Décharge 2014: budget général UE, Commission européenne et agences exécutives

2015/2154(DEC) - 10/09/2015

OBJECTIF : présentation du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2014.

CONTENU : la Cour des comptes a publié son 38ème rapport annuel sur l'exécution du budget général de l'Union pour l'exercice 2014.

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 2014 réside dans le fait que les dépenses enregistrées en 2014 dans les rubriques 1 à 4 du cadre financier pluriannuel sont affectées par un niveau significatif d'erreur. Le niveau d'erreur pour les **paiements sous-jacents aux comptes est de 4,4%** (soit plus du double du seuil de signification). En conséquence, la Cour délivre une **opinion défavorable** relative à la légalité et à la régularité des paiements sous-jacents aux comptes et conclut que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2014 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

Elle conclut également que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2014 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Principaux messages associés à la DAS de la Cour des comptes :

- le problème des paiements : la Cour donne une opinion défavorable sur la régularité des paiements. En estimant le taux d'erreur à 4,4% — un chiffre proche de celui de 2013 (4,5%), la Cour relève que ce taux est proche du niveau d'erreur (4,6%) pour les dépenses gérées conjointement avec les États membres et pour celles gérées directement par la Commission. Les niveaux d'erreur les plus élevés ont été constatés dans les rubriques :

- cohésion économique, sociale et territoriale (5,7%) et
- compétitivité pour la croissance et l'emploi (5,6%).

La Cour précise qu'il existe un lien étroit entre les types de dépenses et les niveaux d'erreur. Le niveau d' erreur estimatif pour les systèmes de remboursement de coûts (5,5%), pour lesquels l'UE rembourse les coûts éligibles supportés pour des activités éligibles en se fondant sur les déclarations de coûts présentées par les bénéficiaires, est deux fois plus élevé que celui pour les programmes fondés sur des droits (2,7%), où les paiements sont effectués lorsque certaines conditions sont remplies plutôt que dans le cadre d'un remboursement de coûts.

- **mesures correctrices** : les mesures correctrices appliquées par les autorités des États membres et par la Commission ont eu un impact favorable sur le niveau d'erreur estimatif. Sans elles, le niveau d'erreur estimatif global aurait atteint 5,5%. La Cour souligne toutefois que si la Commission, les autorités des États membres ou les auditeurs indépendants avaient fait usage de toutes les informations à leur disposition, ils auraient pu prévenir, ou détecter et corriger les erreurs avant que ces dernières ne surviennent.

- **RAL** : la Cour évoque à nouveau le problème récurrent du Reste à liquider (le RAL). Elle précise qu'il est essentiel que la Commission prenne des mesures pour gérer ce problème persistant. Dans certains États membres, l'accumulation de fonds inutilisés représente une part non négligeable des dépenses totales des administrations.

- **Stratégie Europe 2020** : la Cour indique que les cycles budgétaires septennaux de l'UE (20072013 et 20142020) ne coïncident pas. Les États membres ne portent pas toute l'attention requise à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le cadre des accords de partenariat et des programmes. Ces deux problèmes limitent la possibilité, pour la Commission, d'assurer le suivi de la performance et de la contribution du budget de l'UE à la concrétisation de la stratégie Europe 2020, et d'en rendre compte.

- **examen du CPF** : la Cour souligne que le prochain examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CPF) 20142020 constituera une étape cruciale pour la gestion des dépenses de l'Union. Elle devra notamment évaluer les possibilités existantes pour les réduire tout en renforçant l'attention portée à la performance dans le cadre des dépenses.

Autres caractéristiques de l'audit de la Cour sur l'exercice 2014 : dans des rapports relatifs à 2013 et à 2012, la Cour avait fait état d'un niveau d'erreur estimatif de 4,7% et de 4,8% respectivement pour l' ensemble du budget de l'UE. Les niveaux d'erreur estimatifs comparables pour 2013 et 2012, présentés dans le rapport annuel 2014, sont inférieurs de 0,2 et 0,3 point de pourcentage, sachant que la Cour a actualisé sa manière de quantifier les infractions graves aux règles en matière de marchés publics.

Globalement, la Cour constate également que **les dépenses de remboursement sont les plus affectées par des erreurs**. Le calcul exact des paiements en faveur des bénéficiaires d'un financement dépend souvent des informations fournies par ces derniers. Cela se vérifie particulièrement pour les activités qui donnent lieu à des remboursements. Les dépenses de l'UE par type de programmes de dépenses comprennent les erreurs suivantes:

- pour les dépenses de remboursement, le niveau d'erreur estimatif est de 5,5% (contre 5,6% en 2013). Les erreurs typiques dans ce domaine comprennent des coûts inéligibles compris dans les déclarations de coûts, des projets, activités et bénéficiaires inéligibles ainsi que des manquements graves aux règles en matière de marchés publics;
- pour les programmes fondés sur des droits, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 2,7% (3% en 2013). Les erreurs typiques sont par exemple des **sur-déclarations par les agriculteurs des zones agricoles** et des erreurs administratives affectant les paiements octroyés aux agriculteurs.

Par ailleurs, même si les mesures correctrices ont permis de diminuer le taux global d'erreur, la Cour indique que la Commission pourrait encore améliorer son évaluation des risques et de l'impact des mesures correctrices notamment en améliorant encore le niveau d'information délivré par chaque direction générale de la Commission dans leurs rapports d'activité respectifs.

La Cour insiste encore sur :

- la nécessité d'utiliser les fonds de l'UE conformément aux principes de bonne gestion financière, à savoir économie, efficience et efficacité;

- l'objectif de mettre en œuvre les programmes en appliquant une culture de la performance et en mettant l'accent sur l'utilisation optimale des ressources.

La Commission est appelée pour sa part à faire des propositions appropriées au législateur afin de :

- mieux aligner la stratégie de l'UE et le CFP (cela permettrait de mettre en place des dispositions adéquates et efficaces en matière de suivi et d'établissement de rapports pour les futures stratégies de l'UE);
- proposer un cadre de performance fondé sur des indicateurs communs de résultats.

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

- **Compétitivité pour la croissance et l'emploi (13 milliards EUR)**: dans ce domaine, près de 90% des dépenses consistent en des subventions octroyées à des bénéficiaires privés ou publics. La Commission rembourse les coûts inscrits par les bénéficiaires dans leurs déclarations de dépenses du projet. Dans le domaine de la recherche et de l'innovation notamment, le type et la fourchette des erreurs constatées étaient identiques à celui du 7ème programme-cadre pour la recherche (frais de personnel calculés de manière incorrecte, autres coûts directs inéligibles, comme des frais de voyage et d'équipement non justifiés, ainsi que coûts indirects fondés sur des taux erronés ou comprenant des catégories de coûts inéligibles sans rapport avec le projet). La Commission est donc appelée avec les autorités nationales à exploiter toutes les informations pertinentes pour détecter et corriger les erreurs avant le remboursement.
- **Cohésion économique, sociale et territoriale** (55,7 milliards EUR) : ce domaine comprend deux volets: la politique régionale et urbaine, qui représente 80% des dépenses, et l'emploi et les affaires sociales, qui couvrent les 20% restants. Les principales sources d'erreur pour cette rubrique sont encore et toujours **les infractions aux règles en matière de marchés publics**, qui représentent environ la moitié du niveau d'erreur estimatif. Elles sont suivies par l'inclusion de dépenses inéligibles dans les déclarations de coûts des bénéficiaires, les infractions aux règles en matière d' aides d'État et la sélection de projets inéligibles. L'impact des erreurs diffère pour chacun des deux volets du domaine de dépenses couvert. Les cas de manquements graves aux règles des marchés publics comprennent l'attribution injustifiée par entente directe de marchés, de travaux ou de services supplémentaires, **l'exclusion illégale de soumissionnaires** ou encore des cas de conflit d' intérêts et des critères de sélection discriminatoires. De manière générale, les contrôles des aides d' État effectués par les autorités d'audit étaient inadéquats pour près d'un tiers des programmes opérationnels examinés. C'est la raison pour laquelle, la Cour appelle la Commission à renforcer encore le système de contrôle des autorités d'audit, en s'assurant que les contrôles de conformité avec les règles en matière d'aides d'État et de marchés publics soient adaptés. Pour leur part, les États membres devraient intensifier leurs efforts pour remédier aux faiblesses affectant les «contrôles de premier niveau» et étendre l'utilisation des options de coûts simplifiés aux projets supérieurs à 50.000 EUR.
- **Ressources naturelles** (57,5 milliards EUR) : ce domaine de dépenses couvre la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP) et des mesures environnementales. En matière agricole, bon nombre d'erreurs résultent d'inexactitudes ou de dépenses inéligibles figurant dans les déclarations présentées par les bénéficiaires. Les erreurs les plus fréquentes sont des sur-déclarations de surfaces agricoles ou des parcelles de terre inéligibles. Le fait d'avoir une base de données du système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) fiable et actualisée contribue à réduire ces erreurs. Pour le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, les principales causes d'erreur concernaient l'inéligibilité du bénéficiaire, de l'activité, du projet et/ou des dépenses ou le non-respect des engagements agroenvironnementaux, qui concernent l'utilisation de méthodes de production agricole compatibles avec la protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles. Pour le FEAGA (mesures en agriculture), les États

membres sont appelés à consentir des efforts supplémentaires pour inclure, dans leurs bases de données SIPA, des informations fiables et actualisées et utiliser toutes les informations disponibles afin d'éviter des paiements pour des terres inéligibles.

- **l'Europe dans le monde** (7,4 milliards EUR) : ce domaine porte sur les dépenses relevant de la politique étrangère, du soutien aux pays candidats et aux pays candidats potentiels à l'adhésion à l' UE, ainsi que de l'aide au développement et de l'aide humanitaire aux pays voisins et en développement (à l'exception des Fonds européens de développement). Les dépenses sont réparties sur plus de 150 pays et sont effectuées dans le cadre d'un large éventail d'instruments de coopération et de méthodes d'acheminement. Elles sont exécutées directement par les directions générales de la Commission, depuis leur siège à Bruxelles, par l'intermédiaire des délégations de l' UE dans les pays bénéficiaires, ou conjointement avec des organisations internationales. Dans ce domaine de dépense, la majorité des erreurs comprennent des dépenses inéligibles déclarées par les bénéficiaires finals, notamment des dépenses effectuées en dehors de la période d'éligibilité, l' inclusion de taxes inéligibles, la non-conformité avec la règle d'origine ainsi que des coûts directs indûment imputés comme des coûts directs. Il a également été constaté des cas de bénéficiaires qui déclaraient des coûts sans fournir de pièces justificatives ou encore l'acceptation et l'apurement, par la Commission, de dépenses relatives à des services, travaux ou produits qui n'avaient pas encore été effectuées par le bénéficiaire. C'est pourquoi, la Cour demande de mettre en place et d'appliquer des procédures de contrôle interne pour garantir que les préfinancements soient apurés sur la base des **dépenses réellement effectuées**.
- **Dépenses administratives** (8,8 milliards EUR) : cette rubrique porte sur les dépenses des institutions et organes de l'UE. Elle couvre également les paiements aux Écoles européennes. Les dépenses relatives aux ressources humaines (traitements, indemnités et pensions) représentent 60% du total. Le reste de ces dépenses est constitué de celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l' énergie, aux communications et aux technologies de l'information. Globalement, l'examen de la Cour n'a révélé aucune insuffisance importante. Toutefois, le Parlement européen est appelé à renforcer ses contrôles concernant les coûts remboursés par les partis politiques européens à leurs organisations affiliées ainsi que les procédures de marchés publics suivies par les partis politiques.