

Décharge 2009: budget général UE, Section III, Commission

2010/2142(DEC) - 10/05/2011 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 506 voix pour, 132 voix contre et 20 abstentions une décision destinée à accorder la décharge à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2009. Il a également adopté des décisions séparées octroyant la décharge à chacun des 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.

Dans la foulée, le Parlement clôture les comptes du budget général de l'Union pour 2009.

Le Parlement a par ailleurs adopté par 570 voix pour, 75 voix contre et 13 abstentions, une résolution incluant une série de recommandations dont il faut tenir compte au moment de l'octroi de la décharge. Ces recommandations peuvent se résumer comme suit :

1) Constat global : le Parlement se réjouit de constater que les comptes annuels de l'UE 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. Il considère toutefois qu'il est anormal que les comptes annuels soient présentés avec des capitaux propres négatifs de 44,7 milliards EUR et se demande 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.

DAS : le Parlement demande à la Cour des comptes de lui fournir, à l'avenir, une **déclaration d'assurance (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**: le Parlement constate 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. Il estime dès lors que **ces organismes sont censés être directement responsables** au niveau de l'Union devant la Commission. Le Parlement insiste toutefois sur le fait que cette situation n'exonère pas la Commission de sa responsabilité pour l'exécution du budget de l'Union mais, au contraire, que cela lui impose de se montrer ferme vis-à-vis de tout État membre n'assumant pas ses responsabilités au titre de la gestion partagée. Il considère que, pour ce qui est du contrôle de la gestion partagée, la coopération entre les institutions de contrôle nationales et la Cour des comptes doit être accentuée. Le Parlement propose également que soit étudiée la délivrance, par les institutions de contrôle nationales, d'**attestations nationales d'audit sur la gestion des fonds de l'Union qui seraient remises aux gouvernements des États membres**, selon une procédure interinstitutionnelle appropriée à mettre en place. Le Parlement rappelle 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, le Parlement relève 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". Il

rappelle 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, le Parlement demande 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.** Il rappelle 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 : le Parlement se félicite que la Commission ait réagi aux demandes du Parlement en incluant des informations plus détaillées sur les recouvrements et les corrections financières. D'une manière générale, le Parlement constate 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. Il estime 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, le Parlement suspecte 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. Il réaffirme dès lors que **la réaffectation de dépenses inéligibles ne devrait être autorisée que si elles ont été découvertes par les États membres eux-mêmes.** Le Parlement approuve en outre les mesures prises par la Commission pour suspendre immédiatement certains paiements en cas de doute. Conscient que la suspension des paiements peut parfois compromettre la rapidité d'exécution, le Parlement reste convaincu que lorsque l'existence d'un risque élevé a déjà été établie, la fiabilité devrait l'emporter sur la rapidité.

Responsabilité et transparence des États membres : face aux différences parfois importantes existant dans les systèmes de contrôles des États membres, le Parlement demande 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. Il demande 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. Il demande en particulier si certaines erreurs se produisent dans tous les États membres avec plus ou moins la même fréquence et comment y remédier. La Plénière propose également que **la Cour des comptes effectue des audits occasionnels en suivant un même modèle afin que l'ensemble des 27 États membres fassent l'objet d'un audit d'un domaine politique particulier** permettant une évaluation comparative de la qualité des contrôles. Le Parlement insiste 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, il demande 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, le Parlement estime qu'il faut faire une différence entre tolérer le risque et tolérer l'erreur. Il réaffirme donc que la Commission doit suivre **une approche de tolérance zéro** vis-à-vis de tous les cas de mauvaise gestion et de fraude. Il appelle 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. Il propose 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. Parallèlement, le Parlement regrette que la Commission n'utilise le concept de "risque d'erreur tolérable" que pour gérer le risque d'erreur et pour décider quel niveau des paiements irréguliers devrait être considéré comme acceptable *a posteriori*. Ce concept devrait plutôt consister à inclure dans le règlement financier, une obligation pour la Commission de confronter les propositions de dépenses à une évaluation des risques d'irrégularités.

Le Parlement demande 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.

Statut des fonctionnaires et avantages « dépassés » : dans un amendement adopté en Plénière, le Parlement invite la Commission à revoir les instructions et la formation données au personnel concernant le "Titre II: Droits et obligations du fonctionnaire" du statut des fonctionnaires, afin de veiller à ce que tout le personnel soit parfaitement au fait des dispositions relatives aux « **dénonciations d'abus** ». Le Parlement relève au passage que la dernière réforme du statut n'a pas adapté ses dispositions à un environnement de travail modifié et qu'il contient des privilèges et avantages dépassés qu'il convient de revoir.

2) Constatations spécifiques : le Parlement fait 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 le Parlement se félicite de ce que la Commission ait ramené le taux d'erreur à environ 2% ces dernières années, il note que ce taux a légèrement augmenté en 2009. le Parlement insiste pour que ce taux d'erreurs diminue d'année en année et pour que les organismes payeurs soient 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 milliards EUR) : une fois de plus, le Parlement demande que la gestion des dépenses de cohésion soit partagée avec les États membres qui cofinancent les projets. Il rappelle 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. Il soulève de nouveau le problème de la complexité du cadre réglementaire de la cohésion, faisant intervenir un grand nombre d'intervenants à différents niveaux de pouvoirs. Il souligne également 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. Il appelle dès lors les États membres à coopérer avec la Commission pour surmonter ces difficultés. Pour renforcer la responsabilité des États membres dans **la gestion partagée**, le Parlement invite 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 ;

- **Recherche, énergie et transports** (8 milliards EUR) : le Parlement rappelle que pour ces dépenses, 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. Le Parlement s'inquiète 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. Il insiste en outre sur la nécessité de simplifier les règles de financement des travaux de recherche. Il demande 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 efficience accrue ;
- **Aide extérieure, développement et élargissement** (6,6 milliards EUR) : pour ce domaine politique, le Parlement demande 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 et de lutter contre la fraude. Si globalement, les systèmes de surveillance fonctionnent bien, le Parlement appelle 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, la Commission est appelée 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) : le Parlement rappelle 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. 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. Le Parlement invite 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 : le Parlement invite 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. Le Parlement demande 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 et de telle sorte que le vote en plénière puisse avoir lieu au cours de l'année qui suit l'exercice contrôlé.

Le Parlement insiste 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 réclamées par le Parlement depuis 2005, 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). Le Parlement souligne que le gestionnaire de l'Union, tout comme le gestionnaire national, doit rendre des comptes au sujet des dépenses effectuées, **dans la mesure où le budget est mis en œuvre à raison de 80% environ par les autorités nationales** ;
- **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** : le Parlement demande 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** : le Parlement en appelle 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.