

29 L'augmentation survenue réellement au cours des exercices 2015 à 2017 a été bien plus élevée que prévu, même compte tenu de la reprogrammation de 2014. Cela résultait essentiellement de retards dans la mise en œuvre des programmes (principalement de la rubrique 1b), ce qui a donné lieu à des besoins en crédits de paiement inférieurs à ce qui était prévu dans le budget.

Figure 6 – Comparaison entre les augmentations réelle et prévue du RAL (en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations figurant dans les rapports sur la gestion budgétaire et financière établis par la Commission.

¹⁵ Voir rapport de la Commission sur la gestion budgétaire et financière pour l'exercice 2017, p. 37.

Lenteur dans la mise en œuvre des CFP

30 Entre 2007 et 2010, le rythme des dépenses budgétaires a été beaucoup plus lent que ce qui avait été prévu au moment de l'établissement des plafonds respectifs du CFP. Le lancement des nouveaux programmes de cohésion a notamment accusé des retards. Étant donné que les États membres déployaient davantage leurs efforts pour clôturer les programmes du CFP 2000-2006 dans les délais, le niveau des crédits de paiement dans les budgets annuels est resté considérablement inférieur aux plafonds respectifs¹⁶. Parallèlement, les engagements étaient toutefois presque totalement utilisés chaque année. Cela a entraîné une rapide augmentation du RAL, qui est passé de 131,7 milliards d'euros au début du CFP (fin 2006), à 194,4 milliards d'euros à la fin de 2010.

31 Entre 2011 et 2013, le rythme de la mise en œuvre des programmes a connu une accélération. C'est toutefois à cette époque que les effets de la crise financière de 2007 ont entraîné une grave récession et une aggravation des niveaux de déficit et de dette publics. Dès lors, les crédits de paiement étaient insuffisants et le règlement de demandes de paiement représentant plusieurs milliards d'euros a été retardé. De ce fait, le RAL a augmenté pour atteindre 217,8 milliards d'euros à la fin de 2012. Nous avons attiré l'attention sur ce phénomène dans nos rapports annuels relatifs aux exercices 2011 et 2012¹⁷.

Encadré 1

L'arriéré de paiements «anormal»

La Commission classe les demandes de paiement en attente à la fin de l'exercice dans les arriérés «normal» et «anormal». L'arriéré normal est constitué des demandes reçues trop tard pour pouvoir être traitées avant la fin de l'année, tandis que l'arriéré anormal comprend celles pour lesquelles le paiement ne peut être effectué en raison de l'insuffisance des crédits de paiement dans le budget.

À la fin de 2011, la Commission a reçu de nombreuses demandes de paiement de la part des États membres, essentiellement dans le cadre des Fonds ESI. Parmi celles-ci, des demandes représentant 11 milliards d'euros n'ont pu faire l'objet d'un paiement en raison de l'insuffisance des crédits de paiement dans le budget 2011. Ces demandes ont été réglées pendant les premiers mois de 2012. Des situations semblables se sont produites au cours des années suivantes et l'arriéré a culminé à 24,7 milliards d'euros en 2014. En 2015, dans une «déclaration commune relative à

¹⁶ Voir la cinquième édition du document intitulé *European Union public finance*, p. 96.

¹⁷ Rapport annuel 2011, points 1.34 et 1.38, ainsi que rapport annuel 2012, points 1.51 à 1.55.

un échéancier de paiement»¹⁸, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu de résorber progressivement l'arriéré «anormal» des demandes de paiement en attente pour la fin de 2016. Les mesures prises, combinées avec les effets du démarrage tardif des programmes relevant des Fonds ESI de la période 2014-2020, ont permis d'éliminer l'arriéré pour la fin de 2016.

32 Le CFP 2014-2020 a été adopté le 2 décembre 2013. Par conséquent, la plupart des programmes opérationnels relevant des Fonds ESI n'ont pas été approuvés en 2014, et 33 milliards d'euros¹⁹ de crédits d'engagement ont dû être transférés à des exercices ultérieurs. Cette diminution des crédits d'engagement a fait tomber temporairement le RAL à 189,6 milliards d'euros à la fin de 2014.

33 L'arriéré de paiements significatif de 2013 et de 2014, ainsi que l'adoption tardive du cadre juridique ont retardé le lancement d'autres programmes de dépenses au titre des rubriques 1a et 4²⁰, et entraîné un retard d'un an dans l'exécution des programmes de développement rural au titre de la rubrique 2. En combinaison avec d'autres facteurs analysés ci-après, ces retards ont accéléré l'augmentation du RAL ces dernières années.

Le cas particulier des Fonds ESI

34 Les Fonds ESI sont responsables de la plus grande partie du RAL. Dans le cas du CFP 2014-2020, les Fonds ESI sont le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds social européen (FSE), y compris l'initiative pour l'emploi des jeunes (sous la rubrique 1b), ainsi que le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires

¹⁸ Déclaration commune relative à un échéancier de paiement 2015-2016, résultat de la réunion interinstitutionnelle du 26 mai 2015 sur les paiements.

¹⁹ Conformément à l'article 19 du règlement sur le CFP, en raison de l'adoption tardive des programmes relevant de la gestion partagée au titre des rubriques 1b, 2 et 3, des crédits d'engagement à hauteur de 21,1 milliards d'euros ont été transférés de 2014 essentiellement à 2015, mais également à 2016 et à 2017. Cette reprogrammation n'a pas modifié le plafond global des engagements exprimé en prix courants, mais elle traduit le retard accusé dans la mise en œuvre de ces programmes. Un montant supplémentaire de 12 milliards d'euros de crédits d'engagement a été reporté de 2014 à 2015.

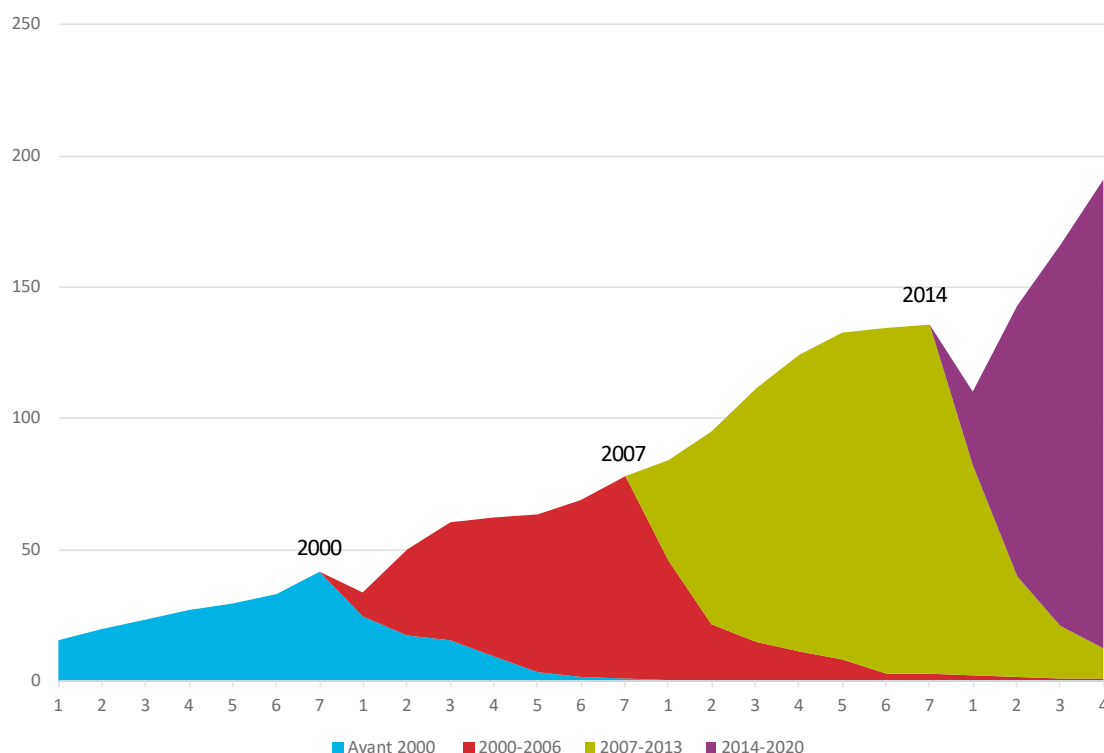
²⁰ Voir le document de la Commission intitulé *Elements for a payment plan to bring the EU budget back onto a sustainable track* (éléments pour l'établissement d'un échéancier de paiement destiné à ramener le budget de l'Union sur la voie de la viabilité), 2015.

maritimes et la pêche (FEAMP) (sous la rubrique 2). À la fin de 2017, les engagements restant à liquider relevant des Fonds ESI s'élevaient à 189,9 milliards d'euros (contre 165,2 milliards d'euros fin 2016), à savoir 71 % du RAL total. Cette situation est due en partie à la part élevée que représentent ces fonds dans le budget global et en partie aux règles spéciales relatives à leur gestion.

Les CFP se chevauchent sur sept années environ

35 La *figure 7* montre dans quelle mesure les engagements et les paiements de différents CFP se chevauchent. Au cours des premières années d'un CFP, de nombreux paiements concernent les engagements du CFP précédent. Ce chevauchement a empêché de réduire le RAL total, car, au moment où les engagements d'un CFP ont commencé à donner lieu à des paiements, la souscription d'autres engagements débutait dans le cadre du CFP suivant. Tout délai supplémentaire accordé pour justifier les dépenses à la clôture définitive augmentait le chevauchement et, par suite, le RAL.

Figure 7 – Évolution du RAL résultant des Fonds ESI au cours des CFP successifs (en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations figurant dans les rapports de la Commission intitulés *Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds*.

36 Comme nous l'avons relevé précédemment²¹, après la fin des trois derniers CFP, les États membres se sont vu accorder par les règles budgétaires de l'UE des délais supplémentaires pour dépenser les fonds qui leur sont alloués. Pendant les périodes 2000-2006 et 2007-2013, ils ont pu continuer à dépenser le budget consacré aux programmes jusqu'à deux années après la fin du CFP. Ainsi la période d'éligibilité pour 2007-2013 s'est poursuivie jusqu'au 31 décembre 2015 (au lieu de fin 2013). De plus, les États membres pouvaient présenter les documents de clôture définitive jusqu'en mars 2017 dans le cas de la cohésion et jusqu'au 30 juin 2016 pour le développement rural.

37 Au cours des premières années du CFP 2014-2020, la mise en œuvre d'une large majorité de programmes n'avait pas non plus commencé, compte tenu du fait que des fonds non dépensés restaient disponibles au titre de la période précédente et que les États membres centraient leur attention sur la clôture des programmes correspondants. Le chevauchement des périodes d'éligibilité n'incite clairement pas à démarrer rapidement les programmes de la nouvelle période²².

38 En vertu des règles relatives au CFP 2014-2020, les dépenses seront éligibles non pas pendant deux ans, mais pendant trois ans après la fin de ce dernier. Les travaux des États membres relatifs à l'approbation annuelle des comptes (voir [point 52](#)) pour les programmes de la période 2014-2020 chevaucheront la mise en œuvre des nouveaux programmes à compter du 1^{er} janvier 2021. La période d'éligibilité prolongée s'étend jusqu'au 30 juin 2024 pour le développement rural et jusqu'au 15 février 2025 pour la cohésion (voir [tableau 3](#)).

²¹ Voir point 58 de notre rapport spécial n° 36/2016 intitulé «Une évaluation des modalités de clôture des programmes de cohésion et de développement rural pour la période 2007-2013».

²² Voir point 64 du rapport spécial n° 36/2016.

Tableau 3 – Cohésion – Périodes d'éligibilité et délais

CFP	Fin du CFP	Période d'éligibilité	Date de présentation des documents de clôture
2000-2006	31.12.2006	Du 1.1.2000 au 31.12.2008	31.3.2010
2007-2013	31.12.2013	Du 1.1.2007 au 31.12.2015	31.3.2017
2014-2020	31.12.2020	Du 1.1.2014 au 31.12.2023	15.2.2025

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'actes juridiques.

39 La Commission considère que «le processus de clôture pour [le CFP] 2014-2020 sera simplifié en raison de l'approbation annuelle des comptes et d'un examen plus approfondi des aspects afférents à la légalité et à la régularité. [...] la dernière année sera[it] uniquement consacrée à la clôture du lot de dépenses certifiées dans le cadre du dernier exercice comptable»²³.

Adoption tardive du cadre législatif

40 La Commission a présenté sa proposition de CFP pour la période 2014-2020 en juin 2011. Le Conseil et le Parlement européen ont adopté le CFP en décembre 2013. Le Conseil a adopté le «règlement portant dispositions communes»²⁴ et les règlements spécifiques aux cinq Fonds ESI le 17 décembre 2013. Le processus a duré cinq mois de plus que dans le cas de la période 2007-2013, pour laquelle les règlements avaient été adoptés en juillet 2006²⁵. Il a fallu attendre janvier 2016 pour voir adoptée la législation dérivée pour le CFP 2014-2020 (actes d'exécution et actes délégués).

²³ Rapport spécial n° 36/2016, réponse de la Commission au point 68.

²⁴ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (ci-après le «règlement portant dispositions communes»).

²⁵ Voir point 35 de notre rapport spécial n° 2/2017 intitulé «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020: les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes».

41 Les retards ont amené le Conseil à transférer les crédits d'engagement qui n'avaient pu être utilisés en 2014 à des exercices futurs²⁶. Le montant concerné était de 20,7 milliards d'euros, soit 36 % du total des crédits d'engagement de 2014 pour les Fonds ESI (voir **point 61**).

Engagements automatiques et dégage­ments d'office

42 Conformément aux règles relatives aux Fonds ESI²⁷, la Commission prend chaque année un «engagement automatique» pour chaque programme opérationnel pendant les sept exercices du CFP. Le montant engagé est fondé sur le plan de financement pour le programme, qui présente une ventilation annuelle du budget du programme. La seule condition à remplir pour que l'engagement soit pris est l'approbation préalable du programme par la Commission. C'est pourquoi, au moment où un engagement est pris, il n'existe aucun lien avec l'état d'avancement réel de la mise en œuvre du programme. Les États membres disposent de trois ans pour utiliser les fonds engagés et pour déclarer les coûts à la Commission en vue d'un remboursement (la «règle $n+3$ »). Après cette date, un système de «dégagement d'office» vise à apurer tous les fonds inutilisés (voir **point 45**).

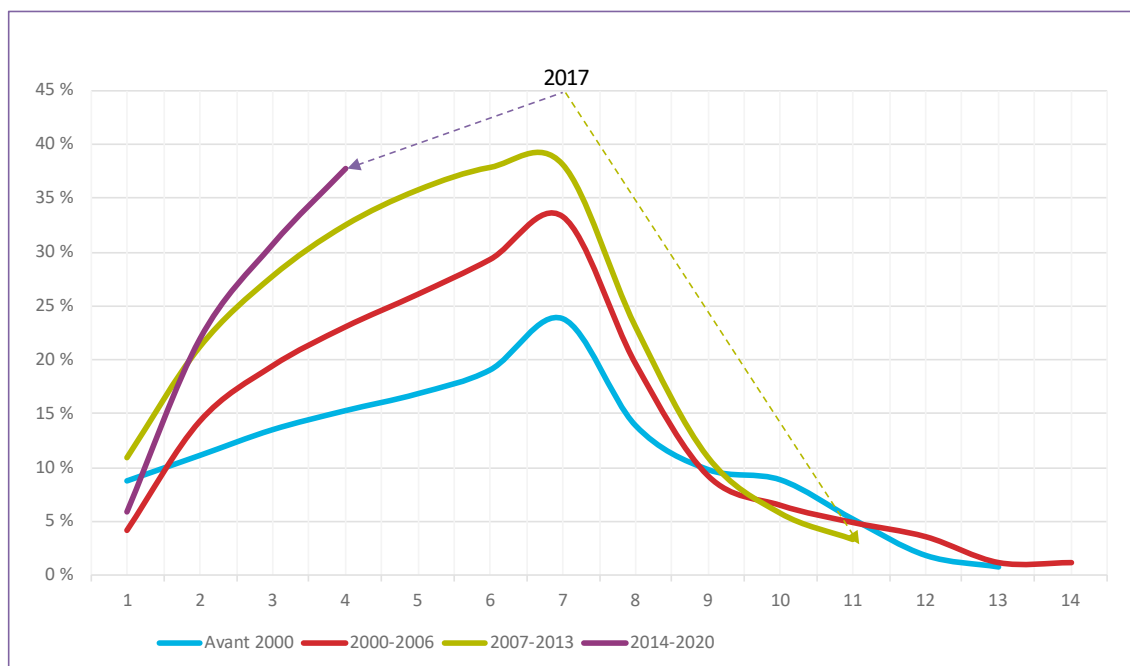
43 Au début de chaque exercice, la valeur des engagements restant à liquider est donc augmentée de façon automatique, actuellement d'environ 50 milliards d'euros (contre une hausse annuelle de 30 milliards d'euros pendant le CFP 2007-2013)²⁸. Les engagements pris au cours d'un exercice sont ajoutés à ceux restant à liquider des années précédentes et, si les paiements correspondants au cours de cet exercice sont inférieurs à cette somme, le RAL connaît une hausse à chaque nouvelle année du CFP, comme le montre la **figure 8**. Le montant du RAL résultant d'un CFP donné ne commence à diminuer qu'après la dernière année de celui-ci, c'est-à-dire lorsqu'il est impossible de prendre de nouveaux engagements dans ce cadre.

²⁶ L'article 19 du règlement relatif au CFP dispose que, dans le cas de l'adoption après le 1^{er} janvier 2014 de nouvelles règles ou de nouveaux programmes en gestion partagée concernant les Fonds ESI, le cadre financier serait révisé en vue du transfert aux années ultérieures, au-delà des plafonds correspondants de dépenses, des dotations non utilisées en 2014.

²⁷ Article 76 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

²⁸ Cette hausse est exprimée aux prix du CFP correspondant.

Figure 8 – Évolution du RAL résultant des Fonds ESI, pour chaque exercice du CFP jusqu'à la fin de 2017



Remarque: le RAL est exprimé sous la forme d'un pourcentage du total des crédits d'engagement pour les Fonds ESI dans le cadre du CFP correspondant.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des chiffres figurant dans les rapports de la Commission intitulés *Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds*.

44 Le RAL diminue dans deux cas: lorsque des paiements sont effectués ou lorsque des montants font l'objet d'un dégage­ment. Les dégage­ments pour les rubriques 1b et 2 ont lieu après l'application de la règle « $n+3$ » ou à la clôture de la période.

45 Les règles sur les Fonds ESI prévoient le dégage­ment d'office des montants qui n'ont pas été utilisés dans les délais fixés. La règle du dégage­ment d'office²⁹ vise à encourager la discipline financière et la mise en œuvre en temps utile des programmes, moyennant l'établissement d'un lien entre les montants engagés et les montants payés. Si les fonds engagés au cours de l'exercice n n'ont pas été justifiés par des demandes de paiement dans le nombre d'années fixé, ils ne sont plus disponibles pour être utilisés et font l'objet d'un dégage­ment. Cette règle devrait aussi contribuer à limiter l'augmentation du RAL.

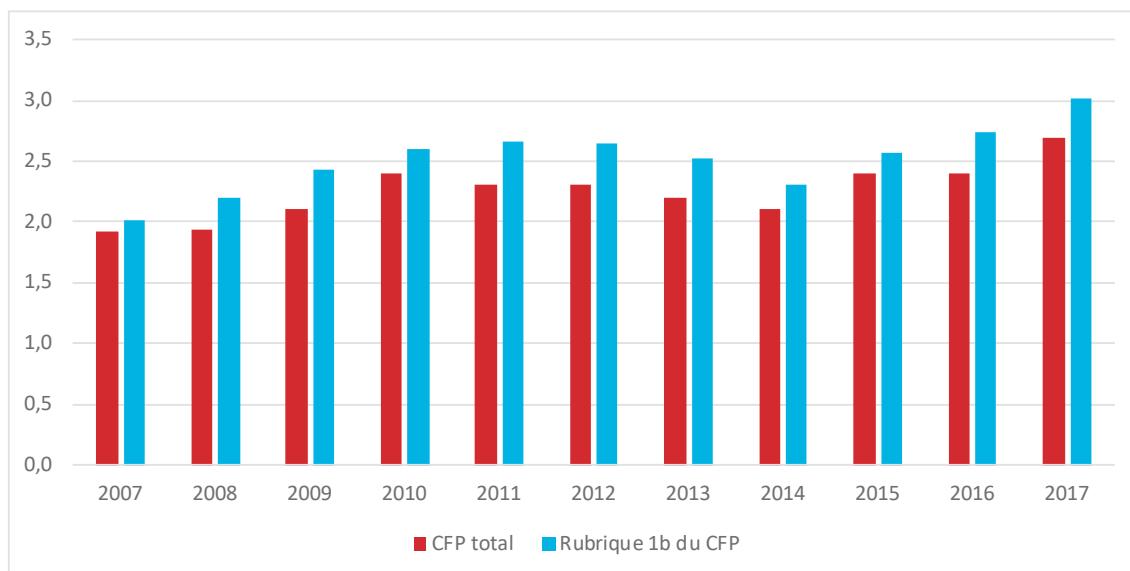
46 La règle a été introduite pour la première fois dans le cadre du CFP 2000-2006 et permettait d'attendre deux années après la prise d'un engagement avant que le

²⁹ Voir article 136, paragraphe 1, du règlement portant dispositions communes.

montant restant à liquider soit annulé (règle « $n+2$ »)³⁰. Pour le CFP 2007-2013, la période a été portée à trois ans pour plusieurs États membres et pour certains fonds³¹. La règle « $n+3$ » a été étendue à tous les États membres et à l'ensemble des Fonds ESI pour le CFP 2014-2020. Cette prolongation d'un an du délai a eu pour effet direct d'augmenter le RAL.

47 La *figure 9* montre l'évolution du RAL exprimé en années d'engagements (en divisant le RAL par les crédits d'engagement d'une durée supérieure à un an). En vertu de la règle « $n+3$ », le RAL ne devrait en principe pas valoir plus du triple du montant des engagements annuels. Or il a atteint cette limite pour la rubrique 1b en 2017.

Figure 9 – RAL exprimé en années d'engagements



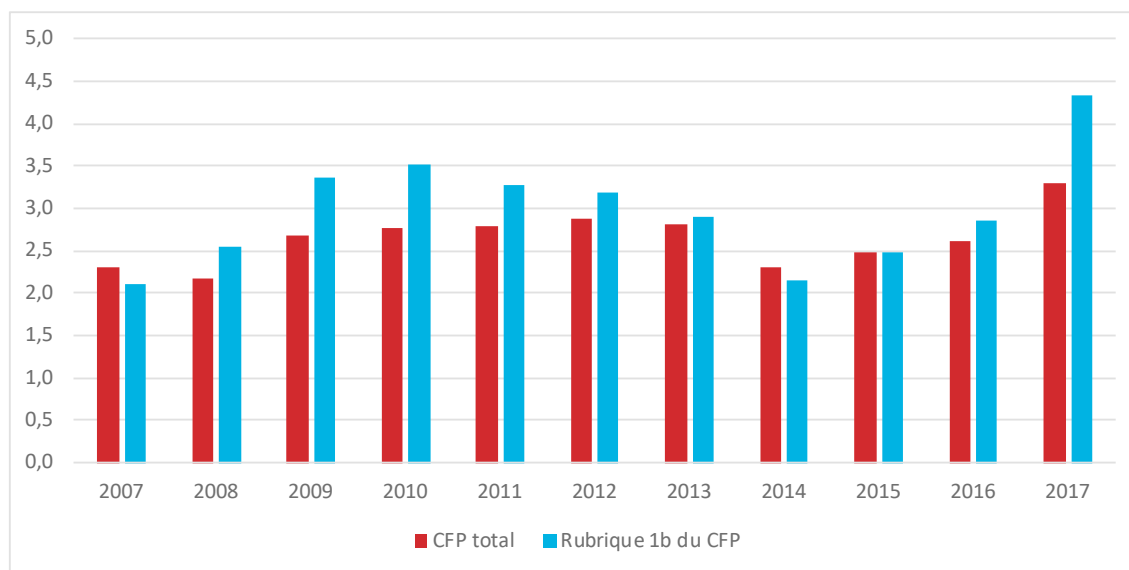
Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations figurant dans ses rapports annuels, ainsi que dans les rapports sur la gestion budgétaire et financière établis par la Commission.

48 La *figure 10* montre l'évolution du RAL exprimé en années de paiements (en divisant le RAL par les crédits de paiement). Ce calcul devrait permettre d'estimer le nombre d'années nécessaires pour effectuer tous les paiements relatifs au RAL d'un exercice donné, en partant de l'hypothèse que le même niveau de paiements serait maintenu au cours des exercices futurs. Nous relevons toutefois que les niveaux de paiement peuvent fluctuer de façon significative.

³⁰ Article 31, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999.

³¹ Article 93 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006.

Figure 10 – RAL exprimé en années de paiements



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations figurant dans ses rapports annuels, dans les rapports sur la gestion budgétaire et financière établis par la Commission, ainsi que dans l'entrepôt de données de la Commission.

49 L'impact financier de la règle du dégagement d'office est limité, étant donné que les montants dégagés sont peu élevés. Dans le cas du CFP 2000-2006, la valeur totale des dégagements résultant de la règle « $n+2$ » était de 1,3 milliard d'euros (soit 0,6 % des engagements pour la période)³². Dans le cas du CFP 2007-2013, le total des dégagements résultant de la règle « $n+2$ »/« $n+3$ » représentait 1,6 milliard d'euros (soit 0,5 % de l'ensemble des engagements pour la période) à la fin de 2017³³. Aucun dégagement d'office n'a été effectué pour le CFP 2014-2020 avant fin 2017³⁴.

50 Pour le CFP 2021-2027, la Commission a proposé au Parlement européen et au Conseil de revenir à la règle « $n+2$ ». Cette mesure est un pas dans la bonne direction et pourrait contribuer, sans pour autant suffire à elle seule, à une réduction globale du RAL, qui dépend également d'autres facteurs. Lorsqu'elle a introduit la règle « $n+2$ » pour le CFP 2000-2006, la Commission considérait que «dans les années à venir, [cette

³² Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et des Fonds de cohésion en 2013.

³³ Après avoir analysé les dossiers constitués aux fins de la clôture, la Commission a procédé au dégagement de 2,8 milliards d'euros supplémentaires.

³⁴ L'exercice 2017 a été le premier pour lequel il existait un risque d'application de la règle « $n+3$ » pour les dégagements d'office. Sur la base du rapport de la Commission intitulé *Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds in 2017*, et après l'examen des demandes de paiement reçues, le montant maximal exposé à un risque de dégagement était d'environ 50 millions d'euros et concernait un nombre limité de programmes.

règle] devrait stabiliser le niveau du RAL»³⁵. Or le RAL a continué d'augmenter, malgré la règle «n+2».

Nouvelles exigences pour le CFP 2014-2020

51 Plusieurs nouveaux éléments, comme un cadre de performance et la règle sur les conditions ex ante, ont été introduits dans les règles relatives au CFP 2014-2020. La mise en place de ces éléments et des systèmes renforcés de gestion et de contrôle a nécessité du temps et des ressources.

52 La procédure de désignation³⁶ pour le CFP 2014-2020 est du ressort des États membres et vise à assurer que les autorités nationales ont mis en place les systèmes appropriés nécessaires pour la gestion et le contrôle des fonds de l'UE. Cette procédure s'est avérée longue. Étant donné qu'elle devait être terminée avant la présentation des demandes de paiement, elle a retardé le paiement des montants correspondants et, par suite, la diminution du RAL. Cette exigence n'a pas engendré les mêmes retards dans le cas du Feader³⁷.

Approbation annuelle des comptes

53 Le CFP 2014-2020 a vu l'introduction d'une procédure d'approbation des comptes par laquelle la Commission approuve (ou rejette) les comptes de chaque programme opérationnel une fois par an. Dans le cadre des CFP précédents, la vérification finale de la légalité et de la régularité des dépenses déclarées n'avait lieu qu'à la clôture du programme.

54 Pour le FEDER, le FSE, le FC et le FEAMP, le remboursement des paiements intermédiaires est limité à 90 % du montant total remboursable. Les 10 % restants font partie du RAL pendant une courte période, jusqu'à ce qu'ils fassent l'objet d'un paiement après l'examen annuel et l'approbation des comptes.

³⁵ Voir rapport annuel 2003, réponse au point 2.48, et rapport annuel 2004, réponse au point 2.24.

³⁶ Articles 123 et 124 du règlement portant dispositions communes.

³⁷ L'article 65, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au développement rural dispose que les États membres doivent désigner, pour chaque programme de développement rural, l'autorité de gestion, l'organisme payeur agréé et l'organisme de certification. Dans le cas du CFP 2014-2020, le maintien des organismes payeurs agréés existants a permis que des paiements intermédiaires au titre du développement rural soient effectués dès l'adoption du programme correspondant.

55 Même si cette disposition était susceptible d'améliorer le système de contrôle et de réduire le nombre d'erreurs, elle pouvait parfois entraîner des retards supplémentaires, étant donné que les autorités des États membres pouvaient décider de reporter la déclaration des dépenses jusqu'à être assurées de leur légalité et de leur régularité.

Réserve de performance

56 L'une des nouveautés apportées pour le CFP 2014-2020 est la mise en place d'un cadre de performance. Ce dernier a imposé aux États membres de conserver une partie du financement qu'ils perçoivent de l'UE dans une «réserve de performance» pour la plupart des programmes relevant des Fonds ESI. La réserve de performance correspond à 6 %³⁸ des ressources allouées au FEDER, au FSE et au FC au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» (environ 20 milliards d'euros), ainsi qu'au Feader et aux actions financées au titre de la gestion partagée conformément au règlement FEAMP. Ces crédits de la réserve sont inscrits au budget des programmes et automatiquement engagés chaque année, ce qui contribue à augmenter le RAL, mais leur utilisation dépendra du résultat de l'examen de la performance effectué par la Commission en 2019. Ces montants ne sont pas soumis à la procédure de dégagement d'office et peuvent donc être utilisés ou continuer de faire partie du RAL jusqu'à la date d'éligibilité finale au titre du CFP. Le montant total alloué à la réserve de performance jusqu'à la fin de 2017 représentait environ 14 milliards d'euros et était inclus dans le RAL à ce moment.

Impact des préfinancements

57 En vertu des règles relatives au CFP 2014-2020, la Commission doit payer un montant de préfinancement initial après l'adoption d'un programme opérationnel relevant des Fonds ESI³⁹. Les préfinancements initiaux inutilisés ne seront totalement apurés qu'à la clôture du programme.

³⁸ Voir point 101 de notre rapport spécial n° 15/2017.

³⁹ L'article 134, paragraphe 1, du règlement portant dispositions communes dispose que ce préfinancement oscille entre 1 % et 1,5 % des montants totaux engagés et est versé en tranches annuelles entre 2014 et 2016.

58 Pour le FEDER, le FSE, le FC et le FEAMP, les règles imposent aussi à la Commission de verser, de 2016 à 2023, un préfinancement annuel supplémentaire correspondant à 2 à 3 % des fonds alloués⁴⁰.

59 Les préfinancements réduisent le montant du RAL et le «protègent» efficacement contre le dégagement d'office. C'est pourquoi le montant susceptible de faire l'objet d'un dégagement en vertu de la règle «*n*+3» sera d'autant plus faible que celui des préfinancements versés est élevé. Le total des préfinancements (initiaux et annuels) versés entre 2014 et 2017 s'élevait à 34 milliards d'euros.

60 La Commission examine les comptes annuels approuvés d'un programme opérationnel, afin de déterminer dans quelle mesure les préfinancements annuels ne sont pas couverts par des demandes de paiement intermédiaire au cours de la période comptable correspondante. Elle procède au recouvrement des montants concernés, qui deviennent des recettes affectées disponibles, ce qui crée ainsi de nouveaux crédits d'engagement et de paiement pour les mêmes objectifs de dépenses. Les nouveaux crédits d'engagement peuvent être utilisés jusqu'à la clôture du programme⁴¹, mais les nouveaux crédits de paiement ne pourront l'être que jusqu'à la fin de l'exercice suivant. Les montants engagés contribueront à l'augmentation du RAL et ne font pas l'objet de dégagement d'office. En 2017, première année au cours de laquelle l'approbation annuelle des comptes a eu lieu, les préfinancements recouverts ont représenté 6,5 milliards d'euros. L'intégralité de ce montant a été engagée et 84 % ont fait l'objet d'un paiement. Ces montants risquent de devenir plus élevés les prochaines années. Nous prenons acte que la Commission a proposé de réduire les préfinancements entre 2021 et 2023⁴².

⁴⁰ Article 134, paragraphe 2, du règlement portant dispositions communes.

⁴¹ L'article 12, paragraphe 4, point b), du règlement financier, à savoir le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 dispose ce qui suit: «Les crédits d'engagement [...] qui sont disponibles au 31 décembre à la suite de remboursements de versements de préfinancements peuvent être reportés jusqu'à la clôture du programme et utilisés si nécessaire pour autant que d'autres crédits d'engagement ne soient plus disponibles.»

⁴² La Commission a proposé que les préfinancements annuels passent de 3 % à 1 % pendant les trois dernières années (2021-2023). Voir document COM(2018) 614 intitulé «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne l'ajustement du préfinancement annuel pour les années 2021 à 2023».

Ajustements apportés au CFP

61 Comme cela est autorisé par l'article 19 du règlement relatif au CFP, des crédits d'engagement représentant 20,7 milliards d'euros non utilisés en 2014 en raison de retards dans l'adoption des programmes ont été transférés essentiellement à 2015 (et à 2016 dans le cas du Feader). Il en a résulté une nette augmentation des engagements pour l'exercice 2015 et une diminution dans les mêmes proportions de ceux relatifs à l'exercice 2014 (voir [tableau 4](#)). Alors que le niveau global des engagements pour le CFP est resté identique, l'échéance de dégageant des montants concernés a été reportée de 2017 à 2018.

Tableau 4 – Transfert de crédits inutilisés de l'exercice 2014 (millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Rubrique 1b du CFP	- 11 216	11 173		43
Rubrique 2 du CFP	- 9 446	5 093	4 353	

Source: Règlement (UE, Euratom) 2015/623 du Conseil du 21 avril 2015.

62 Conformément aux dispositions de l'article 7 du règlement relatif au CFP⁴³, la Commission a procédé en 2017 au réexamen des montants alloués aux États membres au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» de la politique de cohésion. Sur la base de ce réexamen, le plafond pour les crédits d'engagement pour 2017-2020 a été relevé de 4,6 milliards d'euros et celui pour les crédits de paiement, de 1,4 milliard d'euros (en prix courants). À la suite de la prolongation de l'initiative pour l'emploi des jeunes jusqu'en 2020, un montant de 1,2 milliard d'euros supplémentaires (en prix courants) a été alloué à la rubrique 1b. Cela a creusé encore davantage l'écart entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement à partir de 2017.

⁴³ Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013.

Prévisions des paiements

63 Les règles⁴⁴ imposent aux États membres de transmettre à la Commission, au plus tard le 31 janvier et le 31 juillet de chaque année, une prévision du montant pour lequel ils s'attendent à présenter des demandes de paiement lors de l'exercice financier en cours et de l'exercice financier suivant. Après avoir ajusté les chiffres en fonction de ses propres modèles⁴⁵, la Commission utilise ces prévisions pour déterminer le niveau de crédits de paiement nécessaire et propose de rectifier le budget en conséquence.

64 En 2017, la Commission a appliqué une correction de 25 % à la prévision établie par les États membres en juillet et proposé de diminuer de 5,9 milliards d'euros le niveau des crédits de paiement pour les Fonds ESI. Le montant des demandes de paiement réellement présentées à la fin de l'exercice était légèrement inférieur à l'estimation de la Commission (de 0,3 milliard d'euros).

65 Alors que l'exactitude des prévisions des États membres a augmenté (de 52 % en 2016 à 80 % en 2017⁴⁶), il subsiste encore une différence considérable entre les montants attendus et les montants réellement demandés. Par conséquent, le RAL n'a pas diminué autant que prévu.

Instruments financiers relevant de la gestion partagée

66 Le budget de l'UE peut aussi être dépensé au moyen de nouveaux outils tels que les instruments financiers. Bien que les montants versés sur le budget en faveur de ces instruments contribuent à diminuer le RAL, ils ne sont pas immédiatement payés au bénéficiaire final. C'est pourquoi ils génèrent des engagements restant à liquider au

⁴⁴ Article 112, paragraphe 3, du règlement portant dispositions communes pour le FC et pour les Fonds structurels.

⁴⁵ La Commission tient compte de plusieurs autres éléments, tels que l'évolution de la sélection de projets sur le terrain, les tendances observées concernant la mise en œuvre et les objectifs en matière de montants exposés à un risque de dégagement d'office.

⁴⁶ Prévisions calculées sous la forme du pourcentage que représentent les demandes estimées par les États membres par rapport à celles réellement présentées. Sur la base du rapport de la Commission intitulé *Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017*.

niveau de l'instrument, lesquels sont en dehors du budget de l'UE et ne sont pas soumis à la règle du dégageant d'office⁴⁷.

67 À la fin de 2017, 14,2 milliards d'euros avaient été engagés au titre des Fonds ESI en faveur d'instruments financiers et 4,4 milliards d'euros avaient fait l'objet de paiements, dont 1,5 milliard d'euros versés aux bénéficiaires finals⁴⁸. Dans notre rapport spécial n° 19/2016, nous avons indiqué que de nombreux instruments financiers étaient surdimensionnés par rapport aux besoins du marché. Nous avons constaté que la volonté des États membres de contourner la règle «n+2» a été l'un des facteurs qui ont contribué à cette situation⁴⁹.

Développement rural

68 Le Feader suit des règles financières légèrement différentes de celles applicables aux autres Fonds ESI. Toutes les dispositions relatives aux préfinancements initiaux, la règle «n+3» pour les dégageants et la réserve de performance de 6 % sont applicables, mais il n'existe aucune différence significative par rapport à la période précédente. Les États membres programment environ la moitié des montants alloués pour les mesures dites «annuelles», lesquelles font l'objet de paiements dans l'année qui suit les engagements. Le reste est consacré à des «mesures d'investissement» semblables à celles financées par les Fonds ESI au titre de la rubrique 1b.

69 Le Feader n'a pas accusé les mêmes retards que les autres Fonds ESI en matière de désignation des autorités responsables des programmes, étant donné que le processus n'avait pas changé par rapport au CFP précédent. Dès lors, le retard dans le démarrage de la mise en œuvre des programmes a été moins long, essentiellement en raison de l'adoption tardive du cadre législatif. Cela a également donné lieu à la reprogrammation des crédits d'engagement pour 2014 (voir [point 61](#)).

⁴⁷ Voir points 54 à 57 de notre rapport spécial n° 2/2012.

⁴⁸ Instruments financiers relevant des Fonds ESI – Synthèse des données relatives aux progrès réalisés en matière de financement et de mise en œuvre des instruments financiers pour la période de programmation 2014-2020 – Situation au 31 décembre 2017.

⁴⁹ Voir point 150 de notre rapport spécial n° 19/2016.

Le RAL dans d'autres domaines budgétaires

Actions extérieures

70 Dans le domaine des actions extérieures (rubrique 4 L'Europe dans le monde), la procédure d'engagement suit un cycle différent de celui des Fonds ESI. Pour cette rubrique, le RAL représente 2,7 années d'engagements⁵⁰, ce qui traduit la lenteur du processus qui va de l'engagement au paiement. La souscription d'un engagement s'effectue généralement en deux étapes: un engagement global, suivi d'un engagement individuel⁵¹. À titre d'exemple, les programmes pour lesquels un engagement global a été pris au cours de l'exercice «*n*» sont formalisés avec un pays tiers au cours de l'exercice «*n+1*», et les contrats qui constituent la base des engagements individuels peuvent ensuite être conclus jusqu'au cours de l'exercice «*n+4*». Les projets et programmes sont clôturés, et tous les fonds non utilisés sont dégagés, lorsque toutes les obligations contractuelles ont été remplies et que les paiements et recouvrements correspondants ont été effectués.

71 Au début du CFP, une grande partie du RAL résultant de la rubrique 4 était composée d'engagements globaux. Étant donné que ceux-ci sont mis en œuvre au moyen d'engagements individuels, leur part dans le RAL diminue. À la fin de 2017, la part du RAL générée par les engagements globaux relevant de la rubrique 4 représentait 8,3 milliards d'euros⁵² (à savoir 32 % du RAL relatif à la rubrique 4, le reste provenant d'engagements individuels).

72 Les rapports annuels d'activité de la DG NEAR ainsi que de la DG Coopération internationale et développement (DG DEVCO) – c'est-à-dire les directions générales de la Commission qui exécutent la plupart des dépenses relevant de la rubrique 4 – comportent des indicateurs clés de performance (ICP) relatifs au montant du RAL. L'ICP

⁵⁰ La valeur de cet indicateur est encore plus élevée dans le cas de certains programmes relevant de cette rubrique. Elle s'élève à 3,3 années d'engagements pour l'instrument d'aide de préadhésion et à 3,1 années d'engagements pour l'instrument européen de voisinage.

⁵¹ Un engagement est «individuel» si le destinataire et le montant de la dépense sont déterminés. Un engagement est «global» si au moins l'un des éléments est indéterminé.

⁵² À la fin de 2017, le total du RAL généré par les engagements globaux relevant de toutes les rubriques du CFP s'élevait à 17 milliards d'euros (6,4 % du total).

n° 4 intitulé «période d'absorption du RAL»⁵³ avait pour valeur cible annuelle «moins de quatre années». Or le chiffre réellement atteint pour 2017 était de 4,24⁵⁴ années pour la DG NEAR (contre 4,15 en 2016) et de 3,7 années pour la DG DEVCO (contre 3,88 en 2016).

Autres programmes

73 Les dépenses relevant de la rubrique 1a (Compétitivité pour la croissance et l'emploi) ont une structure similaire à celles relevant de la rubrique 4, étant donné que les engagements globaux (fondés par exemple sur des appels de propositions) sont suivis d'engagements individuels (lors de la signature d'une convention de subvention). La rubrique 1a consiste en une série de différents programmes avec diverses caractéristiques qui ont une incidence sur le RAL, telles que la durée du programme et son mode d'exécution (essentiellement les gestions directe et indirecte).

74 À titre d'exemple, dans le cas d'Horizon 2020 qui, conformément au budget alloué⁵⁵, est le principal responsable du RAL résultant de cette rubrique, la signature du contrat est suivie du paiement de préfinancements (ils représentent généralement de 10 % à 30 %). En moyenne, un contrat dure environ deux ou trois ans et donne lieu à des paiements intermédiaires, ainsi qu'à un paiement final à la clôture.

75 La plupart des financements alloués au titre de la rubrique 3 (Sécurité et citoyenneté) sont mis en œuvre en gestion partagée avec les États membres au moyen du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure. Ces deux fonds suivent des règles similaires à celles applicables aux Fonds ESI. Les États membres présentent des plans pluriannuels. Dès que ces derniers sont approuvés, des montants sont engagés chaque année conformément à un plan de financement. Un dégageant d'office selon la règle « $n+2$ » s'applique. En raison de

⁵³ Calculée en divisant le RAL à la fin de l'exercice par la valeur des paiements effectués au cours de celui-ci.

⁵⁴ La DG NEAR explique ce dépassement de la valeur cible pour l'indicateur de la façon suivante: «Douze délégations n'ont pas rempli le critère de référence pour cet ICP. Cela résulte d'une combinaison entre les montants financiers élevés engagés et le faible niveau des paiements au cours de l'année concernée.»

⁵⁵ Le budget alloué à Horizon 2020 représente plus de 60 % des crédits d'engagement relevant de la rubrique 1a du CFP 2014-2020.

l'adoption tardive du cadre législatif relatif au FAMI⁵⁶, les États membres n'ont guère eu le temps d'élaborer et de présenter leurs plans pluriannuels, ce qui a retardé à son tour la mise en œuvre des engagements. Ces dernières années, le rythme de mise en œuvre s'est accéléré pour donner lieu, à la fin de 2017, à la constatation que le RAL dans ce domaine avait été généré à 90 % en 2016 et en 2017.

«RAL potentiellement anormal»

76 L'examen du «RAL potentiellement anormal» (RPA) est une analyse annuelle réalisée par la Commission. Il vise essentiellement à repérer l'intégralité du RAL injustifié, à savoir des engagements enregistrés dans les comptes mais considérés comme potentiellement dépourvus de justification juridique et/ou factuelle pour de futurs paiements. L'analyse inclut les engagements qui figurent dans les comptes depuis au moins cinq ans et ceux pour lesquels aucun paiement n'a été effectué au cours des deux dernières années. En principe, tous ces engagements «anormaux» devraient faire l'objet d'un dégagement. Les services de la Commission qui gèrent les engagements en cause effectuent cette analyse au cas par cas.

77 La Commission présente les résultats de cet exercice dans le document intitulé «Projet de budget – Partie V du document de travail – Exécution budgétaire et recettes affectées».

78 Pendant les années 2010 à 2017, le montant défini comme RPA représente en moyenne environ 2,1 % du RAL pour l'exercice. Une petite partie de ce montant (par exemple 0,15 % du RAL à la fin de 2017) était anormale et a fait ultérieurement l'objet d'un dégagement.

⁵⁶ Document INFO(2017)60 intitulé *Active monitoring and forecast of budget implementation - summer information note*.

Tableau 5 – Résultat de l'examen du RPA (en milliards d'euros)

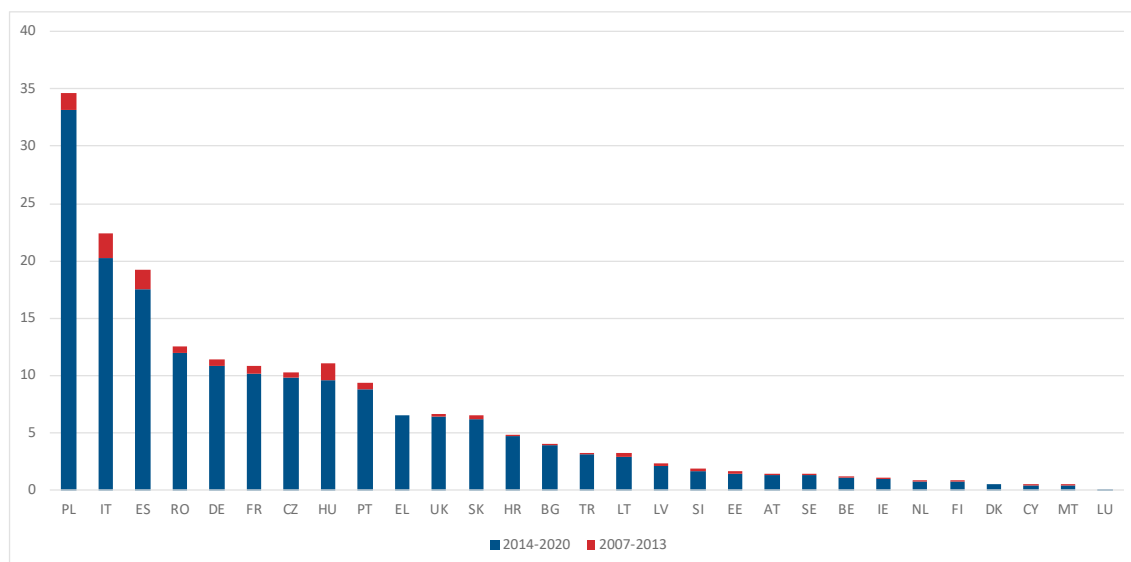
Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RAL total	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
RPA total	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
Pourcentage que représente le RPA par rapport au RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de travail du projet de budget.

Comparaison entre États membres

79 Étant donné que les engagements restant à liquider pour les Fonds ESI sont mis en œuvre en gestion partagée, ils peuvent aussi être analysés au niveau des États membres. Sur le RAL total pour les Fonds ESI à la fin de 2017 (189,9 milliards d'euros), 178,2 milliards d'euros (94 %) consistaient en des engagements du CFP 2014-2020 et 11,7 milliards d'euros (6 %) en des engagements du CFP 2007-2013. La *figure 11* en présente une ventilation par État membre.

Figure 11 – RAL résultant des Fonds ESI, ventilé par État membre et par période de création (en milliards d'euros)



Remarque: TR désigne les programmes transfrontaliers.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations figurant dans les rapports de la Commission intitulés *Analysis of the budgetary implementation of the ESI funds*.

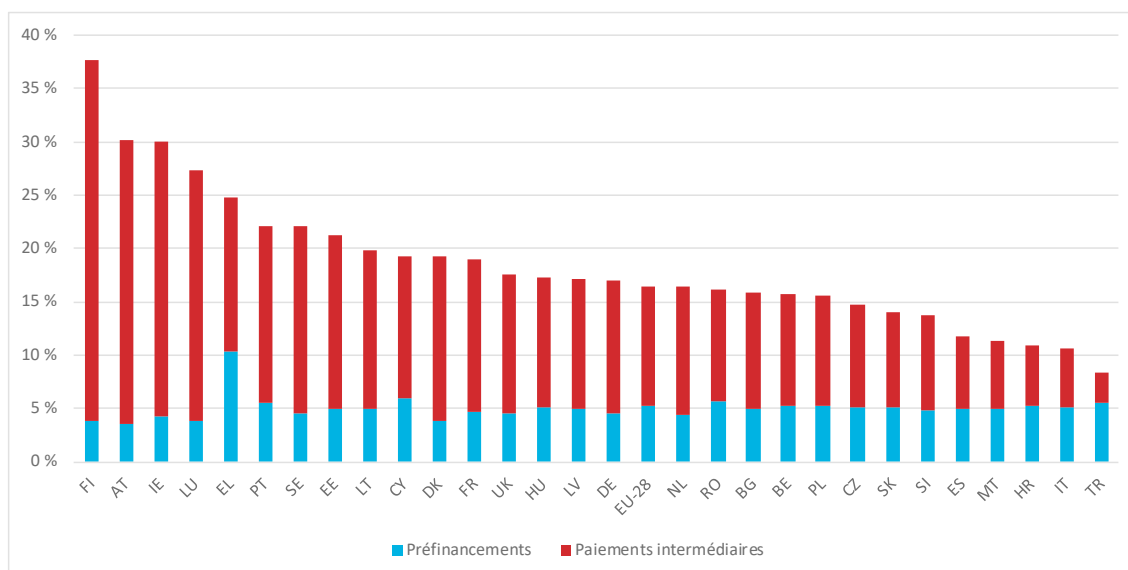
80 Les trois États membres avec le RAL le plus élevé en 2017 sont aussi ceux qui avaient l'allocation la plus élevée en crédits d'engagement dans le CFP. Il s'agissait de la Pologne, de l'Italie et de l'Espagne (avec un RAL qui s'élevait, respectivement, à 34,6 milliards d'euros, à 22,3 milliards d'euros et à 19,2 milliards d'euros). Ces trois pays étaient responsables de 40 % du RAL de 2017 pour les Fonds ESI à la fin de 2017.

81 En termes relatifs, les États membres avec le RAL le plus élevé par rapport à leurs allocations pour le CFP 2014-2020 étaient Chypre, l'Italie et Malte, avec 48 %, 46 % et 44 % respectivement. Les États membres avec les ratios les plus faibles étaient la

Finlande, l'Autriche et l'Irlande, où le RAL représentait, respectivement, 19 %, 26 % et 27 % des montants totaux alloués⁵⁷.

82 À la fin de 2017 (la quatrième année du CFP), 16,4 % du budget consacré aux Fonds ESI pour la période avaient été mis en œuvre (5,3 % sous forme de préfinancements et 11,1 % en paiements intermédiaires). Au cours de la quatrième année de la période 2007-2013, le taux d'exécution était plus élevé, à 22,1 % (8,7 % de préfinancements et 13,4 % de paiements intermédiaires). La *figure 12* montre l'exécution cumulée à la fin de 2017 dans chaque État membre. L'*annexe II* présente des informations plus détaillées.

Figure 12 – Exécution cumulée à la fin de 2017 pour la période 2014-2020, par État membre (par rapport aux montants alloués)



Remarque: TR désigne les programmes transfrontaliers.

Source: Rapport de la Commission intitulé *Analysis of the budgetary implementation of ESI funds in 2017*.

83 Si les taux d'exécution des programmes sont globalement comparables dans tous les États membres, la part du RAL dont ils sont responsables devrait être proportionnelle à la part du total des crédits d'engagement qui leur est allouée. Or des différences apparaissent, car les États membres absorbent les financements à des rythmes différents. Pour le CFP 2014-2020, les États membres avec les taux d'absorption les plus élevés (tous supérieurs à 25 %) à la fin de 2017 étaient la

⁵⁷ Rapport de la Commission intitulé *Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017*.

Finlande, l'Autriche et l'Irlande, tandis que ceux avec les taux les plus faibles (tous inférieurs à 12 %) étaient l'Italie, la Croatie, Malte et l'Espagne⁵⁸. Nous avons rendu compte des raisons de la faible absorption dans notre rapport annuel 2017⁵⁹ et dans un rapport spécial récent⁶⁰. Celle-ci s'expliquait principalement par la clôture tardive du CFP précédent, par le retard dans l'adoption d'actes juridiques et par les difficultés rencontrées pour adapter et mettre en œuvre les changements importants introduits dans le CFP actuel. Nous avons aussi signalé que les États membres risquaient d'éprouver des difficultés à déterminer un nombre suffisant de projets de haute qualité en peu de temps⁶¹.

84 La *figure 13* montre les différents taux d'exécution, exprimés en années d'engagements d'une durée supérieure à un an représentées par le RAL. En 2017, le RAL relatif à la plupart des États membres représentait entre deux et trois années d'engagements, ce qui est conforme aux attentes dans le cadre de la règle «*n+3*».

⁵⁸ Rapport de la Commission intitulé *Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017*.

⁵⁹ Rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2017, chapitre 2.

⁶⁰ Rapport spécial n° 17/2018 intitulé «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats».

⁶¹ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2017, point 2.17.

Figure 13 – RAL par rapport aux engagements annuels moyens



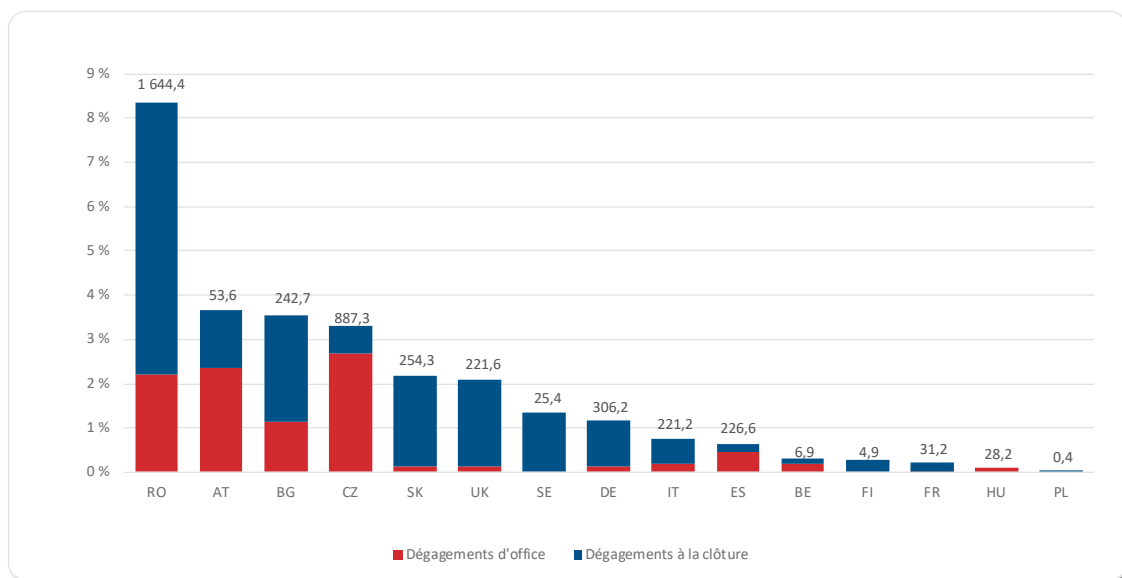
Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations figurant dans le rapport de la Commission intitulé *Analysis of the budgetary implementation of ESI funds in 2017*.

85 Le total des dégagements pour la période 2007-2013 s'élevait à 4,4 milliards d'euros, dont 1,6 milliard d'euros de dégagements d'office et 2,8 milliards d'euros de dégagements à la clôture. Ces dégagements font baisser le RAL, mais ce sont des montants qui ne peuvent plus être utilisés et sont donc perdus pour les États membres concernés et pour le budget de l'UE⁶². Dans sa proposition de CFP 2021-2027, la Commission a suggéré de créer une «réserve de l'Union». Cette réserve serait financée au moyen des fonds qui ont été engagés mais n'ont finalement pas été dépensés, ainsi que sur les marges encore disponibles au titre des plafonds d'engagements de l'exercice précédent⁶³. La *figure 14* montre la ventilation de ces 4,4 milliards d'euros entre les 15 États membres concernés et fait apparaître que la Roumanie est celui responsable de la plus grande part.

⁶² Ce qui n'est pas le cas des crédits de paiement inutilisés, qui sont comptabilisés en tant qu'excédent au budget de l'UE et qui réduiront les contributions des États membres à ce dernier au cours de l'exercice suivant.

⁶³ COM(2018) 321 – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Figure 14 – Dégagements cumulés pour le CFP 2007-2013, exprimés en pourcentage du total des fonds alloués et en montants absolus



Remarque: Les montants sont exprimés en millions d'euros.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des chiffres figurant dans des rapports de la Commission.

Conclusion et voie à suivre

86 Bon nombre des facteurs à l'origine du RAL examinés dans ce document sont similaires à ceux présentés par la Commission dans son analyse de 2002⁶⁴ sur le RAL pendant le CFP 2000-2006. Ils incluent le chevauchement de deux CFP, l'impact de la règle du dégagement d'office et le démarrage tardif des programmes. De nouveaux facteurs, tels que les exigences relatives aux Fonds ESI dans le cas du CFP 2014-2020, ont contribué à ce que le RAL atteigne le niveau record actuel. Selon nos estimations⁶⁵ et les prévisions de la Commission, l'augmentation devrait se poursuivre à l'avenir.

L'histoire se répète

87 Un exercice de reprogrammation similaire à celui de 2014 a eu lieu en 2000 et a abouti au transfert d'engagements de 2000 à 2001. Comme indiqué précédemment (au [point 30](#)), le démarrage du CFP 2007-2013 a lui aussi accusé des retards.

88 En 2004, les engagements restant à liquider pour les programmes de la période 2000-2006 étaient supérieurs de 3,7 milliards d'euros à ce que la Commission avait prévu en 2002. Les engagements restant à liquider au titre des programmes 1994-1999 s'élevaient à 3,3 milliards d'euros, alors que dans son analyse de 2002, la Commission escomptait leur liquidation totale⁶⁶. Cela montre que les niveaux du RAL étaient constamment sous-estimés dans les prévisions.

89 Lorsque le CFP 2007-2013 a été adopté en mai 2006, il reposait sur l'hypothèse que le RAL s'élèverait à 180 milliards d'euros à la fin de 2013⁶⁷. Or, en réalité, il a atteint 222 milliards d'euros.

90 La prévision des paiements pour les programmes de la période 2014-2020 reposait sur des données historiques des deux CFP précédents (2000-2006 et les premières années de la période 2007-2013). La Commission est partie de l'hypothèse

⁶⁴ COM(2002) 528 – Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Évolution de l'exécution budgétaire des Fonds structurels, et notamment le RAL.

⁶⁵ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2017, point 2.7.

⁶⁶ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2004, point 2.20.

⁶⁷ Document de travail sur les engagements restant à liquider (RAL) et la question des paiements, commission des budgets du Parlement européen.

que les retards accusés en 2007 et en 2008 ne se reproduiraient pas et que les nouveaux programmes débuteraient plus tôt⁶⁸. Cette hypothèse ne s'est pas vérifiée, puisque, au contraire, les retards ont été encore plus longs que lors de la période précédente.

91 Lors de l'adoption du CFP actuel en 2013, un RAL de plus de 260 milliards d'euros était prévu pour la fin de 2020⁶⁹. En raison essentiellement du démarrage plus lent que prévu de la mise en œuvre des Fonds ESI, le chiffre réel devrait être considérablement plus élevé. En 2018, la Commission prévoyait⁷⁰ que le RAL atteindrait 295 milliards d'euros à la fin de 2020 et 314 milliards d'euros à la fin de 2023⁷¹.

92 La Commission affirme qu'il s'est avéré très difficile d'établir une prévision exacte de l'évolution des paiements pour le CFP 2014-2020, notamment concernant les Fonds ESI. «Une modification du rythme de mise en œuvre de +/- 1 % se traduit par une modification des besoins de paiement de +/- 4 milliards d'euros⁷².»

93 Même s'il est difficile de prévoir le RAL ou les besoins futurs de crédits de paiement, cet exercice est un travail essentiel pour élaborer les budgets futurs et pour éviter l'apparition d'un arriéré de paiements anormal. Étant donné que nous avons constamment recommandé à la Commission d'établir des prévisions de paiements à long terme⁷³, nous nous félicitons que le règlement financier de 2018 oblige la Commission à communiquer chaque année au Parlement européen et au Conseil des

⁶⁸ Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 – Un budget de l'UE axé sur les résultats, SWD(2016) 299 final.

⁶⁹ Projet de budget 2019 – État prévisionnel élaboré par la Commission.

⁷⁰ COM(2018) 687 du 10.10.2018 – Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2019-2023).

⁷¹ En partant de l'hypothèse que les prochaines propositions de CFP sont adoptées telles qu'elles ont été proposées par la Commission.

⁷² Prévision des paiements à moyen terme effectuée par la Commission, 16 octobre 2017.

⁷³ Voir notre avis n° 1/2017 (points 110 à 112), notre rapport annuel 2017 (point 2.49), notre rapport annuel 2015 (point 2.10) et notre rapport annuel 2014 (point 2.22).

prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures au cours des cinq années à venir⁷⁴.

Risques pour les budgets futurs

94 La Commission considère que «la hausse du niveau des engagements restant à liquider pour les Fonds ESI au cours de la troisième année de la période de programmation fait partie du cycle d'exécution normal observé précédemment pour ces fonds. Le profil annuel régulier des crédits d'engagement au cours de la période 2014-2020, l'instauration de la règle « $n+3$ » et la lenteur de la mise en œuvre entraînent une forte augmentation des engagements restant à liquider⁷⁵. Toutefois, nous estimons que les niveaux élevés actuellement atteints par le RAL pourraient exposer le budget de l'UE aux risques ci-après.

Des crédits de paiement insuffisants au cours des dernières années du CFP 2014-2020

95 Dans nos rapports annuels, nous avons déjà constaté qu'un RAL élevé augmente le risque d'apparition d'un arriéré de paiements anormal, semblable à celui relevé pendant les années 2013 à 2015, étant donné que le nombre de demandes est susceptible de connaître une hausse significative au cours des dernières années du CFP 2014-2020⁷⁶.

96 Ce risque peut être réduit au moyen de la «marge globale pour les paiements», un instrument spécial qui autorise le report des marges inutilisées aux années ultérieures⁷⁷.

97 Selon la Commission⁷⁸, aucun arriéré de paiements anormal n'était apparu à la fin de 2017. Or l'arriéré à la fin de 2017, composé essentiellement de demandes pour des programmes de la période 2014-2020 reçues trop tard pour être payées cette année-

⁷⁴ Article 247, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

⁷⁵ Voir notre rapport annuel relatif à l'exercice 2016, réponse au point 2.14.

⁷⁶ Voir notre rapport annuel relatif à l'exercice 2017, point 2.47.

⁷⁷ Voir notre rapport annuel relatif à l'exercice 2017, points 2.9 à 2.12.

⁷⁸ Note d'information de la Commission intitulée *Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation – 2017*, 16 mars 2018.

là, s'élevait à 2,3 milliards d'euros. Cet arriéré est susceptible d'augmenter dans les années à venir, à mesure que la mise en œuvre des programmes progressera.

Des crédits de paiement insuffisants dans le prochain CFP

98 Comme lors des périodes précédentes, les retards dans la mise en œuvre des programmes relevant du CFP 2014-2020 ont considérablement ralenti l'utilisation des crédits de paiement nécessaires pour ces programmes au cours des quatre premières années. Cependant, contrairement à ce qui s'était produit lors des CFP précédents, les crédits de paiement annuels ont été utilisés presque dans leur intégralité en 2014 et en 2015 pour effectuer les paiements relatifs au RAL résultant du CFP 2007-2013⁷⁹. Cela signifie que les retards dans la mise en œuvre ont également eu un effet positif sur le plan budgétaire et ont contribué à réduire la pression exercée sur les paiements. Toutefois, sans les retards, les besoins en crédits de paiement auraient été bien plus élevés au cours des premières années du CFP actuel. Une pénurie de crédits de paiement, similaire à celle connue pendant les années 2011 à 2015, risque d'apparaître pour le prochain CFP⁸⁰ (voir [point 38](#)).

99 La Commission a relevé ce problème dans ses prévisions à long terme⁸¹. Elle a indiqué que les plafonds des paiements convenus pour la période 2019-2020 et ceux proposés pour la période 2021-2023 sont compatibles avec les besoins escomptés pour les programmes de la période 2014-2020 et avec l'introduction progressive des programmes pour la période 2021-2027. Tout nouveau retard dans la mise en œuvre des Fonds ESI est susceptible d'exercer une pression sur les plafonds de paiements pour la période 2021-2023 et de compromettre leur capacité à couvrir les nouveaux programmes de dépenses.

100 La Commission et les autorités budgétaires doivent faire face à ce risque conformément à la décision du Conseil relative aux ressources propres⁸², qui impose le maintien d'une relation ordonnée entre crédits d'engagement et crédits de paiement. Des recommandations sur cette question figurent dans nos rapports annuels relatifs

⁷⁹ De fait, la marge pour imprévus pour les paiements a été utilisée en 2014 en guise de mesure d'urgence pour reporter des crédits de paiement afin de couvrir les besoins de l'exercice.

⁸⁰ Voir notre rapport annuel relatif à l'exercice 2016, points 2.36 et 2.37.

⁸¹ COM(2018) 687 – Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2019-2023).

⁸² Décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014.

aux exercices 2016 et 2017. Dans notre rapport annuel 2016, nous avons recommandé à la Commission de tenir compte de l'augmentation des engagements restant à liquider dans ses prévisions des crédits de paiement pour le prochain CFP, afin de contribuer à assurer un équilibre ordonné entre les crédits d'engagement et ceux de paiement⁸³. Dans notre rapport annuel 2017, nous lui avons recommandé d'inviter le Parlement européen et le Conseil, lors du débat sur le CFP postérieur à 2020, à prévoir des mécanismes permettant de mieux gérer le risque d'arriéré de paiements, compte tenu du niveau élevé d'engagements restant à liquider dans les CFP actuel et précédent⁸⁴.

Exposition accrue du budget de l'UE

101 L'UE est confrontée aux engagements restant à liquider, mais aussi à un certain nombre de dettes à long terme, de garanties et d'obligations juridiques importantes⁸⁵. Elles incluent les pensions du personnel, les garanties des prêts et les instruments financiers. Un RAL élevé a pour effet d'accroître les montants dus par l'UE et, par suite, l'exposition financière de son budget.

Comment réduire le RAL?

102 Afin d'éviter toute pénurie de crédits de paiement jusqu'à la fin du CFP actuel et tout report anormal du RAL d'une année à l'autre, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu⁸⁶:

- de suivre de près le niveau du RAL;
- de veiller à ce que les règles de dégagement soient appliquées de manière stricte, en particulier les règles de dégagement d'office;
- d'analyser et d'examiner les estimations de la Commission en ce qui concerne le niveau requis des crédits de paiement, afin d'assurer que l'UE soit en mesure de remplir ses obligations financières pendant la période 2014-2020.

⁸³ Voir notre rapport annuel relatif à l'exercice 2016, point 2.48, recommandation n° 1.

⁸⁴ Voir notre rapport annuel relatif à l'exercice 2017, point 2.62, recommandation n° 3.

⁸⁵ Voir rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2016, points 2.15 à 2.20.

⁸⁶ Règlement financier applicable au budget général de l'Union – Juillet 2018, Annexe – Coopération interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire.

103 Par définition, le niveau du RAL peut être diminué de trois façons:

- o en augmentant le niveau des crédits de paiement lorsqu'il est insuffisant;
- o en procédant au dégagement de fonds;
- o en réduisant le niveau des crédits d'engagement dans les budgets futurs, ce qui permettrait de disposer de crédits de paiement suffisants pour payer les engagements restant à liquider⁸⁷.

104 Les décisions relatives à l'augmentation des crédits de paiement et à la diminution des crédits d'engagement sont du ressort des autorités budgétaires. Les dégagements sont strictement déterminés par les règles financières, qui doivent être respectées par la Commission lorsqu'elle les applique. Alors que le volume des dégagements a été peu élevé les années précédentes, ils constituent toujours des ressources budgétaires inutilisées qui ne peuvent plus contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques poursuivis.

105 Il est prévu que le RAL découlant de la période 2014-2020 diminue entre 2020 et 2025, lorsque sa valeur deviendra normalement insignifiante. Le principal problème consistera à s'assurer qu'un RAL encore plus élevé ne commence pas à apparaître au cours de la nouvelle période. Il pourra être résolu en partie par plusieurs des mesures que la Commission a introduites pour le CFP actuel (telles que l'apurement annuel des comptes) ou proposées pour le prochain CFP (la modification de la règle de dégagement de « $n+3$ » à « $n+2$ », la diminution des préfinancements, le maintien de dispositions similaires en matière de gestion et de contrôle (telles que la reconduction des autorités désignées dans les États membres), la flexibilité accrue dans le transfert de fonds entre les programmes et au sein de ceux-ci)⁸⁸.

106 Les mesures suivantes permettraient aussi d'éviter une expansion du RAL dans le cadre du prochain CFP:

⁸⁷ Voir notre rapport annuel relatif à l'exercice 2016, point 2.36.

⁸⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (COM(2018) 375 final).

- l'adoption en temps utile du CFP 2021-2027 et des programmes pluriannuels qui y sont associés;
- la simplification des règles régissant les dépenses du budget⁸⁹;
- l'établissement d'une prévision solide des besoins en crédits de paiement;
- l'assurance d'un équilibre approprié entre crédits d'engagement et crédits de paiement.

⁸⁹ Voir nos documents d'information suivants: «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», de mai 2018; «Contribution à la simplification du programme de recherche de l'Union européenne après Horizon 2020», de mars 2018; «L'avenir de la PAC», de mars 2018.

Annexes

Annexe I — RAL par programmes principaux, de 2014 à 2017 (en millions d'euros)

Sous-rubrique du CFP	Intitulé de la sous-rubrique du CFP	RAL cumulé à la fin de l'exercice				Crédits d'engagement votés 2017	RAL à la fin de 2017 en années d'engagements
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Convergence régionale (régions moins développées)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Compétitivité (régions plus développées)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Fonds de cohésion	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horizon 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Régions en transition	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Instrument européen de voisinage (IEV)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Instrument d'aide de préadhésion (IAP II)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Contribution au mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Transports	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Coopération territoriale européenne	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Initiative pour l'emploi de jeunes (enveloppe spécifique complémentaire)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Énergie	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Environnement et action pour le climat (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fonds pour la sécurité intérieure	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Systèmes européens de navigation par satellite (EGNOS et Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Total pour les principaux programmes pluriannuels	178 675	207 122	228 033	255 971	95 639	2,7
	Autres programmes	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Total	189 183	217 164	238 365	266 788	104 017	

Remarque n° 1: les programmes sont classés en fonction de la part qu'ils représentent dans le RAL 2017.

Remarque n° 2: les montants totaux du RAL n'incluent pas le RAL résultant des autres institutions.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations provenant de l'entrepôt de données de la Commission.

Annexe II — Taux de paiement cumulés et RAL à la fin de 2017 pour le CFP 2014-2020, par État membre

État membre	Montants alloués dans le cadre du CFP (milliards d'euros)	Préfinancements jusqu'à fin 2017	Paiements intermédiaires jusqu'à fin 2017	Taux de paiement total	RAL de la période 2014-2020 à la fin de 2017 (milliards d'euros)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
TR	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
Total	466,54	5,3 %	11,1 %	16,4 %	178,2

Remarque n° 1: TR désigne les programmes transfrontaliers.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport de la Commission intitulé *Analysis of the budgetary implementation of the ESI Funds in 2017*.

Équipe de la Cour

La présente étude de cas rapide intitulée «Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE» a été adoptée par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par M. Lazaros S. Lazarou, Membre de la Cour. L'activité a été effectuée sous la responsabilité de M^{me} Annemie Turtelboom, Membre de la Cour, assistée de: M. Dennis Wernerus, chef de cabinet; M^{me} Margit Spindelegger, Manager principal; M. Paul Sime, chef de mission; MM. Michael Tatianos et Mircea-Cristian Martinescu. M. Thomas Everett a fourni une assistance linguistique. M^{mes} Manuela Magliocca et Valérie Tempez-Erasmî ont assuré le secrétariat.

Après plusieurs années d'augmentation presque constante, la valeur des engagements restant à liquider du budget de l'UE a atteint un nouveau record, à 267 milliards d'euros, à la fin de 2017. La plupart d'entre eux représentent une future obligation de paiement à effectuer sur le budget de l'UE. Dans le présent document, nous communiquons des informations sur l'évolution de leur montant au fil du temps, ainsi que sur les principaux facteurs qui expliquent leur tendance à la hausse. Parmi ces derniers figurent le montant des crédits d'engagement supérieur à celui des crédits de paiement, le chevauchement entre la clôture d'un CFP et le démarrage du suivant, ainsi que la lenteur de la mise en œuvre des programmes financés par l'UE dans les États membres. Nous relevons les risques auxquels la quantité élevée d'engagements restant à liquider expose le budget de l'UE (par exemple l'impossibilité de répondre aux futurs besoins en crédits de paiement) et nous recensons les solutions possibles.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



© Union européenne, 2019.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.