

Décharge 2012: budget général UE, Commission européenne et agences exécutives

2013/2195(DEC) - 26/07/2013 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation par la Commission des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2012 – étape de la procédure de décharge 2012.

Analyse des comptes des institutions de l'UE : **Section III – Commission européenne.**

Rappel juridique : les comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011 ont été élaborés sur la base des informations fournies par les autres institutions et organismes conformément à l'article 129, paragraphe 2, du règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne. Ces comptes ont été établis conformément au titre VII dudit règlement financier ainsi qu'aux principes, règles et méthodes comptables exposés dans les notes aux états financiers.

Les états financiers ont pour objectif de fournir des informations sur la situation financière, le résultat et les flux de trésorerie des institutions et organes de l'Union européenne. L'objectif est de fournir des informations sur la manière dont les dépenses ont été effectuées et de permettre à l'entité de rendre des comptes quant à l'utilisation des ressources placées sous sa responsabilité.

1) Principes : ce document apporte principalement des éclairages sur la mécanique budgétaire et **la manière dont le budget de l'UE a été géré et dépensé en 2012**. À cet effet, le document rappelle que l'essentiel des dépenses de l'Union (les dépenses dites «opérationnelles») couvrent les diverses rubriques du cadre financier et se présentent sous différentes formes, en fonction de la manière dont les crédits sont dépensés et gérés. Conformément au règlement financier, la Commission exécute le budget général selon les modes de gestion suivants: gestion centralisée directe ou indirecte (via des organismes ou des agences de droit public ou autre), gestion décentralisée (pour les actions réalisées dans les pays tiers), gestion conjointe (avec une organisation internationale) et gestion partagée impliquant la délégation de tâches aux États membres, dans des domaines tels que les dépenses agricoles et les actions structurelles.

Le document présente également les acteurs financiers en jeu dans la mécanique budgétaire (comptable, ordonnateur et auditeur interne,...) et rappelle leurs rôles respectifs dans le contexte des tâches de contrôle et de bonne gestion financière.

Parmi les autres éléments liés à l'exécution budgétaire présentés dans ce document, on notera des indications relatives :

- aux principes comptables applicables à la gestion des dépenses européennes (continuité des activités ; permanence des méthodes comptables ; comparabilité des informations...) ;
- aux méthodes de consolidation des chiffres pour l'ensemble des grandes entités contrôlées (les états financiers consolidés de l'UE englobent l'ensemble des grandes entités contrôlées – institutions /organes/agences de l'UE) ;
- à la comptabilisation des actifs financiers de l'UE (immobilisations corporelles et incorporelles, autres actifs financiers et investissements divers) ;
- à la manière dont les dépenses publiques européennes sont engagées et payées, y compris préfinancements (avances en espèces destinées à tout bénéficiaire d'un organe de l'UE) ;
- aux modes de recouvrements après détection des irrégularités ;
- au *modus operandi* relatif à la reddition des comptes ;
- à la procédure d'audit suivie par l'octroi de la décharge par le Parlement européen.

Pour rappel, la **décharge constitue le volet politique du contrôle externe de l'exécution budgétaire** et se définit comme la décision par laquelle le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, «libère» la Commission pour sa gestion d'un budget donné en clôturant la vie de ce budget. Lors de l'octroi de la décharge, le Parlement peut mettre en exergue des observations qu'il estime importantes, souvent en recommandant à la Commission de **prendre des mesures sur les aspects considérés**.

Le document apporte également des précisions sur certaines dépenses spécifiques des institutions dont notamment : i) dépenses de pension des anciens membres et fonctionnaires des institutions; ii) dépenses liées au régime commun d'assurance-maladie et iii) dépenses immobilières.

Le document présente en outre une série de tableaux et indications techniques chiffrées portant sur : i) le bilan financier ; ii) le compte de résultat économique ; iii) les flux de trésorerie ; iv) des annexes techniques liées aux états financiers.

2) Bilan financier de l'exécution budgétaire : résultats obtenus et difficultés de mise en œuvre : outre des éléments d'ordre juridique sur la manière dont les dépenses de l'Union sont exécutées, le document met en lumière les difficultés liées à la gestion et à l'exécution de certaines dépenses de l'Union :

a) corrections financières et recouvrement : le document donne un aperçu de la correction des erreurs et des irrégularités découvertes, notamment dans la partie du budget de l'UE mise en œuvre au titre de la gestion partagée (soit quelque **80% de la totalité du budget**). Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission confie aux États membres la mise en œuvre des programmes de l'UE, ce qui signifie que la contribution de l'UE est versée aux États membres, généralement à un organisme payeur spécifique qui est ensuite responsable des paiements effectués aux bénéficiaires. Par conséquent, **les États membres sont les principaux responsables de la prévention, de la détection et de la correction d'erreurs et d'irrégularités commises par les bénéficiaires**, tandis que la Commission européenne joue un rôle global de supervision (par exemple, en vérifiant le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des États membres).

Les indications données par la Commission dans son document d'ensemble couvrent seulement les corrections financières et les recouvrements effectués au niveau de l'UE. Les corrections apportées par les États membres à la suite de leurs propres audits ne sont pas actées dans le système comptable de la Commission parce que, dans la plupart des cas, les États membres peuvent réutiliser ces montants pour d'autres dépenses éligibles. Les États membres sont cependant invités à fournir à la Commission des informations actualisées à propos des retraits, recouvrements et recouvrements pendants de Fonds structurels et à identifier séparément les corrections de l'UE lors de l'établissement des comptes en rapport avec la période 2007-2013 afin d'éviter un risque de chevauchement :

- **suspensions et interruptions** : il peut y avoir suspension ou totale interruption des paiements lorsqu'il existe des preuves attestant des lacunes significatives dans le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle de l'État membre concerné en particulier en ce qui concerne la politique de cohésion. Le total des affaires en cours à cet effet au 31.12.2012 s'élevait à **1,639 milliard EUR**, les États membres étant particulièrement visés étant **l'Italie et la Pologne**. S'agissant du FEDER et du Fonds de cohésion, des décisions de suspension ont été prises en rapport avec deux programmes en Allemagne et en Italie. Pour le FSE, 2 décisions de suspension ont été adoptées en 2012 et concernaient la République tchèque et la Slovaquie ;
- **corrections financières** : les corrections financières sont le principal outil utilisé pour remédier aux erreurs et aux irrégularités dans le contexte de la gestion partagée. Elles sont effectuées par la Commission de sorte à exclure du financement de l'UE, les dépenses qui ne sont pas conformes aux réglementations applicables. En 2012, plus de la moitié des **1.161 millions EUR** de corrections financières portait sur la **période de programmation 2007-2013** en raison d'une supervision renforcée par la Commission et d'un nombre croissant d'audits clôturés à ce stade de la mise en

œuvre des programmes. Le montant des corrections décidées/confirmées en 2012 concernant la période de programmation 2007-2013 s'explique principalement par les corrections relatives à l'Espagne (267 millions EUR), la République tchèque (111 millions EUR), la Grèce (82 millions EUR) et la Pologne (77 millions EUR). Pour la seule année 2012, le montant des corrections financières liées à la politique de cohésion s'élevait à **631 millions EUR** ;

- **recouvrements** : le recouvrement de montants est une modalité de mise en œuvre des corrections financières visant à restituer de manière effective certaines dépenses indûment payées, au budget de l'Union (ou la compensation). Ces sommes concernent essentiellement le secteur de la politique agricole et la cohésion. En 2012, le document indique que ces deux secteurs + d'autres du budget de l'UE ont induit des montants de recouvrement de l'ordre de **678 millions EUR cumulés**.

b) préfinancements : le préfinancement est un paiement destiné à fournir au bénéficiaire une avance en espèces, à savoir un fonds de trésorerie. Si le bénéficiaire n'encourt pas de dépenses éligibles, il est dans l'obligation de restituer le préfinancement à l'Union européenne. Au 31.12.2012, le montant total de préfinancements à long terme était de **44,505 milliards EUR** contre 44,723 milliards EUR fin 2011. Le préfinancement représente une grande partie du total des actifs de l'UE et bénéficie donc d'une attention soutenue et régulière. La Commission précise toutefois que le niveau des montants de préfinancements dans les différents programmes doit être suffisant pour garantir les fonds de trésorerie nécessaires pour que le bénéficiaire puisse entamer le projet tout en préservant également les intérêts financiers de l'UE.

Les plus gros montants de préfinancements non courants se rapportent à des actions structurelles pour la période de programmation 2007-2013: le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion : 23,9 milliards EUR ; le Fonds social européen (FSE) : 6,5 milliards EUR ; le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) : 6,1 milliards EUR ; le Fonds européen pour la pêche (FEP), 600 millions EUR. Comme un grand nombre de ces projets financés sont à long terme, il est indispensable que les avances correspondantes soient disponibles pendant plus d'un an.

c) Reste à liquider (RAL): le RAL est la conséquence normale de l'existence de programmes pluriannuels. Il correspond au montant des engagements ouverts pour lesquels les paiements et/ou dégagelements n'ont pas encore été effectués. Au 31 décembre 2012, le RAL budgétaire se montait à **217,81 milliards EUR** (contre 207,443 milliards EUR en 2011).

d) activité d'emprunt et de prêt de l'UE : le document précise également que l'UE est habilitée par le Traité UE à adopter des programmes d'emprunt pour mobiliser les ressources financières nécessaires pour accomplir son mandat.

- **FESF** : l'objectif est de préserver la stabilité financière en Europe en apportant une aide financière aux États membres de la zone euro. Il s'agit d'un mécanisme provisoire puisque le FESF n'accorde plus de nouveaux prêts à compter du 1^{er} juillet 2013. Le FESF est soutenu par les engagements de garantie des États membres de la zone euro pour un total de 780 milliards EUR et possède une capacité de prêt de 440 milliards EUR. **Il n'est pas garanti par le budget de l'UE**. Le FESF est une société commerciale de droit luxembourgeois détenue par les États membres de la zone euro en dehors du cadre du Traité de l'UE. Il n'est donc pas un organe de l'UE et est entièrement séparé et non consolidé dans les comptes de l'UE. Par conséquent, il n'a aucun impact sur les comptes de l'UE, hormis les sanctions possibles. Total prêts accordés au 31.12.2012 : **103.900 millions EUR**.

- **MES** : le MES exerce depuis le 1^{er} juillet 2013, devenant le seul mécanisme permanent qui réponde aux nouvelles demandes d'aide financière des États membres de la zone euro. Par conséquent, le FESF et le MESF ne s'engageront plus dans de nouveaux programmes de financement et ne concluront plus de nouveaux accords pour des mécanismes de prêt, mais continueront à financer les programmes en cours en faveur du **Portugal, de l'Irlande et de la Grèce**. La création du MES ne devrait avoir aucune influence sur les engagements existants dans le cadre du MESF. Il serait soutenu par une solide structure du capital avec un capital souscrit total de 700 milliards EUR, dont 80 milliards EUR sous la forme de capital libéré

fourni par les États membres de la zone euro. Au 31.12.2012, le total des prêts accordés s'élevait à **39.468 millions EUR**

Le document met également en lumière le niveau de risque que ces différents instruments implique pour l'Union européenne (y compris les assistances macro-financières accordées aux pays tiers).

3) Exécution des crédits pour l'exercice 2012 : le document comporte également une série d'annexes chiffrées dont les plus importantes concernent l'exécution budgétaire:

a) tableau sur l'exécution des engagements par rubrique et taux d'exécution en pourcentage :

- Croissance durable : 69 milliards EUR ; taux d'exécution de 97,4%
- Conservation et gestion des ressources naturelles : 60,817 milliards EUR ; 97,78%
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 2,892 milliards EUR ; 96,62%
- L'UE en tant que partenaire mondial : 9,753 milliards EUR ; 98,21%
- Administration : 8,822 milliards EUR ; 96,81%

Total engagements : 151,284 milliards EUR ; 97,55%

b) tableau sur l'exécution des paiements par rubrique et taux d'exécution en pourcentage :

- Croissance durable : 61,585 milliards EUR ; 96,60%
- Conservation et gestion des ressources naturelles : 59,096 milliards EUR ; 97,83%
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 2,375 milliards EUR ; 95,86%
- L'UE en tant que partenaire mondial : 7,064 milliards EUR ; 98,35%
- Administration : 8,564 milliards EUR ; 87,18%

Total paiements: 138,683 milliards EUR ; 96,55%

c) exécution budgétaire - conclusions : le document apporte enfin des détails sur l'exécution budgétaire proprement dite (en termes plus politiques). L'exercice 2012 est le 6^{ème} à avoir été couvert par le cadre financier 2007-2013. Pour connaître en détail l'exécution budgétaire politique des dépenses de la section III du budget se reporter au [Rapport Financier de l'Union européenne pour l'année 2012](#).

De manière générale, l'exercice 2012 a été une année marquée par une très grande exécution du budget et de soutien financier de l'UE aux États membres en difficulté en vertu de la facilité de MESF. Le niveau des avances à long terme (préfinancement) reste stable à 44,5 milliards EUR pratiquement le même qu'en 2011.

Pour les engagements, le budget autorisé, et donc les objectifs de la politique fixée ont été pleinement mis en œuvre (99,6%). En outre, le montant total des crédits de paiement a été augmenté à la fin de l'année par le budget rectificatif 6/2012 pour un montant de 6 milliards EUR.

La question de la pénurie des crédits de paiements : la pénurie des paiements a touché pratiquement toutes les rubriques budgétaires, et en particulier la cohésion (rubrique 1b pour la croissance et l'emploi). Il convient également de rappeler que l'enveloppe des 6 milliards EUR convenus ont été en réalité inférieurs de 3 milliards EUR par rapport à ce que la Commission demandait.

Finalement, environ 1,019 milliard EUR sont retournés aux États membres en 2013 par déduction de leurs contributions dues pour l'année.

Exécution de croisière : 2012 a été enfin l'avant-dernière année de la période de programmation 2007-2013. Tous les grands programmes étaient en vitesse de croisière, et l'afflux de demandes de paiement a augmenté de manière significative, comme il est normal que ce soit le cas en fin de cycle budgétaire.