

Décharge 2010: budget général UE, Section III, Commission

2011/2201(DEC) - 02/04/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission du contrôle budgétaire a adopté le rapport de Christofer FJELLNER (PPE, SE) recommandant au Parlement d'accorder la décharge à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2010 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 2010.

La commission recommande également au Parlement européen de clôturer les comptes du budget général de l'Union pour 2010.

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. Parmi celles-ci figurent les actions prioritaires suivantes:

- le contrôle détaillé du recours à des instruments d'ingénierie financière en accordant la priorité à l'analyse et à la transparence de l'exécution de ces instruments ;
- l'amélioration et le renforcement de la fiabilité de la chaîne de responsabilité par la mise en place d'un principe de déclaration politique au plus haut niveau ;
- le réexamen du recours de plus en plus fréquent au mécanisme de préfinancement en limitant le recours ;
- la création d'un mécanisme de sanctions efficaces dans le domaine de la politique de cohésion.

I. Déclaration d'assurance de la Cour des comptes :

- **Fiabilité des comptes – opinion favorable** : les députés notent tout d'abord que les comptes annuels de l'Union pour l'exercice 2010 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation de l'Union au 31 décembre 2010 ainsi que les résultats de ses opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date. Ils relèvent l'attention portée au changement de la politique comptable de la Commission en ce qui concerne les instruments d'ingénierie financière, ce qui indique que le risque d'anomalies significatives subsiste même si les comptes ont reçu une opinion inchangée depuis 2007 ;
- **Légalité et régularité des paiements – opinion défavorable** : ils regrettent profondément que les paiements restent affectés par un niveau significatif d'erreur avec un taux estimé à 3,7%, les députés constatent que les chiffres ont augmenté depuis l'an dernier et attribuent cette évolution principalement à l'augmentation importante du taux d'erreur le plus probable dans le domaine de la cohésion, de l'énergie et des transports (de 7,7%).

II. Questions transversales :

Instruments d'ingénierie financière : les députés rappellent que la Commission soutient le recours plus fréquent aux instruments d'ingénierie financière au cours du prochain cadre financier pluriannuel même si elle reconnaît elle-même qu'il s'agit d'instruments à haut risque. Ces derniers complètent plus qu'ils ne remplacent l'octroi de crédits en présentant l'avantage de pouvoir être mobilisés plus d'une fois. Ils regrettent en particulier qu'il n'existe pas d'obligation officielle de compte rendu et relèvent au passage que des instruments d'ingénierie financière d'une dotation globale de quelque de 8,1 milliards EUR ont été mis

en place et qu'à la fin de 2010, ils avaient bénéficié de quelque 5,2 milliards EUR des programmes opérationnels 2007-2013. D'une manière générale, les députés regrettent **le manque de transparence qui caractérise l'exécution de ces instruments** et l'incertitude liée à leurs bases juridiques. Outre la multiplicité des instruments souvent créés sans coordination suffisante, le risque existe de chevauchements et d'incohérence dans la mise en œuvre des actions et des politiques que ces instruments appuient. Les députés invitent dès lors la Commission à considérer comme **action prioritaire le contrôle détaillé du recours aux instruments d'ingénierie financière**, notamment:

- par une évaluation objective et critique du recours effectué à de tels instruments dans le cadre de la politique de cohésion au cours de la période de programmation 2007-2013 ;
- par une évaluation des risques portant sur divers instruments d'ingénierie financière ;
- par l'achèvement de la collecte d'informations auprès des États membres sur le nombre exact et la taille des fonds spécifiques ou des indicateurs qui les caractérisent ;
- par un compte rendu annuel au Parlement, dans le cadre de la procédure de décharge, du recours aux instruments d'ingénierie financières dans les États membres.

Responsabilité de la Commission et prises de position de ses responsables : une fois encore, les députés soulignent que **la Commission a le primat en matière de gestion des fonds de l'Union en gestion partagée** et a l'obligation d'élaborer des mesures qui assurent la légalité et la régularité ainsi que la bonne gestion financière. Pour les députés, il n'est pas possible pour la Commission de transférer sa responsabilité financière aux États membres, même dans les cas où une faiblesse ou une irrégularité de gestion a été relevée au niveau d'un État membre. Ils notent la relation étroite qui existe entre **la responsabilité ultime de la Commission** dans l'exécution du budget et le contrôle au niveau des États membres. Pour les députés, **la responsabilité financière est et reste indivisible**. Dans ce contexte, les députés soulignent que **le Collège et les commissaires assument la responsabilité finale**. Ils encouragent dès lors la Commission à encore améliorer sa gouvernance d'entreprise et à informer l'autorité de décharge des actions et mesures adoptées. Parmi les mesures proposées, les députés suggèrent que le président de la Commission signe les comptes et proposent une série d'éléments techniques permettant de prouver qu'il assume la responsabilité de la gestion des risques. Plus loin, les députés invitent la Commission à considérer **comme action prioritaire l'amélioration et le renforcement de la chaîne de responsabilité**, entre autre :

- par la communication intégrale, à la commission du contrôle budgétaire, des récapitulatifs annuels des États membres ;
- par une déclaration politique dans laquelle celle-ci assume la responsabilité finale et globale de l'exécution du budget, y compris, en gestion commune;
- par la définition d'instructions obligatoires, exhaustives et pertinentes pour les directions générales, notamment en ce qui concerne l'estimation des taux d'erreur résiduels.

Responsabilité des États membres : les députés rappellent une fois encore que la Commission exécute le budget de l'Union sous sa propre responsabilité mais aussi en coopération avec les États membres. Ils soulignent que les deux domaines politiques sujets aux taux d'erreur les plus élevés ("Cohésion, énergie et transports" et "Agriculture et ressources naturelles") relèvent de la gestion partagée et regrettent que leurs taux d'erreur les plus probables se montent respectivement à 7,7% et à 2,3%. Ils saluent le fait que pour la 1^{ère} fois il soit possible d'identifier où se situe le taux le plus important d'erreurs : il s'agit du FEDER et du Fonds de cohésion au sein desquels 3 États membres (Espagne, Italie et Royaume-Uni) sont responsables de 59% des erreurs quantifiables cumulées décelées et du le FSE au sein duquel 4 États membres (Espagne, Portugal, Royaume-Uni et Allemagne) sont responsables de 68% des erreurs quantifiables cumulées décelées. Les députés rappellent qu'ils ont invité à plusieurs reprises la Commission à présenter une proposition visant à **l'instauration de déclarations de gestion nationales obligatoires émises, publiées et dûment contrôlées** par l'autorité de contrôle compétente dans le cadre de la responsabilité finale globale de la Commission pour l'exécution du budget de l'Union. Pour les députés,

ces déclarations devraient comporter des informations exhaustives sur l'utilisation des fonds de l'Union. Ils proposent que le contenu des déclarations nationales signées au niveau des directions générales soit conforme aux normes internationales d'audit et que ces déclarations soient utilisées par la Cour des comptes dans le cadre de ses audits. Les députés soulignent en outre l'existence de différences importantes entre les États membres en matière d'efficacité administrative de la gestion partagée des recettes et des dépenses, notamment pour la détection des irrégularités. Jusqu'à présent, la Commission a toujours contrôlé *a posteriori* et n'a donc pas réalisé d'analyses des tendances pour pouvoir identifier les domaines à risque. Les députés appellent dès lors la Commission à utiliser **la méthode d'analyse des tendances** pour identifier les risques financiers et améliorer l'efficacité administrative des États membres. Les députés mettent notamment en avant, les cas de la **Bulgarie et de la Roumanie** où des fraudes de grande ampleur ont été détectées ainsi que des cas de corruption à haut niveau. Ils demandent dès lors à la Commission qu'elle exige inconditionnellement (notamment du gouvernement roumain) de ces pays des efforts pour développer une jurisprudence uniforme dans les affaires concernant les marchés publics.

Préfinancements : tout en reconnaissant la nécessité des préfinancements pour la mise en œuvre fluide des projets, les députés notent leur influence dans les domaines "Aide extérieure, développement et élargissement" et "Recherche et autres politiques internes". Ils estiment qu'en versant d'importantes sommes au titre du préfinancement, **la Commission prend un risque financier accru**, par exemple en cas d'insolvabilité des bénéficiaires, de même qu'en matière de légalité et de régularité des dépenses puisque l'acceptation des coûts déclarés par les bénéficiaires est reportée à une date ultérieure. Pour prévenir les irrégularités et éviter de corriger des paiements indus *a posteriori* par des recouvrements, les députés invitent la Commission à considérer comme une **action prioritaire le réexamen du recours accru au préfinancement** en fixant notamment le volume des préfinancements dans les différents programmes à un niveau qui permet de garantir la disponibilité des fonds nécessaires au bénéficiaire pour démarrer son projet tout en préservant également les intérêts financiers de l'Union et en veillant à en informer le Parlement.

Engagements budgétaires restant à liquider (le RAL) : les députés rappellent que les engagements budgétaires restant à liquider sont des crédits d'engagement ouverts, mais non encore versés et qu'ils proviennent essentiellement des programmes pluriannuels (cohésion, par ex.). Ils font observer qu'un niveau important d'engagements restant à liquider peut être le révélateur de difficultés rencontrées par les États membres dans l'absorption des montants accordés. Le RAL a ainsi augmenté de 10% en 2010 pour atteindre **194 milliards EUR**. Des risques importants existent sur la perte éventuelle de montants colossaux. C'est pourquoi, les députés invitent la Commission à communiquer des informations sur le volume du RAL par État membre afin d'identifier les domaines à risque en termes d'utilisation des crédits.

Contribution budgétaire aux agences et entreprises communes : les députés évoquent la contribution de l'Union pour l'exercice 2010 qui a dépassé les 620 millions EUR pour les agences décentralisées et 500 millions EUR pour les entreprises communes. Ces sommes étant loin d'être négligeables, c'est pourquoi, les députés attendent de la Commission, en cette période de crise financière, qu'elle évite d'augmenter le budget des agences, **voire qu'elle envisage une réduction de la contribution de l'Union à leurs budgets** au terme d'une évaluation de ses priorités. Les députés demandent également à la Commission de communiquer au Parlement une vue d'ensemble des critères et des mécanismes de vérification utilisés pour éviter les conflits d'intérêts et des cas de "pantouflage" dans les agences et les entreprises communes.

Le budget de l'Union et la crise financière et budgétaire : face à la crise financière et budgétaire qui perdure dans les États membres et à la difficulté à laquelle sont confrontés la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, le Portugal et la Roumanie, les députés rappellent que ces pays bénéficient de prêts garantis par l'Union au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements (le montant des prêts versés au 31 décembre 2010 s'élève à environ 12 milliards EUR). Or, la Cour des comptes n'a pas suffisamment prêté attention à ces nouveaux défis pour l'Union dans son rapport annuel 2010. Ils rappellent qu'aucun fonds de garantie n'a été mis en place pour protéger le budget des appels concernant ces garanties et invitent dès lors la Commission à évaluer dans quelle mesure il serait nécessaire de mettre en place un fonds de

garantie destiné à couvrir les pertes éventuelles de façon semblable au Fonds de garantie relatif aux actions extérieures dans le but de protéger le budget de l'Union. Ils estiment par ailleurs que **plus la situation financière de certains États membres s'aggrave, plus ces États membres auront de difficulté à contribuer au budget de l'Union**, ce qui met en péril les recettes du budget de l'Union provenant des "États membres en difficulté". Ils critiquent par ailleurs l'invocation de l'article 122 du traité FUE par le Conseil en 2010 pour la création de l'Instrument européen de stabilité (FESF) car ce dernier ne comporte **aucun élément de contrôle démocratique par le Parlement** et ne confère aucun droit de contrôle à la Cour des comptes. Ils invitent donc une nouvelle fois le Conseil et les États membres à prévoir des dispositions appropriées dans le statut du MES pour permettre l'audit public extérieur de cet instrument. Ils appellent en outre la Commission à faire rapport au Parlement et au Conseil, deux fois par an, sur le risque encouru par le budget de l'Union en raison de la garantie accordée au FESF.

Transparence : une fois de plus, les députés soulignent le rôle essentiel de la transparence dans la responsabilité de l'utilisation des deniers publics et rappellent qu'il s'agit de l'un des principaux instruments permettant d'assurer la légalité et la régularité des dépenses. Ils demandent à nouveau que **toutes les subventions accordées par l'Union soient répertoriées dans une base de données conviviale en ligne** respectant la législation sur la protection des données, et prévoyant l'acceptation, par le bénéficiaire, de la publication de ses coordonnées de base. Or, dans le domaine de la politique de cohésion, le système actuel ne garantit pas la transparence intégrale des bénéficiaires du FEDER et du Fonds de cohésion. Des améliorations sont donc attendues dans ce cadre, dans le contexte du prochain cadre financier.

Méthode d'élaboration de la déclaration d'assurance : les députés constatent que la Cour des comptes applique une méthodologie commune pour quantifier les erreurs affectant la passation des marchés publics dans les deux domaines que sont l'agriculture et les ressources naturelles, d'une part, et la politique de cohésion, d'énergie et des transports, de l'autre. Ils demandent dès lors à la Commission et à la Cour des comptes d'harmoniser le traitement des erreurs affectant la passation des marchés publics dans ces deux domaines politiques et de présenter à la commission compétente du Parlement un rapport sur les progrès accomplis pour la fin de 2012 au plus tard.

III. Points particuliers

Performance: le budget de l'Union – obtenir des résultats : les députés se réjouissent de la nouvelle partie du rapport annuel de la Cour des comptes intitulé "Le budget de l'UE: obtenir des résultats", dans lequel la Cour des comptes présente ses observations sur l'autoévaluation, par la Commission, de sa propre performance dans ses rapports annuels d'activité. Ils estiment que ces importantes constatations démontrent que **le Parlement ne peut pas se fier entièrement aux rapports sur la performance de la Commission**. Ils invitent dès lors la Cour des comptes à envisager la possibilité d'intégrer cette nouvelle perspective de la performance des différents groupes de politiques dans les chapitres concernés du rapport annuel. Pour sa part, la Commission est invitée à renforcer son travail d'autoévaluation.

Les députés reviennent ensuite sur chacune des politiques prise individuellement et s'expriment comme suit :

- **Cohésion, énergie et transports – conclusion défavorable** : les députés expriment leur inquiétude devant l'augmentation du taux d'erreur, qui atteint 7,7%, dans le groupe de politiques "Cohésion, énergie et transport" et demandent à la Cour des comptes de présenter des taux d'erreur séparés, et non sous forme agrégée, pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion, le Fonds social européen, l'énergie et les transports. Ils déplorent notamment que, année après année, le non-respect des règles de passation des marchés publics soit à l'origine d'une part importante des erreurs. Ils invitent dès lors la Commission à poursuivre la réforme en cours dans le domaine de la passation des marchés publics en tenant compte de ces résultats inquiétants et à assurer un suivi rigoureux des infractions.

Plusieurs autres problèmes sont évoqués :

- la faiblesse de certains contrôles ;
- le fait que Commission n'ait pas le pouvoir d'infliger des sanctions aux États membres ou aux régions qui, à plusieurs reprises, n'ont pas correctement mis en œuvre les Fonds structurels et le Fonds de cohésion;
- le taux d'erreur dans le domaine de la cohésion, notamment dans le secteur de la politique régionale, lequel a augmenté en dépit du recours accru aux interruptions financières ;
- l'efficacité toute relative des corrections financières car certains n'ont qu'un caractère "virtuel" sans grand effet de sanction (ainsi, les corrections financières effectuées en 2010 n'ont donné lieu à une réduction financière que dans environ 20% des cas).

Les députés invitent dès lors la Commission à considérer comme **action prioritaire** d'apporter son soutien au Parlement dans l'action qu'il mène, dans le cadre de la procédure législative ordinaire relative à la proposition de règlement portant [dispositions communes relatives aux fonds structurels](#), à mettre en place des mécanismes de sanctions efficaces afin que la Commission ait les moyens d'assumer la responsabilité finale qui lui incombe pour l'exécution du budget. Cette approche passerait par les éléments suivants: i) la réduction nette des financements pour toutes les corrections financières imposées par la Commission ; ii) l'obligation pour les États membres de recouvrer les dépenses inéligibles auprès des bénéficiaires finals et non pas auprès des contribuables nationaux ; iii) la récompense aux États membres qui respectent les règles ; iv) l'application de sanctions si nécessaire allant jusqu'à l'interruption des projets...

- **Agriculture et ressources naturelles – conclusion mitigée** : les députés rappellent que le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) doit normalement garantir que les paiements soient versés aux agriculteurs de manière correcte et traçable, ce qui ne semble pas être le cas. Ils encouragent donc la Commission à réduire encore la durée de la procédure d'apurement de conformité tout en veillant à la préservation du droit de réponse des États membres. Ils réaffirment également que les fonds agricoles indûment versés **doivent être recouvrés auprès des bénéficiaires finals** dans toute la mesure du possible afin d'éviter que les contribuables n'aient à payer deux fois. Ces systèmes de recouvrement doivent également être analysés.

- **Aide extérieure, développement et élargissement – conclusion mitigée** : les députés constatent que, dans l'ensemble, le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour des comptes s'élève à 1,7% pour ce groupe de politiques, mais avec des variations parfois importantes pour certains paiements. Les députés mettent notamment en évidence **les risques liés à l'appui budgétaire** (risque lié à l'efficacité de l'aide et risques de fraude et de corruption). Les députés appellent notamment EuropeAid à achever dans les meilleurs délais ses travaux d'élaboration d'une méthodologie de calcul du taux d'erreur résiduel qui pourrait subsister après la réalisation de tous les contrôles.

D'autres recommandations plus techniques sont faites telles que :

- le fait d'autoriser le chef d'une délégation de l'Union à déléguer, à titre temporaire, ses fonctions d'ordonnateur si nécessaire ;
- la nécessité pour les agences des Nations unies d'octroyer aux de bailleurs de fonds intergouvernementaux les mêmes droits d'accès aux rapports d'audit interne que ceux dont disposent les États membres des Nations unies.

- **Recherche et autres politiques internes – conclusion mitigée** : pour ce groupe de politiques, particulièrement caractérisé par les préfinancements, les députés indiquent que le taux d'erreur représentatif sans préfinancements, sur une base pluriannuelle, est de 3,4% pour le 6e programme-cadre et de 4%, pour le 7^e programme-cadre. Ils constatent que la Commission simplifie autant que possible les procédures de contrôle *ex ante* afin de faciliter le traitement des paiements, avec pour conséquence que **seules les obligations administratives et les vérifications arithmétiques peuvent être exécutées**, ce qui

peut laisser des doutes sur la légalité de certaines opérations. Il faut donc trouver la bonne mesure entre facilitation des paiements et contrôle de l'éligibilité des coûts déclarés.

IV. Considérations particulières : les députés font enfin une série de considérations particulières sur la mise en œuvre de politique sectorielle de la Commission:

- **politique en matière de développement** : constatant le manque d'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission, les députés encouragent cette dernière à élaborer une méthodologie cohérente qui permette aux directions générales de calculer le taux d'erreur résiduel et respecter les normes de contrôle les plus élevées possibles ; des efforts tout particuliers sont attendus : i) dans l'aide apportée par l'Union dans le domaine de l'éducation de base en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, ii) pour contrer la fraude généralisée par le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme au Mali, en Mauritanie, à Djibouti et en Zambie ; iii) améliorer la participation des parlements des pays partenaires et de la société civile à la mise en œuvre des projets ;
- **politique d'emploi et affaires sociales** : rappelant que l'utilisation correcte des fonds par les États membres doit être assuré, les députés demandent à la Cour des comptes de présenter des taux d'erreur séparés pour le FEDER et le FSE, et non sous forme agrégée;
- **politique du marché intérieur et de protection des consommateurs** : constatant le fait que la complexité des règles constituait une source majeure d'erreurs dans le chapitre "Recherche/autres politiques", les députés appellent la Commission à améliorer l'équilibre entre simplification et contrôle afin de réduire la charge administrative des PME;
- **politique des transports et du tourisme** : les députés demandent à la Commission de présenter, chaque année, des listes de projets d'infrastructures de tourisme et de transport cofinancés grâce au Fonds de cohésion et aux fonds régionaux, et de permettre à d'autres institutions et aux contribuables de disposer d'information sur le cofinancement par l'UE;
- **politique étrangère** : les députés estiment qu'au-delà des efforts nécessaires pour améliorer la régularité des paiements, la Commission devrait effectuer des évaluations systématiques sur la base du rapport coût-bénéfice. Ils soulignent néanmoins que **le rapport coût-bénéfice ne peut pas toujours être considéré, en tant que tel, comme un critère suffisant d'évaluation du bien-fondé de l'aide fournie par l'Union dans un pays tiers**, comme, par exemple, les intérêts stratégiques de l'Union, la nécessité de la présence de l'Union sur le terrain ou la réalisation de projets et actions dans le droit fil des valeurs et principes fondamentaux de l'Union;
- **politique de développement régional** : les députés regrettent que la politique régionale soit, parmi les catégories de dépenses de l'Union, un domaine sujet à erreur. Ils soulignent que le non-respect des règles relatives aux marchés publics et des règles d'éligibilité représente une proportion élevée du taux estimatif d'erreur (31% et 43% respectivement). Ils soulignent la nécessité pour la Commission de simplifier les règles afin de garantir des procédures plus conviviales et de ne pas dissuader les bénéficiaires potentiels de participer aux projets ; les autorités des États membres devraient en outre être aidées en formant mieux leur personnel de contrôle ;
- **politique de la pêche** : les députés insistent enfin sur la nécessité de suivre efficacement les actions financées par l'Union pour l'appui sectoriel des accords internationaux de pêche ; d'une manière générale, ils souhaitent être mieux associés à la politique de la pêche, en raison de son rôle législatif et budgétaire.