Décharge 2008: budget général de l'UE, section III, Commission

2009/2068(DEC) - 03/02/2010 - Document de base non législatif complémentaire

OBJECTIF : présentation de la recommandation du Conseil sur la décharge à octroyer à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés pour l'exercice 2008 (section III-Commission).

CONTENU : le Conseil a approuvé un projet de recommandation portant sur l'exécution budgétaire de l' Union pour l'exercice 2008. La recommandation rappelle tout d'abord les principaux montants de 2008 :

Analyse chiffrée des dépenses (compte de gestion) :

- les recettes de l'exercice se sont élevées à 121.584.382.284,55 EUR ;
- les dépenses sur crédits de l'exercice se sont élevées **115.549.972.381,55 EUR** ;
- les annulations de crédits de paiement (y compris les recettes affectées) reportés de 2007 se sont élevées à 187.895.817,94 EUR ;
- les crédits pour paiements reportés de 2008 à 2009 se sont élevés à 3.912.336.487,46 EUR ;
- le solde budgétaire positif s'élève à 1.809.933.155,72 EUR.

Les annulations de crédits de paiement pour l'exercice s'élèvent à 1.782.153.884,83 EUR.

Les crédits pour paiements reportés à l'année 2008, soit 1.192.715.675,21 EUR ont été utilisés à concurrence de 994.555.498,12 EUR (83%).

S'appuyant sur les observations contenues dans le rapport de la Cour des comptes, le Conseil appelle le Parlement européen à **donner la décharge à la Commission** sur l'exécution du budget 2008. Toutefois, l'exécution budgétaire appelle une série de commentaires de la part du Conseil qui doivent être pleinement pris en compte au moment d'octroyer la décharge.

DAS : le Conseil constate la tendance positive des dernières années en ce qui concerne l'amélioration de la gestion financière des fonds de l'UE dans un nombre accru de domaines politiques. Il regrette toutefois que la déclaration d'assurance (DAS) reste défavorable pour une partie importante du budget de l'exercice 2008. Se félicitant des améliorations notables intervenues dans la gestion et le contrôle des fonds, il reconnaît qu'il serait irréaliste d'attendre des effets immédiats des mesures correctives prises par la Commission et les États membres pour parvenir à un DAS pleinement positive. Il appelle dès lors tous les acteurs concernés à continuer à améliorer la gestion financière des fonds de l'UE. Au passage, le Conseil se félicite de l'avis d'audit de la Cour, qui ne comporte aucune réserve, en ce qui concerne la légalité et la régularité pour les opérations sous-jacentes dans le domaine des recettes, les engagements dans tous les domaines politiques et les paiements dans les domaines de l'éducation et de la citoyenneté et des dépenses administratives et autres. Il est particulièrement satisfait des améliorations apportées dans le domaine de l'agriculture et des ressources naturelles pour lequel l'avis de la Cour sur les paiements est pour la première fois assorti de réserves uniquement en ce qui concerne le domaine du développement rural. Il regrette toutefois l'avis assorti de réserves dans le domaine des affaires économiques et financière. Regrettant également que les autres domaines n'aient pas reçu l'aval de la Cour des comptes, il appelle à une **simplification des programmes de dépenses,** tout en ne compromettant pas le degré d'assurance offert par l'amélioration des contrôles.

- **Fiabilité des comptes** : le Conseil se félicite de l'avis favorable qu'a émis la Cour sur la fiabilité des comptes annuels de l'Union pour l'exercice 2008 et de la déclaration de la Cour selon laquelle les

comptes présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'UE au 31 décembre 2008. Il encourage la Commission à veiller à ce que les comptes de l'UE conservent ce niveau élevé de qualité. Il demande toutefois à la Commission de prendre d'autres mesures en vue de résoudre les questions transversales en suspens concernant les interfaces entre les applications locales de gestion financière et le système comptable central et invite la Commission à améliorer encore l'exhaustivité et l'exactitude des données comptables fondamentales ;

- **Légalité et régularité des opérations sous-jacentes** : le Conseil apprécie l'avis sans réserves de la Cour concernant plusieurs domaines de dépenses et se réjouit de constater que pour les recettes, l'éducation, la citoyenneté et les dépenses administratives, l'incidence des erreurs se situe en-dessous du seuil de signification de 2% ainsi que pour le développement rural. Pour les autres domaines, dont notamment la cohésion, le Conseil regrette la conclusion de la Cour selon laquelle 11% au moins du montant total remboursé relatif à des projets de la période 2000-2006 n'aurait pas dû l'être. Le Conseil rappelle que les irrégularités dans ce domaine politique sont presque entièrement la conséquence d'erreurs concernant l'éligibilité et que irrégularité ne signifie pas fraude. Il demande toutefois à la Commission à tout faire pour recouvrer les montants indûment payés.

TFUE : le Conseil rappelle que, selon le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués. Les **États membres doivent donc continuer à coopérer avec la Commission** pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière. À cet égard, le Conseil rappelle le rôle fondamental joué par les États membres dans l'amélioration de la gestion financière, dans le cadre de la gestion partagée. Il insiste sur l'importance qu'il y a à continuer à améliorer l'efficience, l'efficacité et la cohérence des contrôles afin de fournir une assurance raisonnable quant à la bonne gestion financière des fonds par toutes les parties concernées. Il est également d'avis **que la charge du contrôle doit rester proportionnée aux avantages découlant des contrôles** entrepris à différents niveaux. Il encourage également la Commission à poursuivre ses travaux sur la notion de risque d'erreur tolérable et attend avec intérêt d'examiner les propositions de la Commission sur cette question.

Système de contrôle interne de la Commission et système de surveillance : le Conseil se félicite des progrès accomplis par la Commission en 2008 pour améliorer son contrôle interne et faire face aux insuffisances des systèmes de contrôle et de surveillance. Il constate que **tous les États membres ont transmis au niveau national approprié des résumés annuels** des audits et déclarations disponibles, en temps utile. Reconnaissant les efforts considérables menés par la Commission pour améliorer ses standards de contrôle interne, le Conseil regrette qu'il n'ait pas encore été possible d'atténuer efficacement le risque d'erreur dans les domaines du développement rural, de la cohésion, de la recherche, de l'énergie et des transports ainsi que de l'aide extérieure, du développement et de l'élargissement. Il estime **qu'il faudra du temps** pour que la simplification des règles et l'amélioration des contrôles de la Commission aient un effet sur la réduction du niveau d'erreurs. Le Conseil rappelle également qu'il faut promouvoir la simplification des procédures de contrôle afin de rendre **le rapport coût-bénéfice plus satisfaisant**, sur la base du modèle unique d'audit. En ce qui concerne la simplification, le Conseil est tout à fait d'accord avec la recommandation de la Cour selon laquelle **la priorité doit être accordée à des conditions d'éligibilité, des structures et des procédures de contrôle simplifiées** dans le cadre de la future législation. Il souligne en outre qu'une attention particulière devrait être portée aux domaines de dépenses pour lesquels un **niveau d'erreur élevé** est constaté, de manière systématique.

Gestion budgétaire : le Conseil note que le niveau d'exécution du budget 2008 est similaire à celui de 2007. Il rappelle qu'il faut éviter la **surbudgétisation** et se cantonner à une budgétisation réaliste dès le stade du projet de budget. Néanmoins, il est d'accord avec la Cour qui fait observer que réduire les crédits pour paiements au moyen de budgets rectificatifs est le signe d'une bonne gestion financière, car cela permet de s'adapter aux changements et de réduire d'autant l'excédent budgétaire. En ce qui concerne les programmes des **fonds structurels pour la période 2000-2006**, le Conseil se félicite que l'exécution des

crédits de paiement soit plus élevée que prévu. Néanmoins, il regrette que l'exécution des crédits de paiement au titre des programmes de cohésion 2007-2013 soit plus faible que prévu et que les crédits de paiement initiaux aient été réduits de 4,5 milliards EUR en raison d'un retard dans la mise en œuvre des programmes.

RAL : le Conseil s'inquiète du niveau global des engagements budgétaires restant à liquider (**RAL**) qui continue d'augmenter. La majeure partie de ces engagements concerne le domaine de la cohésion. Cependant il constate que près de 80% des engagements budgétaires restant à liquider remontent à 2007 et 2008 (RAL récent). En outre, le niveau élevé des engagements budgétaires restant à liquider au titre du Fonds de cohésion, qui représentent environ deux tiers du montant total, s'explique essentiellement par des dispositions réglementaires de la période 2000-2006.

Recettes : le Conseil se réjouit de constater que les déclarations et les paiements des États membres relatifs aux ressources propres, traditionnelles ainsi que les contributions sur la base des données TVA et RNB, ont été exempts d'erreurs importantes. Il note également que le fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance a été globalement satisfaisant.

Le Conseil revient ensuite sur chacun des **domaines budgétaires** et s'exprime comme suit :

- **Agriculture et ressources naturelles** : le Conseil se réjouit de constater que pour première fois, le taux global d'erreur concernant les opérations sous-jacentes aux dépenses déclarées dans ce domaine était inférieur au seuil de signification. Pour les erreurs qui restent, elles concernent essentiellement la précision et, dans une moindre mesure, l'éligibilité des opérations. En conséquence, le Conseil encourage la Commission et les États membres à continuer de remédier aux insuffisances des systèmes, dont la plupart ont été jugés partiellement efficaces par la Cour. Pour remédier aux insuffisances spécifiques, affectant en particulier le RPU (régime de paiement unique) et le RPUS (régime de paiement unique à la surface), le Conseil est d'avis qu'une coopération étroite entre la Commission et les États membres est fondamentale. La fiabilité des bases de données et l'exactitude des procédures administratives seront renforcées essentiellement par la fourniture d'orientations claires et simples, concernant les conditions d'éligibilité, aux entités chargées de la mise en œuvre et aux bénéficiaires. En matière de **recouvrements et de corrections financières**, le Conseil souligne une nouvelle fois qu'un recouvrement efficace et rapide est non seulement un instrument indispensable pour la protection des intérêts financiers de l'Union, mais qu'il constitue une incitation supplémentaire pour les États membres à améliorer leurs systèmes de gestion et de contrôle.

    - **Développement rural** : le Conseil considère que les règles et conditions simplifiées énoncées dans le nouveau cadre réglementaire relatif à la période de programmation 2007-2013, associées à des contrôles plus rigoureux et efficaces, se sont traduites par un taux d'erreur plus faible dans ce domaine, qui reste néanmoins exposé aux erreurs, en raison essentiellement de la complexité inhérente aux règles et conditions en matière de développement rural. Il constate des progrès dans les mesures agroenvironnementales mais souhaite que des efforts soient faits pour **simplifier encore la mise en œuvre**.

- **Cohésion** : conscient que les observations de la Cour portent essentiellement sur la période de programmation 2000-2006, le Conseil s'inquiète de l'estimation de la Cour selon laquelle, de nouveau en 2008, au moins **11% du montant total remboursé** en faveur de projets relevant des politiques de cohésion pour 2000-2006 n'auraient pas dû l'être. Tout en notant qu'aucun cas de fraude potentielle n'a été relevé dans le rapport de la Cour, le Conseil demande à la Commission et aux États membres de remédier à cette situation sans tarder. Il salue le fait que la Commission a déjà pris des mesures correctrices en 2008 mais l'incidence définitive du plan d'action de la Commission ne pourra être évaluée que lorsque le contrôle des remboursements 2007-2013 commencera. Le Conseil est également convaincu qu'une simplification devrait permettre de réduire le niveau d'erreur et la charge administrative. Il encourage la Commission, en coopération avec les

États membres, à faire des propositions concrètes en vue d'une simplification accrue des procédures. En ce qui concerne les **corrections financières**, le Conseil estime que leur application forfaitaire devrait être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés.

- **Recherche, énergie et transports** : globalement, la Commission a renforcé ses systèmes de contrôle et a simplifié ses règles de financement pour ces domaines, ce qui a contribué à réduire le niveau d'erreur. Il regrette toutefois qu'un certain nombre d'opérations contrôlées par la Cour soient toujours entachées d'erreurs importantes. Il est préoccupé par le fait que la plupart des erreurs relevées concernaient le remboursement de coûts inéligibles lors des paiements intermédiaires et finals en faveur de projets relevant du 6ème programme-cadre de recherche. Le type d'erreur le plus courant demeurait le remboursement de dépenses de personnel et de coûts indirects inéligibles. La situation semble toutefois plus favorable pour le 7ème programme-cadre et le Conseil souhaite que dans le cadre de la préparation du 8ème programme-cadre, on accorde une attention particulière aux travaux concernant la simplification des règles de financement.
- **Aide extérieure, développement et élargissement** : le Conseil regrette que les opérations relatives à ce domaine d'action soient toujours affectées par un **niveau significatif d'erreurs** sur le plan de la légalité et de la régularité. Il reconnaît toutefois que la Commission a déployé des efforts considérables pour améliorer les contrôles partout dans le monde. En ce qui concerne les types d'erreurs constatées, le Conseil regrette que les erreurs aient essentiellement concerné l'éligibilité et les procédures de passation de marchés. Il se dit notamment déçu des contrôles effectués au sein d' EuropeAid et dans les projets mis en œuvre par les agences des Nations unies. Il en va de même dans les délégations où les contrôles se sont révélés très aléatoires. Il appelle la Commission à améliorer la gestion et la surveillance au niveau de la DG RELEX et des délégations de la DG AIDCO. Il critique aussi les méthodes employées en matière d'audit.
- **Éducation et citoyenneté** : le Conseil se félicite des nets progrès qui ont été réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre d'opérations dans ce domaine d'action. Toutefois, le Conseil regrette que l'évaluation globale, réalisée par la Cour, d'une sélection de systèmes de surveillance et de contrôle ait mené à la conclusion que ces systèmes n'étaient que partiellement efficaces. Il invite toutes les parties prenantes à continuer à améliorer les systèmes de contrôle et de surveillance. Il appelle à de nouvelles mesures de simplification, notamment l'introduction à grande échelle de paiements forfaitaires. Le Conseil recommande également à la Commission de s'engager dans une surveillance plus étroite du processus de déclarations annuelles ***a posteriori*** et suggère la réalisation de visites de suivi plus approfondies.
- **Affaires économiques et financières** : le Conseil note que, excepté en ce qui concerne les paiements effectués au titre du 6ème programme-cadre de recherche, les opérations relevant de ce domaine d'action sont exemptes d'erreurs significatives. Il constate avec satisfaction que la Commission a pris des mesures importantes afin de remédier aux erreurs et aux déficiences affectant à la fois la régularité des opérations et l'efficacité des systèmes. Il exprime toutefois son inquiétude quant au fait que, pour 2008, la Cour ait estimé que les certificats d'audit, afférents principalement à des projets financés au titre du 6ème programme-cadre, n'étaient que partiellement fiables. Tout en constatant que des mesures ont été prises pour améliorer la qualité des certificats d'audit délivrés au titre du 7ème programme-cadre, il souligne l'importance de cet instrument aux fins de la prévention des erreurs et de leur correction.
- **Dépenses administratives et autres** : globalement, toutes les institutions ont continué, en 2008, à utiliser de manière satisfaisante les systèmes de contrôle et de surveillance, conformément au règlement financier. Le Conseil prend toutefois note des observations formulées par la Cour en ce qui concerne l'inscription au budget de fonds pour le projet dénommé "Secured European System for Automatic Messaging" (SESAME). Il évaluera la situation dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Il s'inquiète des divers problèmes recensés par la Cour au niveau du fonctionnement du nouveau système informatique relatif aux droits individuels (IRIS) destiné à la gestion des droits des agents, notamment au calcul des traitements, utilisé par l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) et exhorte ce dernier à remédier aux insuffisances constatées par la Cour. Il invite enfin la Commission à prendre en considération les observations

formulées par la Cour lors de l'évaluation des modes de fonctionnement du régime et du fonds de pension pour le personnel local dans les délégations de la Commission. Il salue au passage l'engagement pris par la Commission de présenter, au printemps de 2010, une **estimation à long terme des dépenses de pension de l'UE**, comme le demandait le Conseil.