

Décharge 2009: budget général UE, Section III, Commission

2010/2142(DEC) - 28/03/2011

La commission du contrôle budgétaire a adopté le rapport de Jorgo CHATZIMARKAKIS (ALDE, DE) recommandant au Parlement d'accorder la décharge à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2009 ainsi qu'aux directeurs des agences exécutives "Éducation, audiovisuel et culture", "Compétitivité et l'innovation", "Santé et consommateurs", « Réseau transeuropéen de transport » et « Recherche » sur l'exécution de leur budgets respectifs pour l'exercice 2009

La commission recommande également au Parlement européen de clôturer les comptes du budget général de l'Union pour 2009.

Dans une série d'observations générales, les députés font un certain nombre de recommandations dont il faut tenir compte au moment de l'octroi de la décharge.

1) Constat global : les députés se réjouissent de constater que les comptes annuels de l'Union présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union au 31 décembre 2009, ainsi que les résultats des opérations et flux de trésorerie. Ils considèrent toutefois qu'il est anormal que les comptes annuels soient présentés avec des capitaux propres négatifs de 44,7 milliards EUR et se demandent si les montants à appeler auprès des États membres ne devraient pas figurer à l'actif, s'agissant d'un engagement certain concernant les pensions du personnel estimées à 37 milliards EUR.

En ce qui concerne la déclaration d'assurance (la DAS), les députés demandent à la Cour des comptes de lui fournir, à l'avenir, une **DAS unique** relative à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, de la même façon qu'elle le fait pour la fiabilité des comptes.

Légalité et régularité: les députés constatent que si la Commission exécute le budget de l'Union sous sa propre responsabilité, dans la conception actuelle de la "gestion partagée", la plupart des fonctions de gestion sont assurées par des organismes nationaux qui ne sont pas directement responsables au niveau de l'Union et sur lesquels la Commission n'a que des compétences d'exécution limitées. Les députés estiment dès lors que **ces organismes sont directement responsables** au niveau de l'Union devant la Commission. Par conséquent, ils demandent que, pour le contrôle de la gestion partagée, la coopération entre les institutions de contrôle nationales et la Cour des comptes soit accentuée. Ils proposent également que soit étudiée la délivrance, par les institutions de contrôle nationales, des **attestations nationales d'audit sur la gestion des fonds de l'Union qui seraient remises aux gouvernements des États membres**. Les députés rappellent à cet égard que les États membres ont la responsabilité première pour la gestion quotidienne et le contrôle des dépenses de l'Union relevant de la gestion partagée.

En ce qui concerne les autres points de la DAS, les députés relèvent que les paiements dans les groupes de politiques "Agriculture et ressources naturelles", "Cohésion", "Recherche, énergie et transports", "Aide extérieure, développement et élargissement" et "Éducation et citoyenneté" sont affectés par des erreurs notables et que les systèmes de surveillance et de contrôle ne sont que "partiellement efficaces". Ils rappellent que, d'après la Cour, le taux d'erreurs le plus probable se situe entre 2% et 5% pour les groupes de politiques "Agriculture et ressources naturelles" (56,318 milliards EUR), "Recherche, énergie et transports" (7,966 milliards EUR), "Aide extérieure, développement et élargissement" (6,596 milliards EUR) et "Éducation et citoyenneté" (2,153 milliards EUR). Le taux d'erreur le plus probable pour le groupe "Cohésion" (23,081 milliards EUR de remboursement de dépenses certifiées) est supérieur à 5%.

Face à ces problèmes récurrents, les députés demandent à la Commission et aux États membres d'améliorer les taux d'erreur les plus probables lors de l'exécution du budget de l'Union européenne, **l'objectif devant être de ne pas dépasser le seuil de signification et, de la sorte, d'obtenir une déclaration d'assurance positive de la Cour des comptes européenne.** Ils rappellent au passage ses invitations répétées à la Commission tendant à ce qu'elle présente une proposition pour l'introduction de déclarations de gestion nationales obligatoires signées et publiées au niveau ministériel, rendues publiques et dûment vérifiées par un auditeur indépendant. Une telle proposition est attendue pour septembre 2011.

En ce qui concerne la question des recouvrements : les députés se félicitent que la Commission ait réagi aux demandes du Parlement en incluant des informations plus détaillées sur les recouvrements et les corrections financières. Ainsi, pour la politique de "Cohésion", seuls 20% des montants confirmés en 2009 ont été exécutés et des corrections d'un montant total de 2,332 milliards EUR doivent encore être mises en œuvre pour 2009. D'une manière générale, les députés constatent que la grande majorité des corrections en valeur portent sur des corrections financières imposées aux États membres ou aux pays tiers, plutôt que sur des recouvrements auprès de bénéficiaires individuels ayant perçu indûment des fonds de l'Union. Ils estiment ainsi que les futures règles applicables au budget et aux programmes de l'Union devraient disposer que **les fonds de l'Union non dépensés ne doivent pas revenir aux États membres si un État membre n'a pas remboursé à l'Union des sommes indûment reçues.** Au passage, les députés suspectent que dans le système actuel, qui ne comporte pas d'amendes et qui permet de remplacer la plupart des dépenses déclarées inéligibles par la Commission ou par la Cour des comptes, les États membres semblent avoir peu d'intérêt à mettre en place des systèmes de contrôle efficaces qui pourraient entraîner une réduction de leur part, des dépenses de l'Union. Ils réaffirment dès lors que **la réaffectation de dépenses inéligibles ne devrait être autorisée que si elles ont été découvertes par les États membres eux-mêmes.** Les députés approuvent en outre les mesures prises par la Commission pour suspendre immédiatement certains paiements en cas de doute.

Responsabilité et transparence des États membres : face aux différences parfois importantes existant dans les systèmes de contrôles des États membres, les députés demandent à la Commission de fournir des évaluations claires quant aux efforts déployés par les États membres pour détecter des irrégularités, de manière à ce que les États membres qui détectent davantage d'irrégularités en raison de systèmes de contrôle plus pesants ne soient discrédités. Ils demandent dès lors à la Commission d'émettre un avis sur la qualité des autorités nationales d'audit dans la gestion partagée, notamment sur leur technicité et leur indépendance. Les députés demandent en particulier que l'on demande pourquoi certaines erreurs se produisent dans tous les États membres avec plus ou moins la même fréquence et comment y remédier. Ils insistent également sur **la transparence à accorder à la manière dont les dépenses de l'Union sont mises en œuvre dans les États membres.** À cet égard, ils demandent à la Commission de rendre publics les résumés annuels des États membres afin de présenter une image fiable de la performance des États membres en matière de gestion financière.

Risque d'erreur tolérable : même si les systèmes de contrôle ne peuvent pas viser le risque zéro dans tous les secteurs de dépenses, non seulement parce que ce serait extrêmement coûteux, mais aussi parce qu'il est peu probable que le risque zéro puisse jamais être atteint, **les députés estiment qu'il faut faire une différence entre tolérer le risque et tolérer l'erreur.** Ils réaffirment donc que la Commission doit suivre une approche de tolérance zéro vis-à-vis de tous les cas de mauvaise gestion et de fraude. Ils appellent donc la Commission à identifier les insuffisances des systèmes de gestion et de contrôle en vigueur, ainsi qu'à analyser les coûts et avantages des divers changements possibles. Les députés proposent également que soit étudiée la distinction entre le seuil significatif qui est lié à la démarche d'audit et, donc, relevant de l'appréciation de la Cour des comptes et le risque tolérable d'erreur qui est un concept lié au contrôle interne relevant de la responsabilité de la Commission.

Les députés demandent encore :

- le renforcement des services liés au Service d'audit interne (SAI) de la Commission ;
- **la mise en place d'un modèle de contrôle unique dans lequel les audits sont réalisés, enregistrés et présentés suivant une norme commune** (audit unique) ;
- des mesures de transparence avec la mise en place d'un système en ligne unique et détaillé, à savoir une **banque centrale de données** auquel toute personne puisse accéder aisément et permettant à la population d'obtenir sans difficulté une information pleine et entière sur les dépenses de l'Union **par ligne budgétaire et par bénéficiaire** ;
- la révision du système d'évaluation de l'efficacité des programmes de dépenses afin de déterminer s'ils apportent une valeur ajoutée et s'ils utilisent les ressources à bon escient.

Les députés se penchent en outre sur la délicate question de la dénonciation d'abus et demandent en parallèle une révision du statut des fonctionnaires car **certains privilèges et avantages semblent dépassés** (ils demandent notamment que l'on supprime les indemnités de voyage des fonctionnaires liées à la distance et les jours de voyage supplémentaires).

2) Constatations spécifiques : les députés font en outre un certain nombre de commentaires sur chacun des grands groupes de dépenses ayant posé problème au cours de l'exercice 2009

- **Agriculture et ressources naturelles** (56,3 milliards EUR) : si les députés se félicitent de ce que la Commission ait ramené le taux d'erreur à environ 2% ces dernières années, ils notent que ce taux a légèrement augmenté en 2009. Pour les députés, le taux d'erreurs doit diminuer d'année en année et les organismes payeurs doivent être renforcés. Des mesures sont ainsi proposées sur le plan technique pour renforcer la fiabilité des contrôles, renforcer les tâches des organismes de certification, et simplifier les procédures ;
- **Cohésion** (35,5 millions EUR) : les députés rappellent une fois de plus, que la gestion des dépenses de cohésion est partagée avec les États membres qui cofinancent les projets. Ils rappellent que le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour des comptes pour cette rubrique est situé à plus de 5%, un chiffre en constante baisse. Une fois encore, les députés soulèvent le problème de la complexité du cadre réglementaire de la cohésion, faisant intervenir un grand nombre d'intervenants à différents niveaux de pouvoirs. Ils soulignent que le taux estimatif d'erreur est imputable pour l'essentiel à des erreurs concernant l'éligibilité et à des manquements graves aux règles de passation des marchés publics. Ils appellent dès lors les États membres à coopérer avec la Commission pour surmonter ces difficultés. Une fois de plus, les députés insistent sur la responsabilité qui incombe aux États membres qui sont, dans une large mesure, parties prenantes des politiques qu'elles mettent en œuvre en gestion partagée. Ils invitent dès lors la Commission à étudier, dans le cadre de la révision du règlement financier, l'effet de persuasion ou de dissuasion des déclarations de gestion nationales, ainsi que **les avantages et progrès qu'elles pourraient apporter en termes de bonne gestion financière**. Un tel instrument devrait véritablement permettre à la Commission d'assumer la mission qui lui incombe de surveiller les États membres et d'assurer le bon fonctionnement des systèmes nationaux de gestion et de contrôle. L'obligation de publier les déclarations de gestion nationales devraient également favoriser un renforcement du niveau de responsabilité et de « rendre des compte » des autorités nationales.
- **Recherche, énergie et transports** (8 milliards EUR) : les députés rappellent que la majeure partie des dépenses relatives à ce groupe de politiques est exécutée par la Commission dans le cadre d'une gestion centralisée directe. Le taux d'erreur le plus probable se situe entre 2% et 5% et la principale source d'erreur demeure le fait que des projets de recherche donnent lieu au remboursement de dépenses de personnel et de coûts indirects surestimés. Les députés s'inquiètent en particulier de ce que la Cour des comptes ait mis au jour – tant en 2009 qu'en 2008 – des erreurs dans 43% des déclarations de coûts contrôlées. La Commission doit donc faire en sorte que les auditeurs soient sensibilisés aux critères d'éligibilité des coûts déclarés. Ils insistent en outre sur la nécessité de simplifier les règles de financement des travaux de recherche. Ils demandent également à la Commission de solder rapidement les situations passées et d'aborder le 8e PC en optant pour un changement radical d'optique impliquant l'instauration d'un système de bonus qui remplacerait

partiellement le système actuel de paiements d'avance et un accès facilité au capital-risque pour obtenir une efficacité accrue.

- **Aide extérieure, développement et élargissement** (6,6 milliards EUR) : les députés constatent que la majorité des dépenses afférentes à ce domaine relèvent de la gestion centralisée directe de la Commission. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour dans le domaine contrôlé se situe entre 2% et 5%. Pour ce domaine politique, les députés demandent prioritairement la coopération de la Commission avec les pays candidats et les pays candidats potentiels afin d'améliorer effectivement les systèmes de gestion et de contrôle afin de lutter contre la fraude. Si globalement, les systèmes de surveillance fonctionnent bien, les députés appellent spécifiquement plusieurs DG, concernées par la politique extérieure, à revoir leur méthode de contrôle.
- **Éducation et citoyenneté** (2,2 milliards EUR) : pour ce groupe de dépenses à gestion centralisées, les députés constatent que le taux d'erreur affectant les clôtures se situe entre 2% et 5%. Ils invitent la Commission à continuer de renforcer ses contrôles des opérations de clôture afin de garantir la détection et la correction des erreurs et d'éviter que ne se reproduisent des erreurs relevées précédemment.
- **Affaires économiques et financières** (700 millions EUR) : les députés rappellent que la majorité des actions conduites au titre du 6e PC, du 7e PC et du PCI sont financées au moyen d'une convention de subvention avec la Commission et que les subventions sont versées selon les modalités suivantes: une avance à la signature de la convention de subvention, suivie de paiements intermédiaires et finals correspondant au remboursement des dépenses éligibles sur la base des déclarations de coûts présentées par les bénéficiaires. Dans ce contexte, le principal risque en matière de régularité est que les coûts éligibles figurant dans les déclarations soient surestimés et que les systèmes de surveillance et de contrôle de la Commission ne permettent pas de le détecter. Les députés invitent dès lors la Commission à examiner toute une série de mesures destinées à renforcer les contrôles sur les procédures de passation de marchés.

3) Actions prioritaires : les députés invitent la Commission à présenter à la commission compétente du Parlement un plan exposant les mesures qu'elle compte prendre concernant les déclarations de gestion nationales, les éléments complétant la structure de gouvernance de la Commission, l'interruption et la suspension systématiques des paiements, ainsi que la levée de la mesure, et l'amélioration des mécanismes correcteurs. Les députés demandent en particulier une **réforme de la procédure de décharge actuelle**, en mobilisant un débat interinstitutionnel au plus haut niveau, afin notamment de raccourcir les délais liés au processus de décharge.

Les députés insistent également sur les points suivants :

- **la mise en place de déclarations de gestion nationales** conçues comme un instrument assurant une plus grande responsabilisation des autorités nationales à l'égard des dépenses de l'Union en donnant aux parlements nationaux et aux organismes nationaux d'audit la possibilité de contribuer à assurer la légalité, la régularité et l'efficacité des dépenses de l'Union. Ces déclarations devraient être publiées et signées par chaque ministre des finances des États membres (comme cela existe déjà au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède). Une proposition formelle de la Commission devrait notamment être proposée prochainement ;
- **l'amélioration de la structure de gouvernance de la Commission** : la Commission est appelée à compléter sa structure de gouvernance en ajoutant la signature du commissaire responsable au rapport d'activité annuel du directeur général et en faisant signer le rapport de synthèse – qui devrait comporter aussi un "tableau de bord" sur la qualité des contrôles par État membre et par domaine d'action – par le président de la Commission européenne ;
- **l'interruption et la suspension des paiements et la levée de la mesure** : les députés demandent la mise en place d'un système de suspension systématique des paiements dès que des éléments tendent à mettre en évidence l'existence d'une déficience notable dans le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des États membres ;

- **l'amélioration des mécanismes de correction** : la Commission devrait également améliorer les mécanismes de correction destinés à garantir que les conséquences financières des versements indus sont supportées par les bénéficiaires et non par les contribuables;
- **la mise en place d'un évaluateur de performance** : la Commission est appelée à désigner un "évaluateur de performance" chargé de l'élaboration du rapport d'évaluation. Ce rapport devrait être rédigé de manière à rendre claires et lisibles les relations entre les indicateurs de performance clés, leur base juridique et politique, le montant des dépenses et les résultats obtenus. Il devrait être présenté en séance plénière ;
- **une nouvelle logique de dépense** : les députés en appellent enfin à l'instauration d'une nouvelle logique de dépense visant à améliorer la qualité des dépenses et à garantir que les deniers des contribuables de l'Union sont dépensés avec pertinence et sagesse.