

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

2012/2167(DEC) - 06/09/2012

OBJECTIF : présentation du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2011 (section III - Commission).

CONTENU : la Cour des comptes a publié son 35^{ème} rapport annuel sur l'exécution du budget général de l'Union pour l'exercice 2011.

Ce rapport présente une structure en deux parties :

- une première partie consacrée aux travaux de la Cour relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la régularité des opérations,
- une deuxième partie se concentrant sur les constatations d'audit relatives aux recettes et aux dépenses de l'UE (par groupes de politiques) et sur l'analyse des dépenses des autres institutions et organes de l'Union européenne.

La déclaration d'assurance (la DAS) concernant la fiabilité des comptes annuels de l'UE ainsi que la légalité et la régularité des opérations constitue l'élément central de ce rapport.

DAS : les paiements, encore affectés d'un niveau significatif d'erreurs: les comptes 2011 présentent fidèlement la situation financière de l'Union européenne ainsi que les résultats de ses opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice écoulé. Les recettes et les engagements étaient exempts d'erreur significative. **Les paiements, toutefois, étaient affectés par un niveau significatif d'erreur, avec un taux d'erreur estimé de 3,9% pour l'ensemble du budget de l'UE, soit un niveau d'erreur proche de celui de l'exercice 2010, où il atteignait 3,7%.**

Principaux messages associés à la DAS de la Cour des comptes : en 2011, l'Union européenne a dépensé 129,4 milliards EUR, dont près de 80% ont été consacrés à l'agriculture et aux politiques de cohésion, domaines où la Commission et les États membres se partagent la mission d'exécuter le budget de l'UE. **La Cour a relevé trop de cas dans lesquels les fonds de l'UE n'ont pas permis d'atteindre l'objectif visé ou n'ont pas été utilisés de manière optimale.**

Caractéristiques par groupe de politiques : la Cour relève que le taux estimatif d'erreur calculé par groupes de politiques se présentait comme suit :

- Agriculture: soutien du marché et aides directes : 2,9% ;
- Développement rural, environnement, pêche et santé : 7,7% ;
- Politique régionale, énergie et transports : 6% ;
- Emploi et affaires sociales : 2,2% ;
- Relations extérieures, aide extérieure et élargissement : 1,1% ;
- Recherche et autres politiques internes : 3% ;
- Dépenses administratives et autres : 0,1%.

Le nombre de réserves émises par la Commission a augmenté et le montant considéré comme à risque par les directeurs généraux de la Commission est passé de 0,4 milliard EUR en 2010 à 2 milliards en 2011. Cela montre que la Commission reconnaît que le risque d'erreur est élevé dans certains domaines, comme le développement rural, la cohésion et la recherche.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes : la Cour estime parallèlement que les engagements sous-jacents aux comptes de 2011 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers. Il en va de même pour les recettes.

Comme les années précédentes, ce sont les paiements qui **empêchent de rendre une DAS pleinement favorable**.

Systèmes de contrôle : globalement, les systèmes de contrôle examinés n'étaient que **partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements** et ils ne donnent pas leur pleine mesure en matière de prévention ou de détection et de correction des erreurs. Plusieurs cas de contrôles défaillants ont été relevés. **La Cour estime dès lors que les autorités nationales doivent s'engager davantage dans la gestion et le contrôle des fonds de l'UE.**

L'autoévaluation, par la Commission, de sa propre performance, évolue et montre des signes d'amélioration encourageants par rapport aux exercices précédents. Cependant, les audits de la performance réalisés par la Cour en 2011 ont mis en évidence un **manque d'évaluations fiables des besoins**, des faiblesses dans la conception des programmes qui gênent l'établissement de rapports sur les résultats et les impacts, ainsi que la nécessité pour la Commission de démontrer la valeur ajoutée européenne.

Gestion budgétaire : l'exécution du budget 2011 de l'UE a donné lieu à un excédent budgétaire d'1,5 milliard EUR à la fin de l'exercice (contre 4,5 milliards en 2010), ce qui montre la mesure dans laquelle le budget n'a pas été dépensé. S'agissant des trois principaux Fonds du cadre financier pluriannuel intitulé «Cohésion pour la croissance et pour l'emploi» (à savoir le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion), le nombre des demandes de paiement présentées par les États membres a augmenté vers la fin 2011. **Le montant des paiements budgétaires aurait pu être plus élevé de 5 milliards EUR** si cette augmentation avait été correctement anticipée et des crédits suffisants mis à disposition.

Le RAL : le total des engagements restant à liquider a augmenté de 13 milliards EUR (6,7%) pour atteindre **207 milliards EUR en 2011**, soit l'équivalent de 2,7 années de paiements sur la base du taux d'exécution de 2011. Deux tiers des engagements budgétaires restant à liquider concernent la cohésion, ce qui représente 3,2 années de paiements dans ce domaine (soit 136 milliards EUR) au taux d'exécution de 2011. Le fait que le montant cumulé des engagements restant à liquider est nettement plus élevé pour la période de programmation 2007-2013 qu'il ne l'était au même stade de la période précédente s'explique, dans une large mesure, par le démarrage et la mise en œuvre tardifs des programmes de dépenses correspondants.

Analyse de l'exécution budgétaire par groupes de dépenses et recommandations de la Cour :

- **Agriculture** (43,8 milliards EUR) : comme en 2010, environ trois quarts des erreurs quantifiables sont des «erreurs de précision», la plus fréquente étant la **surdéclaration de terres par les bénéficiaires sollicitant une aide financière de l'UE**. Le plus souvent, les montants concernés par les erreurs ne dépassent pas 5% de l'aide sollicitée, mais il arrive qu'ils soient plus importants. L'efficacité des systèmes de contrôle – y compris le système intégré de contrôle et de gestion (SIGC) – pâtit de l'inexactitude de certaines données enregistrées dans les différentes bases de données ainsi que d'erreurs commises par les organismes payeurs lors du traitement administratif des demandes. Les données inexactes concernant **les terres fournies par les bénéficiaires ou issues des registres fonciers des États membres** constituent une source d'erreur importante. De plus, certaines déficiences graves des systèmes signalées dans les rapports annuels précédents subsistent ;
- **Développement rural, environnement, pêche et santé** (13,9 milliards EUR) : les paiements effectués pour ce groupe de politiques concernent le Feader à hauteur de 88%. Les dépenses

couvrent en priorité des mesures liées à la surface (comme les paiements agroenvironnementaux et les paiements compensatoires destinés aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels) et d'autres mesures non liées à la surface. Le taux d'erreur le plus probable concernait essentiellement le caractère éligible des dépenses relevant des mesures non liées à la surface. Pour 10 des 43 paiements relatifs aux régimes agroenvironnementaux, les agriculteurs n'avaient pas respecté les engagements agroenvironnementaux qu'ils avaient pris. Une ou plusieurs infractions aux règles de la conditionnalité affectaient 26 des 73 paiements subordonnés au respect d'obligations en la matière. Dans le domaine du développement rural, l'audit des systèmes de contrôle a permis de constater que les contrôles administratifs et **les contrôles sur place ne sont pas suffisamment rigoureux pour atténuer le risque que des dépenses inéligibles soient déclarées**. Dans le domaine de la pêche, la Cour a constaté que le contrôle insuffisant des captures de poisson entraînait des dépenses imprévues ;

- **Politique régionale, énergie, transports** (34,8 milliards EUR) : ces dépenses concernent la politique régionale (94% des dépenses), principalement financée par le FEDER et le Fonds de cohésion. La Cour a constaté des manquements graves aux règles applicables en matière de passation de marchés publics. Ces erreurs affectaient un quart des opérations contrôlées. La valeur cumulée des 298 marchés publics audités est estimée à 6,7 milliards EUR. Le deuxième type d'erreurs le plus fréquemment constatées concernait des paiements inéligibles en faveur de projets ne respectant pas les conditions requises. La Cour est d'avis que, pour 62% des opérations affectées par une erreur, **les autorités des États membres disposaient d'informations suffisantes pour déceler et corriger au moins une partie des erreurs avant de certifier les dépenses et de les communiquer à la Commission**. S'agissant de la politique régionale, la Cour a constaté des faiblesses affectant les vérifications en matière de gestion, en particulier lors des «contrôles de premier niveau» effectués par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires. La Cour a constaté que les procédures relatives à la clôture des programmes de la période de programmation 2000-2006 avaient été mieux préparées par la Commission et les États membres que pour les programmes pluriannuels précédents, mais elle a également relevé des faiblesses. Plus généralement, les audits de la Cour ont montré qu'il n'existait **aucune garantie que les mécanismes de corrections financières permettent de compenser de façon appropriée les erreurs détectées**. Rien ne permet d'attester non plus que les mécanismes de correction financière se traduisent par des améliorations durables des systèmes, permettant d'éviter que les erreurs ne se reproduisent ;
- **Emploi et affaires sociales** (10,3 milliards EUR) : ces dépenses visent essentiellement à lutter contre le chômage, à développer les ressources humaines et à faciliter l'intégration sur le marché du travail. Le Fonds social européen (FSE) est le principal instrument de mise en œuvre de cette politique. La plupart des erreurs constatées – environ 73% du taux estimatif d'erreur – concernaient le remboursement de coûts inéligibles, en raison de l'inéligibilité des participants à une formation, de l'inéligibilité des bénéficiaires ou de l'inéligibilité/la surdéclaration des dépenses de personnel. Les résultats de l'audit de la Cour montrent que des faiblesses affectent les systèmes de gestion et de contrôle établis par les États membres, et plus particulièrement les «contrôles de premier niveau» relatifs aux dépenses. La Cour a constaté que, pour 76% des opérations du FSE affectées par une erreur, les autorités des États membres disposaient d'informations suffisantes pour déceler et corriger au moins une partie des erreurs avant de certifier les dépenses et de les communiquer à la Commission ;
- **Aide extérieure, développement, élargissement** (6,2 milliards EUR) : dans ce domaine, toutes les erreurs ont été constatées dans les paiements intermédiaires et finals. Elles consistent en des dépenses inéligibles encourues au niveau du bénéficiaire final: dépenses encourues en dehors de la période d'éligibilité, inclusion de dépenses inéligibles (par exemple, TVA, coûts de personnel et frais généraux injustifiés) dans les demandes de remboursement de frais concernant les projets et dépenses sans pièces justificatives appropriées. Le fait que des dépenses inéligibles, déclarées par les bénéficiaires finals de subventions ou par des prestataires de services, ont fait l'objet d'un paiement de la Commission montre que les contrôles exercés par cette dernière à des fins de prévention et de détection préalablement aux paiements ne sont pas pleinement efficaces. La Cour a

constaté, d'une part, que le nombre des visites sur place et des tests directs des dépenses déclarées était insuffisant et que leur étendue était limitée et, d'autre part, que la qualité des vérifications de dépenses réalisées pour le compte des bénéficiaires était insuffisante ;

- **Recherche et autres politiques internes** (10,6 milliards EUR) : les principaux éléments du groupe de politiques couvert par cette appréciation spécifique sont les programmes-cadres (PC) dans le domaine de la recherche (56% du montant total des dépenses opérationnelles). La principale source d'erreur réside dans la surdéclaration de coûts par les bénéficiaires pour des projets financés sur les PC de recherche. Les erreurs ont été constatées au niveau des **frais de personnel**, des autres frais directs, ainsi que des coûts indirects. L'évaluation des systèmes de contrôle effectuée par la Cour a révélé des erreurs dans **81% des projets audités** pour lesquels un certificat d'audit favorable avait été délivré ;
- **Dépenses administratives et autres** (9,8 milliards EUR) : dans ce secteur de dépenses, les erreurs et les faiblesses ont été détectées lors de l'examen de calculs et de paiements d'indemnités à caractère social, ainsi que de contrats de travail conclus avec des agents non permanents. La Cour a également relevé, dans des procédures de passation de marchés, plusieurs insuffisances portant sur l'application des critères de sélection et d'attribution, qui ont influé sur les résultats de la procédure.

Recommandations de la Cour des comptes : pour chacun de ces domaines de dépenses, la Cour fait une série de recommandations ciblées destinées à améliorer la gestion financière de l'UE. Cette amélioration s'avère particulièrement indispensable vu la pression s'exerçant sur les finances publiques de l'Union et des États membres. Les dépenses doivent donc s'effectuer de manière encore **plus efficiente et mieux ciblée**.

Pour leur part, les États membres doivent s'accorder sur de meilleures règles en matière d'utilisation des fonds de l'UE, et la Commission doit veiller à ce que ces règles soient correctement appliquée afin d'apporter au budget de l'UE une réelle valeur ajoutée pour les citoyens.