

Décharge 2012: budget général UE, Commission européenne et agences exécutives

2013/2195(DEC) - 05/09/2013

OBJECTIF : présentation du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2012.

CONTENU : la Cour des comptes a publié son 36^{ème} rapport annuel sur l'exécution du budget général de l'Union pour l'exercice 2012.

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 : le principal enseignement de la Déclaration d'assurance 2012 réside dans le fait que **les paiements de tous les groupes de politiques étaient affectés d'un niveau significatif d'erreurs**: la Cour estime que les comptes consolidés de l'Union européenne **présentaient fidèlement**, dans tous leurs aspects significatifs, **la situation financière de l'Union** au 31 décembre 2012. Elle conclut également que :

- 1) les recettes de l'UE sous-jacentes aux comptes de 2012 étaient légales et régulières ;
- 2) les engagements sous-jacents aux comptes de 2012 étaient également légaux et réguliers ;
- 3) les systèmes de contrôle et de surveillance n'étaient que partiellement efficaces pour garantir la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes. **Tous les groupes de politiques qui couvraient les dépenses opérationnelles ont été affectés par un niveau significatif d'erreur**. Selon les estimations de la Cour, le **taux d'erreur le plus probable pour les paiements comptabilisés en charges** sous-jacents aux comptes était de **4,8%**.

Principaux messages associés à la DAS de la Cour des comptes : le taux d'erreur estimé pour l'ensemble des dépenses au titre du budget de l'UE a une nouvelle fois augmenté, passant de 3,9% en 2011 à 4,8% en 2012. Ce taux d'erreur estimatif a augmenté chaque année depuis 2009, après trois années de baisse consécutives ;

- **les domaines les plus touchés** : le **développement rural, l'environnement, la pêche et la santé** restent les domaines les plus exposés aux erreurs, avec un taux d'erreur estimé à **7,9%**. Il est suivi par le domaine de dépenses Politique régionale, énergie et transports, avec un taux d'erreur estimé à 6,8% ;

- les erreurs concernent généralement des paiements effectués en faveur de bénéficiaires ou au titre de projets éligibles, ou pour des achats de services, de biens ou des investissements réalisés **sans que les règles de passation de marchés publics aient été respectées** ;

- l'écart substantiel entre crédits pour engagements et crédits pour paiements, associé à **une sous-utilisation considérable des crédits au début de période de programmation**, a entraîné une accumulation d'engagements inutilisés équivalant à deux ans et trois mois (217 milliards EUR fin 2012). Cette situation exerce une pression sur le budget pour les crédits de paiement. Pour y remédier, la Cour indique qu'il est essentiel que la Commission planifie à moyen et à long terme ses besoins en matière de paiement ;

- dans un grand nombre de domaines du budget de l'UE, le cadre législatif est complexe et la performance n'est pas suffisamment prise en considération. Les propositions relatives à l'agriculture et à la cohésion pour la période de programmation 2014-2020 restent principalement fondées sur les intrants (et donc axées sur les dépenses) ; elles sont par conséquent encore **centrées sur la conformité aux règles plutôt que sur la performance**.

Autres caractéristiques de l'exécution budgétaire 2012 : en 2012, l'Union a été confrontée à plusieurs défis en matière de gestion financière dans le cadre de l'exécution de son budget. Elle a, entre autres, dû faire face à un nombre croissant de paiements finals, étant donné que le cadre financier touche à sa fin, ainsi qu'aux effets de la pression exercée sur les finances nationales.

En 2012, l'UE a dépensé 138,6 milliards EUR, dont quelque 80% sont gérés conjointement par la Commission et les États membres. La Cour s'est montrée **critique envers les autorités des États membres** lorsque celles-ci disposaient de **suffisamment d'informations** pour **détecter et corriger les erreurs** avant de demander un remboursement sur le budget de l'UE. Avec les règles en vigueur pour la période de dépenses en cours (2007-2013), **les États membres ne sont pas fortement incités** à utiliser plus efficacement les systèmes de gestion financière. Par exemple, pour les dépenses de cohésion, il est possible de retirer et de remplacer les demandes erronées sans que les montants provenant du budget de l'UE en soient diminués.

RAL : alors que l'UE s'apprête à mettre en œuvre les programmes de dépenses du cadre financier 2014-2020, un nombre considérable d'engagements financiers provenant d'exercices antérieurs restent donc encore à liquider (le «RAL»). Cela contribuera à augmenter la pression sur les flux de trésorerie de l'UE et pourrait accroître le risque d'erreur au cours des prochaines années. Il importe donc que les institutions de l'Union et les États membres en tiennent compte.

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

- **Agriculture** (44,5 milliards EUR) : dans le domaine de l'agriculture, la majorité des dépenses sont calculées sur la base de la superficie des terres agricoles. Bon nombre d'erreurs quantifiables résultent d'inexactitudes dans les déclarations présentées par les bénéficiaires. Les erreurs les plus fréquentes sont des **surdéclarations de surfaces**. La Cour souligne à cet égard qu'en Espagne, en Autriche et au Portugal, certaines terres déclarées et ayant donné lieu à des paiements en tant que pâturages permanents étaient en réalité couvertes, totalement ou en partie, par des rochers, de la forêt ou des buissons, ce qui devait les exclure du bénéfice de l'aide de l'UE. La Cour a en outre constaté que des infractions affectaient **16%** des opérations subordonnées au respect d'obligations en matière **de conditionnalité**. La Cour recommande dès lors à la Commission et aux États membres d'intensifier leurs efforts pour faire en sorte que : i) le caractère éligible des terres et en particulier les pâturages permanents soient enregistrés correctement dans le SIPA ; ii) des mesures correctrices soient prises lorsqu'il apparaît que les systèmes administratifs et de contrôle et/ou les bases de données du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ne sont pas satisfaisants ou sont obsolètes ; iii) les contrôles sur place soient d'une qualité suffisante pour permettre de déterminer la surface éligible de manière fiable.
- **Développement rural, environnement, pêche et santé** (15 milliards EUR) : les paiements effectués concernent essentiellement le Feader. La gestion des dépenses est partagée avec les États

membres. Les dépenses couvrent des mesures liées à la surface (comme les paiements agroenvironnementaux et les paiements compensatoires destinés aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels) ou des mesures non liées à la surface. La plupart des erreurs résultaient **du non-respect, par les bénéficiaires, des conditions d'éligibilité**, en particulier celles concernant les engagements agroenvironnementaux et les règles de passation de marchés. À titre d'exemple, la Cour précise qu'en Pologne, un bénéficiaire s'était engagé à respecter le maintien d'herbages extensifs permanents. En contrepartie, le bénéficiaire recevait 270 EUR par hectare. La Cour a toutefois constaté que sur certaines parcelles, l'herbe était entièrement coupée et sur d'autres, la zone non coupée était la même que celle des années précédentes. La Cour recommande dès lors que : i) les États membres améliorent les modalités de leurs contrôles administratifs, en utilisant toutes les informations pertinentes dont disposent les organismes payeurs ; ii) la Commission veille à ce que tous les cas où la Cour a relevé des erreurs fassent l'objet d'un suivi.

- **Politique régionale, énergie, transports** (40,7 milliards EUR) : la Cour a essentiellement contrôlé les dépenses financées par l'intermédiaire du FEDER et du Fonds de cohésion. Elle a constaté des manquements graves aux règles applicables en matière de passation de marchés publics. Ces erreurs ont représenté 52% du taux d'erreur estimé par la Cour. La valeur cumulée des 247 marchés publics contrôlés était estimée à 6,3 milliards EUR. Parmi les exemples cités, la Cour donne le cas de la France et de la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse pour laquelle, deux marchés de génie civil ont été attribués **par entente directe**. Une telle attribution n'était pas conforme aux règles en matière de passation de marchés et les travaux auraient dû faire l'objet d'un appel d'offres. La Cour recommande dès lors à la Commission de : i) procéder à une évaluation de l'application des règles d'éligibilité nationales, afin de recenser les domaines susceptibles d'être encore simplifiés et d'éliminer les règles inutilement complexes (surréglementation); ii) définir, pour la période de programmation 2014-2020, des règles claires et des orientations rigoureuses concernant la façon d'évaluer l'éligibilité des projets.
- **Emploi et affaires sociales** (13,4 milliards EUR) : le Fonds social européen (FSE) est le principal instrument de mise en œuvre de la politique sociale et de l'emploi. La gestion des dépenses est partagée avec les États membres. La majorité des erreurs constatées - représentant 74% du taux d'erreur estimatif - concernaient le remboursement de coûts, de projets, de bénéficiaires ou de participants inéligibles. Ainsi, un concours a-t-il été octroyé à des entreprises espagnoles engageant des chômeurs. L'une des conditions d'éligibilité des participants était que l'employeur garde la personne nouvellement recrutée pendant une période minimale de trois ans, voire de cinq ans dans certains cas. Cette condition n'a pas été respectée pour 12 personnes. La Cour recommande dès lors à la Commission de : i) procéder à une évaluation de l'application des règles d'éligibilité nationales, afin de recenser les domaines susceptibles d'être encore simplifiés ; ii) promouvoir un recours plus fréquent aux taux et montants forfaitaires afin de réduire le risque d'erreur.
- **Aide extérieure, développement, élargissement** (6,6 milliards EUR) : les projets de développement sont dispersés dans plus de 150 pays, et la taille et l'expérience des organismes chargés de leur mise en œuvre sont très variables. Pour être éligibles à l'aide de l'UE, les projets doivent respecter les conditions définies dans des conventions de financement spécifiques, ainsi que d'autres règles concernant, par exemple, les procédures d'appels d'offres et d'attribution des marchés. Les dépenses sont exécutées directement par les directions générales de la Commission, soit depuis leur siège à Bruxelles, soit par l'intermédiaire des délégations de l'UE dans les pays bénéficiaires, ou encore conjointement avec des organisations internationales. La majorité des erreurs consistaient 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. La Cour recommande dès lors à la Commission de : i) garantir que les dépenses soient liquidées en temps opportun ; ii) promouvoir l'amélioration de la gestion des documents par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par les bénéficiaires ; iii) améliorer la gestion des procédures de passation de marchés en définissant des critères de sélection précis ; iv) prendre des mesures efficaces pour améliorer la qualité du contrôle des dépenses exercé par des auditeurs externes.

- **Recherche et autres politiques internes** (10,7 milliards EUR) : pour ce type de dépenses, les principales sources d'erreur demeurent l'inclusion de coûts inéligibles dans les déclarations de frais de projets relevant des PC de recherche, ainsi que l'application de méthodes erronées par les bénéficiaires des PC pour calculer les dépenses de personnel et les coûts indirects. La Cour a ainsi détecté plusieurs erreurs affectant les frais déclarés à la Commission par un bénéficiaire participant à un projet de recherche (ex. : coûts indirects reposant sur le calcul erroné des taux horaires et comprenant des catégories de coûts inéligibles sans rapport avec le projet). La Cour recommande à la Commission de : i) renforcer les contrôles des règles d'éligibilité et l'obligation pour les bénéficiaires de justifier l'ensemble des coûts déclarés ; ii) rappeler aux coordonnateurs de projets relevant du PC de recherche qu'il leur incombe de verser les fonds perçus aux autres partenaires du projet dans un délai raisonnable.
- **Dépenses administratives et autres** (10 milliards EUR) : les dépenses relatives aux ressources humaines (traitements, indemnités et pensions) représentent 60% du total des dépenses de ce domaine, le reste étant constitué par celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information. L'audit de la Cour a montré que ce type de dépenses n'était pas affecté par un niveau significatif d'erreurs.

Recommandations de la Cour des comptes : outre les recommandations ciblées pour chacune des dépenses visées, la Cour précise qu'il convient d'améliorer la gestion financière de l'UE de manière transversale. 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**.

D'une manière générale encore, la Cour invite à réexaminer la réglementation applicable aux dépenses de l'UE et recommande de **simplifier le cadre législatif** applicable.