

Décharge 2011: budget général UE, Section III, Commission et agences exécutives

2012/2167(DEC) - 25/07/2012 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation par la Commission des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2011 – étape de la procédure de décharge 2011.

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 2011**. 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, soit 50 entités contrôlées, 5 coentreprises et 4 entités associées ; par rapport à 2010, le périmètre de consolidation a été augmenté de 7 entités contrôlées - une institution et 6 agences) ;
- 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.

- **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 2011, le montant total des corrections financières pour la seule politique de cohésion s'élevait à **624 millions EUR** (contre 737 millions EUR en 2010) pour les 3 périodes de programmation cumulées (1994-1999 ; 2000-2006 ; 2007-2013). Au total, tous secteurs confondus (y compris PAC), les corrections financières ont représenté en 2011, la somme totale de **1,107 milliards 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 2011, le document indique que ces deux secteurs + d'autres du budget de

l'UE (dont 7^{ème} programme-cadre) ont induit des montants de recouvrement de l'ordre de **733 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 31.12.2011, le montant total de préfinancements à long terme était de **40,625 milliards EUR** contre 40,298 milliards EUR fin 2010. Les plus gros montants de préfinancements à long terme se rapportent à des **actions structurelles pour la période de programmation 2007-2013**. 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. Un examen plus poussé de l'évolution du préfinancement révèle une augmentation accélérée durant les années 2007 à 2009, ce qui coïncide avec les premières années de la période de programmation 2007-2013. **L'année 2011 marque une première diminution du taux de préfinancement**, une tendance qui confirme que l'augmentation observée durant les premières années du cadre financier 2007-2013 est un développement normal lié au profil des dépenses des programmes pluriannuels. **En 2011, le préfinancement total a en fait diminué d'1,5%, soit 743 millions EUR, par rapport à 2010**, une évolution principalement liée au montant de la gestion partagée à court terme.

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

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. La Commission européenne, agissant au nom de l'UE, gère actuellement trois programmes principaux dans le cadre desquels elle peut accorder des prêts et qu'elle finance en émettant des titres de créances sur les marchés de capitaux ou auprès d'institutions financières: i) le Mécanisme européen de stabilisation financière (**MESF**) qui apporte une aide aux États membres de la zone euro à concurrence de **60 milliards EUR** ; ii) une aide à la balance des paiements aux États membres qui n'ont pas encore adopté l'euro de 50 milliards EUR maximum (11,6 milliards EUR en circulation en fin d'exercice); iii) une assistance macrofinancière (**AMF**) pour aider les États tiers (595 millions EUR en circulation fin 2011). Ces activités ont des implications directes sur le budget de l'UE. Ainsi, pour le seul MESF, au 31 décembre 2011, **le budget a été exposé à un risque possible de 28,344 milliards EUR concernant ces prêts**. Étant donné que les emprunts dans le cadre du MESF sont garantis par le budget de l'UE, le Parlement européen suit les actions du MESF de la Commission et exerce un contrôle dans le contexte de la procédure budgétaire et de décharge.

NB : le document se penche également sur les risques financiers encourus par l'UE et les mécanismes mis en œuvre pour assurer la gestion de ces risques.

3) Exécution des crédits pour l'exercice 2011 : 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 : 65,238 milliards EUR ; taux d'exécution de 97,38%
- Conservation et gestion des ressources naturelles : 59,907 milliards EUR ; 97,66%
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 2,165 milliards EUR ; 94,5%

- L'UE en tant que partenaire mondial : 8,807 milliards EUR ; 96,91%
- Administration : 4,884 milliards EUR ; 96,98%

Total engagements : 141,001 milliards EUR ; 97,41%

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

- Croissance durable : 54,732 milliards EUR ; 96,05%
- Conservation et gestion des ressources naturelles : 57,375 milliards EUR ; 97,43%
- Citoyenneté, liberté, sécurité et justice : 1,827 milliards EUR ; 91%
- L'UE en tant que partenaire mondial : 7,102 milliards EUR ; 96,42%
- Administration : 4,847 milliards EUR ; 89,85%

Total paiements: 125,883 milliards EUR ; 96,36%

c) exécution budgétaire - conclusions : le document apporte enfin des détails sur l'exécution budgétaire proprement dite (en termes plus politiques). L'exercice 2011 était le 5^{ème} budget annuel exécuté en vertu de l'actuel CFP. En 2011, 117.336,9 millions EUR (soit 90,7% des dépenses totales exécutées de l'UE, y compris la participation AELE et les recettes affectées) ont été alloués aux États membres. 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 2011](#).

De manière générale, de nombreux grands programmes ont vu l'exécution de leurs paiements s'accélérer même si en raison du contexte général de consolidation budgétaire dans les États membres, l'augmentation des crédits de paiement du budget a été très limitée et donc **insuffisante pour assurer le niveau de paiement dû au cours de l'année**. En effet, en dépit d'un supplément budgétaire de 200 millions EUR autorisés grâce au budget rectificatif 6/2011, la forte augmentation de la demande de paiement dans les trois dernières semaines de l'année, et l'absence de crédits de paiement suffisants pour rencontrer la demande, ont induit un **manque de quelque 11 milliards EUR** pour honorer les créances réelles de l'UE en 2011 et qui ne pourront être honorées qu'en 2012. Les crédits autorisés mais non utilisés (réserves non comprises) représentent quelque 1,580 milliards EUR (contre 3,243 milliards en 2010) et après le report de crédits à 2012, un total de 560 millions EUR (contre 1,730 milliards EUR en 2010) ont expiré et manqueront pour financer correctement les rubriques 2 et 4 du cadre financier

Pour les engagements, le budget autorisé, et donc l'ensemble des objectifs politiques, a été en revanche pleinement mis en œuvre (99,6%).