

Décharge 2013: budget général UE, Commission européenne et agences exécutives

2014/2075(DEC) - 30/07/2014 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation par la Commission des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2013 – étape de la procédure de décharge 2013.

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

Rappel juridique : le document rappelle que les comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2013 ont été élaborés sur la base des informations fournies par les autres institutions et organismes conformément à l'article 148, par. 2, du règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne ainsi qu'au titre IX dudit règlement financier.

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 2013**. À cet effet, le document rappelle que les dépenses opérationnelles de l'UE 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.

S'agissant des comptes de l'exercice 2013, la Commission classe ses dépenses comme suit:

- **gestion centralisée directe**: exécution directe du budget par les services de la Commission;
- **gestion centralisée indirecte**: la Commission confie certaines tâches d'exécution du budget à des organismes de droit européen ou de droit national, tels que les agences européennes de droit public ou exécutant des missions de service public;
- **gestion décentralisée**: la Commission délègue à des pays tiers certaines tâches d'exécution du budget;
- **gestion partagée**: méthode de gestion par laquelle les missions d'exécution du budget sont **déléguées aux États membres**. La majorité des dépenses relèvent de ce mode de gestion qui englobe des domaines tels que les dépenses agricoles et les actions structurelles;
- **gestion conjointe**: dans ce cadre, la Commission confie certaines tâches d'exécution à une organisation internationale.

À noter que l'article 58 du nouveau règlement financier qui a partiellement revu les méthodes de mise en œuvre du budget s'applique à compter du 1^{er} janvier 2014.

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 note 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 entités de l'UE (y compris les agences et les entreprises communes) sont contrôles;
- 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) montants/recettes à réclamer aux États membres : le document indique qu'au 31.12.2013, le total des montants à réclamer aux États membres pour alimenter le budget se montait à quelque **50 milliards EUR**. Ce montant représente la part des dépenses déjà encourues par la Commission jusqu'au 31.12.2013 à financer par des budgets ultérieurs. Compte tenu de cette inscription au passif des Communautés et du fait que les montants correspondants seraient financés sur des budgets ultérieurs, le passif est de loin supérieur à l'actif en fin d'exercice. Les montants les plus significatifs à mettre en évidence concernent les activités du FEAGA. Le document indique toutefois que ces éléments n'ont aucun effet sur le résultat de l'exécution du budget, les recettes budgétaires devant toujours être égales ou supérieures aux dépenses budgétaires, tout excédent de recettes étant restitué aux États membres.

b) 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).

Le montant total des corrections financières et des recouvrements exécutés en 2013 a diminué de 25% par rapport à 2012. L'augmentation de 27% des recouvrements exécutés en 2013 a été compensée par la diminution des corrections financières de 34% effectuées en 2013. Cette réduction est due à une importante affaire associée à l'exécution et partant, à l'inscription, en 2012, d'une correction financière de

1,8 milliard EUR concernant les programmes de cohésion 2000-2006 en Espagne (représentant 49% du montant total des corrections financières exécutées en 2012). Sur le montant de 1,759 milliard EUR qui concernait la politique de cohésion, 693 millions EUR se rapportaient à la période de programmation 2007-2013, 889 millions EUR, à la période de programmation de 2000-2006 et le solde de 177 millions EUR, à la période de programmation 1994-1999.

c) 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'UE. Au 31.12.2013, le montant total de préfinancements à long terme était de **38,072 milliards EUR** contre 44,505 milliards EUR fin 2012. 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 préfinancement non courant 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, 19,6 milliards EUR; le Fonds social européen (FSE), 5,6 milliards EUR; le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), 5,2 milliards EUR, le Fonds européen pour la pêche (FEP), 600 millions EUR.

d) Reste à liquider (RAL): le RAL budgétaire correspond au montant des engagements ouverts pour lesquels les paiements et/ou dégagelements n'ont pas encore été effectués. Le RAL budgétaire est la conséquence normale de l'existence de programmes pluriannuels. Au 31 décembre 2013, le RAL budgétaire se montait à 222,41 milliards EUR (2012: 217,81 milliards EUR).

e) activités d'emprunt et de prêt de l'UE : le document donne des informations sur les activités d'emprunt et de prêt de l'UE dont les activités du Fonds européen de Stabilité financière (FESF - non garanti par le budget de l'UE et dont les montants ne sont pas consolidés dans les comptes de l'UE) et du Mécanisme européen de stabilité (MES qui exerce depuis le 1^{er} juillet 2013 et constitue le seul mécanisme permanent qui réponde aux demandes d'aide financière des États membres de la zone euro). Il s'agit d'une organisation intergouvernementale de droit public international en dehors du cadre du traité de l'UE qui n'a aucun impact sur le budget de l'UE.

Le document met également en lumière le niveau de risque que les assistances macrofinancières octroyées aux pays tiers impliquent pour l'UE.

3) Exécution des crédits pour l'exercice 2013 : 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 : 72,69 milliards EUR ; taux d'exécution de 96,84%
- Conservation et gestion des ressources naturelles : 61,46 milliards EUR ; 98,28%
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 2,78 milliards EUR ; 97,59%
- L'UE en tant que partenaire mondial : 9,79 milliards EUR ; 97,78%
- Administration : 8,87 milliards EUR ; 95,57%
- Compensation: 75 millions EUR; 100%

Total engagements : 155,66 milliards EUR ; 97,4%

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

- Croissance durable : 71,24 milliards EUR ; 96,89%

- Conservation et gestion des ressources naturelles : 59,52 milliards EUR ; 98,54%
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 1,88 milliard EUR ; 85,71%
- L'UE en tant que partenaire mondial : 7,05 milliards EUR ; 97,99%
- Administration : 8,69 milliards EUR ; 86,44%
- Compensation: 75 millions EUR; 100%

Total paiements: 148,47 milliards EUR ; 96,75%

c) exécution budgétaire - conclusions : le document apporte enfin des détails sur l'exécution budgétaire proprement dite (en termes plus politiques). L'année 2013 était la dernière année de la période de programmation actuelle 2007-2013. Le budget initial pour toutes les institutions a fixé les crédits d'engagement à 150,898 milliards EUR, soit une augmentation de 1,7% par rapport au budget final de 2012. Les crédits de paiement ont été fixés à 132,837 milliards EUR, après une réduction de 4,96 milliards EUR dans le projet de budget 2013. Cela signifiait une diminution de 2,2% par rapport au budget 2012. Le niveau initial des crédits de paiement en 2013 correspondait à 0,99% du RNB de l'Union et laissait une marge de 11,24 milliards EUR en deçà du plafond du cadre financier.

S'agissant des engagements, les crédits budgétaires finaux et partant, les objectifs politiques fixés ont été pleinement exécutés (99,7% à l'exclusion des réserves non mobilisées). Les ajustements les plus notables, apportés par la voie de budgets rectificatifs, au cours de l'exercice concernaient les montants nécessaires pour faire face à l'adhésion de la Croatie (655 millions EUR), la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne (415 milliards EUR), des dépenses imprévues par nature et des engagements supplémentaires sous la rubrique 1b pour la France, l'Italie et l'Espagne (150 millions EUR), découlant d'un accord du Conseil européen d'accroître leur dotation au titre des Fonds structurels.

L'exécution totale de 151,08 milliards EUR a laissé un montant inutilisé de 1,011 milliard EUR.

Créances de l'UE et pénurie de crédits de paiements : les augmentations totales des crédits de paiement initialement budgétisés, introduites au moyen de budgets rectificatifs, se sont élevées à 11,6 milliards EUR. **Confrontée à la lourde pression des demandes de paiement et au retard des créances impayées de 2012**, l'autorité budgétaire a adopté des augmentations de 11,2 milliards EUR des crédits de paiement. Ceci a porté le niveau des crédits de paiement au-delà de celui du plafond du cadre financier, aidant à réduire la croissance des engagements restant à liquider (RAL).

L'exécution totale des crédits de paiement du budget final s'élevait à 142,883 milliards EUR, soit 98,9%. Cela représente 8 milliards EUR de plus qu'en 2012, mais aussi 7 milliards EUR de plus que le plafond du cadre financier pour 2014. Quoi qu'il en soit, **le montant en souffrance des demandes de paiement non exécutées à la fin de l'exercice n'a cessé d'augmenter pour atteindre 26,2 milliards EUR.**

Après la prise en compte du report des crédits de paiement sur 2014, un total de 238 millions EUR est tombé en annulation. Plus de la moitié des crédits tombant en annulation de la Commission proviennent du rejet lié au refus du Conseil de transférer des crédits relatifs à l'ajustement des traitements. Sur les crédits de paiement reportés de 2012, un montant de 97 millions EUR a été annulé.