

Décharge 2016: budget général UE, Commission européenne et agences exécutives

2017/2136(DEC) - 13/07/2017

OBJECTIF: présentation du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2016.

CONTENU: la Cour des comptes a publié son 40ème rapport annuel sur l'exécution du budget général de l'Union pour l'exercice 2016. Ce rapport est structuré en cinq parties:

- une déclaration d'assurance (DAS) et un résumé des résultats des travaux relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la régularité des opérations;
- une analyse de la gestion budgétaire et financière;
- le cadre mis en place par la Commission pour la communication d'informations sur la performance;
- les constatations concernant les recettes de l'UE;
- la présentation, pour les principales rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, des résultats des tests concernant la régularité des opérations.

1) Déclaration d'assurance: pour 2016, la Cour émet une **opinion avec réserve** (plutôt qu'une opinion défavorable) sur la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes 2016, ce qui atteste d'une amélioration remarquable de la gestion financière de l'UE. Les principales conclusions de la Cour sont les suivantes:

- les **recettes** étaient exemptes d'erreurs significatives;
- le niveau d'erreur dans les dépenses prises dans leur ensemble est estimé à **3,1 %**. Il était de 3,8 % en 2015 et de 4,4 % en 2014;
- les erreurs étaient circonscrites essentiellement aux **paiements fondés sur le remboursement de coûts** (ex : «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche», «Cohésion économique, sociale et territoriale»), pour lesquels le niveau d'erreur est estimé à **4,8 %**;
- pour les **paiements fondés sur des droits** (ex : aides directes aux agriculteurs, «Administration», bourses pour étudiants et chercheurs, mesures agroenvironnementales), le niveau d'erreur est estimé à **1,3 %**, ce qui est inférieur au seuil de signification de 2 %.

La Cour conclut que **les paiements pour 2016 sont légaux et réguliers, à l'exception de ceux fondés sur le remboursement de coûts**. Elle estime que les comptes de l'UE présentent une image fidèle de la situation financière.

Principales observations de la Cour des comptes en relation avec la DAS:

Mesures correctrices: la Cour souligne que 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 été supérieur de 1,2 %.

Mode de gestion: celui-ci a un impact limité sur les niveaux d'erreur. Ainsi, le niveau d'erreur estimé pour les dépenses en gestion partagée et celui calculé pour tous les autres types de dépenses opérationnelles sont quasiment identiques en 2016. Les niveaux d'erreur les plus élevés concernaient les rubriques « Cohésion » (qui relève de la gestion partagée) et « Compétitivité » (gérée directement par la Commission et indirectement par l'intermédiaire des entités en charge).

Fraude: en 2016, la Cour a constaté **11 cas** de fraude présumée sur les quelque 1000 opérations contrôlées dans le cadre de la déclaration d'assurance ainsi que d'autres audits de la performance et/ou de conformité (contre 12 en 2015). Ces dossiers, de même que cinq autres cas signalés par des citoyens, ont été transmis à l'OLAF.

2) Gestion budgétaire et financière: les principaux risques et défis pour les budgets futurs sont mis en évidence:

Engagements restant à liquider: en 2016, l'UE a effectué moins de paiements qu'initialement prévu, principalement en raison des retards importants dans l'exécution des premiers décaissements pour un grand nombre de programmes relevant du CFP 2014-2020, en particulier les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) dans les domaines de la cohésion et du développement rural. Le montant total des paiements que l'UE s'est engagée à effectuer sur les futurs budgets était particulièrement élevé en 2016 (quelque 238,8 milliards d'euros). **Éliminer cet arriéré et éviter la création d'un autre** devraient figurer parmi les priorités définies lors de la planification du CFP pour l'après-2020.

Difficultés pour absorber une partie des fonds de l'UE disponibles: compte tenu du montant élevé des crédits d'engagement encore disponibles au titre du CFP 2014-2020, les États membres dans lesquels les Fonds ESI représentent un pourcentage significatif des dépenses publiques risquent d'éprouver des difficultés à fournir du cofinancement ou à déterminer un nombre suffisant de projets de qualité auxquels consacrer les fonds de l'UE disponibles.

Manque de flexibilité pour faire face à des événements imprévus: l'UE dispose d'un certain nombre d'instruments budgétaires pour faire face à des situations d'urgence de manière flexible. Ces dernières années, **ces instruments ont été de plus en plus utilisés, par exemple pour répondre à la crise des réfugiés**. Du fait des retards de paiement pour de nombreux programmes relevant du CFP 2014-2020, la flexibilité encore autorisée dans les limites des plafonds du CFP risque d'être insuffisante pour financer la réponse de l'UE à tout événement imprévu.

Complexité des instruments financiers: les mécanismes de financement ont beaucoup évolué au fil des ans, en raison de la nécessité de trouver des fonds supplémentaires pour pouvoir relever de nouveaux défis (comme la crise financière, l'action pour le climat, la migration et la crise des réfugiés ainsi que la stimulation des investissements dans l'UE). Les instruments financiers bénéficiant de l'aide budgétaire de l'UE sont en augmentation et de plus en plus complexes, ce qui rend plus difficile d'assurer efficacement la gestion et l'audit des dépenses de l'UE.

La Cour recommande à la Commission de **mettre davantage l'accent sur la performance** i) en rationalisant la communication d'informations sur la performance; ii) en présentant clairement, dans ses principaux rapports relatifs à la performance, des informations sur les principales difficultés rencontrées pour obtenir les résultats; iii) en rendant plus accessibles ses rapports sur la performance; iv) en démontrant mieux que les résultats des évaluations sont bien utilisés.

3) Analyse de l'exécution budgétaire pour les principales rubriques du CFP:

- **Compétitivité pour la croissance et l'emploi:** en 2016, les dépenses contrôlées dans ce domaine se sont élevées à **15,2 milliards d'EUR**. Les dépenses consacrées à la recherche et à l'innovation représentaient, en 2016, 59 % du total des dépenses relevant de cette rubrique. Globalement, les informations indiquent que les dépenses relevant de cette rubrique sont affectées par un **niveau significatif d'erreur (4,1 %)**. La plupart des erreurs sont liées au remboursement de frais de personnel inéligibles, d'autres coûts directs inéligibles (comme des frais de voyage et d'équipement non liés au projet) ou de coûts indirects inéligibles déclarés par les bénéficiaires. La Cour a recommandé i) de rationaliser les règles et les

procédures du programme Horizon 2020 en recourant davantage aux options de coûts simplifiés (comme les coûts unitaires, les montants forfaitaires, les financements à taux forfaitaires et les prix) proposées par le règlement financier révisé; ii) de raccourcir les délais de clôture des audits ex post et d'optimiser les processus internes de planification, de suivi et d'établissement de rapports y afférents.

- **Cohésion économique, sociale et territoriale:** en 2016, les dépenses contrôlées dans ce domaine se sont élevées à **35,7 milliards d'EUR**. Les dépenses sont réparties en deux grands volets: i) la politique régionale et urbaine de l'UE, qui représentaient ensemble 76 % des dépenses de cohésion en 2016; ii) le domaine politique Emploi et affaires sociales, qui représentait 21 % des dépenses de cohésion en 2016. La Cour a estimé que **le niveau d'erreur s'élevait à 4,8 %**. Les principales sources d'erreur pour les dépenses relevant de la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» sont la déclaration de coûts inéligibles par les bénéficiaires, la sélection de projets, d'activités ou de bénéficiaires inéligibles, ainsi que les infractions à la législation relative aux marchés publics. Plusieurs États membres éprouvaient des difficultés à utiliser l'intégralité de leurs dotations. La Cour recommande i) d'accorder une attention particulière, lors de la clôture des programmes de la période 2007-2013, aux domaines dans lesquels le risque de dépenses inéligibles ou de communication d'informations inexactes entraînant un remboursement excessif est élevé; ii) de renforcer l'importance donnée à la performance dans les programmes et de simplifier le mécanisme des paiements.

- **Ressources naturelles:** cette rubrique couvre la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP) et les mesures environnementales. En 2016, les dépenses contrôlées dans ce domaine se sont élevées à **57,9 milliards d'EUR**. En ce qui concerne le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, la Cour a relevé des bénéficiaires, activités, projets et postes de dépenses inéligibles, mais également des erreurs liées à des surfaces inéligibles et à la surdéclaration du nombre d'hectares éligibles. Les dépenses relevant de cette rubrique sont affectées par un **niveau significatif d'erreur (2,5 %)**. La Cour a recommandé de revoir l'approche des organismes payeurs concernant la classification et la mise à jour des catégories de terres dans leur SIPA ainsi que la réalisation des contrôles croisés requis, afin de réduire le risque d'erreur dans le paiement vert. Des orientations pourraient être fournies aux autorités nationales pour que leurs contrôles puissent déceler tout rapport entre les demandeurs et d'autres parties prenantes intervenant dans les projets financés.

- **Sécurité et citoyenneté:** les dépenses contrôlées dans ce domaine se sont élevées à **2,4 milliards d'EUR**. Le taux d'exécution des paiements en gestion partagée effectués par la Commission et les États membres au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) **n'a pas beaucoup progressé**. À la fin de l'exercice 2015, aucun paiement n'avait été apuré par la Commission pour 15 États membres. Un certain nombre de faiblesses affectant SOLID («Solidarité et gestion des flux migratoires»), le FAMI et le FSI pourraient retarder la mise en œuvre de ces Fonds et compromettre l'évaluation, par la Commission, des systèmes mis en place dans les États membres.

- **L'Europe dans le monde:** les dépenses contrôlées dans ce domaine se sont élevées à **8,3 milliards d'EUR** et se sont réparties entre plus de 150 pays. Le **taux d'erreur estimatif (2,1 %)** résulte, pour 37 %, de dépenses pour lesquelles des pièces justificatives essentielles n'ont pas été fournies. Parmi les autres types d'erreurs importants figurent les dépenses qui soit n'ont pas été effectuées, soit sont inéligibles. La DG NEAR a commandé une étude pour évaluer le «taux d'erreur résiduel» (TER) affectant les dépenses dans ce domaine. La Cour recommande i) de collaborer avec les autorités d'audit des pays bénéficiaires candidats à l'adhésion en vue d'améliorer leur niveau de compétence, ii) de définir des indices de risque et iii) d'indiquer clairement, dans son prochain rapport annuel d'activité, l'étendue de l'étude relative au TER ainsi que les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur estimatif.

- **Administration:** les dépenses contrôlées pour l'ensemble des institutions et des autres organismes de l'UE se sont élevées à **9,4 milliards d'EUR**. Les dépenses de personnel (traitements, pensions, indemnités, etc.) représentaient environ 60 % du total. Le reste de ces dépenses était lié aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information. Globalement, l'

examen des systèmes n'a révélé **aucune insuffisance importante**. La Cour recommande toutefois au Parlement européen de revoir son cadre de contrôle pour l'exécution des crédits budgétaires alloués aux groupes politiques. Il devrait fournir en outre de meilleures orientations aux groupes politiques et contrôler plus efficacement la manière dont ceux-ci appliquent les règles en matière d'ordonnancement et de règlement des dépenses et suivent les procédures de marchés.

Il faut noter qu'en 2016, la Cour a formulé des conclusions sur les suites données à 108 recommandations adressées à la Commission entre 2010 et 2013. La Cour note **que la Commission a mis en œuvre 90 recommandations intégralement ou presque**. Même les recommandations que la Commission n'avait pas acceptées au départ ont ensuite généralement été mises en œuvre.