

FR



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

**Analyse  
panoramique**

**Optimiser l'utilisation  
des fonds de l'UE: analyse  
panoramique des risques  
pesant sur la gestion financière  
du budget de l'UE**

**2014**

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-1119-4  
doi:10.2865/73738

© Union européenne, 2014  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

**FR**

**2014**

**Analyse  
panoramique**

**Optimiser l'utilisation  
des fonds de l'UE: analyse  
panoramique des risques  
pesant sur la gestion financière  
du budget de l'UE**

## Pages

### Partie I

3-6 **Synthèse**

**Partie II – Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE**

7 **Table des matières**

8-19 **Introduction**

20-21 **Quels risques pèsent sur la bonne gestion financière?**

22-32 **Quels sont les problèmes et leur cause?**

33-35 **Quelles sont les occasions à saisir et que faut-il faire?**

36-42 **Annexe I – Risques susceptibles de se produire en exécutant le budget de l'UE**

**Partie III – Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE – Fiches d'information**

44-46 **Table des matières**

47-50 **Recettes**

51-65 **Rubrique 1 du CFP – Croissance intelligente et inclusive**

66-75 **Rubrique 2 du CFP – Ressources naturelles**

76-78 **Rubrique 3 du CFP – Sécurité et citoyenneté**

79-90 **Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde**

91-97 **Rubrique 5 du CFP – Administration**

98-102 **Marchés publics**

## I

Les analyses panoramiques constituent un nouveau type de publications proposé par la Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour»). Elles consistent à examiner de grands thèmes en s'appuyant sur les réalisations de la Cour, ainsi que sur les connaissances et l'expérience qu'elle a acquises au fil du temps. Elles sont destinées à servir de base à la consultation et au dialogue que la Cour entretient avec les parties intéressées par ses travaux. Elles sont l'occasion pour elle de formuler des observations sur des sujets d'importance qui ne font normalement pas l'objet d'un audit. La première analyse panoramique était consacrée aux dispositifs de l'Union européenne (UE) en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public. Cette deuxième analyse panoramique aborde quant à elle les risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE.

## II

Des dépenses publiques bien administrées supposent que l'argent des contribuables soit utilisé selon des priorités reconnues comme utiles et souhaitables par la société (par l'intermédiaire de ses élus), qu'il permette d'atteindre les objectifs fixés de manière efficiente, efficace et économique, et qu'un système d'équilibre des pouvoirs garantisse le respect de l'obligation démocratique de rendre compte ainsi qu'une gouvernance efficace.

## III

Pendant trop longtemps, on a veillé en priorité à ce que le budget de l'UE soit dépensé conformément aux règles établies pour son exécution, sans prêter une attention suffisante au rapport coût/efficacité et à la valeur ajoutée européenne qu'il procure, laquelle se traduit par des avantages manifestes et visibles pour l'Union et ses citoyens qui ne pourraient être obtenus par des dépenses uniquement effectuées au niveau national, régional ou local.

## IV

Cette synthèse est tirée d'un rapport plus détaillé qui comporte une analyse plus approfondie des questions soulevées. Ces deux documents sont étayés par une série de fiches d'information qui fournissent des renseignements plus complets sur les sources des recettes de l'UE, sur les différentes catégories de dépenses budgétaires (qui correspondent aux rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP)) ainsi que sur les procédures de marchés publics.

## V

S'agissant de la bonne gestion financière, il existe un risque que le budget de l'UE:

- a) ne soit pas utilisé comme prévu, aux fins souhaitées et conformément aux règles établies par l'autorité budgétaire (légalité et régularité des dépenses);
- b) ne fasse pas l'objet d'une comptabilité appropriée dans les comptes financiers annuels (fiabilité des comptes)<sup>1</sup>;
- c) ne soit pas utilisé judicieusement, conformément aux principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité);
- d) donne lieu à des dépenses qui n'apportent aucune valeur ajoutée et dont les avantages escomptés ne sont pas obtenus (valeur ajoutée européenne).

## VI

Si ces risques sont bien gérés, les dépenses devraient être de bonne qualité, à savoir efficaces, économiques et effectuées de façon efficiente et conforme aux règles. La Cour a cependant recensé un certain nombre de points clés qu'il convient de mentionner spécifiquement et qui sont examinés plus en détail dans les sections ci-après.

## Règles d'éligibilité et autres conditions à remplir pour bénéficier des aides de l'UE

## VII

Les fonds de l'UE sont versés pour l'essentiel à des entreprises ou à des citoyens qui sollicitent des aides et des subventions. Les règles applicables au versement de fonds provenant du budget de l'UE et les conditions d'octroi de ces fonds sont définies par la législation. D'autres conditions et critères d'éligibilité fixés par les autorités chargées de gérer les fonds de l'UE dans les États membres viennent souvent les compléter. Or ces exigences supplémentaires peuvent s'avérer superflues et alourdissent la charge administrative. Les systèmes de contrôle ne sont pas toujours suffisants aux différents niveaux pour permettre de contrôler le respect de l'ensemble des conditions.

1 Étant donné que la Cour a formulé une opinion positive sur la fiabilité des comptes depuis 2007, l'analyse panoramique des risques qui pèsent sur la gestion financière ne portera pas sur ce thème.

## VIII

En raison de la complexité des règles d'éligibilité et d'autres conditions, les fonds de l'UE risquent de ne pas être bien ciblés et l'utilisation du budget de l'UE pourrait ne pas être optimale: des règles complexes peuvent dissuader des bénéficiaires potentiels de solliciter l'aide de l'Union et accroître les difficultés et les coûts auxquels sont confrontées les administrations pour s'assurer que les demandes d'aide et les paiements sont corrects et que toutes les conditions d'octroi des aides de l'UE ont été respectées.

## IX

Bien que la Commission prenne actuellement des mesures pour réduire et simplifier la législation, les autorités des États membres et les autres bénéficiaires restent en butte à des difficultés. Des niveaux de règles trop nombreux coexistent dans plusieurs domaines budgétaires. Cette situation peut donner lieu à différentes interprétations et, par suite, à des incohérences lors de l'application des règles.

### Application des règles et des procédures de marchés publics

## X

Les marchés publics désignent l'achat de biens, de services et de travaux par des organisations publiques. Les directives de l'UE sur les marchés publics visent à promouvoir l'intégration de l'économie européenne (le «marché intérieur») en facilitant les contrats et les achats transfrontaliers, ainsi qu'à rendre ces processus transparents. Les administrations publiques bénéficiant du soutien du budget de l'UE sont généralement tenues, lors de leurs acquisitions, de suivre les règles et les procédures en matière de marchés publics et d'appliquer les principes généraux de transparence (ouverture) et d'égalité de traitement des fournisseurs potentiels. Le non-respect de ces règles et procédures peut entraîner une augmentation du coût imposé aux finances publiques, une faible concurrence, le rejet de soumissionnaires légitimes ou des frais et des retards supplémentaires dus à l'annulation de contrats.

## XI

Les résultats des travaux d'audit de la Cour montrent que bon nombre des erreurs détectées concernent la mauvaise application des règles et procédures de marchés publics. Ces erreurs peuvent être commises délibérément pour favoriser certains fournisseurs ou par inadvertance en raison d'une mauvaise compréhension des règles.

### Capacité des autorités des États membres à gérer et à dépenser les fonds de l'UE

## XII

Il incombe aux autorités des États membres d'assurer que les subventions et les aides financières sont versées à des bénéficiaires éligibles et que les paiements indus sont recouverts de façon appropriée. Les coûts relatifs à la mise en place des organismes et des systèmes destinés à gérer les fonds de l'UE sont partagés entre l'UE et les États membres, ces derniers disposant d'une certaine latitude quant à la façon d'organiser leurs systèmes.

## XIII

Les fonds de l'UE sont dépensés par l'intermédiaire de 28 administrations nationales, ainsi que par de nombreuses autorités régionales et locales dotées de capacités administratives inégales (en termes de compétences et de ressources). Cette situation augmente le risque d'erreurs, de même que les risques pour l'exécution du budget d'être de mauvaise qualité. Elle peut aussi ralentir la mise en œuvre des actions et des projets financés par l'UE, affecter la qualité des activités réglementaires et gêner l'échange d'informations entre la Commission et les États membres.

### Coordination des budgets de l'UE et des États membres, assortie d'une pression exercée pour utiliser les crédits

## XIV

Le caractère annuel du budget de l'UE peut générer des problèmes en ce qui concerne le financement de mesures dont la réalisation s'étend sur plusieurs années. La transposition des décisions de financement en priorités et en actions concrètes nécessite du temps. De plus, le processus budgétaire de l'UE est en grande partie distinct de celui des États membres: leur cycle n'est pas le même et ils sont mis en œuvre par des acteurs différents, dont les priorités sont variées. Cette situation peut engendrer des doubles emplois, des écarts ou des contradictions entre les budgets nationaux et celui de l'UE.

## XV

Bon nombre d'activités et de projets sont financés à la fois par le budget de l'UE et ceux des États membres. Il s'agit alors de dépenses cofinancées, qui supposent que les budgets soient disponibles tant au niveau de l'UE que des États membres. En raison des mesures d'austérité prises par ces derniers, il se peut que les fonds nationaux soient considérablement réduits, voire qu'ils ne soient plus disponibles pour contribuer à la réalisation de certaines actions. De plus, la durabilité des actions financées par l'UE peut aussi s'avérer problématique lorsque les fonds de l'UE ne seront plus disponibles.

## XVI

Sous l'effet de la priorité donnée à l'utilisation du budget de l'UE («approche fondée sur les ressources engagées»), les responsables de la gestion des actions et des projets concentrent leur attention sur le respect des conditions d'octroi et d'utilisation des fonds au lieu de s'intéresser aux résultats obtenus.

## Impact des budgets annuels de l'UE sur les activités et sur la gestion de la trésorerie

## XVII

Les autorités des États membres, les autres intermédiaires et les bénéficiaires peuvent recevoir des avances de trésorerie («préfinancements») afin de commencer leurs activités. Si les préfinancements s'étendent sur des périodes inutilement longues, le risque d'erreur et de perte est accru et toute réorientation des activités pour réaliser les objectifs peut s'avérer particulièrement difficile. Étant donné que les délais pour la présentation des déclarations de coûts sont longs, les problèmes ne sont mis au jour qu'après plusieurs années, lorsqu'il est parfois trop tard pour les corriger.

## XVIII

Les États membres seront tenus à l'avenir de contribuer à hauteur de 1 234 milliards d'euros pour couvrir les décaissements correspondant aux engagements. Ce montant se compose des 908 milliards d'euros convenus aux termes du CFP pour la période 2014-2020 (paiements), auxquels s'ajoutent 326 milliards d'euros supplémentaires correspondant aux décaissements des crédits d'engagement des CFP précédents, ce qui pourrait affecter la capacité de la Commission à satisfaire toutes les demandes de paiement pendant l'exercice au cours duquel elles sont présentées.

## Avantages obtenus grâce aux dépenses budgétaires de l'UE: valeur ajoutée européenne

## XIX

Les dépenses à la charge du budget de l'Union européenne, effectuées au sein de l'UE, doivent lui procurer, ainsi qu'à ses citoyens, des avantages manifestes et visibles qui ne pourraient pas être obtenus par des dépenses effectuées à un niveau national, régional ou local.

## XX

Il arrive pourtant que l'UE se contente d'augmenter le budget total disponible, sans apporter une dimension européenne particulière; les fonds de l'UE risquent d'être utilisés pour des activités qui auraient de toute façon été réalisées par les États membres et les autres bénéficiaires («effet d'aubaine»); il arrive que les fonds soient insuffisants pour obtenir les résultats escomptés.

## Qualité des données et des informations

## XXI

La Commission assure la coordination entre les nombreux acteurs impliqués dans l'utilisation des crédits budgétaires et ne peut pas toujours imposer la mise en place de processus et de systèmes de gestion normalisés. Son défi consiste à s'assurer que des données correctes sont recueillies auprès des intermédiaires en temps opportun et qu'elles puissent être vérifiées de façon efficace.

## XXII

En outre, la gestion financière de la Commission, sa gestion de la performance ainsi que son suivi sont souvent fondés sur des informations limitées, lacunaires ou non fiables.

## Audits et dépenses non imputables au budget de l'UE

### XXIII

En présence de dépenses non imputables au budget de l'UE, les fonds doivent généralement être récupérés («recouvrés») auprès des bénéficiaires. La Commission peut également appliquer des «corrections» aux dépenses imputables au budget de l'UE déclarées par les États membres: concrètement, elle rejette les dépenses qu'elle juge non imputables, lesquelles passent alors à la charge du budget de l'État membre concerné. Ces corrections sont toutefois difficiles à gérer et n'incitent guère les États membres à remédier aux faiblesses qui affectent leurs systèmes. Pour certaines catégories de dépenses, notamment en matière de politique de cohésion, les États membres peuvent remplacer les dépenses rejetées par des dépenses éligibles.

### XXIV

La Commission ne peut pas vérifier directement et systématiquement toutes les dépenses effectuées par les États membres, les pays tiers ou les organisations internationales, à la charge des différents volets du budget de l'UE, ni celles déclarées par les bénéficiaires. Elle s'appuie sur des auditeurs indépendants qui certifient les dépenses concernées ainsi que sur des vérifications et des inspections limitées effectuées par ses propres agents opérationnels et auditeurs.

### XXV

Cependant, la certification des dépenses par les auditeurs indépendants peut être source de problèmes liés à la question de leur véritable indépendance, de la qualité ou de la rapidité de leurs travaux. Les vérifications effectuées par la Commission peuvent être affectées par des faiblesses dans sa stratégie de contrôle.

## Quelles sont les occasions à saisir et que faut-il faire?

### XXVI

La Commission et les États membres sont chargés d'assurer que les fonds de l'UE sont correctement et judicieusement dépensés. Ils ont d'ailleurs déjà pris de nombreuses mesures à cet effet ces dernières années.

### XXVII

Néanmoins, l'entrée en vigueur du nouveau cadre financier pluriannuel en 2014, l'introduction de la réglementation relative à sa mise en œuvre et le nouveau règlement financier, ainsi que l'engagement de la Commission à veiller à ce que le budget soit davantage axé sur la performance, sont autant d'éléments qui constituent des occasions de simplifier et d'améliorer la gestion financière du budget de l'UE.

### XXVIII

Pour profiter pleinement de ces occasions, tous les acteurs concernés par le budget de l'UE devraient, chacun dans son domaine respectif, accorder la priorité aux aspects suivants:

- les résultats et la valeur ajoutée européenne,
- la gestion de la performance,
- la gestion budgétaire,
- les dispositifs de contrôle et les travaux d'autres intervenants,
- l'examen à mi-parcours du CFP.



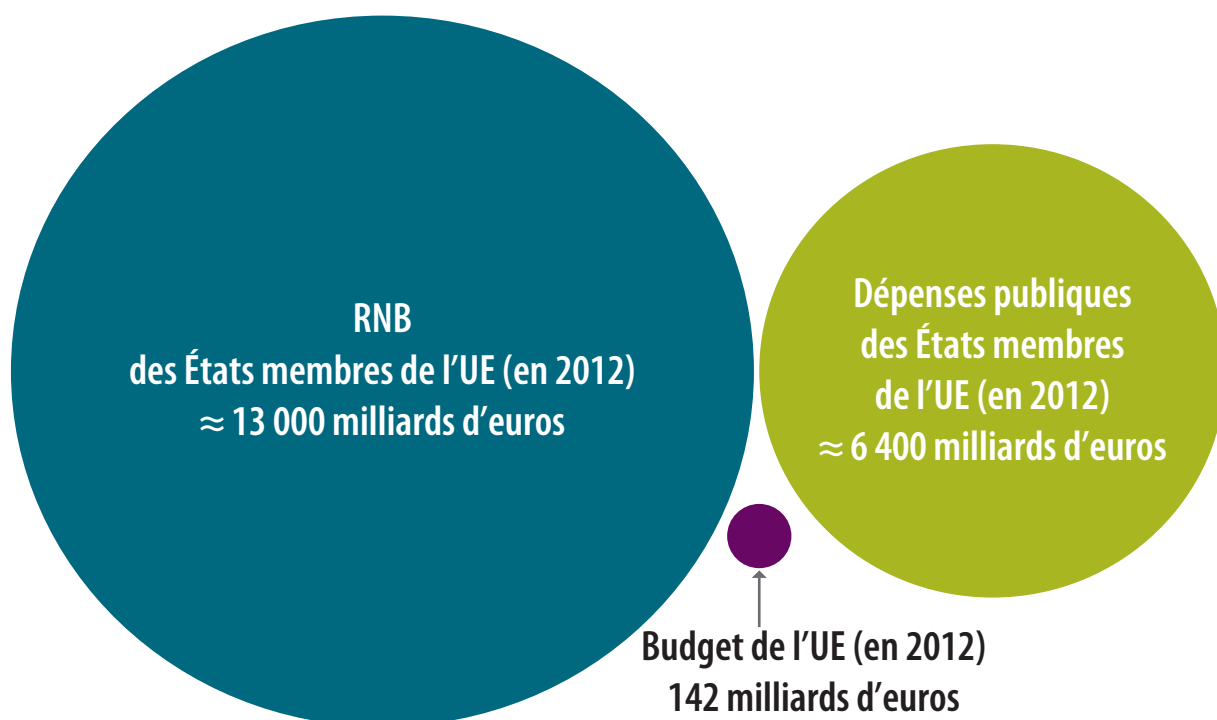
## Pages

|       |   |
|-------|---|
| 8-19  | <b>Introduction</b>   |
| 11-19 | <b>De quoi les finances de l'UE sont-elles constituées et comment sont-elles gérées?</b>              |
| 11-14 | Budget de l'UE  |
| 14-15 | Mesures spécifiques prises pour faire face à la crise financière et à la crise de la dette souveraine |
| 15-19 | Complexité du système budgétaire de l'UE  |
| 20-21 | <b>Quels risques pèsent sur la bonne gestion financière?</b>  |
| 22-32 | <b>Quels sont les problèmes et leur cause?</b>  |
| 22    | <b>Légalité et régularité des dépenses de l'UE: utilisation des fonds conformément aux règles</b>     |
| 23-24 | <b>Bonne gestion financière: obtenir des résultats en utilisant le budget de l'UE</b>                 |
| 25-32 | <b>Quelques facteurs de risque spécifiques</b>  |
| 33-35 | <b>Quelles sont les occasions à saisir et que faut-il faire?</b>                                      |
| 33    | <b>Priorité aux résultats et à la valeur ajoutée européenne</b>                                       |
| 33-34 | <b>Priorité à la gestion de la performance</b>  |
| 34-35 | <b>Priorité à la gestion budgétaire</b>   |
| 35    | <b>Dispositif de contrôle et travaux d'autres intervenants</b>  |
| 35    | <b>Examen à mi-parcours</b>   |
|       | <b>Annexe I – Risques susceptibles de se produire en exécutant le budget de l'UE</b>                  |

## 01

Les contributions des États membres au budget général de l'UE (ci-après le «budget de l'UE») sont mises en commun et utilisées pour promouvoir des programmes et des actions qui correspondent aux objectifs des politiques de l'Union et en favorisent la réalisation. Le budget complète l'action législative de la Commission européenne (ci-après «la Commission») et des autres institutions européennes correspondant aux objectifs visés par le traité et par l'UE. Le budget annuel de l'Union est modeste par rapport au total des recettes et des dépenses publiques des États membres: il représente un peu plus de 1 % de leurs revenus nationaux bruts (RNB) combinés et correspond à environ 2 % du total de leurs dépenses publiques (voir **diagramme 1**). Le budget équivaut également à une fraction du soutien proposé pour faire face à la crise financière et à celle de la dette souveraine.

**Diagramme 1** Le budget de l'UE représente une petite partie des ressources et des dépenses publiques des États membres (en 2012)



Source: Eurostat.

## 02

La crise financière et celle de la dette souveraine ont soulevé des questions délicates sur le rôle et le développement de l'UE, ainsi que sur la signification de l'appartenance à celle-ci. Les longues discussions préalables à l'approbation du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020 (voir **encadré 1**)<sup>1</sup> ainsi que la réticence des États membres à augmenter le budget des paiements<sup>2</sup> sont révélatrices du peu d'enthousiasme pour le financement de l'UE, qui est perçu comme un instrument destiné à promouvoir le «projet européen» au détriment des exigences nationales.

## 03

Les gouvernements des États membres et le Parlement européen attendent que le budget de l'UE soit caractérisé par un niveau élevé de transparence. L'opinion négative, émise par la Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour») dans le cadre de sa déclaration d'assurance (DAS) (voir **encadré 2**), concernant les dépenses de l'UE pour chacun des 19 derniers exercices constitue un problème pour l'Union. Cette opinion négative peut notamment véhiculer involontairement l'idée que les erreurs relevées sont révélatrices de cas de fraude et de corruption affectant gravement les dépenses effectuées au titre du budget de l'UE, ce qui mine la confiance des citoyens dans les institutions de l'Union<sup>3</sup>.

## 04

Les gouvernements et les contribuables des États membres veulent que les fonds qu'ils versent pour contribuer au budget de l'UE soient mieux utilisés: en d'autres termes, qu'ils soient dépensés de manière adéquate et bien gérés, qu'ils servent aux fins approuvées par le Parlement européen et le Conseil, et qu'ils permettent d'obtenir les effets souhaités.

## 05

La Cour s'est fondée sur ses 35 années d'expérience en matière de contrôle des recettes et des dépenses de l'UE pour réaliser cette analyse panoramique des risques qui pèsent sur la gestion financière du budget de l'UE. Elle y fournit un aperçu des flux financiers de l'UE et présente, de manière synthétique, les problèmes à résoudre afin d'assurer, entre autres, une utilisation optimale de l'argent consacré au budget de l'UE par ses contribuables. Cette analyse comporte trois parties:

- a) une synthèse qui donne un aperçu des principaux problèmes;
- b) le présent rapport détaillé qui décrit le contexte et fournit des informations sur le budget de l'UE, sur les intervenants impliqués dans l'utilisation des fonds de l'Union et sur d'autres flux financiers;
- c) des fiches d'information sur chacune des grandes rubriques du CFP, sur chaque catégorie de recettes de l'UE ainsi que sur les marchés publics, qui présentent de façon synthétique les principaux problèmes et caractéristiques.

- 1 Il a fallu deux ans et demi pour aboutir à un accord concernant le CFP pour la période 2014-2020. Il a été approuvé par le Parlement européen le 19 novembre 2013 et adopté par le Conseil le 2 décembre 2013.
- 2 Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2012, points 1.51 à 1.53 (JO C 331 du 14.11.2013).
- 3 Voir avis n° 1/2010 - Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis (<http://eca.europa.eu>), ainsi que la Contribution de la Cour des comptes européenne en réponse à la communication de la Commission intitulée «Réformer le budget, changer l'Europe».

## Encadré 1

**Le cadre financier pluriannuel**

Le CFP constitue la traduction en termes financiers des priorités politiques de l'Union pour une durée d'au moins cinq années (article 312 du traité de Lisbonne). Le CFP fixe les montants annuels maximaux (plafonds) pour l'ensemble des dépenses de l'UE et pour les principales catégories de dépenses (rubriques). Il n'est pas aussi détaillé que le budget annuel. En définissant les limites des enveloppes pour chaque catégorie de dépenses, le CFP impose une discipline budgétaire et assure que les dépenses de l'UE évoluent dans les limites des ressources propres du budget de l'Union et conformément aux objectifs de ses politiques. En outre, ce système garantit un flux de ressources prévisible pour les priorités à long terme de l'Union et procure une certitude accrue aux bénéficiaires de fonds de l'UE. Le CFP 2014-2020 fixe pour cette période les plafonds des engagements budgétaires et des paiements à, respectivement, 960 milliards et 908 milliards d'euros (aux prix de 2011).

## Encadré 2

**Déclaration d'assurance (DAS)**

DAS – Déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes financiers de l'UE ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Le TFUE dispose (en son article 287) que la Cour examine la légalité de la totalité des recettes perçues et des dépenses, ainsi que le respect des principes de bonne gestion financière.

L'émission d'une opinion d'audit de type DAS à la fois sur la fiabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes n'est pas fréquente. Peu de pays demandent à leurs auditeurs nationaux de formuler ce type d'opinion. Selon toute probabilité, les auditeurs des États membres ne devraient pas être en mesure de formuler une opinion positive de type DAS sur le budget de leur propre administration. À titre d'exemple, l'institution supérieure de contrôle du Royaume-Uni assortit de plusieurs réserves son opinion d'audit sur la fiabilité de l'ensemble des comptes financiers des administrations publiques, mais elle ne formule pas d'opinion sur la légalité et sur la régularité. De même, l'institution supérieure de contrôle des États-Unis d'Amérique déclare qu'elle n'est pas en mesure de formuler une opinion sur les états financiers des administrations publiques de ce pays.

## De quoi les finances de l'UE sont-elles constituées et comment sont-elles gérées?

### Budget de l'UE

#### 06

Les budgets annuels de l'UE sont fondés sur le CFP, qui présente les priorités visées par les dépenses de l'UE dans cinq grandes catégories de politiques (les «rubriques») pour une période donnée (voir **tableau 1** et **diagramme 2**):

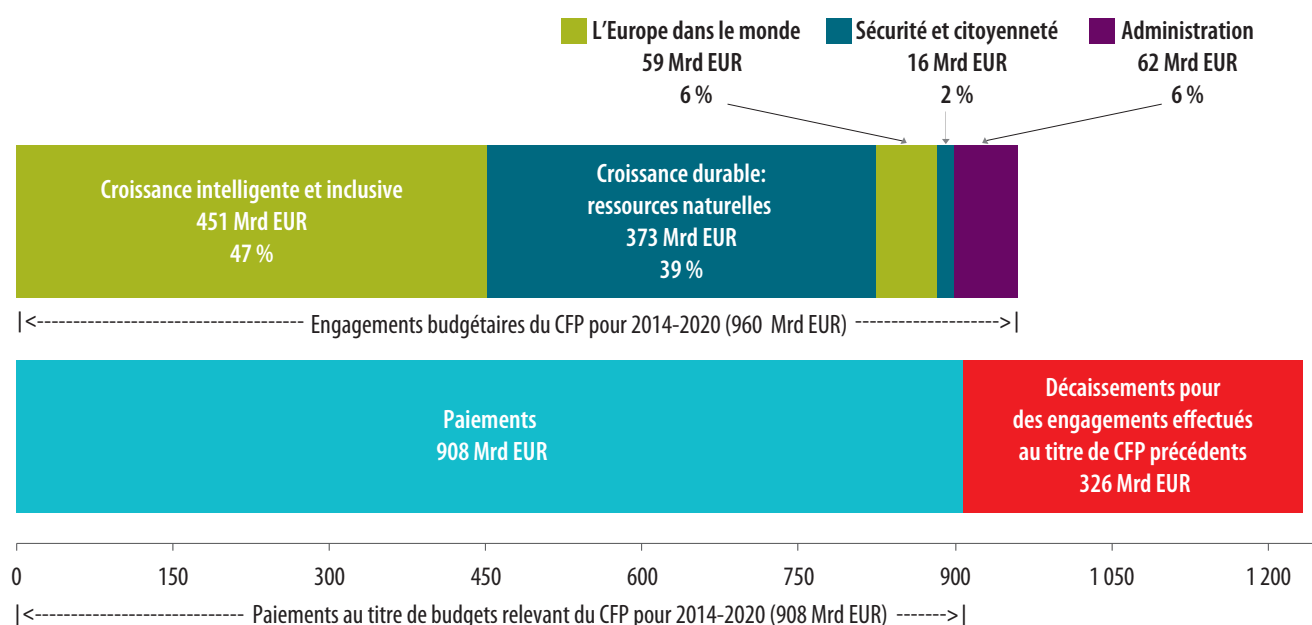
- pour chaque année de la période concernée, le CFP établit les montants annuels maximaux consacrés à chaque rubrique et fixe un plafond annuel global pour les montants que la Commission peut engager et payer (crédits d'engagement et de paiement). Dans la pratique, le budget des paiements établit le montant maximal que la Commission peut demander aux États membres pour couvrir ses décaissements en espèces;
- comme cela a été convenu lors des négociations sur le CFP, le budget annuel de l'UE réserve des enveloppes nationales pour chaque État membre dans les domaines de dépenses que sont le développement rural, la pêche et la politique de cohésion (il s'agit de «fonds répartis à l'avance»). De même, les plafonds établis dans le budget de l'UE pour les dépenses agricoles constituent, pour chaque État membre, une réserve correspondant au montant total des subventions annuelles qui peuvent être versées. Dès lors, 80 % du CFP disponibles au bénéfice des États membres et du budget annuel de l'UE sont déjà répartis à l'avance entre les États membres.

**Tableau 1** CFP pour la période 2014-2020

(milliards d'euros)

| Rubrique du CFP                                   | Engagements    | Montants répartis à l'avance et plafonds nationaux | %         |
|---|----------------|--|-----------|
| 1 Croissance intelligente et inclusive            | 450,8          | 322,3  | 71        |
| 2 Croissance durable: ressources naturelles       | 373,2          | 353,2  | 95        |
| 3 Sécurité et citoyenneté                         | 15,7           |  |           |
| 4 L'Europe dans le monde                          | 58,7           |  |           |
| 5 Administration                                  | 61,6           |  |           |
| <b>Total du CFP</b>                               | <b>960,0</b>   | <b>675,5</b>                                       | <b>70</b> |
| <b>Dont disponibles pour les États membres</b>    | <b>839,7</b>   | <b>675,5</b>                                       | <b>80</b> |
| Réserves  | 10,0           |  |           |
| FED   | 30,5           |  |           |
| <b>Total hors CFP</b>                             | <b>40,5</b>    |  |           |
| <b>Cumul du total du CFP et du total hors CFP</b> | <b>1 000,5</b> | <b>675,5</b>                                       | <b>68</b> |

## Budget pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020



Source: Chiffres de la Cour des comptes européenne, fondés sur des informations de la Commission.

## 07

En vertu de plusieurs accords passés dans le contexte de la crise financière et du CFP pour la période 2014-2020, le budget de l'UE devrait être aligné sur les priorités fixées dans le cadre des politiques de l'UE destinées à stimuler la croissance et à créer des emplois<sup>4</sup>. La stratégie Europe 2020 définit cinq objectifs clés, que l'UE doit atteindre d'ici 2020 en utilisant les fonds provenant à la fois du budget de l'UE et des budgets nationaux. Ces objectifs sont les suivants:

- augmenter le nombre d'emplois: un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans;
- améliorer les niveaux d'instruction: ramener le taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 %, porter à 40 % au moins le pourcentage de personnes entre 30 et 34 ans qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur;
- améliorer les conditions pour la recherche et pour l'innovation: investissement de 3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE dans la recherche et le développement;

4 Stratégie de l'UE pour la croissance économique, adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010.

- d) promouvoir l'inclusion sociale en réduisant la pauvreté: réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale;
- e) réduire les émissions de gaz à effet de serre (climat/énergie): réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % (voire de 30 %, si les conditions le permettent) par rapport à 1990, utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 % et augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

## 08

Outre le budget général annuel de l'UE, la Commission gère également les éléments ci-après.

- a) Les Fonds européens de développement (FED) (qui représentent quelque 3 milliards d'euros pour l'exercice 2013 et 27 milliards d'euros pour la période 2014-2020). Les contributions des États membres au budget des FED sont convenues lors de négociations intergouvernementales en dehors de la procédure relative au budget général de l'UE, mais les FED pourraient être intégrés au budget de l'UE dans le prochain CFP (voir fiche d'information sur l'Europe dans le monde). La Commission gère les opérations financées par les FED en utilisant les ressources allouées sous la forme d'une aide non remboursable. La Banque européenne d'investissement (BEI)<sup>5</sup> gère la facilité d'investissement et les bonifications d'intérêts.
- b) Des opérations d'emprunt et de prêt qui s'élevaient à environ 57,2 milliards d'euros fin 2013<sup>6</sup>: dans des circonstances particulières et après y avoir été autorisée, l'UE (représentée par la Commission) peut emprunter des fonds afin de les prêter à des pays et d'accomplir ainsi le mandat qui lui a été confié par le traité.
  - i) Les fonds empruntés sont garantis par les 28 États membres. Ils sont utilisés pour octroyer aux pays bénéficiaires des prêts adossés. Dans le cadre de ces derniers, les fonds sont prêtés à des conditions identiques à celles auxquelles ils ont été empruntés. La Commission n'est donc exposée à aucun risque de taux d'intérêts ou de change.
  - ii) Il existe trois instruments principaux: le mécanisme de soutien à la balance des paiements (BdP) (destiné à fournir une aide financière aux pays dont la monnaie n'est pas l'euro, il a permis l'octroi à la Hongrie, à la Lettonie et à la Roumanie de prêts qui représentaient 11,6 milliards d'euros au 31 décembre 2013); le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) (destiné à apporter une aide financière à l'ensemble des États membres, il a permis l'octroi à l'Irlande et au Portugal de prêts qui représentaient un montant de 44,5 milliards d'euros au 31 décembre 2013. À présent, aucun nouveau prêt n'est accordé dans le cadre de ce mécanisme, car le soutien apporté par celui-ci a été remplacé par l'aide au titre du FESF, puis du mécanisme européen de stabilité (MES, voir point 10 ci-après)); l'assistance macro-financière (AMF) (destinée à soutenir des pays partenaires situés en dehors de l'Europe mais proches d'elle sur le plan géographique, elle a permis l'octroi de prêts qui représentaient 0,6 milliard d'euros au 31 décembre 2013).
  - iii) En outre, la Commission gère les prêts Euratom accordés à des États membres et à des pays tiers pour financer des projets d'installations dans le secteur de l'énergie (pour un montant de 0,4 milliard d'euros au 31 décembre 2013) et les billets à ordre émis par la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) (d'une valeur de 0,2 milliard d'euros au 31 décembre 2013).

- 5 Les actionnaires de la BEI sont les États membres. Celle-ci finance des projets d'investissements qui favorisent la réalisation des objectifs de l'UE. Quelque 90 % de ses prêts sont octroyés à des États membres, tandis que les 10 % restants sont accordés à 150 autres pays. Les prêts de la BEI peuvent être combinés avec des subventions provenant du budget général et du FED. Le Fonds européen d'investissement fait partie de la famille de la BEI et octroie du capital à risque et des garanties aux petites et moyennes entreprises (PME).
- 6 Voir les comptes annuels provisoires consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2013, note 7.1 – mécanismes d'aide financière, activités d'emprunt et de prêt gérées par la Commission.

- c) Des éléments de passif à long terme, liés essentiellement aux droits à pension et aux avantages du personnel (45,7 milliards d'euros à fin 2013). Alors que les agents versent, sur leurs traitements, un tiers du coût attendu de ces prestations, les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations et seront appelés à les financer à l'avenir.
- d) Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, destiné à couvrir les défaillances des bénéficiaires de prêts accordés à des pays tiers par la BEI.
- e) Des instruments spéciaux en dehors du budget, à utiliser en cas d'urgences et de circonstances exceptionnelles, qui représentent jusqu'à 1,4 milliard d'euros chaque année (la réserve d'aide d'urgence, le Fonds de solidarité de l'Union européenne, l'instrument de flexibilité et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation).

### Mesures spécifiques prises pour faire face à la crise financière et à la crise de la dette souveraine

#### 09

Dans le cadre du semestre européen, les États membres ont renforcé la coordination de leurs politiques économiques (voir **encadré 3**). De plus, ils sont tenus de transposer les orientations et les règles de l'UE dans leur politique annuelle et dans leurs choix budgétaires.

#### 10

Pour faire face à la crise de la dette souveraine, les pays de la zone euro ont mis en place des mécanismes intergouvernementaux de stabilité financière (le Fonds européen de stabilité financière (FESF)<sup>7</sup> et son successeur, le mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>8</sup>). La Commission est chargée de négocier les conditions de politique économique attachées à l'aide financière au titre de ces mécanismes et d'en surveiller le respect. Cependant, ces prêts ne sont pas garantis par le budget de l'UE et ne figurent pas dans ses comptes<sup>9</sup>.

- 7 Dans le cadre du FESF, 152,8 milliards d'euros ont été prêtés à trois pays: l'Irlande, le Portugal et la Grèce. Aucun nouveau prêt n'a été accordé par le FESF après le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Les pays de la zone euro qui ont besoin d'une assistance auront la possibilité d'effectuer des emprunts auprès du MES, qui dispose d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros.
- 8 Le MES a été créé par les pays de la zone euro, qui en sont les actionnaires. Les pays de la zone euro qui ont besoin d'une assistance auront la possibilité d'effectuer des emprunts auprès du MES, qui dispose d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros.
- 9 En outre, la Commission gère les prêts bilatéraux centralisés, accordés par les pays de la zone euro à la Grèce. Ces prêts n'ont pas d'incidence sur le budget de l'UE et ne sont pas inclus ni mentionnés dans les états financiers.

### Le semestre européen

Tous les États membres devraient traduire leur engagement à réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 dans leurs objectifs nationaux et leurs politiques de croissance. Le semestre européen est un cycle annuel de coordination des politiques économiques, qui vise à assurer que les efforts individuels des États membres sont coordonnés et ciblés afin d'avoir l'impact souhaité sur la croissance. Chaque année, la Commission réalise une analyse détaillée des programmes de réformes économiques et structurelles des États membres et leur adresse des recommandations spécifiques pour les 12 à 18 mois suivants. Le Conseil examine et adopte formellement ces recommandations, qui sont ensuite approuvées par le Conseil européen. Les États membres reçoivent ainsi des orientations politiques avant de finaliser leur budget national pour l'année suivante. Des avertissements peuvent être formulés concernant les politiques si les recommandations ne sont pas mises en œuvre dans les délais impartis.



## 11

La Banque centrale européenne (BCE) ne relève pas du budget de l'UE:

- a) les actionnaires de la BCE sont toutes les banques centrales nationales (BCN) des États membres, dont les parts respectives sont fondées sur des données fournies par la Commission<sup>10</sup>;
- b) en 2014, la BCE sera responsable du mécanisme de surveillance unique et sera dotée de pouvoirs de surveillance et d'intervention auprès de tout établissement de crédit dans les États membres participants (à savoir les 18 pays de la zone euro ainsi que ceux qui n'en font pas partie et exercent leur droit de participation). Dans la pratique, la BCE surveillera directement quelque 130 des plus grandes banques de la zone euro, tandis que les autres continueront de relever de la compétence des autorités nationales.

## Complexité du système budgétaire de l'UE

## 12

Le budget de l'UE est mis en œuvre dans un environnement complexe (voir **diagramme 4**).

- a) Il existe plus de 30 domaines politiques, un large éventail d'objectifs et de nombreuses activités. Des milliers de projets sont financés moyennant l'utilisation d'une panoplie d'instruments (les subventions, les aides, les prêts, les garanties, l'appui budgétaire direct à des pays tiers, des instruments financiers innovants et d'autres mécanismes pour mobiliser des fonds de l'UE). Parmi les bénéficiaires finals figurent des individus, des entreprises, des universités, des partenariats public-privé et des organisations publiques.
- b) Dans cet environnement interviennent plusieurs acteurs provenant des États membres (aux niveaux national, régional et local), de pays tiers, d'organisations internationales, de plusieurs services de la Commission (les «directions générales»), d'agences et d'autres organismes de l'UE (autres institutions de l'UE, BEI et Fond européen d'investissement (FEI)), ainsi que d'organisations auxquelles l'UE participe (par exemple la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)<sup>11</sup> et des entreprises communes).
- c) Les États membres sont responsables des dépenses correspondant à quelque 80 % du budget de l'UE dans le cadre de dispositifs de gestion partagée. Ces 80 % sont, pour l'essentiel, répartis au préalable entre chaque pays (voir point 6 b), et **tableau 1**). À l'exception des dépenses agricoles, les États membres doivent financer eux-mêmes une partie des coûts des activités relevant de la gestion partagée (cofinancement).
- d) Le mode d'exécution<sup>12</sup> et le fait que la Commission soit ou non l'unique bailleur de fonds pour les mesures mises en œuvre ont une incidence sur la mesure dans laquelle la Commission peut orienter les activités entreprises, mais ces éléments déterminent également les dispositifs en place en matière de contrôle, d'audit et d'obligation de rendre compte, ainsi que les informations auxquelles la Commission peut accéder.

10 Les parts des BCN dans le capital de la BCE sont calculées sur la base d'une clé reflétant la part des différents pays dans la population totale et le produit intérieur brut de l'Union européenne, ces deux données étant assorties d'une pondération identique. La BCE ajuste ces parts tous les cinq ans et chaque fois qu'un nouveau pays adhère à l'Union européenne. Les ajustements sont opérés sur la base des données fournies par la Commission européenne.

11 La BERD a été créée en 1991 afin de promouvoir l'esprit d'entreprise et de favoriser la transition vers des économies de marché ouvertes et démocratiques. Elle est active dans 34 pays en Europe centrale, en Asie centrale ainsi que dans le sud et l'est de la Méditerranée. Parmi ses actionnaires figurent 64 pays, l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement. Les États membres de l'UE, la BEI et la Commission détiennent environ 63 % des parts de la BERD.

12 Voir règlement financier (applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013), chapitre 2 intitulé «Modes d'exécution» (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1). Il existe trois modes d'exécution (avant 2013, ils étaient au nombre de cinq). Dans le cadre de la gestion directe, les services de la Commission, les agences exécutives et les chefs des délégations de l'UE supervisent l'utilisation des fonds. La gestion indirecte concerne essentiellement les agences, les pays tiers et les organisations internationales. En vertu de la gestion partagée, les fonds sont gérés par l'intermédiaire d'agences nationales chargées de la mise en œuvre, qui font l'objet d'un audit distinct réalisé par des organismes de certification. Le règlement financier établit des dispositions en matière d'audit et de contrôle pour chacun de ces modes d'exécution.

- e) Il existe de nombreux programmes, projets et mesures distincts, qui visent des objectifs similaires ou complémentaires, auxquels s'appliquent des règles différentes en matière de gestion et de contrôle. Plusieurs domaines politiques bénéficient de sources de financement multiples (par exemple, les projets de recherche et d'innovation peuvent être financés par trois sources diverses de financement de l'UE, dont chacune est régie par des règles différentes en matière de gestion et d'éligibilité; plusieurs actions extérieures peuvent être financées à la fois par le budget de l'UE et par celui du Fonds européen de développement (FED)). Ces financements multiples existent également au sein d'un même domaine politique<sup>13</sup>. Par conséquent, lorsque des programmes, des projets et des mesures bénéficient d'une gamme de financements provenant de différentes sources (budgets de l'UE, budget national, BEI et autres), il est parfois difficile de faire apparaître la totalité des coûts. De plus, chaque source de financement aura son propre dispositif en matière de gouvernance et de communication d'informations<sup>14</sup>. Cette situation a des implications sur la bonne gestion financière pour les États membres qui fournissent des fonds par différents canaux.
- f) Le budget de l'UE est établi chaque année, mais de nombreuses activités financées sont mises en œuvre sur plusieurs exercices. C'est pourquoi:
- i) des avances de trésorerie (les «préfinancements») sont versées aux États membres ainsi qu'à d'autres intermédiaires et bénéficiaires au moment où ils commencent à mettre en œuvre les programmes financés par l'UE. Fin 2013, le montant des préfinancements versés représentait 79,4 milliards d'euros, essentiellement consacrés à des activités mises en œuvre en gestion partagée par les États membres (voir point 40);
  - ii) il existe une différence significative entre les budgets d'engagements et de paiements, qui est le résultat d'écarts cumulés au fil des ans. Ce déséquilibre affecte la capacité de la Commission à satisfaire toutes les demandes de paiement pendant l'exercice au cours duquel elles sont effectuées<sup>15</sup>. Les engagements juridiques de financement qui ne donnent lieu à des décaissements que plus tard représentaient 222,4 milliards d'euros fin 2013. La plupart de ces engagements (connus sous le nom de «reste à liquider» ou RAL) ont été contractés pour des dépenses au titre de la politique de cohésion relatives à la période 2010-2014 (voir **diagramme 3**). Compte tenu de ces RAL, ainsi que d'autres éléments de passif (essentiellement liés à des acquisitions et aux pensions des agents) qui représentent 103,4 milliards d'euros à l'exclusion des emprunts, les décaissements à la charge du budget de l'UE devraient à l'avenir s'élever à quelque 326 milliards d'euros. Ce total s'ajoute aux montants qu'il a été convenu de consacrer au CFP pour la période 2014-2020 (fin 2013) (voir **diagramme 2**).
- g) Lorsqu'ils dépensent les crédits budgétaires, les États membres sont tenus de respecter les textes législatifs et réglementaires adoptés en la matière au niveau de l'UE. À cet effet, des mécanismes efficaces sont requis pour diffuser ces règles ou les intégrer aux niveaux des gouvernements nationaux, régionaux et locaux.
- h) S'agissant des dépenses gérées de façon indirecte par l'intermédiaire de pays tiers, d'organisations internationales ou de la BEI, des accords régissent la façon de dépenser le budget de l'UE, la communication d'informations et les droits de contrôle.

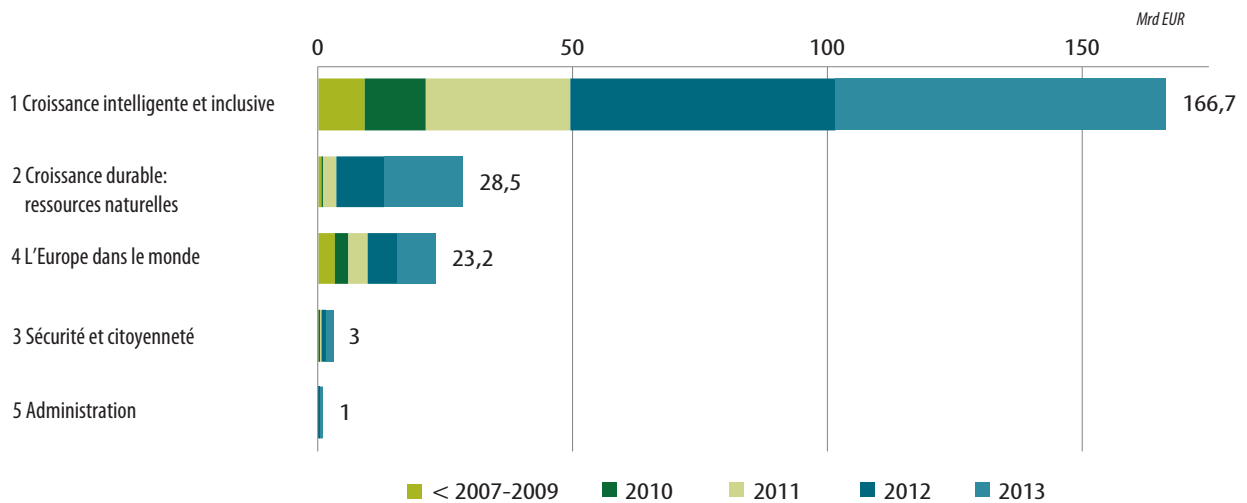
13 Document de travail des services de la Commission intitulé «Un budget pour la stratégie Europe 2020: le système actuel de financement, les défis à venir, les résultats de la consultation des parties prenantes et les différentes options concernant les principales questions horizontales et sectorielles», p. 9 et 17, sous la rubrique «Un budget plus simple et plus transparent» (SEC(2011) 868 final du 29.6.2011).

14 Les implications du cofinancement de la BEI et de la BERD pour le budget de l'Union, étude de suivi 2013, conclusions 3.3, 3.4 et 5 (rapport du Parlement européen, direction générale des politiques internes de l'Union, département thématique des affaires budgétaires).

15 Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2012, points 1.51 à 1.53 ainsi que 1.58 et 1.59 (JO C 331 du 14.11.2013).

## Diagramme 3

## Engagements qui doivent donner lieu à des décaissements (RAL), par rubrique du CFP et par année



Source: Chiffres de la Cour des comptes européenne, fondés sur des informations de la Commission.

## 13

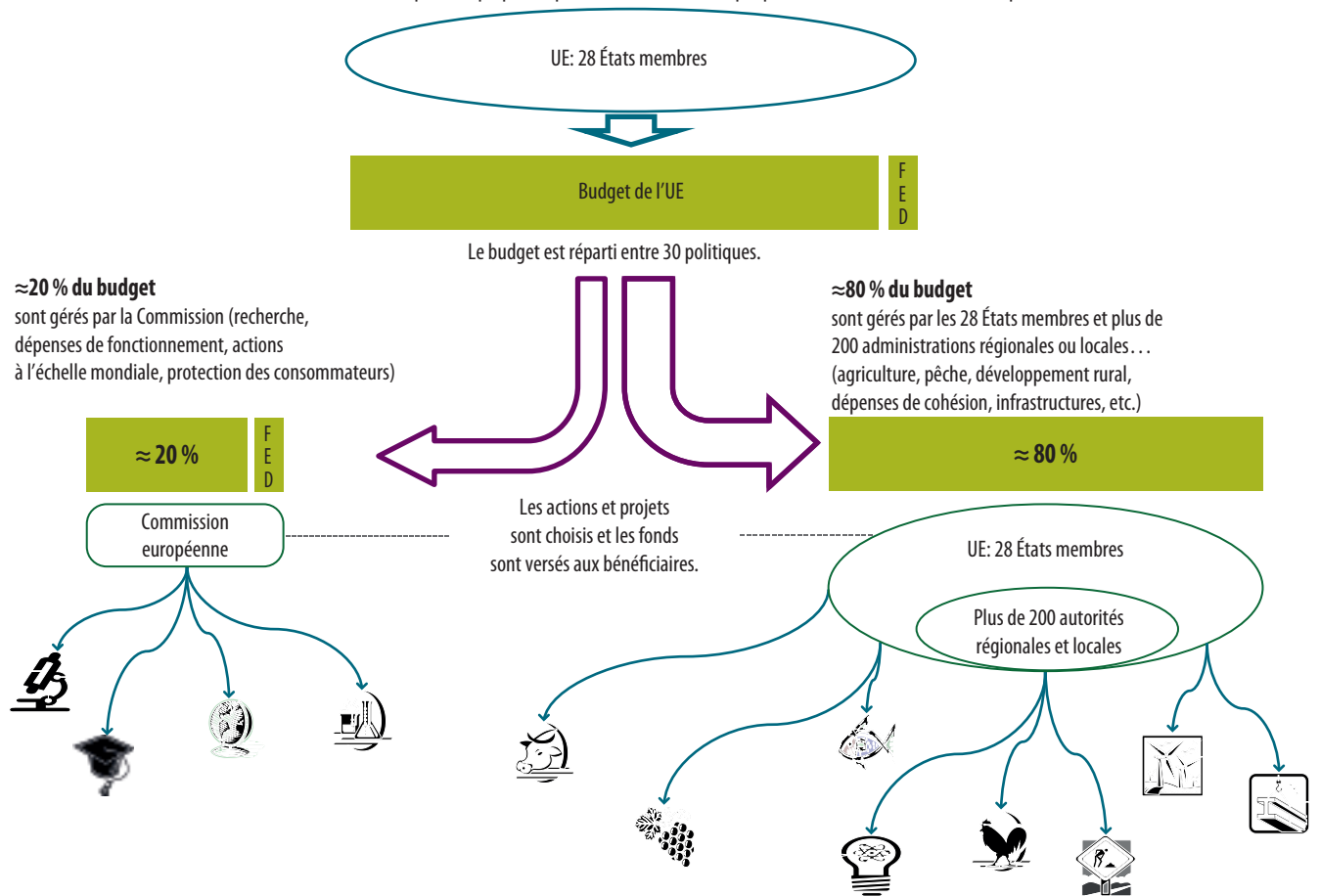
La Commission est responsable en dernier ressort de la supervision et de l'exécution du budget de l'UE. Elle peut récupérer des fonds auprès des États membres et d'autres intervenants s'ils ne sont pas dépensés aux fins convenues et de façon appropriée.

## 14

Compte tenu de tous ces éléments pris dans leur ensemble, il faut définir clairement les rôles et les responsabilités, assurer une bonne coordination et une communication appropriée entre les différents acteurs et mettre en place des mécanismes solides en matière d'obligation de rendre compte et de contrôle, afin d'assurer que le budget est dépensé de façon appropriée et efficace.

### Dépenses effectuées au titre du budget de l'UE

Les 28 États membres de l'UE mettent en commun leurs contributions au budget annuel conformément à l'accord sur le CFP (en 2014: 143 milliards d'euros). Il est consacré à des priorités proposées par la Commission et adopté par le Conseil et le Parlement européen.



Source: Cour des comptes européenne.

## 15

Le **diagramme 5** présente le modèle de responsabilité pour l'utilisation du budget de l'UE.

- Le Parlement européen et le Conseil établissent le budget annuel de l'Union conformément aux dispositions du traité<sup>16</sup>.
- Le traité sur l'Union européenne confère à la Commission la responsabilité pour l'exécution de ce budget<sup>17</sup>. Bien que ce dernier soit essentiellement utilisé par les États membres, la Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution budgétaire et elle rend compte à la fois au Parlement européen et au Conseil de la manière dont le budget a été dépensé.
- La Cour fournit une déclaration d'assurance (DAS) et présente les résultats de ses audits de la performance au Parlement européen et au Conseil<sup>18</sup>, qui les utilisent pour donner décharge à la Commission sur la perception des recettes et sur l'exécution du budget<sup>19</sup>.
- Une procédure similaire est utilisée pour donner décharge aux autres institutions et agences de l'UE sur l'exécution de leur budget.

16 L'article 314 du TFUE dispose que «le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative spéciale, établissent le budget annuel de l'Union conformément aux dispositions ci-après». L'article 314, paragraphe 2, dispose que «la Commission présente une proposition [...]» et l'article 314, paragraphes 3 à 10, énonce la procédure d'adoption.

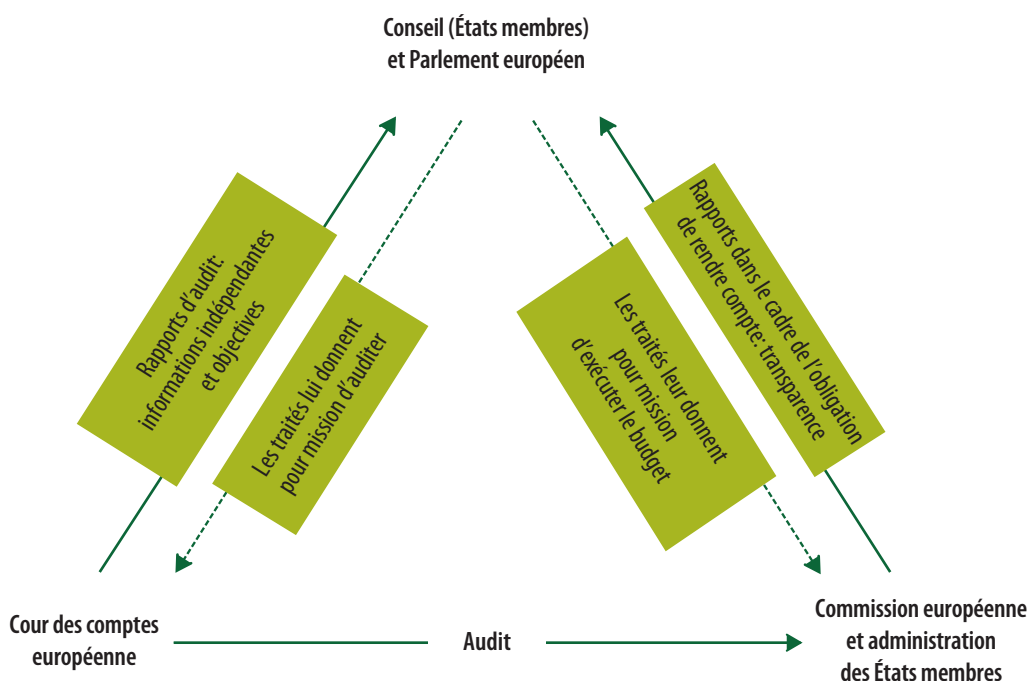
17 Article 17 du traité sur l'Union européenne. L'article 317 du TFUE dispose que «la Commission exécute le budget en coopération avec les États membres [...]».

18 Articles 285 et 287 du TFUE.

19 L'article 319 du TFUE dispose que «le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget [...]».

## Diagramme 5

## Le modèle de responsabilité pour l'utilisation du budget de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

# Quels risques pèsent sur la bonne gestion financière?

20

## 16

Les fonds de l'UE apportent une contribution utile et essentielle à la réalisation des objectifs visés par le traité. Ils renforcent la législation qui favorise les libertés consacrées par le traité, le marché intérieur, la santé et la protection des consommateurs et ils donnent une visibilité à l'UE sur la scène internationale. Les citoyens, les contribuables, les gouvernements des États membres de l'UE et l'autorité budgétaire souhaitent légitimement que les fonds de l'UE soient utilisés de façon appropriée et judicieusement et qu'ils apportent une valeur ajoutée européenne. Or les réalisations de l'UE vont au-delà du financement. Au cours des deux dernières décennies, l'UE a relevé avec succès les défis que représentaient l'intégration de 16 nouveaux pays, l'introduction de l'euro et l'organisation d'une réponse concertée à la crise financière mondiale et à la crise de la dette souveraine en Europe. Des efforts restent certes à accomplir pour renforcer le marché intérieur, mais les dépenses budgétaires utilisées pour son établissement sont réduites. Les fonds de l'UE ont également contribué à la création et à la consolidation de structures et de réseaux qui ont permis aux citoyens et aux organisations de l'UE de se rapprocher les uns des autres, à la fois physiquement et culturellement, ce qui a facilité l'intégration européenne.

## 17

S'agissant de la bonne gestion financière, il existe un risque que le budget de l'UE:

- a) ne soit pas utilisé comme prévu, aux fins souhaitées et conformément aux règles établies par l'autorité budgétaire (légalité et régularité des dépenses);
- b) ne fasse pas l'objet d'une comptabilité appropriée dans les comptes financiers annuels (fiabilité des comptes)<sup>20</sup>;
- c) ne soit pas utilisé judicieusement, conformément aux principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité);
- d) donne lieu à des dépenses qui n'apportent aucune valeur ajoutée et dont les avantages escomptés ne sont pas obtenus (valeur ajoutée européenne).

20 Comme la Cour a formulé une opinion positive sur la fiabilité des comptes depuis 2007, l'analyse panoramique des risques qui pèsent sur la gestion financière ne portera pas sur ce thème.

### 18

Si ces risques sont bien gérés, les dépenses devraient être de bonne qualité, à savoir efficaces, économiques et effectuées de façon efficiente et conforme aux règles.

L'**annexe I** fournit une liste détaillée des types de risques extérieurs, de risques financiers, ainsi que de risques liés à des activités, susceptibles de se produire lors de l'exécution du budget de l'UE. Si ces risques se concrétisent, ils peuvent donner lieu aux situations suivantes:

- a) la politique en cause n'est pas mise en œuvre ou les effets escomptés ne se produisent pas, car des processus inadéquats ou inappropriés sont utilisés pour obtenir l'impact et les résultats souhaités;
- b) aucune valeur ajoutée n'est apportée, notamment au niveau européen. Les fonds de l'UE peuvent apporter des avantages aux citoyens de l'UE et à d'autres destinataires, mais sans que ces dépenses revêtent une dimension européenne particulière. Il peut aussi s'agir d'une situation où les mêmes résultats auraient pu être obtenus en utilisant d'autres fonds ou moins de fonds de l'UE;
- c) une action ou une absence d'action porte atteinte à la réputation de l'UE ou de la Commission;
- d) les méthodes de gestion et de fonctionnement appliquées ne sont pas adaptées pour réaliser les objectifs des politiques. En d'autres termes, il s'agit d'une situation où le recours à d'autres méthodes aurait permis de mieux atteindre les résultats ou d'en obtenir de meilleurs;
- e) aucun système de contrôle interne approprié n'est mis en œuvre pour atteindre les objectifs (compte tenu des risques relatifs à la gestion, aux opérations, à la légalité et à la régularité des dépenses, aux finances, aux marchés publics, à la fraude et à d'autres irrégularités, à l'utilisation de l'informatique, aux ressources humaines, aux actifs, à la santé et à la sécurité, etc.) ou aucun système de gestion de la performance n'est en place pour suivre les progrès accomplis.

### 19

La présente analyse panoramique ne couvre pas les aspects suivants, en raison de leur nature exceptionnelle:

- a) la fraude et la corruption qui impliquent souvent des montages complexes et une collusion entre fraudeurs attirés par les flux financiers élevés. La Cour tient compte du risque de fraude lorsqu'elle planifie et réalise ses audits, mais elle ne cherche pas systématiquement et activement à détecter les fraudes. Cette tâche est du ressort de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)<sup>21</sup>;
- b) l'action ou l'absence d'action susceptible de porter atteinte à la réputation de l'UE ou de la Commission;
- c) les mesures spécifiques prises pour faire face à la crise financière et à la crise de la dette souveraine, car les initiatives intergouvernementales inédites prises par les États membres (voir points 9 à 11) soulèvent des questions relatives aux dispositions en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public, qui font l'objet d'une autre analyse panoramique de la Cour<sup>22</sup>.

21 Lettre adressée par le président de la Cour des comptes européenne au président du Parlement européen intitulée «Position de la Cour des comptes européenne sur le rapport de la Commission relatif aux mesures de lutte contre la corruption» (<http://eca.europa.eu>).

22 Voir le rapport de la Cour des comptes européenne intitulé «Analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public: lacunes, doubles emplois et défis à relever» (<http://eca.europa.eu>).

# Quels sont les problèmes et leur cause?

22

## Légalité et régularité des dépenses de l'UE: utilisation des fonds conformément aux règles

### 20

La présente section traite principalement des dépenses budgétaires. La fiche d'information sur les recettes comporte des informations détaillées sur celles-ci. Le Conseil européen de février 2013 avait établi que les arrangements relatifs aux recettes devraient être guidés par les objectifs généraux de simplicité, de transparence et d'équité. Les principaux problèmes relatifs aux recettes concernent la façon de financer le budget (les sources) et le montant de la contribution que chaque État membre y apporte.

### 21

La Cour formule une opinion négative sur la régularité des dépenses (opérations) du budget, car les erreurs détectées dans tous les domaines, à l'exception des recettes et des dépenses de fonctionnement, sont significatives, ce qui signifie que le niveau d'erreur est supérieur à un niveau acceptable<sup>23</sup>.

### 22

Les erreurs se produisent lorsque les paiements ne sont ni légaux ni réguliers, par exemple lorsqu'ils sont déclarés par des bénéficiaires inéligibles, lorsqu'ils concernent des dépenses qui ne devraient pas être financées par l'UE ou lorsque les conditions d'octroi de l'aide ne sont pas respectées. Ces problèmes (désignés comme des «erreurs» par la Cour) se produisent pour les raisons suivantes:

- a) les bénéficiaires effectuent des déclarations incorrectes;
- b) les bénéficiaires ne respectent pas les conditions pour obtenir et utiliser l'aide de l'UE. Si les conditions sont complexes et très diversifiées, il sera difficile pour les bénéficiaires de les remplir et pour les gestionnaires d'en vérifier le respect. Par ailleurs, lorsque les conditions ne sont pas clairement définies, elles peuvent donner lieu à des interprétations et à l'acceptation de n'importe quelles dépenses, si le contexte dans lequel elles s'inscrivent est celui d'une culture axée sur la dépense (à savoir lorsqu'une pression est exercée pour dépenser le budget disponible sans examiner s'il permet de répondre à des besoins réels);
- c) les vérifications et les contrôles effectués par la Commission, par les organismes de gestion des États membres et par d'autres auditeurs chargés de certifier les dépenses n'ont pas permis d'éviter, de détecter et de corriger les déclarations de dépenses erronées;
- d) les États membres et les autres intervenants chargés d'exécuter le budget préfèrent se concentrer sur son utilisation (l'absorption des dépenses) dans les délais impartis afin d'éviter sa suppression, au lieu de veiller à l'utiliser de façon appropriée ou efficace. L'attribution préalable d'enveloppes annuelles à chaque État membre (voir point 6 b)) renforce la culture axée sur les soldes nets et sur la redistribution du budget de l'UE, alors qu'il faudrait plutôt examiner comment les ressources communes de l'UE peuvent être investies et utilisées au mieux pour le bien commun.

23 L'auditeur détermine le caractère significatif en exerçant son jugement professionnel. Les erreurs qui affectent plus de 2 % de la catégorie de dépenses sont considérées comme significatives, tout comme les faits et événements dont la présentation est susceptible de changer la perception du lecteur des comptes. Au cours de la période 2009-2012, le taux d'erreur estimatif le plus probable affectant le budget de l'UE a varié entre 3,3 et 4,8 % du total des dépenses.



### Bonne gestion financière: obtenir des résultats en utilisant le budget de l'UE

#### 23

La bonne performance peut être définie comme «faire ce qu'il faut (efficacité) comme il faut (efficience)». Pour que la gestion soit efficace et efficiente, les activités financées par l'UE doivent être bien conçues pour répondre à des besoins réels et mises en œuvre moyennant l'utilisation de méthodes appropriées. Ces activités devraient porter sur des objectifs bien définis et leur réalisation devrait faire l'objet d'un suivi approprié afin de pouvoir être évaluée par la Commission et par les autres organismes de gestion.

#### 24

Les audits de la performance de la Cour<sup>24</sup> montrent comment les fonds de l'UE ont été dépensés et si leur utilisation a été efficace.

#### 25

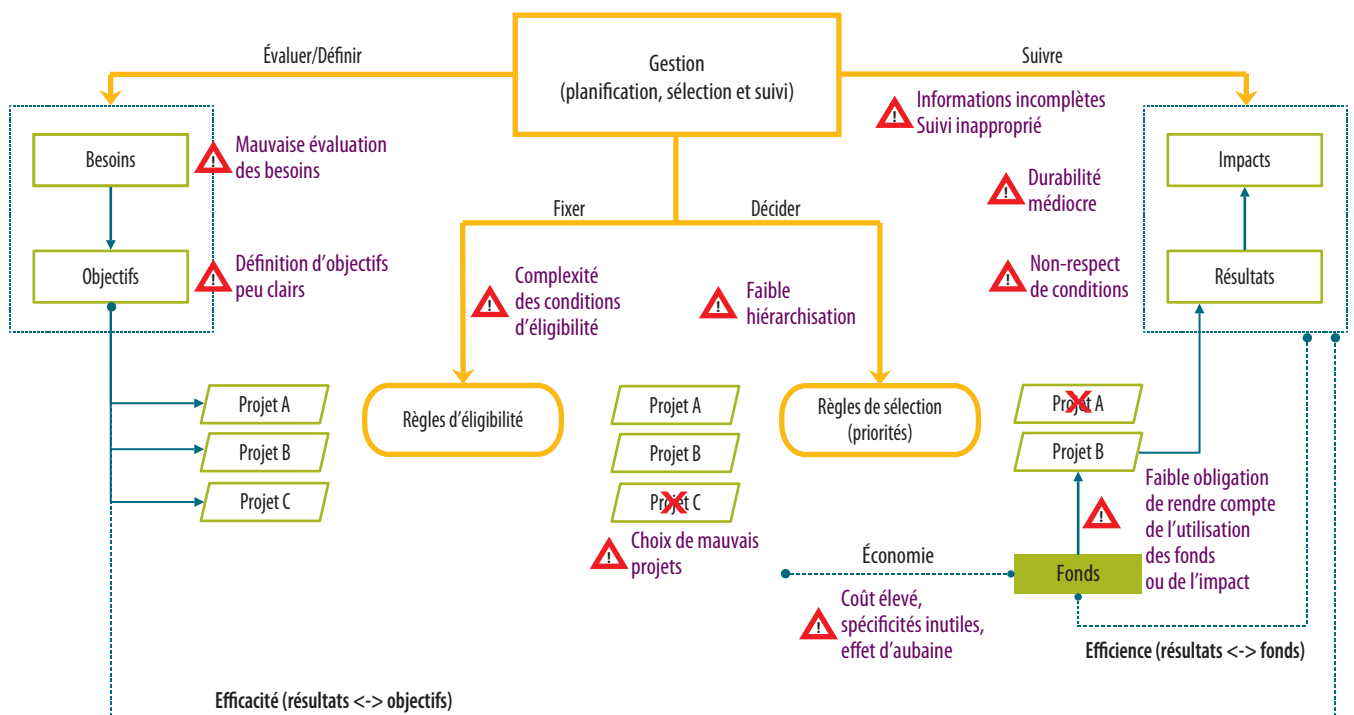
Lorsqu'une pression est exercée pour dépenser le budget sans tenir suffisamment compte de la réalisation des résultats escomptés, l'utilisation des fonds de l'UE risque de ne pas être optimale. Le **diagramme 6** montre les problèmes les plus couramment relevés dans nos rapports spéciaux. L'utilisation non optimale des fonds peut résulter de faiblesses affectant la préparation, l'exécution et le suivi des mesures financées. Ces faiblesses apparaissent dans les situations suivantes:

- a) lorsque l'objectif visé par le financement n'est pas clair ou lorsque aucune évaluation ou appréciation préliminaire du financement réellement nécessaire n'a été effectuée (ex ante);
- b) lorsque trop d'objectifs ont été fixés ou lorsque des objectifs peu clairs peuvent donner lieu à différentes interprétations et, par suite, nuire à l'établissement de priorités;
- c) lorsque les besoins des bénéficiaires potentiels ne sont pas bien évalués ou lorsque l'impact éventuel du financement de l'UE n'est pas dûment pris en considération;
- d) lorsque l'aide ne cible pas les bénéficiaires, les domaines ou les projets qui en ont le plus besoin ou lorsque les critères de sélection des différents projets sont insuffisants;
- e) lorsque les critères d'éligibilité ne sont pas clairs ou sont appliqués de façon incohérente par les organismes qui approuvent l'aide de l'UE (subventions, prêts, etc.);
- f) lorsque les fonds de l'UE apportent quelques avantages aux bénéficiaires, mais que les actions financées ne revêtent aucune dimension européenne particulière qui s'ajouterait aux éléments déjà financés par les États membres aux niveaux national, régional et local. La valeur ajoutée européenne risque alors d'être sujette à caution;
- g) lorsque le caractère raisonnable des coûts imputés aux actions de l'UE n'est pas évalué;

24 L'article 30 du chapitre 7 du règlement financier dispose que le budget de l'UE devrait être utilisé conformément aux principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité). Les résultats des audits de la performance de la Cour sont publiés dans des rapports spéciaux et présentés de façon synthétique dans le rapport annuel, au chapitre 10 intitulé «Le budget de l'UE: obtenir des résultats».

- h) lorsque les fonds de l'UE sont utilisés pour acheter des biens et des services dont la qualité ne devrait pas nécessairement être aussi élevée;
- i) lorsque les règles de marchés publics ne sont pas respectées lors de l'achat de biens et de services;
- j) lorsque la mise en œuvre des actions dure trop longtemps;
- k) lorsque le budget de l'UE peut être utilisé pour soutenir des actions et des projets qui ne sont pas autofinancés ou poursuivis lorsque l'UE cesse d'octroyer son aide. En l'occurrence, les fonds dépensés au départ risquent de n'apporter qu'une faible valeur ajoutée;
- l) lorsque aucune information n'indique les réalisations effectives et les avantages obtenus. Parfois, des informations partielles sont disponibles, par exemple lorsque différents pays mettent en place des systèmes d'information sur les activités sur leur territoire (concernant les objectifs en matière de performance, les évaluations, etc.). Cependant, ce type d'information ne donne pas une image globale de la performance dans l'UE ni ne permet d'effectuer une comparaison pour l'ensemble de celle-ci. Dès lors, les seules données cohérentes et comparables disponibles pour l'ensemble du budget de l'UE concernent les niveaux de financement, ce qui peut renforcer la culture axée sur la dépense.

## Diagramme 6 Les problèmes le plus fréquemment relevés dans les rapports spéciaux de la Cour



Source: Cour des comptes européenne.

### Quelques facteurs de risque spécifiques

#### 26

Les points 12 à 15 montrent en détail la complexité intrinsèque des dépenses effectuées au titre du budget de l'UE. La complexité et la multiplicité des structures programmatiques (avec différentes procédures) empêchent les dépenses de l'Union d'avoir un impact et imposent des charges administratives aux demandeurs. La complexité excessive des règles relatives aux dépenses ou des exigences en matière de contrôle peut retarder la mise en œuvre et contribuer à donner une image négative de l'UE. Il convient de citer en particulier un certain nombre de domaines clés, qui sont examinés plus en détail dans la présente section.

#### Règles d'éligibilité et autres conditions à remplir pour bénéficier des aides de l'UE

#### 27

En raison de la complexité des règles d'éligibilité et d'autres conditions relatives à la façon dont les fonds peuvent être utilisés, ces derniers risquent de ne pas être bien ciblés et l'utilisation du budget de l'UE pourrait ne pas être optimale.

#### 28

La Commission prend des mesures pour réduire et simplifier la législation. Cependant, le nombre et la complexité des règles génèrent encore des difficultés pour les autorités de gestion des États membres, les autres intermédiaires et les bénéficiaires:

- a) dans plusieurs domaines budgétaires, il existe jusqu'à sept niveaux réglementaires et les conditions sont énoncées dans de nombreux textes légaux. Cela peut donner lieu à différentes interprétations et, par suite, à des incohérences lors de la mise en œuvre;
- b) les règles et leur complexité perçue peuvent dissuader certains participants de solliciter l'aide de l'UE et leur poser des problèmes lorsqu'il s'agit de les respecter;
- c) parfois, les règles ne sont pas connues par tous les acteurs impliqués dans la perception des recettes ou dans l'utilisation des fonds de l'UE, notamment lorsque les dépenses sont cofinancées par les budgets nationaux des États membres;
- d) il se peut que les autorités des États membres ne puissent pas prendre des mesures en temps opportun pour que les changements apportés aux règles de l'UE soient connus et appliqués sur leur territoire;
- e) il arrive aussi que les États membres accentuent la complexité en ajoutant d'autres conditions dans leurs règles nationales (par exemple concernant les marchés publics) ou d'autres orientations, ou bien en définissant leurs propres critères d'éligibilité (par exemple dans le cas des dépenses de cohésion). Or ces exigences supplémentaires peuvent s'avérer superflues et grever le budget de l'UE d'une charge administrative et d'une complexité inutiles;
- f) les systèmes de contrôle ne sont pas toujours suffisants à tous les niveaux pour permettre de contrôler le respect de l'ensemble des conditions.

## Quels sont les problèmes et leur cause?

### Application des règles et des procédures de marchés publics

#### 29

Les acquisitions réalisées avec des fonds publics présentent des difficultés particulières pour les gestionnaires responsables des dépenses: ces fonds doivent être utilisés de façon transparente, impartiale, appropriée et optimale. Les directives de l'UE sur les marchés publics visent à ouvrir le marché intérieur en facilitant les contrats et les achats transfrontaliers, ainsi qu'à fournir un cadre juridique pour des acquisitions ouvertes et transparentes. Le non-respect de ces règles peut entraîner une augmentation du coût imposé aux finances publiques (par exemple des travaux publics excessivement onéreux), une faible concurrence, le rejet de soumissionnaires légitimes ou des frais et des retards supplémentaires dus à l'annulation de contrats.

#### 30

De nombreuses erreurs en matière de légalité et de régularité détectées par la Cour concernent la mauvaise application des règles et des procédures de marchés publics (voir les fiches d'information sur ce sujet). Ces erreurs peuvent être commises délibérément pour favoriser certains fournisseurs ou par inadvertance en raison de la complexité et d'une mauvaise compréhension des règles.

### Capacité des autorités des États membres à gérer et à dépenser les fonds de l'UE

#### 31

Il incombe au premier chef aux autorités concernées des États membres et à leurs auditeurs d'assurer que les aides et les subventions sont versées à des bénéficiaires éligibles qui respectent les conditions requises, et que les paiements indus sont recouvrés de façon appropriée<sup>25</sup>. Les coûts relatifs à la mise en place des organismes et des systèmes destinés à gérer les fonds de l'UE sont partagés entre l'UE et les États membres, ces derniers disposant d'une certaine latitude quant à la façon d'organiser leurs systèmes et leurs contrôles aux niveaux national, régional et local.

25 Le nouveau règlement financier (à savoir le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1)) renforce l'appropriation par les États membres et l'obligation de rendre compte qui leur est faite en ce qui concerne le budget qu'ils dépensent.

## Quels sont les problèmes et leur cause?

### 32

Le fait que les fonds soient dépensés par l'intermédiaire de 28 administrations nationales et de nombreuses autorités régionales et locales dotées de capacités administratives inégales augmente intrinsèquement les risques d'erreurs en matière de légalité et de régularité, de même que les risques pour l'exécution du budget d'être de mauvaise qualité. L'insuffisance des capacités administratives des autorités des États membres risque de donner lieu à des incohérences en ce qui concerne les systèmes et les contrôles destinés à vérifier l'application des critères d'éligibilité, l'évaluation du caractère raisonnable des coûts, la conformité avec les règles de marchés publics, l'imposition d'amendes et le recouvrement de l'indu, les contrôles sur place relatifs aux subventions et aux aides, les vérifications portant sur la mise en œuvre de la législation relative à la sécurité environnementale, sanitaire et alimentaire, l'application des règles relatives aux aides d'État, ainsi que la délivrance d'autorisations d'importation ou les contrôles à l'importation.

### 33

Les inégalités en ce qui concerne les capacités d'absorption et les capacités administratives peuvent aussi ralentir la mise en œuvre des actions, les activités réglementaires et l'échange d'informations entre la Commission et les États membres.

### 34

Les États membres peuvent aussi éprouver des difficultés à remédier efficacement et en temps opportun aux faiblesses relevées par la Cour et par la Commission.

### Coordination des budgets de l'UE et des États membres, assortie d'une pression exercée pour utiliser les crédits

### 35

Le caractère annuel du budget de l'UE peut générer des problèmes en ce qui concerne le financement de mesures dont la réalisation s'étend sur plusieurs années. La transposition des décisions de financement en priorités et actions concrètes aux niveaux national, régional et local nécessite du temps. Il existe parfois un écart considérable entre l'engagement politique et les ressources allouées, entre les mesures planifiées et celles mises en œuvre. De plus, le processus budgétaire de l'UE est distinct de celui des États membres: leur cycle n'est pas le même et ils sont mis en œuvre par des acteurs différents, dont les priorités sont variées.

### 36

Par conséquent, des doubles emplois, des écarts ou des contradictions peuvent se produire entre les dépenses nationales et celles au titre du budget de l'UE, ce qui entraîne parfois de l'inefficacité et du gaspillage de ressources. La coordination accrue des politiques économiques dans le cadre du semestre européen (voir **encadré 3**) peut contribuer positivement à remédier à ces problèmes.

## Quels sont les problèmes et leur cause?

### 37

Cela revêt une importance particulière à présent, en raison de l'état des finances publiques dans les États membres, notamment dans ceux où les fonds provenant du budget de l'UE ont une incidence significative sur les finances publiques. S'agissant des dépenses cofinancées, en raison des mesures d'austérité prises dans les États membres, il se peut que les fonds nationaux soient considérablement réduits ou ne soient pas disponibles pour contribuer à la réalisation de certaines actions. Les coupes dans les dépenses de fonctionnement et les réductions d'effectifs ont également une incidence sur la capacité des États membres à dépenser le budget de l'UE de façon appropriée. De plus, la durabilité des actions financées par l'UE peut aussi s'avérer problématique lorsque les fonds de l'UE ne seront plus disponibles.

### 38

Or, étant donné que l'approche utilisée pour exécuter le budget de l'UE est fondée sur les ressources engagées, les autorités de gestion et de contrôle mettent l'accent sur la conformité, sans tenir compte des résultats obtenus. Il se peut que la gestion financière privilégie dans une large mesure l'utilisation du budget disponible. À titre d'exemple, de nombreuses mesures destinées à simplifier la mise en œuvre des programmes ainsi qu'à accélérer les paiements visaient à dépenser les crédits relevant des programmes de la période 2007-2013 (reprogrammation, paiements d'avances (anticipation des dépenses), prolongation de la période de disponibilité des crédits (délais de clôture), extension des dépenses éligibles, simplification du remboursement moyennant un recours accru aux taux et aux montants forfaitaires à la place du remboursement des coûts réels).

### 39

Les États membres peuvent également avoir l'impression qu'ils sont incités à utiliser les crédits du budget de l'UE sans appliquer de contrôles rigoureux. Parfois, des efforts insuffisants sont déployés pour s'assurer que les fonds seront dès le départ consacrés aux programmes et projets appropriés. L'existence d'enveloppes nationales affectées à l'avance n'incite guère la Commission à s'opposer aux propositions formulées par les États membres. À titre d'exemple, il arrive que, au début d'une nouvelle période de programmation, la Commission n'utilise pas l'ensemble de ses prérogatives pour s'assurer que les propositions des États membres sont cohérentes par rapport aux objectifs de l'UE et que la mesure proposée répond suffisamment aux besoins spécifiques recensés par les États membres.

### Impact des budgets annuels de l'UE sur la gestion des activités et de la trésorerie

#### 40

Comme de nombreuses activités financées par le budget annuel de l'UE sont pluriannuelles, les États membres, les autres intermédiaires et les bénéficiaires peuvent recevoir des avances de trésorerie (préfinancements) afin de commencer leurs activités<sup>26</sup>. L'utilisation de ces avances de trésorerie n'est connue que beaucoup plus tard, lorsque les dépenses sont présentées (dans les «déclarations de coûts») puis vérifiées. Les comptes budgétaires présentent un taux de dépenses plus élevé lors des premières années car les montants versés pour les préfinancements apparaissent en tant que dépenses. Or si les préfinancements s'étendent sur des périodes inutilement longues, le risque d'erreur et de perte est accru et toute réorientation des activités pour réaliser les objectifs peut s'avérer particulièrement difficile. Étant donné que les délais pour la présentation des déclarations de coûts sont longs, les problèmes ne sont mis au jour qu'après plusieurs années, lorsqu'il est parfois trop tard pour les corriger et que la recherche de documents et d'informations sous-jacents peut s'avérer problématique. Les taux d'erreur sont par conséquent plus élevés pour les années suivantes, au moment de l'apurement des déclarations de coûts<sup>27</sup>.

#### 41

Les engagements qui n'ont pas encore donné lieu à des décaissements (les RAL ou «reste à liquider») cachent parfois des crédits budgétaires qui ne peuvent être dépensés (voir **diagramme 3**).

#### 42

Comme indiqué au point 12 f) ii), ainsi que dans le **diagramme 2**, les États membres seront invités à fournir à l'avenir 1 234 milliards d'euros pour couvrir les décaissements relatifs aux engagements.

### Avantages obtenus grâce aux dépenses budgétaires de l'UE: valeur ajoutée européenne

#### 43

Il existe une valeur ajoutée européenne lorsque les dépenses de l'UE apportent un avantage supplémentaire par rapport à celui qui peut être obtenu grâce à des programmes nationaux. La notion de valeur ajoutée européenne a acquis une plus grande visibilité depuis que les négociations relatives au CFP ont suscité des questions sur les coûts et les avantages de l'appartenance à l'UE ainsi que sur les implications politiques et économiques de l'intégration européenne. Cette notion constitue un point de référence utile qui permet de s'assurer que l'UE agit lorsque les États membres ne sont pas en mesure de le faire ou lorsqu'elle peut obtenir de meilleurs résultats. Grâce à la notion de valeur ajoutée européenne, il est possible de faire en sorte que les débats, qui portent actuellement sur la répartition du budget de l'UE entre États membres, soient orientés sur la façon de mieux investir les ressources communes dans des objectifs partagés.

26 Les avances représentent généralement entre 4 et 12 % des coûts escomptés de l'activité. Fin 2013, le montant des préfinancements déboursés s'élevait à 79,4 milliards d'euros, essentiellement consacrés à des activités réalisées par les États membres en gestion partagée.

27 C'est pourquoi la Cour exclut les avances relatives aux préfinancements des dépenses dont elle contrôle la légalité et la régularité.

## Quels sont les problèmes et leur cause?

### 44

Le budget apporte une valeur ajoutée européenne lorsque les dépenses sont justifiées et qu'elles contribuent efficacement à la réalisation efficiente des objectifs visés par les politiques de l'UE ainsi qu'au renforcement des capacités et à la prospérité dans les États membres. Le budget de l'UE sert à financer des domaines qui relèvent de la seule compétence de l'UE, mais il peut aussi apporter une valeur ajoutée moyennant la création de réseaux (physiques et professionnels) qui permettent aux citoyens et aux États membres de l'UE de se rapprocher. Le budget finance des actions innovatrices, et la disponibilité de fonds de l'UE peut inciter des gouvernements à adopter des mesures qu'ils n'auraient pas envisagé de prendre sans cela.

### 45

Cependant, il existe des incertitudes concernant la notion de valeur ajoutée européenne: l'UE se contente parfois d'ajouter des fonds et d'augmenter le budget total disponible sans apporter une dimension européenne particulière aux dépenses; les fonds de l'UE risquent d'être utilisés pour des activités qui auraient de toute façon été réalisées par les États membres et les autres bénéficiaires («effet d'aubaine»); il arrive que les fonds soient insuffisants et n'atteignent pas la masse critique nécessaire pour obtenir les résultats escomptés. De plus, la fragmentation et la multiplicité des programmes de dépenses (assortis de procédures différentes) diminuent la valeur ajoutée européenne et peuvent contribuer à associer l'image de l'UE à des largesses, à du gaspillage et à de la bureaucratie.

### 46

Le degré d'implication de la Commission dans l'utilisation du budget de l'UE varie en fonction des trois modes de gestion (directe, partagée et indirecte, voir note marginale 12). À leur tour, ces modes affectent la capacité de la Commission à déterminer quelles sont les informations de gestion et les informations sur la performance, à y accéder en temps opportun, à superviser directement les systèmes et les contrôles mis en place pour réaliser les objectifs, à remédier rapidement aux faiblesses, ainsi qu'à normaliser les dispositifs de contrôle et d'audit.

## Qualité des données et des informations

### 47

La Commission assure la coordination entre plusieurs acteurs impliqués dans l'exécution des crédits budgétaires et ne peut imposer la mise en place de processus et de systèmes de gestion normalisés. Son défi consiste à s'assurer que des données correctes sont recueillies auprès des intermédiaires en temps opportun et qu'elles puissent être vérifiées de façon efficace.



## Quels sont les problèmes et leur cause?

### 48

En outre, la gestion financière de la Commission, sa gestion de la performance ainsi que son suivi sont souvent fondés sur des informations limitées, lacunaires ou non fiables. À titre d'exemple:

- a) les informations sous-jacentes et les pièces justificatives sont souvent dispersées géographiquement et localisées dans différents systèmes;
- b) les systèmes d'information de gestion ne fournissent pas suffisamment de données sur la façon dont les fonds ont été utilisés, sur leur incidence et sur leur valeur ajoutée;
- c) les systèmes relatifs à la transmission d'informations et à l'obligation de rendre compte ne sont pas conçus pour mesurer les effets ou pour suivre la performance par rapport au plan établi;
- d) les programmes pluriannuels ne comportent pas d'échéances intermédiaires qui permettent à la Commission de suivre les progrès et l'orientation des actions et d'assurer ainsi que la réalisation des objectifs est en cours;
- e) il arrive parfois qu'aucun indicateur ne soit défini pour mesurer le respect des principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficience) ou que les indicateurs soient inappropriés et encouragent un mauvais comportement;
- f) les évaluations peuvent être mauvaises ou inexistantes.

### Audits et dépenses non imputables au budget de l'UE

### 49

S'agissant des dépenses en gestion partagée, les montants imputables au budget de l'UE sont établis sur la base de «procédures d'apurement»<sup>28</sup>. Dans le domaine de l'agriculture, les coûts des corrections financières sont supportés par le budget de l'État membre concerné. Par contre, dans le cas des Fonds structurels, si l'État membre accepte la correction, il ajuste sa déclaration de dépenses et les montants peuvent être réaffectés à d'autres fins dans le même pays. Si l'État membre rejette la correction, la Commission peut prendre une décision formelle pour l'appliquer, ce qui donne lieu à une réduction du financement octroyé par l'UE au pays concerné. Dès lors, rien n'incite les États membres en cause à remédier aux faiblesses qui affectent leurs systèmes.

28 L'apurement consiste à déterminer si les comptes relatifs aux dépenses déclarées à la Commission en vue de leur financement sont corrects et si les montants des dépenses qui y sont enregistrées ont été utilisés conformément aux règles.

### 50

La Commission ne peut pas vérifier directement et systématiquement les dépenses effectuées par les intermédiaires (États membres, pays tiers, organisations internationales, etc.) à la charge des différents volets du budget de l'UE, ni celles déclarées par les bénéficiaires en vue d'un remboursement. Elle s'appuie sur des auditeurs indépendants qui certifient les dépenses concernées, ainsi que sur des vérifications et des inspections limitées effectuées par ses propres agents opérationnels et auditeurs. Cette situation présente certains inconvénients:

- a) la certification des dépenses par les auditeurs indépendants peut être source de problèmes liés à la question de leur véritable indépendance, de la qualité ou de la rapidité de leurs travaux<sup>29</sup>;
- b) les vérifications effectuées par la Commission peuvent être affectées par des faiblesses dans sa stratégie de contrôle;
- c) la Commission ne dispose pas des ressources nécessaires pour réaliser des audits extensifs et à grande échelle. De ce fait, il arrive que le processus de clôture accuse des retards et que la validation des dépenses se fasse uniquement sur la base de corrections financières nombreuses et chronophages.

<sup>29</sup> La Cour a constaté que la qualité des travaux de ces auditeurs n'est pas toujours suffisamment fiable.

# Quelles sont les occasions à saisir et que faut-il faire?

## 51

La Commission et les États membres sont chargés d'assurer que les fonds de l'UE sont correctement et judicieusement dépensés. Ils ont d'ailleurs déjà pris de nombreuses mesures à cet effet ces dernières années. Néanmoins, l'entrée en vigueur du nouveau cadre financier pluriannuel en 2014, l'introduction de la réglementation relative à sa mise en œuvre et le nouveau règlement financier, ainsi que l'engagement de la Commission à veiller à ce que le budget soit davantage axé sur la performance sont autant d'éléments qui constituent des occasions de simplifier et d'améliorer la gestion financière du budget de l'UE.

### Priorité aux résultats et à la valeur ajoutée européenne

## 52

Les modifications proposées pour les dispositions relatives à la gestion partagée dans le CFP pour la période 2014-2020 restent essentiellement axées sur les dépenses plutôt que sur les résultats obtenus. De plus, leur succès dépendra de la façon dont elles sont mises en œuvre par la Commission et par les États membres.

## 53

Avec le soutien du Parlement européen et du Conseil, la Commission devrait consacrer en priorité les dépenses aux activités qui apportent une valeur ajoutée européenne, comme les domaines qui relèvent de sa seule compétence, les actions transfrontalières ainsi que les projets qui promeuvent l'intérêt commun et les réseaux européens. Les domaines budgétaires caractérisés par la multiplicité et la fragmentation des dépenses ou par une utilisation lente ou une sous-utilisation des engagements et des financements nationaux mériteraient un contrôle plus approfondi, qui déboucherait, le cas échéant, sur l'annulation du financement.

### Priorité à la gestion de la performance

## 54

Pour promouvoir une gestion axée sur la performance, les objectifs visés par le budget de l'UE devraient être formulés de façon claire et assortis d'indicateurs et d'échéances intermédiaires, ainsi que de dispositifs systématiques en matière de suivi et d'évaluation, afin de pouvoir mesurer les progrès vers la réalisation de ces objectifs. Cela présuppose:

- a) une justification claire indiquant pourquoi la mesure est souhaitable et nécessaire au niveau de l'UE (évaluation d'impact);
- b) une vision claire de ce que la politique de l'UE, les mesures réglementaires et le budget visent à réaliser, ainsi qu'une description claire de la logique du programme (pourquoi et comment) et de la procédure qui permet d'en évaluer les résultats et l'impact. Il convient également de clarifier explicitement les rôles et les responsabilités de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du budget;

- c) la mise en place d'une gestion solide de la performance ainsi que d'un système d'information, assortis d'indicateurs de performance clairement définis et universellement appliqués par la Commission, les États membres, les régions et les autres acteurs. Cela permettra d'effectuer des comparaisons et de produire des agrégats dans l'ensemble de l'UE. Les progrès devraient faire l'objet d'un suivi régulier fondé sur une valeur de référence spécifique et il faudrait centrer les indicateurs sur les réalisations, les effets et les impacts. La Commission doit continuer d'accorder la priorité aux efforts qu'elle a déployés récemment pour mettre en place un système de gestion de la performance et de communication d'informations à cet égard;
- d) des évaluations réalisées en temps opportun afin de déterminer si les objectifs ont été atteints de façon efficiente et efficace.

### Priorité à la gestion budgétaire

#### 55

Aux fins de la gestion budgétaire, la Commission doit améliorer et publier une prévision de trésorerie à long terme, afin de mieux calculer par anticipation les fonds qu'il faudra demander aux États membres et d'assurer que les paiements nécessaires pourront être effectués avec les crédits annuels (de paiement) approuvés. Cette analyse devrait tenir compte de la mesure dans laquelle l'UE devra verser des pré-financements et répondre aux besoins de décaissement résultant des passifs déjà enregistrés au bilan de l'Union.

#### 56

La Commission devrait adopter une attitude plus proactive dans la détection des cas de surréglementation<sup>30</sup> et poursuivre ses efforts afin de simplifier la législation, de définir des conditions d'éligibilité réalistes et claires (notamment au niveau national) et de recourir davantage à des montants et à des taux forfaitaires fondés sur les résultats plutôt que sur les coûts des ressources engagées.

#### 57

Au sein de ses propres services, la Commission devrait recenser les meilleures pratiques et les activités générales qui apportent une valeur ajoutée. Elle devrait également repérer les domaines budgétaires où différents services gèrent des programmes et des activités similaires et où les intermédiaires potentiels sont les mêmes, et prendre des mesures pour assurer la cohérence de ses procédures et de ses exigences en matière de communication d'informations.

#### 58

La Commission devrait aussi effectuer une comparaison entre les coûts unitaires des activités et des programmes qu'elle cofinance dans l'ensemble des États membres, afin de permettre aux organismes publics de mieux comparer et de suivre l'utilisation de leurs programmes de dépenses en vue de l'optimisation des ressources.

30 Voir étude du Parlement européen intitulée «Surréglementation dans le cadre du Feader: dans quelle mesure la réglementation nationale ajoute-t-elle inutilement à la complexité et accroît-elle, par là même, le risque d'erreurs?» (février 2014).

### 59

La Commission est également la mieux placée pour repérer les meilleures pratiques dans les États membres. Elle peut également mettre en valeur ces meilleures pratiques et les enseignements tirés en dehors des frontières nationales et parmi les États membres, par son soutien aux réseaux transfrontaliers. La Commission peut renforcer les capacités institutionnelles des administrations et des autres intermédiaires en fournissant des orientations, des informations explicatives et des listes de vérification de meilleure qualité à ceux qui sont chargés de dépenser le budget de l'UE et de mettre en œuvre la législation correspondante (relative, par exemple et entre autres, aux meilleures pratiques en matière de marchés publics, aux déclarations de gestion, à la certification des dépenses par les auditeurs indépendants ainsi qu'aux méthodes d'inspection).

### Dispositif de contrôle et travaux d'autres intervenants

### 60

La Commission et les États membres devraient s'assurer que les dispositions en matière de contrôle sont bien mises en œuvre et efficaces:

- a) lorsqu'ils octroient l'agrément aux organismes nationaux de gestion et de contrôle, les États membres devraient s'assurer que tous les organismes impliqués dans la gestion et le contrôle des fonds de l'UE disposent des capacités administratives et des ressources nécessaires et qu'ils remplissent leurs fonctions efficacement;
- b) la Commission devrait être en mesure d'obtenir une assurance à partir des déclarations de gestion nationales relatives au fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes ainsi qu'au respect des principes de bonne gestion financière. Pour ce faire, la Commission doit s'assurer que ces déclarations sont bien fondées.

### Examen à mi-parcours

### 61

L'examen à mi-parcours du CFP de la période 2014-2020 peut constituer une occasion de réfléchir aux priorités visées par les dépenses du budget de l'UE ainsi qu'à la conception d'instruments pour les réaliser. Premièrement, il s'agira de trouver comment profiter des possibilités offertes par le TFUE, qui autorise (en son article 311, paragraphe 3) l'établissement de nouvelles catégories de recettes de l'UE, ainsi que d'examiner la façon de s'assurer que la partie du budget de l'UE financée par les États membres est déterminée de façon équitable, transparente, simple et fondée sur les capacités de chaque pays à contribuer et de manière à obtenir un bon rapport coût/efficacité. Deuxièmement, l'efficacité des dépenses de l'UE ne peut être assurée tant que le système actuel repose sur des enveloppes affectées aux États membres plutôt que sur les résultats à atteindre. En se fondant sur les résultats de l'examen à mi-parcours, la Commission devrait prendre en considération ces deux grandes questions lors de l'établissement des futurs cadres pluriannuels, ce qui exigera l'accord politique de toutes les parties prenantes.

## Risques susceptibles de se produire lors de l'exécution du budget de l'UE<sup>1</sup>

### Risques extérieurs

#### Sur le plan politique

- Décisions et priorités politiques établies par les États membres en dehors du contexte de l'UE.
- Priorités contradictoires entre États membres.
- Faible soutien politique à l'égard des objectifs de la Commission dans les États membres.
- Imposition de responsabilités non voulues à des organisations, à des administrations ou à des bénéficiaires.
- Dans les pays tiers partenaires: problèmes de gouvernance/autres facteurs politiques.

#### Sur les plans de la légalité et de la régularité

- La base juridique est incertaine/fragmentée/compliquée ou fait l'objet de changements significatifs.

### Risques financiers

#### Sur le plan budgétaire

- Insuffisance des fonds/ressources pour mettre en œuvre les actions souhaitables/manque de trésorerie pour effectuer les paiements.
- Impossibilité pour l'État membre d'assurer le cofinancement en raison de restrictions budgétaires.
- Paiements affectés par des erreurs (erreurs en matière de légalité et de régularité/erreurs DAS, dépenses non conformes aux règles).
- Problèmes de gestion budgétaire (proportion élevée d'engagements et de paiements effectués tardivement au cours de l'exercice, engagements contractés mais pour lesquels les fonds n'ont pas été utilisés (RAL) ainsi qu'utilisation accrue des préfinancements).
- Activités financées par d'autres sources, par d'autres instruments de l'UE ou dans le cadre d'un cofinancement (programmes qui font double emploi).
- Paiement de coûts inéligibles.

<sup>1</sup> Texte inspiré du cadre pour la détermination des risques, établi par SIGMA (sigle signifiant soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion, une initiative commune de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'UE).

**Fraude, irrégularités et corruption**

- Faible priorité accordée à la prévention, à la détection et à la correction de la fraude.
- Manque de ressources pour rendre le budget imperméable à la fraude.
- Activités impliquant des montants élevés en espèces ou des biens de grande valeur.
- Perte d'actifs.
- Difficulté dans l'identification du bénéficiaire final.

**Marchés publics**

- Complexité des règles de marchés publics ou des règles contractuelles.
- Les procédures de marchés publics de l'UE ne sont pas suivies (fractionnement d'un marché pour que sa valeur soit inférieure aux seuils auxquels s'appliquent les obligations de mise en concurrence, publicité, critères d'attribution, termes du contrat et signature, etc.).
- Utilisation de procédures d'appel d'offres inappropriées (marchés souvent attribués sans mise en concurrence, marchés comportant des travaux supplémentaires, etc.).

**Risques liés aux activités****Politiques**

- Changement important dans l'environnement des politiques.
- Gestion incohérente au sein des services de la Commission: différences dans les objectifs des politiques (ainsi que dans la mise en œuvre des programmes qui en résultent et dans les mesures de la performance correspondantes).

### Conception du programme/opérations

- Complexité des méthodes/activités de mise en œuvre des programmes.
- Mécanisme de mise en œuvre inapproprié.
- Nouvelles initiatives mises en place à la hâte/opérations d'urgence.
- Mise en œuvre rapide du programme après la décision sur la base juridique.
- Activités pour lesquelles l'entité auditée n'a guère d'expérience, voire aucune (par exemple dans le cas de nouveaux instruments mis en place pour faire face à la crise financière et à celle de la dette souveraine).
- Lenteur dans la mise en œuvre du programme.
- La mise en œuvre implique un grand nombre d'opérations.
- Lourdeur des procédures opérationnelles.

### Structure de l'organisation

- Complexité de l'organisation (par exemple opérations transfrontalières impliquant des problèmes sur le plan linguistique, politique ou géographique, plusieurs niveaux administratifs, etc.).
- Dispersion géographique de l'organisation.

### Responsabilités de l'organisation

- Imposition de responsabilités et de coûts non voulus aux organisations, aux administrations ou aux bénéficiaires.
- Manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre la Commission et les États membres.
- Manque de coordination en ce qui concerne les activités, notamment dans les systèmes de gestion décentralisée ou partagée.
- Répartition peu claire/chevauchement des responsabilités au sein des institutions/organismes de l'UE.



### Ressources de l'organisation

- Absence de structure administrative commune d'appui.
- Technologies de l'information obsolètes ou très complexes, ou comportant de nombreux systèmes informatiques différents et/ou incompatibles.

### Fixation d'objectifs opérationnels

- Évaluation insuffisante des besoins.
- Objectifs inexistant/peu clairs/inadéquats/non quantifiés en matière d'économie, d'efficacité et d'efficacité.
- Les objectifs ne comportent pas les éléments suivants: la légalité, la régularité, l'exactitude et la fiabilité des comptes, ainsi que la préservation des actifs.
- Contradiction ou incompatibilité entre les objectifs de la politique ou du programme de l'UE, ou entre les priorités de l'UE et celles de l'État membre.
- Les priorités ne sont pas claires ou les objectifs ne sont pas hiérarchisés.
- Caractère inapproprié des procédures qui permettent la hiérarchisation et la sélection des programmes et des projets pour maximiser l'impact des fonds de l'UE.

### Concrétisation des objectifs

- Absence de lien clair entre objectifs et activités.
- Les critères d'éligibilité/de sélection ne sont pas clairs ou suffisamment cohérents par rapport aux objectifs (trop larges, trop restrictifs ou non pertinents).
- Des facteurs essentiels susceptibles de nuire à la réalisation des objectifs ne sont pas évalués régulièrement.

### Systemes de contrôle

- Absence de systèmes de contrôle interne pour suivre les 3 E (économie, efficacité et efficience).
- Faiblesses dans la conception ou le fonctionnement des systèmes de contrôle. Les systèmes de contrôle et de surveillance sont inexistantes ou inappropriés.
- Systèmes de contrôle complexes (inefficaces ou onéreux).
- Les systèmes de contrôle diffèrent d'un bénéficiaire/État membre à l'autre.
- Les opérations ne sont pas intégralement soumises aux contrôles habituels.
- Les inspections sur place ou les droits de contrôle ne sont pas mis en œuvre ou ne sont pas souvent utilisés.

### Systemes de contrôle financier

- Les systèmes comptables des bénéficiaires sont incompatibles avec ceux de l'Union.
- Coûts excessifs dans le cadre du programme, ou coûts plus élevés que prévu, ou absence de réalisation des objectifs budgétaires dans une mesure significative.
- Difficulté pour déterminer les coûts des ressources engagées.
- Absence de système comptable/piste d'audit inappropriée.

### Audit et évaluation

- Système d'audit inapproprié (couverture, qualité, établissement de rapports, suivi).
- Absence d'action pour donner suite aux constatations d'audits précédents.
- Mauvaises évaluations/absence de suivi des résultats des évaluations.

### Informations

- Absence ou insuffisance du système d'information de gestion.
- Les informations de gestion et les informations financières sont de faible qualité, ne sont pas utilisées de façon appropriée ou sont mal utilisées.

### Mesure de la performance

- Les systèmes d'information et d'application du principe de responsabilité (obligation de rendre compte) ne sont pas conçus pour mesurer les effets ou il manque un système pour suivre les performances réelles par rapport aux plans.
- Absence d'indicateurs pour mesurer les réalisations en matière d'économie, d'efficacité et d'efficacité.
- Les indicateurs utilisés sont inappropriés ou encouragent les mauvais comportements.
- La Commission et les États membres mesurent différemment les principales performances.

### Performance

- Absence de résultats/d'impact.
- Retards dans la mise en œuvre en raison de mauvaises performances des intermédiaires/contractants.
- Éléments probants attestant de la mauvaise performance (nombre élevé de plaintes, faible degré de satisfaction des utilisateurs, disparités des performances par rapport à des organisations similaires, mauvaise performance pour les services sous-traités).

### Valeur ajoutée

- Absence de valeur ajoutée européenne: les programmes remplacent des dépenses publiques nationales ou n'apportent pas de valeur ajoutée (voir principes d'additionnalité et de subsidiarité).
- Faible durabilité: absence d'appropriation; mise en place des projets sans dialogue approprié avec les bénéficiaires; forte dépendance du bénéficiaire à l'égard de l'UE; arrêt/absence de maintenance du projet après la fin de l'aide apportée par l'Union.
- Effet d'aubaine (l'action aurait été mise en œuvre, même sans le soutien de l'UE).
- Surréglementation (soutien de l'UE utilisé pour mettre en œuvre des actions et des projets onéreux qui dépassent largement les besoins).

### Réputation

- Actions/inactions qui portent atteinte à la réputation de l'UE/la Commission.

## Gestion

- Faible accent mis sur les valeurs éthiques/l'intégrité (tolérance des irrégularités, absence de code de conduite).
- Forte pression exercée sur la direction pour réaliser des objectifs irréalistes ou pour respecter des délais irréalistes (à savoir lorsque le niveau d'engagement est élevé).
- Pressions politiques et autres pour agir d'une façon donnée.
- Éléments probants attestant d'une mauvaise gestion (par exemple mauvaise gestion par le passé dans certains domaines/pays, coûts élevés et dépassement de délais, planification inadéquate, manque de supervision et de suivi).

## Personnel

- Manque de personnel, agents sous-qualifiés, inexpérimentés ou peu motivés et/ou procédures de recrutement inappropriées.
- Grand nombre de sous-traitants.
- Absence de descriptions de poste.
- Absence de politique en matière de rotation du personnel.

**Optimiser l'utilisation  
des fonds de l'UE: analyse  
panoramique des risques  
pesant sur la gestion financière  
du budget de l'UE**

**Fiches d'information**

## Pages

|       |   |
|-------|---|
| 47-50 | <b>Recettes</b>   |
| 47-48 | <b>Contexte</b>   |
| 48-49 | <b>Les constatations de la Cour</b>   |
| 49    | Les recettes de 2012 sont-elles correctes, ont-elles été perçues dans leur intégralité et sont-elles bien gérées? |
| 49    | <b>Facteurs de risque élevé</b>   |
| 49    | <b>Pistes pour l'avenir</b>   |
| 50    | <b>Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne</b>                                  |
| 50    | <b>Vous souhaitez en savoir plus?</b>   |
| 51-65 | <b>Rubrique 1 du CFP – Croissance intelligente et inclusive</b>   |
| 53-56 | <b>Contexte</b>   |
| 56-57 | <b>Les constatations de la Cour</b>   |
| 56    | Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses)                         |
| 57    | Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)                           |
| 58-60 | <b>Facteurs de risque élevé</b>   |
| 60-61 | <b>Pistes pour l'avenir</b>   |
| 62-65 | <b>Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne</b>                                  |
| 65    | <b>Vous souhaitez en savoir plus?</b>   |
| 66-75 | <b>Rubrique 2 du CFP – Ressources naturelles</b>  |
| 66-68 | <b>Contexte</b>   |
| 69    | <b>Les constatations de la Cour</b>   |
| 69    | Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses)                         |
| 69    | Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)                           |

## Table des matières

|       |   |
|-------|---|
| 70-71 | <b>Facteurs de risque élevé</b>   |
| 72    | <b>Pistes pour l'avenir</b>   |
| 73-75 | <b>Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne</b>          |
| 75    | <b>Vous souhaitez en savoir plus?</b>   |
| 76-78 | <b>Rubrique 3 du CFP – Sécurité et citoyenneté</b>  |
| 76-77 | <b>Contexte</b>   |
| 77    | <b>Les constatations de la Cour</b>   |
| 77    | Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses) |
| 77    | Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)   |
| 77-78 | <b>Facteurs de risque</b>   |
| 78    | <b>Pistes pour l'avenir</b>   |
| 78    | <b>Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne</b>          |
| 78    | <b>Vous souhaitez en savoir plus?</b>   |
| 79-90 | <b>Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde</b>   |
| 80-81 | <b>Contexte</b>   |
| 82-83 | <b>Les constatations de la Cour</b>   |
| 82    | Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses) |
| 82-83 | Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)   |
| 84-87 | <b>Facteurs de risque élevé</b>   |
| 84    | Facteurs de risque spécifiques à des zones géographiques                                  |
| 88    | <b>Pistes pour l'avenir</b>   |
| 88    | La Commission   |
| 89-90 | <b>Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne</b>          |
| 90    | <b>Vous souhaitez en savoir plus?</b>   |

|        |   |
|--------|---|
| 91-97  | <b>Rubrique 5 du CFP – Administration</b>   |
| 92     | <b>Contexte</b>   |
| 93     | <b>Les constatations de la Cour</b>   |
| 93     | Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses) |
| 93     | Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)   |
| 93-96  | <b>Facteurs de risque élevé</b>   |
| 97     | <b>Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne</b>          |
| 97     | <b>Vous souhaitez en savoir plus?</b>   |
| 98-102 | <b>Marchés publics</b>  |
| 98-99  | <b>Contexte</b>   |
| 99-101 | <b>Les constatations de la Cour</b>   |
| 101    | <b>Mesures à prendre / Recommandations antérieures de la Cour</b>                         |
| 102    | <b>Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne</b>          |
| 102    | <b>Vous souhaitez en savoir plus?</b>   |



## 01

Le budget général de l'UE (ci-après le «budget de l'UE») doit être équilibré. La Commission européenne (ci-après «la Commission») ne peut pas souscrire d'emprunt pour financer les dépenses de l'UE et celles-ci doivent être en adéquation avec les recettes. En février 2013, le Conseil européen soulignait que les recettes devaient être guidées par l'objectif de simplicité, de transparence et d'équité.

## 02

La Commission propose de simplifier les contributions des États membres<sup>1</sup> (en supprimant la ressource propre existante fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à laquelle se substitueraient de nouvelles ressources propres (une taxe sur les transactions financières et une nouvelle ressource TVA simplifiée), et en remplaçant le mécanisme de correction existant par des corrections forfaitaires). Globalement, cette proposition devrait avoir pour effet de modifier la composition des ressources, ainsi que la participation financière de chaque État membre au budget de l'UE. Le système actuel reste en vigueur jusqu'à ce que la proposition soit adoptée, à l'unanimité, par les États membres. Ces derniers pourront également décider d'appliquer le nouveau système de manière rétroactive.

## Contexte

## 03

Les recettes se composent principalement des ressources propres (environ 92 %), dont le montant total ne peut excéder 1,23 % du revenu national brut (RNB) des États membres de l'UE. Les autres recettes proviennent d'amendes, de recouvrements de dépenses, d'intérêts de retard et d'intérêts sur les amendes, de produits des opérations administratives (contributions des agents au financement du régime de pensions et impôt sur le revenu) et d'ajustements budgétaires.

## 04

Les ressources propres se composent des éléments suivants:

- a) les ressources propres traditionnelles (RPT, environ 12 %), qui englobent les droits de douane perçus en vertu du tarif douanier commun et les cotisations «sucre» versées par les producteurs de sucre. Les États membres retiennent, à titre de contribution aux frais de perception, 25 % du montant des RPT perçues;
- b) les ressources fondées sur la TVA (environ 10 %), qui consistent à prélever un pourcentage de l'assiette harmonisée de la TVA des États membres. Cette assiette est plafonnée à 50 % du RNB de chacun. Tous les États membres<sup>2</sup> s'acquittent d'une contribution calculée à partir d'un taux uniforme d'appel de 0,3 % de l'assiette harmonisée de la TVA;

- 1 COM(2011) 739 final du 9 novembre 2011 – Proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.
- 2 À l'exception de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède, qui bénéficient de taux d'appel réduits.

- c) les ressources fondées sur le RNB (environ 70 %), qui servent à équilibrer le budget et qui reposent sur les données RNB établies par les États membres.
  - i) Le Royaume-Uni bénéficie d'un rabais sur sa contribution calculée en fonction du RNB en vertu du mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires. Cette correction est financée par les autres États membres. Pour quatre d'entre eux (l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède), cette contribution est plafonnée à 25 % de leur part de la correction.
  - ii) Jusqu'en 2013, deux États membres (les Pays-Bas et la Suède) bénéficiaient chacun d'une réduction brute de 150 millions d'euros<sup>3</sup> sur leur contribution annuelle calculée en fonction du RNB.
  - iii) Il est possible de compenser les déséquilibres et de procéder à des ajustements des assiettes RNB et TVA (et donc des contributions) pour une année déterminée pendant une période maximale de quatre ans, après quoi il y a prescription à moins que la Commission émette une réserve.

<sup>3</sup> Montant mesuré aux prix de 2004 et ajusté aux prix courants lors du calcul des contributions annuelles.

## Les constatations de la Cour

### 05

Le système actuel de financement du budget est complexe et manque de transparence.

- a) La perception des ressources propres traditionnelles est complexe. Elle est exposée à des irrégularités (instabilité des règles, millions d'importateurs dont la valeur des opérations varie et susceptibles de se livrer à l'évasion fiscale et de ne pas déclarer des importations) et elle est confrontée à des systèmes et des capacités variables selon les États membres (changements fréquents de l'organisation de la perception, systèmes informatiques obsolètes ou absents, problèmes affectant l'application de procédures essentielles et gestion transfrontalière compliquée en raison des capacités administratives variables). Les vérifications effectuées par la Commission dans les États membres sont jugées partiellement efficaces.
- b) Trois directions générales de la Commission (Budget, Fiscalité et union douanière et Eurostat) prennent part à la vérification de l'assiette de TVA, qui comprend la vérification d'agrégats statistiques complexes et l'évaluation des systèmes de perception de la taxe dans les États membres. L'évasion en matière de TVA constitue un problème grave au sein de l'UE et occasionnerait un manque à gagner pouvant atteindre 20 % des recettes de TVA. Les autorités d'audit des États membres effectuent également des contrôles dans ce domaine en raison de son incidence sur les recettes fiscales nationales.
- c) Les contributions calculées en fonction du RNB reposent sur les données RNB établies par les États membres et vérifiées par Eurostat. La vérification du RNB par la Commission présente des faiblesses et n'est que partiellement efficace. Les données RNB sont complexes et vont toujours de pair avec un certain degré d'inexactitude dû au fait qu'elles reposent sur des estimations. La Commission n'évalue pas les systèmes de contrôle et de surveillance relatifs à l'établissement du RNB dans les États membres, mais les institutions supérieures de contrôle devront à l'avenir se prononcer sur le sujet.

- d) La correction en faveur du Royaume-Uni est un sujet sensible sur le plan politique et son calcul est complexe. Des erreurs significatives ont été relevées dans les calculs en 2009 et 2010<sup>4</sup>.

## Les recettes de 2012 sont-elles correctes, ont-elles été perçues dans leur intégralité et sont-elles bien gérées?

- Sont-elles affectées par un niveau significatif d'erreur? —————> NON

## Facteurs de risque élevé

### 06

Une perception incorrecte des RPT et des faiblesses au niveau des systèmes liés à la TVA dans les États membres diminuent les recettes provenant de ces ressources et contraignent à augmenter les contributions RNB pour équilibrer le budget.

### 07

Toute surestimation (ou sous-estimation) du RNB pour un État membre n'affecte pas globalement les ressources propres RNB, mais a pour conséquence de diminuer (ou d'augmenter) les contributions des autres États membres.

## Pistes pour l'avenir

### 08

La Commission devrait procéder à une analyse des données RNB plus structurée et formalisée. Elle devrait également fournir dans ses rapports une appréciation plus complète, plus transparente et plus cohérente des données RNB des États membres et de la gestion des ressources fondées sur le RNB. Enfin, elle devrait raccourcir la durée de son cycle de vérification.

### 09

Les États membres devraient renforcer leur surveillance douanière afin de maximiser les RPT perçues. De même, les systèmes de déclaration et de perception de la TVA devraient garantir que les recettes de TVA sont correctement déclarées et réduire l'évasion fiscale au minimum.

### 10

Les autorités d'audit des États membres ont un rôle important à jouer pour garantir que les systèmes et les contrôles sont correctement mis en œuvre pour les trois catégories de ressources propres.

4 L'erreur affectant le calcul de 2009 a été décelée par la Commission, mais trop tard pour être corrigée dans l'exercice concerné. L'erreur affectant le calcul de 2010 a été repérée par la Cour dans le cadre de sa déclaration d'assurance (DAS).

## Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne

- o Avis n° 2/2012 de la Cour des comptes

sur une proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne — COM(2011) 739,

sur une proposition modifiée de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne — COM(2011) 740,

sur une proposition modifiée de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie — COM(2011) 742,

sur une proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition de la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée — COM(2011) 737,

sur une proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition de la ressource propre fondée sur la taxe sur les transactions financières — COM(2011) 738.

### Questions de légalité et de régularité

- o Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitre 2 (Recettes)

### Audits de la performance

- o Rapport spécial n° 11/2013: «Obtenir des données fiables sur le revenu national brut (RNB): une approche plus structurée et mieux ciblée améliorerait l'efficacité de la vérification effectuée par la Commission»
- o Rapport spécial n° 13/2011: «Le contrôle relatif au régime douanier 42 permet-il d'éviter et de détecter l'évasion en matière de TVA?»
- o Rapport spécial n° 1/2010: «Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations sont-elles contrôlées de manière efficace?»

## Vous souhaitez en savoir plus?

Contactez l'attaché de presse de la Cour:  
courriel: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

# Rubrique 1 du CFP – Croissance intelligente et inclusive

51

(millions d'euros) (engagements)

|   | CFP 2014-2020 <sup>1</sup> |
|---|----------------------------|
| <b>Rubrique 1 du CFP – Croissance intelligente et inclusive</b>         | <b>508 921</b>             |
| 1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi                       | 142 130                    |
| 1b – Cohésion économique, sociale et territoriale                       | 366 791                    |
| % du total de la rubrique constitué de préallocations aux États membres | 72                         |

*Remarque:* Ces dépenses peuvent être ventilées en 13 grands thèmes (transports, recherche et innovation, environnement, capital humain, marché du travail, soutien aux entreprises et aux petites et moyennes entreprises (PME), infrastructures sociales, services informatiques, renforcement des capacités, énergie, inclusion sociale, aspects urbains et territoriaux, ainsi que culture, patrimoine et tourisme).

La DG Politique régionale et urbaine est le principal service de la Commission chargé des dépenses au titre de la politique de cohésion. Elle gère également l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) relevant de la rubrique 4 du CFP «L'Europe dans le monde». L'IAP aide les pays candidats à développer les réseaux de transport et à améliorer l'infrastructure environnementale. Il est accessible aux pays candidats (Turquie et ancienne République yougoslave de Macédoine) et candidats potentiels à l'adhésion dans les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et Kosovo).

<sup>1</sup> Le CFP 2014-2020 a été fixé aux prix de 2011 (règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, JO L 347 du 20.12.2013, p. 884). Les chiffres présentés ici sont aux prix courants (site web de la DG Budget).

(millions d'euros) (engagements)

|  | CFP 2014-2020 <sup>1</sup> | Budget 2014 (définitif) |
|--|----------------------------|-------------------------|
| <b>TOTAL</b>   | 508 921                    | 63 973                  |
| <b>Rubrique 1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi</b>                    | <b>142 130</b>             | <b>16 560</b>           |
| Grands projets d'infrastructure  | 14 350                     | 2 629                   |
| Systèmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo)               | 7 072                      | 1 338                   |
| Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)                           | 2 986                      | 728                     |
| Programme européen d'observation de la Terre (Copernicus)                            | 4 292                      | 363                     |
| Sûreté nucléaire et déclassé (Bulgarie, Lituanie et Slovaquie)                       | 1 643                      | 157                     |
| Cadre stratégique commun (CSC) pour la recherche et l'innovation                     | 79 402                     | 9 326                   |
| Horizon 2020   | 79 402                     | 9 326                   |
| <i>(PM) Programme Euratom de recherche et de formation</i>                           |                            |                         |
| Compétitivité des entreprises et PME (COSME)   | 2 298                      | 276                     |
| Éducation, formation, jeunesse et sport (Erasmus pour tous)                          | 14 775                     | 1 556                   |
| Changement social et innovation sociale (CSIS)                                       | 920                        | 119                     |
| Douane, Fiscalis et lutte contre la fraude   | 908                        | 118                     |
| Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)                                      | 21 937                     | 1 966                   |
| <i>(PM) plus contribution du Fonds de cohésion aux transports</i>                    | <i>11 306</i>              |                         |
| Énergie  | 5 850                      | 410                     |
| Transport  | 14 945                     | 1 482                   |
| TIC  | 1 142                      | 74                      |
| Autres programmes  | 2 003                      | 264                     |
| Programme statistique européen (PSE)   |                            |                         |
| Normes dans le domaine de l'information financière et du contrôle des comptes        |                            |                         |
| Interopérabilité pour les administrations publiques européennes                      |                            |                         |
| Agences décentralisées   | 2 293                      | 243                     |
| Marge  | 2 078                      | 106                     |
| <b>Rubrique 1b – Cohésion économique, sociale et territoriale</b>                    | <b>366 791</b>             | <b>47 413</b>           |
| Investissement pour la croissance et l'emploi  | 278 418                    | 35 609                  |
| Convergence régionale (régions les moins développées)                                | 185 374                    | 23 635                  |
| Régions en transition  | 35 701                     | 4 802                   |
| Compétitivité (régions les plus développées)   | 55 780                     | 7 503                   |
| Régions ultrapériphériques et à faible densité de population                         | 1 563                      | 210                     |
| <i>(PM) dont une partie allouée au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)</i> | <i>3 500</i>               |                         |
| Fonds de cohésion (FC)   | 74 929                     | 8 950                   |
| <i>(PM) dont une partie allouée au mécanisme pour l'interconnexion en Europe</i>     | <i>11 306</i>              | <i>983</i>              |
| Coopération territoriale européenne  | 10 229                     | 507                     |
| Initiative pour l'emploi des jeunes  | 3 211                      | 1 804                   |
| Marge  | 4                          | 1                       |

1 Le CFP 2014-2020 a été fixé aux prix de 2011. Les chiffres présentés ici sont aux prix courants (site web de la DG Budget).

## Contexte

### Rubrique 1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi

#### 01

La rubrique 1a du CFP couvre principalement les dépenses en faveur de domaines politiques aux prises avec de grands défis que la société européenne aura à relever dans un avenir proche. Elle finance des actions visant à maintenir la compétitivité de l'Europe sur la scène internationale grâce à des investissements dans l'éducation, la recherche et l'innovation, et grâce à la promotion d'initiatives de relance de l'emploi et de développement de réseaux européens dans les secteurs de la recherche et de l'innovation dans l'optique, à terme, de dynamiser la croissance économique.

#### 02

Près de 15 % du budget de 80 milliards d'euros alloué à la rubrique 1 du CFP sont réservés aux activités de recherche et d'innovation dans le cadre de l'instrument Horizon 2020. Sept directions générales de la Commission et deux agences exécutives gèrent les activités et les dépenses<sup>1</sup>, mais ce sont les deux agences qui assurent une grande partie des opérations courantes.

#### 03

La plupart des dépenses prennent la forme de subventions accordées à des bénéficiaires. Les deux principaux risques à cet égard concernent la sélection des bénéficiaires éligibles aux subventions et la justification des coûts déclarés par les bénéficiaires en vue de leur remboursement sur le budget de l'UE. Bien que la Commission ait pris des mesures destinées à simplifier les règles et les procédures et à alléger la charge administrative pour les bénéficiaires, les règles d'éligibilité applicables aux programmes en cours demeurent complexes. Selon le montant de la subvention, des auditeurs indépendants sont tenus de certifier la véracité des déclarations de coûts présentées par les bénéficiaires. En outre, la Commission s'appuie sur ses propres auditeurs et sur des auditeurs externes pour effectuer des audits ex post portant sur un échantillon de subventions.

### Rubrique 1b – Cohésion économique, sociale et territoriale

#### 04

Il existe des disparités de développement économique et social au sein de l'UE. Les articles 174 et 175 du TFUE énoncent la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE (la «politique de cohésion»), qui contribue à améliorer la performance économique globale de l'Union européenne en réduisant les écarts de développement entre ses régions et ses pays.

<sup>1</sup> Commission: la DG Recherche et innovation (RTD), la DG Réseaux de communication, contenu et technologies (CNECT), le Centre commun de recherche (JRC), la DG Éducation et culture (EAC), la DG Entreprises et industrie (ENTR), la DG Mobilité et transports (MOVE) et la DG Énergie (ENER). Agences: l'Agence exécutive pour la recherche (REA) et l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA).

### 05

**Environ 72 % du budget total de la rubrique 1 du CFP (soit 322,3 milliards d'euros sur 450,76 milliards d'euros) sont réservés** («préallocations») aux États membres sur la base de critères tenant compte du produit intérieur brut (PIB) et du RNB. Ces enveloppes sont négociées dans le cadre de l'accord sur le CFP.

- a) Elles sont allouées sans tenir compte de la capacité administrative des États membres à absorber les fonds (en d'autres termes, leur capacité à élaborer des programmes et des projets, à les planifier, à les sélectionner et à les mettre en œuvre correctement, ainsi qu'à assurer un suivi efficace des règles d'éligibilité et des marchés publics, etc.). Par conséquent, des volumes de fonds importants peuvent être alloués à des régions qui ne disposent pas des capacités nécessaires pour assurer une bonne gestion de ces fonds. En outre, l'utilisation et l'évolution de ces préallocations manquent de transparence.
- b) La majeure partie du budget est dépensée sur plusieurs années («programmes pluriannuels»). Les États membres peuvent recevoir un préfinancement (avances de trésorerie) pour lancer les programmes. Ils perdent le droit d'utiliser les fonds si ceux-ci ne sont pas dépensés au bout d'une période donnée («règle  $n + 3$ »).
- c) Les dépenses budgétaires se caractérisent par une forte proportion d'avances de trésorerie («préfinancements») et d'engagements juridiques qui n'ont pas encore donné lieu à des paiements («reste à liquider» ou «RAL»). Cette situation s'explique en partie par le fait que de nombreuses activités à financer s'inscrivent sur le long terme. Le CFP 2007-2013 couvre 455 programmes.

### 06

Les dépenses budgétaires au titre de la politique de cohésion passent par trois fonds principaux et profitent à des programmes dont la durée correspond au cycle budgétaire de sept ans du CFP.

- a) Le Fonds européen de développement régional (FEDER) intervient dans tous les États membres, dans les régions dont le PIB par habitant est le plus bas, afin d'atténuer les déséquilibres entre les régions. Le Fonds cofinance des investissements nationaux réalisés dans les entreprises (en particulier les PME), des infrastructures liées à la recherche et à l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et aux transports, des instruments financiers (fonds de capital-risque, fonds de développement local, etc.) visant à soutenir le développement régional et local et à favoriser la coopération entre les villes et les régions, ainsi que des mesures d'assistance technique.
- b) Le Fonds de cohésion (FC) cofinance des dépenses nationales en faveur de projets liés à l'environnement et aux transports dans les États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union. Il vise à aplanir les disparités économiques et sociales et à stabiliser l'économie de ces États. Le Fonds de cohésion compte 15 États membres bénéficiaires<sup>2</sup>. Son aide financière peut être suspendue par décision du Conseil (prise à la majorité qualifiée) si un État membre affiche un déficit public excessif et n'a pas remédié à cette situation ni pris les mesures appropriées pour le faire. Le FC finance les réseaux transeuropéens de transport, et notamment les projets liés à l'énergie ou aux transports: efficacité énergétique, recours aux énergies renouvelables, développement du transport ferroviaire, soutien à l'intermodalité (par l'intégration de plusieurs modes de transport), renforcement des transports publics, etc.

2 Le Fonds de cohésion couvre les 13 derniers États membres à avoir adhéré à l'Union, ainsi que la Grèce et le Portugal.



- c) Le Fonds social européen (FSE) a pour objectif de dynamiser l'emploi et d'améliorer les perspectives d'embauche au sein de l'UE. Il cofinance les dépenses nationales visant à favoriser l'adaptation des travailleurs et des entreprises au changement (programmes d'apprentissage tout au long de la vie, conception et diffusion de modèles d'organisation du travail innovants), à améliorer l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi, les chômeurs, les femmes et les migrants, à favoriser l'intégration sociale des personnes défavorisées et à lutter contre la discrimination sur le marché du travail, à renforcer le capital humain en réformant les systèmes éducatifs et en créant un réseau d'établissements d'enseignement.
- d) À partir de 2014, des règles communes sont instaurées pour le FEDER, le FSE, le FC, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui relèvent de la rubrique 2 du CFP.
- e) Afin d'améliorer l'efficacité et la viabilité de la politique de cohésion, la Commission a élaboré quatre initiatives conjointes avec le concours de la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres institutions financières. Deux d'entre elles concernent la promotion d'instruments d'ingénierie financière (Jeremie et Jessica), tandis que les deux autres portent sur des mécanismes d'assistance technique (Jaspers et Jasmine).

### 07

Environ 72 % du budget de la rubrique 1 (principalement la rubrique 1b) du CFP sont dépensés dans le cadre de dispositifs de gestion partagée avec les États membres. S'agissant du CFP 2014-2020, des accords de partenariat conclus entre la Commission et chaque État membre établiront de quelle manière ce dernier prévoit d'utiliser les fonds de l'UE mis à disposition pendant cette période pour atteindre ses objectifs, de plus amples détails figurant dans les programmes. Le budget de l'UE contribuera à hauteur de 50 à 85 % aux coûts (cofinancement) des programmes de dépenses approuvés par la Commission (programmes opérationnels). La Commission a instauré un cadre de contrôle et de gestion visant à assurer que seules les dépenses effectuées conformément aux règles seront payées sur le budget de l'UE. Elle a également rétabli une réserve de performance de 6 % sur les montants qu'elle financera<sup>3</sup>.

- a) De nombreux organismes nationaux, régionaux et locaux différents interviennent dans la gestion de l'ensemble des fonds relevant de la politique de cohésion. Les États membres assument l'essentiel des coûts liés à l'organisation et aux systèmes mis en place pour dépenser le budget de l'UE. Il leur revient de veiller à ce que les subventions et les aides financières soient versées à des bénéficiaires éligibles qui répondent aux conditions d'octroi de l'aide.
- b) Les États membres peuvent percevoir des avances de trésorerie pour faire face aux coûts de démarrage. Les coûts des programmes sont généralement à la charge des États membres concernés, qui sont ensuite remboursés par la Commission sur la foi des déclarations de dépenses (déclarations de coûts) certifiées par leurs autorités.
- c) Les autorités d'audit des États membres transmettent à la Commission des rapports annuels de contrôle dans lesquels elles font état de l'efficacité du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que de la régularité des dépenses certifiées pour chaque programme opérationnel.

3 Une réserve de performance existait dans le CFP 2000-2006, mais la Cour a jugé qu'elle a été principalement utilisée pour maximiser les dépenses plutôt que pour concentrer celles-ci sur des domaines dans lesquels les mesures avaient été particulièrement efficaces. Pour le CFP 2014-2020, la Commission et les États membres définiront ensemble, au début de la période de programmation, les priorités sur lesquelles reposera la réserve de performance de 6 % (règlement (UE) n° 1303/2013 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320)). En 2019, sur la base des rapports annuels d'exécution présentés par les États membres, la Commission débloquera la réserve de performance si les États membres ont atteint les valeurs intermédiaires établies pour les programmes répondant aux priorités retenues. Cette réserve de 6 % fait partie intégrante de l'allocation nationale et peut être réaffectée à d'autres priorités si la Commission ne la débloque pas en faveur des priorités convenues initialement.

- d) La Commission peut interrompre ou suspendre les paiements si elle constate qu'un État membre n'a pas procédé à la correction des dépenses irrégulières ou qu'il existe des insuffisances graves affectant les systèmes de gestion et de contrôle. Elle peut également suspendre les paiements si les conditions macro-économiques fixées dans le cadre du semestre européen ne sont pas respectées.
- e) La Commission peut appliquer des corrections financières si l'État membre ne retire pas les dépenses inéligibles ou s'il ne remédie pas aux défaillances graves du système. Si l'État membre accepte les corrections financières, il peut retirer les dépenses irrégulières et les remplacer par des dépenses éligibles provenant d'autres projets. En d'autres termes, les montants sont remis à disposition et peuvent être utilisés. En revanche, s'il n'accepte pas les corrections, ces montants sont à la charge du budget national de l'État membre. Ce système de correction n'incite donc pas les parties prenantes à faire en sorte, d'emblée, de respecter les règles lors de l'utilisation du budget.

### Les constatations de la Cour

#### Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses)

- o Est-il affecté par un niveau significatif d'erreur? → OUI
- o Estimation du taux d'erreur le plus probable:
  - Politique régionale, énergie et transports: → 6,8 %
  - Emploi et affaires sociales: → 3,2 %
  - Recherche et innovation: → 3,9 %

### 08

Les erreurs concernent des bénéficiaires inéligibles, des manquements aux règles des marchés publics, des déclarations de coûts inéligibles, le non-respect des règles relatives aux aides d'État et des calculs incorrects de coûts imputables au budget.

### 09

Les systèmes de gestion et de contrôle, en particulier dans les États membres, sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de prévenir, de détecter et de corriger les erreurs et les irrégularités.

### 10

Les États membres compliquent inutilement les règles d'éligibilité nationales nécessaires en vertu des règlements d'application.

### Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)

#### 11

La Cour a relevé, lors de ses audits, des éléments probants attestant que des programmes réalisaient des performances médiocres: l'efficacité des dépenses de l'UE est amoindrie par une évaluation inadéquate des besoins, des objectifs flous ou incompatibles – voire contradictoires – avec les priorités fixées, et des procédures de sélection inadéquates qui ne donnent pas la priorité aux projets promettant un impact maximal.

#### 12

S'agissant des dépenses en gestion partagée:

- a) les objectifs de l'UE et des différents États membres peuvent aller à l'encontre les uns des autres. Dans certains domaines thématiques de la politique de cohésion (par exemple l'énergie), les objectifs et les impératifs de l'UE sont très exigeants. Les États membres ne possèdent pas toujours l'expertise adéquate sur les plans technique, financier et réglementaire et ne disposent pas obligatoirement des moyens financiers nécessaires. Un décalage important peut donc apparaître entre l'accord politique et les mesures adoptées ou prévues, d'une part, et les ressources allouées, d'autre part;
- b) la Commission ne dispose pas d'informations complètes concernant l'impact ainsi que les résultats et réalisations obtenus grâce aux dépenses de l'UE. Les systèmes de communication de l'information ne sont pas conçus pour mesurer les effets ou assurer le suivi de la performance, pour laquelle des indicateurs font défaut. Lorsque des informations sont disponibles, elles sont parcellaires et ne permettent pas d'établir des comparaisons entre États membres;
- c) les résultats et les impacts escomptés ne sont pas toujours obtenus. Des retards peuvent survenir, car il faut du temps pour mener à bien des projets pointus soumis à des contraintes environnementales ou à des impératifs technologiques complexes.

#### 13

S'agissant des activités de recherche relevant du 7<sup>e</sup> programme-cadre, les règles d'éligibilité des dépenses imputables au budget de l'UE sont complexes. La certification, par des auditeurs indépendants, des dépenses imputables au budget de l'UE pose problème. La Cour a en effet relevé des niveaux significatifs d'erreur affectant des déclarations de coûts pourtant certifiés comme éligibles dans leur intégralité par les auditeurs indépendants.

### Facteurs de risque élevé

#### 14

Les retards pris dans la conclusion de l'accord relatif au CFP pour la période 2014-2020 et dans l'adoption des règlements connexes vont sans doute entraîner, par réaction en chaîne, des retards dans l'utilisation du budget de l'UE. L'élaboration de projets complexes, qu'ils soient techniques ou liés aux infrastructures, nécessite du temps. De plus, le coût total de ce type de projets est opaque dès lors que plusieurs sources de financement interviennent.

#### 15

De nombreux acteurs prennent part à l'exécution du budget (des directions générales de la Commission, à savoir, pour la politique de cohésion, la DG Politique régionale et urbaine, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, la DG Mobilité et transports et la DG Énergie, ainsi que sept autres directions générales pour la recherche et l'innovation, des agences exécutives et des entreprises communes, les autorités de gestion des États membres, des organismes nationaux, régionaux et locaux, ainsi que des intermédiaires financiers).

#### 16

Les dépenses au titre du budget de l'UE sont multiples et fragmentées. Le fait qu'il existe différentes procédures de demandes de paiement, de communication d'informations et de contrôle s'y rapportant n'est pas source d'efficacité et peut entacher la perception de l'administration européenne et nuire à l'image de l'UE elle-même.

#### 17

Les programmes, projets et actions peuvent bénéficier d'un vaste éventail de financements émanant de différentes sources (budget de l'UE et budgets nationaux, groupe BEI, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), etc.). Le tableau complet des coûts peut ne pas apparaître clairement et chaque source de financement obéit à ses propres dispositions en matière de gouvernance et de communication d'informations.

#### 18

Le recours aux préfinancements (avances de trésorerie) sur des périodes prolongées accroît le risque que les problèmes soient décelés trop tard pour prendre des mesures correctrices en vue d'atteindre les objectifs de l'investissement. Le recouvrement des fonds peut dissuader d'entreprendre certaines activités, mais il ne résout pas les problèmes liés à l'incapacité à atteindre les résultats escomptés.

#### 19

Marchés publics: les bénéficiaires de fonds de l'UE ne respectent pas tous les règles des marchés publics.

### 20

Capacité administrative des États membres: elle a une incidence sur la capacité des États membres à dépenser le budget de l'UE correctement et à bon escient, à mettre en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle efficaces et à absorber les deniers de l'UE mis à leur disposition dans les délais impartis.

### 21

Culture de la dépense: les États membres peuvent être incités à dépenser le budget de l'UE afin de ne pas perdre les fonds qui leur sont réservés dans le cadre des allocations nationales au titre de la politique régionale, sans tenir compte de la performance, en particulier lorsque le taux de cofinancement par la Commission est élevé. La priorité est donnée à l'utilisation de l'intégralité des fonds alloués («tout ce qui n'est pas utilisé est perdu»), le respect des règles et la performance n'arrivant qu'aux deuxième et troisième rangs des préoccupations. La mise en place d'une réserve de performance ne remédie pas aux problèmes fondamentaux des allocations nationales (voir note marginale 3).

### 22

Toutefois, le reste à liquider, c'est-à-dire les engagements juridiques qui doivent encore donner lieu à des paiements, peut masquer des montants qui ne peuvent pas être utilisés. Les informations concernant le reste à liquider par État membre ne sont pas publiées.

### 23

Les objectifs de l'UE et des différents États membres peuvent aller à l'encontre les uns des autres. Dans certains domaines thématiques de la politique de cohésion (par exemple l'énergie), les objectifs et les impératifs de l'UE sont très exigeants. Les États membres peuvent ne pas posséder l'expertise adéquate sur les plans technique, financier et réglementaire et ne pas disposer des moyens financiers nécessaires. Un décalage important peut donc apparaître entre l'accord politique et les mesures adoptées ou prévues, d'une part, et les ressources allouées, d'autre part.

### 24

Il arrive que les États membres compliquent la situation en instaurant des règles d'éligibilité nationales parfois plus sévères que les conditions posées par l'UE<sup>4</sup>. Les différents acteurs nationaux doivent par ailleurs respecter de nombreuses règles définies par l'UE tant du point de vue du droit que de l'organisation pour assurer la gestion et le contrôle courants des projets financés.

### 25

Les fonds de l'UE peuvent être utilisés au profit d'activités qui auraient de toute façon été financées par les États membres (effet d'aubaine) ou pour des projets de substitution dans le cadre de procédures de correction financière.

4 Voir l'étude du Parlement européen intitulée «Surréglementation dans le cadre du Feader: dans quelle mesure la réglementation nationale ajoute-t-elle inutilement à la complexité et accroît-elle, par là même, le risque d'erreurs?» (février 2014).

### 26

Une évaluation inadéquate des besoins peut déboucher sur le financement de programmes et de projets coûteux allant, concernant certains aspects, au-delà du nécessaire.

### 27

Le rôle de surveillance joué par la Commission est affecté par différents facteurs:

- a) un manque d'informations de gestion fiables et comparables, communiquées en temps utile, et une culture de la performance peu développée, en particulier en ce qui concerne les dépenses cofinancées. Les décisions d'engager et de verser des fonds reposent sur des informations limitées, souvent incomplètes et peu fiables communiquées par les États membres<sup>5</sup>. Les informations sous-jacentes et les pièces justificatives sont dispersées dans les États membres;
- b) des audits d'autres auditeurs (les autorités d'audit), certifiant les dépenses, qui ne sont pas toujours d'une qualité suffisante, ni réalisés au moment opportun, pour permettre de garantir que le budget a été utilisé de manière légale et régulière; c) des faiblesses affectant la stratégie de contrôle et d'évaluation des risques de la Commission, associées à la pression exercée sur les ressources, qui peuvent impliquer que les domaines du budget les plus exposés aux risques ne sont pas systématiquement vérifiés et que des problèmes peuvent être décelés trop tardivement.

### 28

Le système de correction permet aux États membres de remplacer par une dépense éligible toute dépense dont l'inéligibilité est constatée. S'ils acceptent les corrections proposées par la Commission, le budget reste disponible pour financer d'autres projets éligibles. Ce mode de fonctionnement n'incite guère les États à améliorer leur façon de faire.

### Pistes pour l'avenir

### 29

La Commission pourrait:

- a) prendre des mesures pour instaurer et encourager une culture de la performance dans l'utilisation des crédits budgétaires de l'UE et ainsi justifier la valeur ajoutée européenne de toutes les activités financées;
- b) faire preuve de davantage d'initiative en matière de renforcement des capacités des États membres en tissant des réseaux d'administrations (des États membres) responsables du financement dans ce domaine, afin de leur permettre d'apprendre les uns des autres et de diffuser de bonnes pratiques. La Commission peut également fournir de meilleures orientations aux organismes nationaux;

5 Les taux d'erreur élevés relevés par la Cour sont révélateurs du manque de fiabilité des informations transmises par les États membres. Bon nombre d'erreurs auraient pu être décelées par les autorités de gestion et d'autres organismes intermédiaires des États membres. Voir le rapport annuel relatif à l'exercice 2012, points 5.27, 5.28 et 6.12.

- c) avoir davantage recours aux taux et montants forfaitaires et envisager de privilégier un paiement par rapport aux résultats plutôt que par rapport au coût des intrants. Elle devrait réunir des données comparatives sur les coûts réels dans les États membres pour permettre à ces derniers de disposer d'un meilleur référentiel de coûts et d'assurer le suivi du rapport coût/efficacité de leurs programmes de dépenses;
- d) fournir des informations, ventilées par États membre, sur l'utilisation des préallocations, les préfinancements et le reste à liquider afin d'améliorer la gestion budgétaire et la planification des flux de trésorerie. Elle devrait également assortir les corrections de mesures plus dissuasives.

### 30

Les États membres pourraient:

- a) proposer le financement de programmes réalistes, qui répondent à des besoins réels et s'attachent à tirer le maximum du financement de l'UE en termes de performance;
- b) veiller à ce que les parties amenées à gérer et à utiliser le budget de l'UE disposent des capacités et des ressources nécessaires et aient connaissance des règles qui régissent ces dépenses, ainsi que d'autres exigences réglementaires. Les États membres devraient encourager une coopération et une coordination plus poussées entre les acteurs nationaux et régionaux;
- c) veiller à ce que la méthode du cadre logique des programmes soit appliquée: que les résultats et les effets des programmes soient clairs et réalisables, qu'une analyse solide des besoins ait été effectuée, que la sélection des projets en vue d'un financement repose sur des critères pertinents et réalistes et que les règles nationales ne soient pas dans la surenchère réglementaire;
- d) veiller à ce que des procédures adéquates en matière de marchés publics soient respectées;
- e) veiller à ce que les dispositifs de contrôle soient mis en œuvre de manière correcte et efficace et prendre, en temps opportun, les mesures appropriées pour remédier aux faiblesses décelées par la Commission et la Cour dans le cadre de ses audits.

### Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne

#### Généralités

- Avis n° 7/2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006
- Sites web des DG Politique régionale et urbaine et Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission
- *Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the review of EU spending for the period 2000-2006* (Méta-étude sur les enseignements tirés des évaluations existantes contribuant à l'examen des dépenses de l'UE pour la période 2000-2006), janvier 2008
- Étude relative aux dépenses de l'UE réalisée à la demande de la Commission européenne, direction générale du budget (contrat n° 30-CE-0121821/00-57), par Ecorys Nederland BV

#### Questions de légalité et de régularité

- Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitre 5 (Politique régionale, énergie et transports)
- Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitre 6 (Emploi et affaires sociales)

#### Thèmes transversaux

- Rapport spécial n° 16/2013: «Bilan concernant le contrôle unique (*single audit*), ainsi que l'utilisation, par la Commission, des travaux des autorités d'audit nationales dans le domaine de la cohésion»
- Rapport spécial n° 3/2012: «Fonds structurels: la Commission a-t-elle remédié de manière satisfaisante aux déficiences décelées dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres?»
- Rapport spécial n° 3/2010: «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?»



### Efficacité énergétique

- Rapport spécial n° 21/2012: «Rentabilité des investissements consacrés à l'efficacité énergétique dans le cadre de la politique de cohésion»

### Entreprises

- Rapport spécial n° 2/2012: «Instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional»
- Rapport spécial n° 9/2011: «Les projets d'administration en ligne soutenus par le FEDER ont-ils été efficaces?»
- Rapport spécial n° 4/2011: «Audit du mécanisme de garantie pour les PME»

### Environnement

- Rapport spécial n° 20/2012: «Le financement des projets d'infrastructures de gestion des déchets municipaux au titre des actions structurelles aide-t-il efficacement les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets?»
- Rapport spécial n° 9/2010: «Les dépenses de l'UE relevant d'actions structurelles concernant l'approvisionnement en eau destinée à la consommation domestique sont-elles utilisées de façon optimale?»
- Rapport spécial n° 3/2009: «Efficacité des dépenses relevant d'actions structurelles concernant des projets de traitement des eaux résiduaires pour les périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006»

### Capital humain

- Rapport spécial n° 7/2013: «Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation a-t-il apporté une valeur ajoutée européenne en matière de réinsertion des travailleurs licenciés?»
- Rapport spécial n° 25/2012: «Des outils ont-ils été mis en place afin de vérifier l'efficacité des dépenses du Fonds social européen en faveur des travailleurs âgés?»
- Rapport spécial n° 4/2010: «Le programme de mobilité Leonardo da Vinci a-t-il été conçu et géré de manière à donner des résultats utiles?»
- Rapport spécial n° 17/2009 relatif aux actions de formation professionnelle pour les femmes, cofinancées par le Fonds social européen

### Déclassement de centrales nucléaires

- Rapport spécial n° 16/2011: «Aide financière de l'UE en faveur du déclassement de centrales nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie: réalisations et défis à relever»

### Recherche et innovation

- Rapport spécial n° 2/2013: «La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficiente du septième programme-cadre de recherche?»
- Rapport spécial n° 2/2010: «Efficacité des actions de soutien Études préparatoires et Construction de nouvelles infrastructures relevant du sixième programme-cadre en matière de recherche»
- Rapport spécial n° 8/2009: «Réseaux d'excellence et projets intégrés de la politique communautaire en matière de recherche: ont-ils atteint leurs objectifs?»
- Rapport spécial n° 7/2009: «La gestion de la phase de développement et de validation du programme Galileo»

### Infrastructures sociales

- Rapport spécial n° 2/2009: «Le programme de santé publique de l'Union européenne (2003-2007): un moyen efficace d'améliorer la santé?»

### Fonds de solidarité

- Rapport spécial n° 24/2012: «Réponse du Fonds de solidarité de l'Union européenne au séisme de 2009 dans les Abruzzes: pertinence et coût des opérations»

### Tourisme et culture

- Rapport spécial n° 6/2011: «Quelle efficacité pour les projets touristiques cofinancés par le FEDER?»

### Transport

- Rapport spécial n° 5/2013: «Les fonds de la politique de cohésion de l'UE consacrés aux routes sont-ils dépensés à bon escient?»
- Rapport spécial n° 3/2013: «Les programmes Marco Polo ont-ils contribué efficacement au transfert du trafic routier vers d'autres modes de transport?»
- Rapport spécial n° 4/2012: «Le recours aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion pour cofinancer des infrastructures de transport dans les ports maritimes: un investissement efficace?»
- Rapport spécial n° 8/2010: «Amélioration de la performance des transports sur les axes ferroviaires transeuropéens: les investissements de l'UE en matière d'infrastructures ferroviaires ont-ils été efficaces?»

### Renouvellement urbain et rural

- Rapport spécial n° 23/2012: «Les actions structurelles de l'UE ont-elles contribué avec succès à la régénération de friches industrielles et militaires?»

### **Vous souhaitez en savoir plus?**

Contactez l'attaché de presse de la Cour:  
courriel: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

# Rubrique 2 du CFP – Ressources naturelles

66

(millions d'euros) (engagements)

|  | CFP 2014-2020 <sup>1</sup> | Budget 2014 (définitif) |
|--|----------------------------|-------------------------|
| <b>Rubrique 2 du CFP – Ressources naturelles</b>   | <b>420 034</b>             | <b>59 303</b>           |
| Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) – dépenses relatives au marché et paiements directs (RPUS et RPU découplés, subventions liées à la production) | 312 735                    | 44 130                  |
| Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)   | 95 577                     | 13 652                  |
| Pêche et affaires maritimes  | 7 405                      | 1 017                   |
| Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)   |                            | 866                     |
| Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) et accords de pêche durable (APD)  |                            | 151                     |
| Environnement et climat  | 3 457                      | 405                     |
| Agences décentralisées   | 388                        | 52                      |
| Marge  | 473                        | 47                      |

*Remarque:* La santé et la protection des consommateurs relèvent de la rubrique 3 du CFP « Sécurité et citoyenneté ».

1 Le CFP 2014-2020 a été fixé aux prix de 2011 (règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013). Les chiffres présentés ici sont aux prix courants (site web de la DG Budget).

## Contexte

### 01

Les articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) présentent les objectifs de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche (PCP) et évitent le recours à 28 politiques nationales différentes. La PAC a pour but d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. La PCP poursuit des objectifs similaires pour les populations actives dans le domaine de la pêche et vise également la gestion des flottes de pêche et la préservation des ressources halieutiques. La politique de développement rural touche à la communauté rurale au sens large et devrait, en ce sens, intervenir en complément des Fonds structurels.

### 02

L'Union européenne est le second exportateur mondial de produits agricoles derrière les États-Unis. Elle est également le premier importateur de produits agricoles et de denrées alimentaires. La Commission mène les négociations auprès de l'Organisation mondiale du commerce au nom des pays de l'EU-28. Elle négocie également en parallèle les accords de pêche bilatéraux internationaux qui unissent l'UE à d'autres pays.

### 03

L'agriculture et le paysage rural de l'UE se caractérisent par une profonde diversité. Le CFP 2014-2020 donne plus de latitude aux États membres pour choisir les options qui répondent à leurs spécificités.

### 04

L'UE compte 12 millions d'agriculteurs. Cette population est, dans l'ensemble, vieillissante (près d'un tiers des agriculteurs ont plus de 65 ans), car l'agriculture n'attire pas les jeunes (seuls 6 % des agriculteurs ont moins de 35 ans).

### 05

La structure et la taille des exploitations agricoles varient énormément au sein de l'UE. Ces variations se répercutent sur le soutien de l'UE dont elles bénéficient. La réforme de la PAC de 2013 permettra aux États membres de mieux tenir compte de leurs spécificités agricoles nationales dans le versement des subventions.

### 06

Moins de 2 % des producteurs de l'UE concentrent 31 % des paiements directs. En vertu de la réforme de 2013, les producteurs dont l'activité principale n'est pas l'agriculture seront exclus du bénéfice de l'aide, les paiements supérieurs à 150 000 euros connaîtront une diminution de 5 % et les États membres auront la possibilité de plafonner les subventions versées aux grands producteurs.

### 07

Le budget de l'UE repose sur une législation abondante qui comporte des liens étroits avec l'agriculture et la production de denrées alimentaires. Ces règles visent à protéger la santé humaine, animale et végétale. Elles contribuent au fonctionnement du marché intérieur et suscitent la confiance chez les consommateurs de produits originaires de l'UE. Les États membres doivent veiller à ce que cette législation soit respectée sur leur territoire et ils sont tenus d'effectuer des contrôles en ce sens. Toute fraude affectant la chaîne de production de denrées alimentaires peut avoir des répercussions néfastes sur la demande en produits alimentaires originaires de l'UE (par exemple le scandale de la viande de cheval qui a éclaté début 2013 a fait chuter la demande en viande et la consommation reste en berne à ce jour).

### 08

Le FEAGA finance intégralement les aides directes versées aux agriculteurs et les mesures de marché<sup>1</sup>, sans qu'aucun financement national ne soit nécessaire.

- a) Il apporte aux agriculteurs une aide directe au revenu. La majeure partie de cette aide n'est liée ni à la nature de la production ni aux quantités produites. C'est ce qu'on appelle une aide «découplée». Elle est calculée en fonction de la taille (superficie) des exploitations agricoles et des droits au paiement détenus par les agriculteurs. Elle est réduite si les agriculteurs ne respectent pas les règles de conditionnalité en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de santé humaine, animale et végétale, et ne maintiennent pas leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Les plafonds nationaux fixant les subventions maximales pouvant être versées dans chaque pays limitent le budget disponible pour ce pays et déterminent le montant des enveloppes qui lui seront réservées.
- b) Les mesures de marché (y compris les coûts relatifs aux stocks d'intervention et les restitutions à l'exportation versées aux exportateurs lorsque les prix du marché intérieur de l'UE sont supérieurs à ceux pratiqués sur le marché mondial pour certains produits de base) sont progressivement supprimées et les différentes organisations communes des marchés (OCM) seront remplacées par une seule entité.

1 À l'exception de certaines mesures représentant un montant total inférieur à 100 millions d'euros s'inscrivant dans le cadre d'actions de promotion et de programmes «fruits à l'école» qui bénéficient d'un cofinancement.

### 09

Le Feader finance une partie des coûts de la stratégie de développement rural des différents pays. En d'autres termes, il cofinance des mesures choisies par un État membre dans le cadre de sa stratégie visant à répondre aux besoins des zones rurales, en adéquation avec les priorités de l'UE. Le montant de l'enveloppe mise à disposition de chaque pays («allocations nationales») est convenu dans le cadre des négociations relatives au CFP:

- a) les agriculteurs peuvent déposer une demande d'aide liée à la surface à des fins agroenvironnementales ou une demande d'aide destinée à la modernisation et à la diversification de leur exploitation. Le Feader verse également des aides supplémentaires aux agriculteurs établis dans des zones à handicaps naturels;
- b) d'autres acteurs de l'économie rurale bénéficient de mesures visant à dynamiser l'économie et à améliorer la qualité de vie en milieu rural par la mise en place de services de base et par la diversification des activités.

### 10

La majeure partie du budget de la rubrique 2 du CFP est dépensée par les États membres dans le cadre de dispositifs de gestion partagée:

- a) les États membres assument l'essentiel des coûts liés à l'organisation et aux systèmes mis en place pour utiliser le budget de l'UE. Ils désignent des organismes payeurs (au nombre de 81 début 2014) chargés de veiller à ce que les subventions et les aides financières soient versées à des bénéficiaires éligibles, qui répondent aux conditions d'octroi de l'aide. Les États membres désignent également des auditeurs indépendants («organismes de certification») chargés d'examiner les comptes et les dossiers de paiement des organismes payeurs;
- b) la Commission rembourse aux États membres les dépenses déclarées. Elle accepte les dépenses imputables au budget de l'UE dans le cadre de sa procédure d'apurement des comptes. La Commission s'appuie à la fois sur les auditeurs indépendants («organismes de certification»), qui procèdent à des vérifications et établissent des rapports sur les questions qu'elle leur indique, et sur ses propres audits réalisés sur place;
- c) la Commission utilise les corrections financières pour récupérer les fonds qui n'ont pas été dépensés conformément à la législation de l'UE applicable en la matière. Les dépenses rejetées sont à la charge des budgets nationaux des États membres.

### Les constatations de la Cour

#### Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses)

- Est-il affecté par un niveau significatif d'erreur? —————> OUI
- Estimation du taux d'erreur le plus probable:
  - Agriculture: soutien du marché et aides directes: —————> 3,8 %
  - Développement rural, environnement, pêche et santé: —————> 7,9 %

### 11

Les dépenses de développement rural, cofinancées par les budgets nationaux des États membres, sont plus problématiques en raison de la législation complexe et des capacités administratives des États membres. Les paiements directs de la PAC, intégralement financés par l'UE, relèvent de systèmes de contrôle et de gestion mieux établis, même s'ils restent perfectibles (SIGC – système intégré de gestion et de contrôle).

#### Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)

### 12

Les aides directes aux agriculteurs (régime de paiement unique à la surface et régime de paiement unique, représentant environ 41 milliards d'euros pour la période 2014-2020) ne parviennent pas nécessairement aux bénéficiaires visés. Des éléments probants ont montré qu'elles étaient absorbées par des prix de vente et de location des terrains plus élevés.

### 13

La Cour a relevé, lors de ses audits, des éléments probants attestant que des programmes et des régimes réalisaient des performances médiocres:

- a) les dépenses réalisées dans les États membres ne sont pas toujours bien canalisées vers les populations ou les zones qui en ont besoin, ce qui amoindrit l'efficacité des dépenses de l'UE;
- b) la Commission ne dispose pas d'informations complètes concernant l'impact ainsi que les résultats et réalisations obtenus grâce aux dépenses de l'UE. Les systèmes de communication de l'information ne sont pas conçus pour mesurer les effets ou assurer le suivi de la performance, pour laquelle des indicateurs font défaut. Lorsque des informations sont disponibles, elles sont parcellaires et elles ne permettent pas d'établir des comparaisons entre États membres.

### Facteurs de risque élevé

#### 14

Les retards pris dans l'adoption de la réforme 2013 de la PAC, du CFP 2014-2020 et des règlements connexes vont entraîner, par réaction en chaîne, des retards dans l'exécution du budget de l'UE, en particulier dans le domaine du développement rural, pour lequel les États membres doivent élaborer leurs programmes de dépenses. Ils auront également des répercussions sur la mise en œuvre de systèmes de contrôle conçus pour vérifier la conformité aux nouvelles règles.

#### 15

L'instauration de nouvelles règles et l'adaptation des systèmes de contrôle aux exigences de la réforme 2013 de la PAC peuvent accroître le risque d'erreur au cours des premières années du CFP actuel, en particulier lorsqu'il s'agira:

- a) de subordonner les paiements à de nouvelles conditions environnementales plus strictes;
- b) de mettre à jour les SIGC, jugés seulement partiellement efficaces, afin qu'ils tiennent compte des conditions environnementales et de l'apparition des données géospatiales dans les demandes d'aide.

#### 16

S'agissant des paiements directs, les petits bénéficiaires sont nombreux et la plupart perçoivent des versements peu élevés. Le SIGC est conçu pour effectuer des vérifications automatisées des demandes, mais il n'est que partiellement efficace.

#### 17

S'agissant des dépenses cofinancées, il est trop difficile d'obtenir des informations de gestion fiables et comparables en temps utile pour permettre à la Commission de jouer son rôle efficacement.

#### 18

Les mécanismes de distribution de l'aide sont complexes et font intervenir de nombreux acteurs (principalement la DG Agriculture et développement rural, mais également les DG Affaires maritimes et pêche, Action pour le climat, Environnement et Santé et consommateurs, ainsi que les autorités de gestion des États membres et 81 organismes payeurs). Les dépenses sont nombreuses et fragmentées, et risquent de faire double emploi avec les programmes des États membres, en particulier dans le domaine du développement rural. La valeur ajoutée européenne de certains régimes peut donc s'avérer discutable.



### 19

La législation définissant les conditions d'éligibilité ainsi que d'autres règles est complexe: il existe jusqu'à sept niveaux de règles régissant les dépenses du budget. Les nombreuses exigences réglementaires en matière de conditionnalité sont dispersées dans différents textes et les définitions des bonnes conditions agricoles et environnementales établies par les États membres ne sont pas suffisamment strictes pour avoir un impact sur l'environnement. La réforme 2013 de la PAC fait la part belle à l'écologisation et renforce la conditionnalité en matière d'environnement.

### 20

Marchés publics: il se peut que les bénéficiaires de fonds de l'UE ne respectent pas les règles des marchés publics.

### 21

Capacités administratives et techniques des États membres: elles ont une incidence sur la capacité des États membres à dépenser le budget de l'UE correctement et à bon escient, à mettre en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle efficaces et à absorber les deniers de l'UE mis à leur disposition dans les délais impartis.

### 22

Culture de la dépense: les États membres peuvent être incités à dépenser le budget de l'UE afin de ne pas perdre les fonds qui leur sont réservés dans le cadre des allocations nationales destinées au développement rural et à la pêche.

### 23

Le rôle de surveillance joué par la Commission est affecté par différents facteurs:

- a) le manque d'informations de gestion fiables communiquées en temps utile. Les dépenses relevant de cette rubrique du CFP restent essentiellement fondées sur les intrants. L'accent est donc mis davantage sur la conformité que sur la performance;
- b) les audits d'autres auditeurs, chargés de certifier les dépenses, ne sont pas toujours d'une qualité suffisante, ni réalisés au moment opportun, pour permettre de garantir que le budget a été utilisé de manière légale et régulière;
- c) des faiblesses susceptibles d'affecter la stratégie de contrôle et d'évaluation des risques de la Commission, associées à la pression exercée sur les ressources, peuvent impliquer que les domaines du budget les plus exposés aux risques ne sont pas systématiquement vérifiés. Des problèmes peuvent être décelés trop tardivement pour prendre des mesures correctrices.

### Pistes pour l'avenir

#### 24

La Commission pourrait:

- a) prendre des mesures pour instaurer et encourager une culture de la performance dans l'utilisation des crédits budgétaires de l'UE et ainsi justifier la valeur ajoutée européenne de toutes les activités financées;
- b) adopter une approche plus systématique de rationalisation et de simplification des exigences réglementaires;
- c) remédier aux faiblesses affectant sa stratégie de contrôle et d'évaluation des risques, ainsi qu'au problème persistant des retards enregistrés dans ses audits de conformité;
- d) faire preuve de davantage d'initiative en tissant des réseaux rassemblant les administrations des États membres responsables de l'utilisation des crédits budgétaires dans ce domaine, afin de leur permettre d'apprendre les uns des autres et de favoriser le développement de bonnes pratiques.

#### 25

Les États membres (autorités de gestion, organismes payeurs) pourraient:

- a) veiller à ce que les parties amenées à gérer et à utiliser le budget de l'UE aient connaissance des règles qui régissent ces dépenses, ainsi que d'autres exigences réglementaires;
- b) prendre, en temps opportun, les mesures appropriées pour remédier aux faiblesses décelées par la Commission et la Cour dans le cadre de leurs audits;
- c) intensifient et accélèrent leurs efforts en vue de garantir la fiabilité et l'actualité des bases de données SIGC;
- d) améliorent la qualité des inspections sur place;
- e) définissent mieux les conditions environnementales auxquelles l'octroi de subventions est subordonné afin d'obtenir un impact plus important sur l'environnement.

### Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne

#### Généralités

- Avis n° 1/2012 sur certaines propositions de règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période 2014-2020
- Site web de la DG Agriculture et développement rural de la Commission
- *Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the review of EU spending for the period 2000-2006* (Méta-étude sur les enseignements tirés des évaluations existantes contribuant à l'examen des dépenses de l'UE pour la période 2000-2006), janvier 2008

#### Questions de légalité et de régularité

- Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitre 3 (Agriculture: soutien du marché et aides directes)
- Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitre 4 (Développement rural, environnement, pêche et santé)
- Rapport spécial n° 7/2010: «Audit de la procédure d'apurement des comptes»
- Rapport spécial n° 8/2011: «Recouvrement des paiements indus effectués dans le cadre de la politique agricole commune»

#### Aides directes

- Rapport spécial n° 10/2013: «Politique agricole commune: le soutien spécifique au titre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil est-il conçu et mis en œuvre de manière satisfaisante?»
- *Report on the distribution of direct aids to agricultural producers* (rapport de la Commission sur la répartition des aides directes aux producteurs agricoles) (exercice 2011), publié en décembre 2012
- Rapport spécial n° 16/2012: «L'efficacité du régime de paiement unique à la surface en tant que système transitoire d'aide aux agriculteurs dans les nouveaux États membres»
- Rapport spécial n° 11/2012: «Aides directes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre dans le cadre de la mise en œuvre partielle du régime de paiement unique»
- Rapport spécial n° 7/2012: «La réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole: état d'avancement»

- Rapport spécial n° 10/2011: «Les programmes “Lait aux écoliers” et “Fruits à l’école” sont-ils efficaces?»
- Rapport spécial n° 5/2011: «Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d’améliorer la bonne gestion financière»
- Rapport spécial n° 10/2010: «Les mesures spécifiques en faveur de l’agriculture des régions ultrapériphériques et des îles mineures de la mer Égée»
- Rapport spécial n° 6/2010: «La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs?»
- Rapport spécial n° 14/2009: «Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?»
- Rapport spécial n° 6/2009: «L’aide alimentaire de l’Union européenne en faveur des personnes démunies: une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés»

### Développement rural

- Rapport spécial n° 12/2013: «La Commission et les États membres peuvent-ils démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l’UE à la politique de développement rural?»
- Rapport spécial n° 8/2013: «Le soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural à l’amélioration de la valeur économique des forêts»
- Rapport spécial n° 6/2013: «Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l’utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l’économie rurale?»
- Rapport spécial n° 8/2012: «Ciblage de l’aide à la modernisation des exploitations agricoles»
- Rapport spécial n° 5/2010: «Mise en œuvre de l’approche Leader pour le développement rural»

### Mesures en faveur de l’environnement et du climat

- Rapport spécial n° 15/2013: «Le volet Environnement du programme LIFE a-t-il été efficace?»
- Rapport spécial n° 7/2011: «L’aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?»
- Rapport spécial n° 11/2009: «Durabilité des projets LIFE-Nature et gestion de ceux-ci par la Commission»

### Pêche

- Rapport spécial n° 12/2011: «Les mesures prises par l'UE ont-elles contribué à l'adaptation de la capacité des flottes de pêche aux possibilités de pêche existantes?»

### Sécurité, production et étiquetage alimentaires

- Rapport spécial n° 1/2013: «L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?»
- Rapport spécial n° 14/2012: «Application de la législation de l'UE en matière d'hygiène dans les abattoirs des pays ayant adhéré à l'Union depuis 2004»
- Rapport spécial n° 9/2012: «Audit du système de contrôle de la production, de la transformation, de la distribution et de l'importation de produits biologiques»
- Rapport spécial n° 11/2011: «La conception et la gestion du système des indications géographiques garantissent-elles son efficacité?»
- Rapport spécial n° 14/2010: «La gestion, par la Commission, du système de contrôles vétérinaires des importations de viande mis en place à la suite des réformes de la législation en matière d'hygiène en 2004»
- Rapport spécial n° 10/2009: «Actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles»

### Vous souhaitez en savoir plus?

Contactez l'attaché de presse de la Cour:  
courriel: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

# Rubrique 3 du CFP – Sécurité et citoyenneté

76

(millions d'euros) (engagements)

|  | CFP 2014-2020 <sup>1</sup> | Budget 2014 (définitif) |
|--|----------------------------|-------------------------|
| <b>Rubrique 3 du CFP – Sécurité et citoyenneté</b>   | <b>17 725</b>              | <b>2 179</b>            |
| Fonds «Asile et migration»   | 3 137                      | 403                     |
| Fonds pour la sécurité intérieure  | 3 764                      | 403                     |
| Systèmes d'information (système d'information Schengen (SIS) et système d'information sur les visas (VIS)) | 139                        | 19                      |
| Programme «Justice»  | 378                        | 47                      |
| Programme «Droits et citoyenneté»  | 440                        | 55                      |
| Mécanisme de protection civile de l'Union — États membres  | 224                        | 28                      |
| Alimentation humaine et animale  | 1 892                      | 253                     |
| Programme «La santé en faveur de la croissance»  | 449                        | 59                      |
| Programme «Consommateurs»  | 189                        | 24                      |
| Programme «Europe créative»  | 1 463                      | 179                     |
| Programme «L'Europe pour les citoyens»   | 186                        | 23                      |
| Agences  | 4 003                      | 535                     |
| Autres   | 679                        | 86                      |
| Marge  | 783                        | 65                      |

1 Le CFP 2014-2020 a été fixé aux prix de 2011 (règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013). Les chiffres présentés ici sont aux prix courants (site web de la DG Budget).

## Contexte

### 01

La rubrique 3 du CFP englobe plusieurs programmes d'intérêt public, concernant notamment le développement de l'éducation et de la formation, la protection des consommateurs, les politiques alimentaires et de santé publique, la justice, la coopération judiciaire, les droits et la citoyenneté, ainsi que la protection des frontières extérieures de l'UE.

### 02

En règle générale, la gestion des dépenses dans ce domaine est soit confiée aux agences, soit partagée avec les États membres. Les activités sont normalement mises en œuvre sous la forme de programmes pluriannuels gérés par les agences exécutives européennes<sup>1</sup>, les agences nationales ou des structures de gestion similaires dans les États membres, qui affectent les subventions et les marchés à des projets ou des mesures portés par des bénéficiaires privés et publics.

### 03

L'aide prend la forme de programmes de financement consacrés à différentes thématiques (domaines politiques) et différents types d'activités, par l'intermédiaire desquels des subventions sont octroyées à des initiatives citoyennes ou en faveur de la mobilité dans les secteurs de l'éducation et de la formation. Les porteurs de projets sont des établissements d'enseignement supérieur et de formation, des organismes à but non lucratif, des sociétés privées et des administrations publiques. Les bénéficiaires finals sont des particuliers, généralement des citoyens de l'UE.

1 Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA), Agence exécutive pour les consommateurs, la santé et l'alimentation (Chafea).

### 04

Cependant, la gestion de certains programmes, tels que le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds d'intégration, le Fonds pour le retour et le Fonds européen pour les réfugiés, est, dans la plupart des cas, partagée avec les États membres.

### Les constatations de la Cour

#### Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses)

- Est-il affecté par un niveau significatif d'erreur? —————> OUI
- Estimation du taux d'erreur le plus probable: —————> 2,3 %

(Information non publiée officiellement, issue de la déclaration d'assurance (DAS) 2009. Il n'y a eu aucun chapitre concernant la rubrique 3 du CFP depuis.)

### 05

Le dernier audit spécifiquement consacré à la rubrique 3 du CFP remonte à la DAS 2009. Le taux d'erreur était alors légèrement supérieur à 2 %. Aucun problème significatif n'a été relevé. Cette rubrique représente seulement 1,6 % environ du total du CFP 2014-2020.

#### Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)

### 06

Les audits de la Cour n'ont mis en évidence aucun problème significatif affectant la gestion, même si cette dernière ne donne pas entière satisfaction.

### Facteurs de risque

### 07

Le financement consiste principalement dans des avances de trésorerie («préfinancements») allouées aux agences de l'UE et agences nationales pour financer leurs activités, ainsi que dans des contributions trimestrielles à leurs coûts d'exploitation. Les paiements en faveur des agences nationales sont effectués après la signature d'un contrat ou l'approbation d'un programme de travail ou lorsque la Commission accepte des déclarations de coûts attestant que 70 % des préfinancements ont été versés aux bénéficiaires. Il existe un risque que l'organisme gestionnaire ou la Commission ne repèrent pas, dans les déclarations de coûts des bénéficiaires, des coûts inéligibles, surévalués ou non justifiés. Cela étant, la Cour n'a pas relevé de problème significatif.

### 08

Les agences nationales concluent des conventions de subvention avec des organisations participantes et utilisent le préfinancement pour leur verser des avances représentant entre 80 et 100 % des coûts estimés. Ces projets sont normalement achevés et clôturés dans les trois ans, après que les bénéficiaires ont présenté leurs rapports finals à l'agence nationale. Cette dernière remet à la Commission un rapport annuel portant sur l'ensemble des conventions. Une fois qu'elle a approuvé le rapport, puis calculé et arrêté le solde final, la Commission clôture la convention avec l'agence. Des préfinancements de cette ampleur peuvent ne pas être indispensables au démarrage des activités, et sont par ailleurs susceptibles d'engendrer des erreurs concernant la légalité et la régularité, car les organisations peuvent vouloir montrer que les avances versées sont justifiées. Compte tenu du long délai séparant le versement des avances de la clôture des projets, le recouvrement des fonds non utilisés peut s'avérer difficile.

### Pistes pour l'avenir

### 09

La Commission devrait veiller à ce que les dépenses consenties dans ce domaine apportent une valeur ajoutée européenne. Elle (la Commission) peut jouer un rôle important dans la promotion du partage de connaissances et de bonnes pratiques entre États membres afin de donner une véritable dimension européenne à bon nombre de questions traitées dans le cadre des politiques relevant de cette rubrique.

### Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne

#### Généralités

- Rapport spécial n° 22/2012: «Le Fonds européen d'intégration et le Fonds européen pour les réfugiés contribuent-ils efficacement à l'intégration des ressortissants de pays tiers?»
- Rapport spécial n° 4/2010: «Le programme de mobilité Leonardo da Vinci a-t-il été conçu et géré de manière à donner des résultats utiles?»
- Rapport spécial n° 2/2009: «Le programme de santé publique de l'Union européenne (2003-2007): un moyen efficace d'améliorer la santé?»

### Vous souhaitez en savoir plus?

Contactez l'attaché de presse de la Cour:  
courriel: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)



# Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde

79

(millions d'euros) (engagements)

|  | CFP 2014-2020 |
|--|---------------|
| <b>Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde (budget général de l'UE)<sup>1</sup></b> | <b>66 262</b> |
| Fonds européen de développement (hors budget général de l'UE) <sup>2</sup>             | 30 506        |
| <b>TOTAL (budget général + fonds hors budget général)</b>                              | <b>96 768</b> |

1 Le CFP 2014-2020 a été fixé aux prix de 2011 (règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013).

Les chiffres présentés ici sont aux prix courants (site web de la DG Budget).

2 Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 210 du 6.8.2013, p. 1).

(millions d'euros)

|  | CFP 2014-2020 <sup>1</sup> | Budget 2014 (définitif) |
|--|----------------------------|-------------------------|
| <b>Rubrique 4 du CFP – Budget général</b>  | <b>66 262</b>              | <b>8 335</b>            |
| Instrument d'aide de préadhésion (IAP)<br>(La DG Politique régionale et urbaine, chargée des dépenses au titre de la politique de cohésion, gère l'IAP.) | 11 699                     | 1 574                   |
| Instrument européen de voisinage (IEV)   | 15 433                     | 2 113                   |
| Instrument de coopération au développement (ICD)   | 19 662                     | 2 310                   |
| Instrument de partenariat avec des pays tiers (IP)   | 955                        | 113                     |
| Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)  | 1 333                      | 179                     |
| Instrument de stabilité  | 2 339                      | 315                     |
| Aide humanitaire   | 6 622                      | 905                     |
| Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)  | 2 339                      | 315                     |
| Instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)  | 225                        | 31                      |
| Assistance macrofinancière   | 565                        | 76                      |
| Garanties de l'UE pour des opérations de prêt  | 1 193                      | 59                      |
| Mécanisme de protection civile et centre européen de réaction d'urgence  | 145                        | 20                      |
| Corps volontaire européen d'aide humanitaire – Volontaires de l'aide de l'Union européenne   | 148                        | 13                      |
| Autres actions et programmes   | 1 167                      | 151                     |
| Agences décentralisées   | 154                        | 21                      |
| Marge  | 2 286                      | 143                     |

1 Le CFP 2014-2020 a été fixé aux prix de 2011 (règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013). Les chiffres présentés ici sont aux prix courants (site web de la DG Budget).

### Contexte

#### 01

Les institutions de l'UE sont à elles seules le deuxième plus grand bailleur de fonds pour l'aide au développement<sup>1</sup>. Associée aux États membres, l'UE est le plus grand bailleur de fonds public et sa contribution représente plus de la moitié de l'aide publique au développement (APD) apportée dans le monde<sup>2</sup>. Il existe cependant de nettes différences dans la destination de l'aide publique au développement allouée par l'UE et celle de l'APD versée par l'ensemble des membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce qui témoigne de priorités différentes. Alors que les pays membres de l'OCDE consacrent 54 % de leur APD à des interventions de type projets, l'UE n'en alloue que 17 % à ce type d'activité. Les pays membres de l'OCDE pris dans leur ensemble affectent 8 % de leur APD aux financements multilatéraux (par l'intermédiaire d'agences des Nations unies et d'organisations internationales), tandis que l'UE dirige 25 % de son APD vers ce type de financement. Les pays membres de l'OCDE pris dans leur ensemble consacrent 3 % de leur APD à l'appui budgétaire direct aux finances publiques de pays partenaires, alors que l'UE lui alloue 22 % de son APD.

#### 02

Le traité de Lisbonne a introduit trois grands changements s'agissant de la politique de l'UE en matière d'aide extérieure:

- a) il stipule de manière explicite que l'objectif premier de la coopération au développement de l'UE est l'éradication de la pauvreté<sup>3</sup>;
- b) il a créé la fonction de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité;
- c) il édicte le principe de renforcement des synergies dans le domaine des actions extérieures de l'UE grâce à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

#### 03

L'article 209 du TFUE place le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de coopération au développement («statuant conformément à la procédure législative ordinaire»).

#### 04

L'aide extérieure de l'UE constitue une compétence partagée entre la Commission et les États membres. Elle fait intervenir trois organes principaux:

- a) la Commission;
- b) le Service européen pour l'action extérieure (SEAE);
- c) le Fonds européen de développement (FED).

- 1 Données de l'OCDE relatives à l'aide publique au développement (APD).
- 2 Données de l'OCDE: les institutions de l'UE et les 15 États membres siégeant au Comité d'aide au développement (ou CAD) de l'OCDE représentent à eux seuls bien plus de 55 % du total de l'APD.
- 3 Article 208 du TFUE consolidé.

## Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde

### 05

La Commission et le SEAE définissent conjointement les objectifs stratégiques et la programmation de l'UE en matière de politique d'aide extérieure. Les activités sont financées à la fois par le budget général de l'UE et le budget des FED.

### 06

**La Commission assume seule la responsabilité de la mise en œuvre des programmes d'aide au développement et de l'utilisation des fonds.**

- EuropeAid** est la principale direction générale (DG) responsable de la programmation et de la mise en œuvre de l'aide extérieure de l'UE. Quatre autres DG sont responsables des actions extérieures dans des domaines spécifiques<sup>4</sup>.
- Le **SEAE** a été institué en vertu d'une décision du Conseil du 26 juillet 2010<sup>5</sup> sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>6</sup>. Il est devenu opérationnel en janvier 2011. Le SEAE est un organe de l'UE indépendant, légalement tenu de garantir la cohérence de ses politiques avec les autres politiques européennes.
- Créé par le traité de Rome pour venir en aide aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avec lesquels certains États entretiennent des liens historiques, le **FED** est financé par les États membres indépendamment du budget général de l'UE. Le Parlement européen ne joue qu'un rôle consultatif concernant le financement du FED, négocié au niveau intergouvernemental entre le Conseil et la Commission. Le Parlement européen a cependant obtenu le droit d'interroger la Commission dès lors qu'il estime que des propositions servent des causes qui ne relèvent pas du développement (à savoir le commerce, la lutte contre le terrorisme, etc.) ou que la Commission outrepassse ses attributions légales.

### 07

**La Commission gère à la fois le budget général de l'UE et le budget du FED.**

Depuis le 10<sup>e</sup> FED, des différences minimales existent entre les règlements financiers applicables à ces deux canaux de financement. Une décision concernant la proposition d'intégrer le budget du FED au budget général devrait être prise avant l'arrivée à échéance du FED actuel<sup>7</sup> en 2020 afin que cela coïncide avec le début du prochain CFP. Avant la crise financière, trop d'États membres étaient opposés à la fusion.

### 08

**Le fait que le budget du FED soit distinct du budget général présente des avantages:**

dans le cadre de l'accord de Cotonou, l'UE et les pays ACP ont instauré un modèle de responsabilité commune et réciproque. Le FED ne relevant pas du mandat du Parlement européen, il donne plus de latitude aux États membres pour agir à leur gré, dans le respect des principes de la déclaration de Paris<sup>8</sup>. Par ailleurs, 90 % de ses fonds reviennent à des pays à faible revenu, contre 40 % pour le budget général. Avec un budget planifié sur sept ans, le financement du FED est plus prévisible que le budget annuel de l'UE. Sauf indication contraire, le présent document porte sur les deux budgets confondus.

- DG ECHO (Aide humanitaire et protection civile), DG ELARG (Élargissement), DG FPI (service des instruments de politique étrangère: politique étrangère et de sécurité commune (PESC), instrument de stabilité (IdS, instrument de réaction aux crises et de consolidation de la paix), instrument pour les pays industrialisés (IPI), missions d'observation électorale (MOE), service «Press and public diplomacy» (PPD, relations presse et diplomatie publique) et DG Commerce (échanges commerciaux et relations en matière d'investissement de l'UE avec des pays tiers dans le cadre de la politique commerciale et d'investissement de l'Union).
- Décision du Conseil 2010/427/UE du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (JO L 201 du 3.8.2010, p. 30).
- <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st08/st08029.fr10.pdf>
- Le 11<sup>e</sup> FED couvrira sept années, de 2014 à 2020, et arrivera à échéance en même temps que l'accord de partenariat de Cotonou.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005): <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf>

### Les constatations de la Cour

#### Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses)

- o Est-il affecté par un niveau significatif d'erreur? —————> OUI
- o Estimation du taux d'erreur le plus probable:
  - Relations extérieures, aide extérieure et élargissement —————> 3,3 %
  - Fonds européen de développement (budget distinct) —————> 3,0 %

### 09

Dans la plupart des cas, les erreurs quantifiables concernaient des coûts inéligibles, tels que des dépenses effectuées en dehors de la période d'éligibilité, le financement d'activités non prévues au contrat et le non-respect des procédures de marchés.

#### Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)

### 10

La Cour a relevé, lors de ses audits, des éléments probants attestant que des programmes et des régimes réalisaient des performances insuffisantes.

### 11

Dans le domaine de l'aide extérieure, les actions se déroulent dans un environnement complexe, dans de nombreuses régions de grande taille présentant des disparités en termes de niveau de développement et/ou de gouvernance. Par ailleurs, ces dernières années ont vu apparaître une montée internationale des luttes d'influence vis-à-vis des régions ACP, ce qui accroît la compétition entre bailleurs de fonds dans un environnement déjà complexe. Comme dans tout programme de l'UE, les instruments financiers et les modes de gestion comportent des risques spécifiques:

- a) globalement, il est difficile de gérer des dépenses effectuées dans de grandes régions et la réalisation des objectifs généraux est incertaine;
- b) l'instauration de partenariats et la promotion de l'appropriation par les États partenaires peuvent s'avérer problématiques;
- c) l'obtention de résultats durables dans les pays partenaires est souvent tributaire du maintien d'une action et d'un financement continu de la part des bailleurs de fonds extérieurs.

### 12

Dans ce contexte délicat, l'efficacité (la performance) des dépenses de l'UE est en premier lieu affectée par la complexité des programmes, par l'absence d'objectifs bien définis et d'évaluations adéquates des besoins et par une durabilité limitée des projets en raison d'un manque d'appropriation. Elle est également bridée par d'autres facteurs, comme:

- a) un mécanisme de mise en œuvre inadéquat et/ou lent en raison de la conception des programmes et de l'organisation des projets;
- b) des procédures inadéquates de hiérarchisation et de sélection des programmes et des projets;
- c) des problèmes de gouvernance et d'autres facteurs politiques;
- d) une gestion incohérente entre les différents services de la Commission poursuivant des objectifs politiques distincts;
- e) une mauvaise coordination des activités, en particulier dans le cadre d'une gestion partagée ou décentralisée;
- f) des priorités floues ou un manque de hiérarchisation des objectifs;
- g) des liens ténus entre les objectifs et les activités;
- h) un manque d'indicateurs permettant de mesurer la concrétisation des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

### 13

Des objectifs partiellement atteints et des résultats décevants au regard des fonds mis à disposition peuvent nuire à la crédibilité et à la réputation de l'UE. Cela est susceptible de mettre à mal sa capacité à faire en sorte que les projets futurs soient mis en œuvre de manière optimale.

## Facteurs de risque élevé

### 14

L'aide extérieure concerne des activités menées dans plus de 150 pays dans un contexte géopolitique complexe. De nombreux pays partenaires disposent de faibles capacités institutionnelles, administratives et financières. Des risques spécifiques affectent les zones géographiques où les actions sont mises en œuvre.

### Facteurs de risque spécifiques à des zones géographiques

|  | Asie, Asie centrale et Afrique   | Méditerranée, Moyen-Orient, golfe Persique, Iran, Iraq et Yémen                                       | Pays candidats et pays candidats potentiels  |
|--|--|---|--|
| Faible RNB par habitant <sup>1</sup>   | Généralement problématique   | Sans objet (généralement)   | Sans objet (généralement)  |
| Faible indice de développement humain <sup>2</sup>   | Généralement problématique   | Sans objet (généralement)   | Sans objet (généralement)  |
| Instabilité politique <sup>3</sup> (et défaillances sur les plans politique, économique et/ou social)  | Généralement problématique (essentiellement en Afrique et en Asie centrale)  | Généralement problématique (et zone où le risque est très important)                                  | Les défaillances systémiques peuvent avoir des répercussions dans les États membres.   |
| Conflits armés et vestiges de conflits historiques <sup>4</sup> (crimes de guerre, tensions interethniques, etc.)  | En Asie et en Afrique, plusieurs poches de conflits armés graves persistent. Globalement, cette zone connaît un niveau de conflits modéré. | Zone où le risque est très important avec plusieurs conflits armés (exacerbés par le printemps arabe) | Conflits historiques qui compromettent la stabilité régionale et expliquent le manque d'engagement politique en faveur de la coopération régionale   |
| Forte exposition à la corruption <sup>5,6</sup>  | Généralement problématique   | Généralement problématique  | Niveaux plus élevés que dans la plupart des États membres avec un risque de répercussions dans ces derniers et résultats médiocres en matière de lutte contre la criminalité organisée     |
| Engagement minime en faveur du renforcement des institutions, faibles capacités administratives et financières   | Généralement problématique   | Généralement problématique  | Généralement problématique   |
| Soutien mitigé de la part de l'opinion publique concernant le processus d'élargissement en raison d'un manque de transparence, de cohérence ou de crédibilité du processus | Sans objet   | Sans objet  | Risque majeur, en particulier dans un contexte où la corruption et des défaillances sociétales généralisées existent mais ne sont pas perçues comme suffisamment combattues                |
| Problèmes d'absorption de l'aide   | Sans objet   | Sans objet  | Faible absorption des aides accumulées lors de la mise en œuvre de l'aide de préadhésion dans le cadre d'une gestion décentralisée et insuffisance du cofinancement des pays bénéficiaires |

Source: Cour des comptes européenne.

1 <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?display=map>

2 <http://hdr.undp.org/fr/countries>

3 [http://viewswire.eiu.com/site\\_info.asp?info\\_name=instability\\_map&page=noads](http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=instability_map&page=noads)

4 <http://www.nobelprize.org/educational/peace/conflictmap/index.html>

5 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

6 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf)

### 15

S'agissant des achats, les bénéficiaires sont nombreux, dispersés géographiquement et relèvent de différents instruments de financement. S'il est probable que tous les bénéficiaires aient recours aux marchés publics, il se peut qu'ils aient une moins bonne connaissance des règles applicables aux dépenses de l'UE que de leurs propres règles nationales en matière de marchés publics. Le suivi du respect des règles de l'UE peut ne pas suffire au regard du nombre et de la dispersion géographique des contrôles à réaliser.

### 16

Les dépenses effectuées dans le cadre de conventions de subvention devraient être certifiées par des auditeurs externes. L'indépendance de ces auditeurs locaux peut être plus sujette à caution qu'au sein de l'UE.

### 17

La création du SEAE a ajouté encore en complexité et exige une coordination et une coopération étroites entre le SEAE et la Commission.

- a) Le SEAE et la Commission interviennent à différentes phases du cycle de programmation:
  - i) le SEAE est chargé de programmer le financement provenant du budget général de l'UE et du FED, mais cette tâche reste également placée sous la responsabilité de la Commission;
  - ii) les délégations de l'UE établissent leurs prévisions budgétaires, et différents groupes interservices (SEAE, services de la Commission) évaluent les propositions;
  - iii) les programmes définitifs sont présentés conjointement par la Commission et le SEAE au comité du Conseil de l'UE;
  - iv) le Parlement a un droit de regard sur le budget de la proposition approuvée (sauf pour le FED, qui ne relève pas du budget général).
- b) Le SEAE est également confronté à des difficultés de recrutement, en partie liées à son mandat:
  - i) pour favoriser les synergies entre les institutions de l'UE et les États membres, 33 % des agents des délégations doivent être des ressortissants détachés par les États membres;
  - ii) en règle générale, le budget consacré par l'UE à l'aide extérieure est serré et les délégations de l'UE éprouvent des difficultés à recruter et à retenir des agents contractuels qualifiés;
  - iii) le personnel diplomatique ressortissant des États membres tend à être recruté à des grades plus élevés que les agents recrutés en vertu du statut des fonctionnaires de l'UE. Des différences structurelles affectant les rémunérations et les perspectives de carrière peuvent compromettre le bon fonctionnement du service.

### 18

Des mécanismes financiers propres à l'aide extérieure de l'UE illustrent les risques spécifiques à ce domaine, tels que la difficulté à trouver un juste équilibre entre des actions, d'une part, suffisamment ciblées pour répondre aux besoins locaux et, d'autre part, dotées d'une portée régionale suffisante pour favoriser des progrès globaux et durables.

- a) L'**appui budgétaire** relève du mode de gestion centralisée directe et l'ordonnement des paiements par la Commission est subordonné au respect, par le pays partenaire, des conditions préalables convenues. Ces conditions exigent au minimum l'existence d'une stratégie politique bien définie, d'un cadre macro-économique stable et d'une volonté crédible d'améliorer la gestion des finances publiques. Une fois versés, les fonds sont incorporés au budget du pays partenaire et sont réputés contribuer aux objectifs fixés.
- b) Les **conventions de contribution conclues avec des organisations internationales** relèvent du mode de gestion conjointe. Le financement est octroyé à condition que les procédures financières et l'administration de l'organisation répondent à des normes internationalement admises. Un auditeur indépendant évalue ce critère au nom de la Commission sur la base d'un examen documentaire. Les fonds sont ensuite mis à disposition de l'organisation internationale.
- c) Les **devis-programmes** relèvent du mode de gestion décentralisée. Les fonds sont gérés par une structure administrative indépendante, l'unité de gestion de programme (UGP), nommée par l'organe représentant le pays partenaire. L'UGP présente à la Commission les activités prévues dans les devis-programmes pour approbation préalable dans le cadre du mode de gestion décentralisé.
- d) Dans chacun de ces trois mécanismes financiers, le premier enjeu pour le budget de l'UE est de savoir si les fonds ont été utilisés aux fins prévues et si les principes d'efficacité, d'efficacité et d'économie de l'UE ont été respectés.
  - i) S'agissant de l'appui budgétaire, le principal facteur de risque combine deux aspects: les fonds sont fongibles par nature et les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires sont souvent défectueux. Les conditions d'éligibilité auxquelles l'octroi du financement est subordonné sont trop générales et peuvent donner lieu à des interprétations divergentes. Cela étant, une fois les fonds versés, les moyens de contrôler s'ils ont été utilisés de manière adéquate sont limités. L'un des objectifs premiers de l'UE en ce qui concerne l'appui budgétaire est de s'affirmer comme un «vecteur de changement», mais lorsqu'un bailleur de fonds donne l'impression de ne guère se préoccuper de l'efficacité, il ne se trouve pas en position de force pour promouvoir un tel objectif.



- ii) La fongibilité des fonds de l'UE versés constitue également une problématique majeure dans le cadre des conventions de contribution conclues avec des organisations internationales. Les deniers de l'UE sont généralement mutualisés dans des fonds multidonateurs, mais les contributions ne sont pas affectées. Les organisations internationales bénéficient d'un avantage sur l'UE en termes d'image. En qualité de coordinateurs des aides, elles sont plus susceptibles de faire bonne impression aux bénéficiaires. Les contributions de l'UE (institutions et États membres confondus) ne sont pas coordonnées, ce qui donne à l'UE moins de poids lors de la négociation des conditions contractuelles avec les organisations. Par exemple, la communication d'informations par les organisations des Nations unies et l'accès des institutions de l'UE aux données financières sont généralement limités. Les informations disponibles concernant les actions sont insuffisantes pour déterminer si leur mise en œuvre a été efficace et les objectifs atteints. La nature des coûts administratifs, indirects et des dépenses d'appui reste floue. De la même façon, malgré des contributions souvent importantes, l'UE ne jouit pas de la même reconnaissance ni de la même visibilité que d'autres grands bailleurs de fonds, tels que les États-Unis.
- iii) Les devis-programmes, auxquels on a moins recours aujourd'hui, octroient des fonds en faveur d'activités plus ciblées à l'échelle locale, avec le risque de ne pas répondre pleinement à un objectif adéquat et pertinent. Le financement est affecté et soumis à des contrôles approfondis: chaque poste de dépenses est vérifié et ordonnancé à trois niveaux<sup>9</sup> et un rapport d'un auditeur externe est obligatoire. Si le risque pesant sur l'utilisation des fonds est limité, les programmes financés peuvent ne pas être efficaces s'ils ne sont pas correctement conçus ou s'ils ne répondent pas aux besoins.
- e) Enfin, ces trois mécanismes financiers présentent des divergences en termes de taux d'exécution: si l'appui budgétaire et les conventions de contribution remplissent généralement tous leurs objectifs en matière d'absorption des fonds (budget et délais), le budget des devis-programmes n'est généralement pas utilisé dans son intégralité. Lorsque les fonds sont mutualisés dans des budgets fongibles, le contrôle et le suivi ne sont plus axés sur la répartition convenue des fonds, mais sur le rythme d'exécution du budget.

9 L'UGP, l'autorité bénéficiaire et la Commission (ou sa délégation), qui reçoit des copies de l'ensemble des documents administratifs et dont l'aval est nécessaire pour les dépenses importantes.

### Pistes pour l'avenir

#### La Commission

##### 19

La Commission devrait veiller, avec une attention redoublée, à ce que les conditions subordonnant l'octroi d'un appui budgétaire soient suffisantes pour garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

##### 20

La répartition des tâches entre le SEAE et les services de la Commission devrait être davantage rationalisée de manière à faciliter la coordination et à éviter les doublons.

##### 21

Une bonne définition des besoins et des objectifs ainsi que la promotion de l'appropriation dans les États partenaires constituent des étapes essentielles pour garantir des avancées durables. S'agissant de la distribution de l'aide, la Cour a régulièrement recommandé de renforcer le recours au dialogue politique et à l'instauration de conditions. Un dosage équilibré entre un financement axé sur des projets et le financement d'une politique globale pourrait également profiter à la distribution de l'aide. Si des exigences suffisantes concernant la communication d'informations étaient posées, la coordination et le suivi des fonds devraient non seulement améliorer, mais aussi renforcer, le transfert des compétences administratives et de gestion et aider les pays partenaires à s'approprier leurs projets et à mener à bien les réformes nécessaires.

### Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne

#### Généralités

- Rapport spécial n° 11/2010: «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie»
- Rapport spécial n° 15/2009: «Assistance communautaire mise en œuvre par l'intermédiaire d'organisations des Nations unies: prise de décision et contrôle» et rapport spécial n° 3/2011: «L'efficacité et l'efficacités des contributions de l'UE acheminées par des organisations des Nations unies dans des pays affectés par des conflits»
- Rapport spécial n° 12/2010: «L'aide au développement fournie par l'Union européenne en matière d'éducation de base en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud»
- Rapport spécial n° 4/2009: «La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la coopération communautaire au développement»

#### Questions de légalité et de régularité

- Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitre 7 (Relations extérieures, aide extérieure et élargissement)
- Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012 sur les activités relevant des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED)

#### Audits de la performance

- Rapport spécial n° 17/2013: «Le financement, par l'UE, de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de l'aide extérieure»
- Rapport spécial n° 14/2013: «L'aide financière directe de l'Union européenne à l'Autorité palestinienne»
- Rapport spécial n° 9/2013: «L'aide de l'UE à la gouvernance en République démocratique du Congo»
- Rapport spécial n° 4/2013: «La coopération de l'UE avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance»
- Rapport spécial n° 18/2012: «L'aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'État de droit»
- Rapport spécial n° 17/2012: «Pour un réseau routier durable en Afrique subsaharienne – contribution du Fonds européen de développement (FED)»
- Rapport spécial n° 13/2012: «Aide au développement de l'Union européenne en matière d'approvisionnement en eau potable et de services d'assainissement de base dans les pays subsahariens»

- Rapport spécial n° 6/2012: «Aide de l'Union européenne à la communauté chypriote turque»
- Rapport spécial n° 5/2012: «Le système commun d'information RELEX (CRIS – *Common RELEX Information System*)»
- Rapport spécial n° 1/2012: «L'efficacité de l'aide au développement octroyée par l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne»
- Rapport spécial n° 14/2011: «L'aide de l'UE a-t-elle permis de renforcer la capacité de la Croatie à gérer les financements postérieurs à l'adhésion?»
- Rapport spécial n° 3/2011: «L'efficacité et l'efficacités des contributions de l'UE acheminées par des organisations des Nations unies dans des pays affectés par des conflits»
- Rapport spécial n° 1/2011: «La déconcentration de la gestion de l'aide extérieure par la Commission, de ses services centraux vers ses délégations, s'est-elle traduite par une amélioration des interventions?»
- Rapport spécial n° 13/2010: «Le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat a-t-il connu un lancement réussi dans le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) et produit-il des résultats?»
- Rapport spécial n° 12/2010: «L'aide au développement fournie par l'Union européenne en matière d'éducation de base en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud»
- Rapport spécial n° 11/2010: «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie»
- Rapport spécial n° 18/2009: «Efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest»
- Rapport spécial n° 16/2009: «La gestion, par la Commission européenne, de l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie»
- Rapport spécial n° 15/2009: «Assistance communautaire mise en œuvre par l'intermédiaire d'organisations des Nations unies: prise de décision et contrôle»
- Rapport spécial n° 12/2009: «Efficacité des projets de la Commission dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour les Balkans occidentaux»
- Rapport spécial n° 4/2009: «La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la coopération communautaire au développement»

### **Vous souhaitez en savoir plus?**

Contactez l'attaché de presse de la Cour:  
courriel: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

# Rubrique 5 du CFP – Administration

91

(millions d'euros) (engagements)

|  | CFP 2014-2020 <sup>1</sup> | Budget 2014 (définitif) |
|--|----------------------------|-------------------------|
| <b>Rubrique 5 du CFP – Ventilation reprenant le projet de budget de la Commission</b>  | <b>69 584</b>              | <b>9 854</b>            |
| Dépenses administratives des institutions  |                            | 8 226                   |
| Parlement européen   |                            | 1 756                   |
| Conseil européen et Conseil de l'Union européenne                                      |                            | 534                     |
| Commission européenne  |                            | 4 694                   |
| Cour de justice de l'Union européenne  |                            | 355                     |
| Cour des comptes européenne  |                            | 133                     |
| Service européen pour l'action extérieure  |                            | 519                     |
| Comité économique et social européen   |                            | 129                     |
| Comité des régions de l'Union européenne   |                            | 88                      |
| Médiateur européen   |                            | 10                      |
| Contrôleur européen de la protection des données                                       |                            | 8                       |
| Pensions   |                            | 1 450                   |
| Écoles européennes   |                            | 178                     |
| <b>Coûts des agences décentralisées relevant d'autres rubriques du CFP<sup>1</sup></b> | <b>6 838</b>               | <b>851</b>              |
| Rubrique 1a – Croissance intelligente et inclusive                                     | 2 293                      | 243                     |
| Rubrique 2 – Ressources naturelles   | 388                        | 52                      |
| Rubrique 3 – Politiques internes   | 4 003                      | 535                     |
| Rubrique 4 – L'Europe dans le monde  | 154                        | 21                      |
| <b>Montant total des coûts administratifs<sup>1</sup></b>                              | <b>76 422</b>              | <b>10 705</b>           |

1 Le CFP 2014-2020 a été fixé aux prix de 2011. Les chiffres présentés ici sont aux prix courants (site web de la DG Budget).

### Contexte

#### 01

Cette rubrique concerne les dépenses administratives des institutions de l'UE, c'est-à-dire liées aux ressources humaines (traitements, indemnités et pensions), aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information.

#### 02

L'Union européenne a aussi créé au fil des ans un certain nombre d'agences dont les activités sont consacrées à des thèmes spécifiques<sup>1</sup>:

- a) les agences exécutives sont au nombre de six<sup>2</sup>. Créées pour une période déterminée, elles sont chargées de tâches relatives à la mise en œuvre des programmes de l'UE et elles sont implantées au siège de la Commission européenne à Bruxelles ou à Luxembourg;
- b) les agences et organismes décentralisés sont des entités juridiques indépendantes de droit public européen, distinctes des institutions de l'UE. Depuis 2012, un nouveau cadre commun s'applique aux agences et vise à en renforcer la cohérence, l'efficacité et la responsabilité («approche commune»). Implantées dans différents États membres, elles jouent un rôle dans l'exécution des politiques de l'UE et s'acquittent en particulier de tâches de nature technique, scientifique, opérationnelle et/ou réglementaire. Sur les 37 agences décentralisées existantes, la Cour en contrôle 34<sup>3</sup>. À l'exception de 5 agences, toutes sont entièrement financées par le budget de l'UE<sup>4</sup>;
- c) les agences et organes Euratom contribuent à la réalisation des objectifs du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Ils coordonnent les programmes de recherche des États membres pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, mettent à disposition des connaissances, des infrastructures et des financements dans le domaine de l'énergie nucléaire et assurent un approvisionnement en énergie atomique suffisant et sûr;
- d) les entreprises communes sont des organismes de l'UE (article 208 du règlement financier) établis en partenariat avec d'autres pays et organisations. La Commission prend part actuellement à neuf entreprises communes, donc cinq prennent la forme d'initiatives technologiques conjointes instaurées en vertu du 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche.

- 1 Une liste des agences est disponible à l'adresse <http://europa.eu/about-eu/agencies/>
- 2 Les six agences exécutives créées en vertu du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO L 11 du 16.1.2003, p. 1) sont les suivantes:

Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture»

(EACEA),  
Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA),

Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI), désormais remplacée par l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME),

Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (EAHC), désormais remplacée par l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé et l'alimentation (Chafea),

Agence exécutive pour la recherche (REA),

Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (TEN-TEA), désormais remplacée par l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA).

- 3 Sur les 37 agences décentralisées, 3 travaillent en relation avec la politique de sécurité et de défense commune et sont contrôlées par un collège d'auditeurs nommés par les États membres.
- 4 Deux agences utilisent les recettes générées par leurs activités (l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV), à Angers, et l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) (OHMI), à Alicante); les trois autres agences sont financées en partie par le budget de l'UE (l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), à Cologne, l'Agence européenne des médicaments (EMA), à Londres, et le Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT), à Luxembourg).

### Les constatations de la Cour

#### Le budget 2012 a-t-il été dépensé selon les règles? (Légalité et régularité des dépenses)

- Est-il affecté par un niveau significatif d'erreur? —————> NON
- Estimation du taux d'erreur le plus probable: —————> 0 %

### 03

Ces dépenses sont généralement considérées comme exposées à un risque faible. Les principaux risques concernent l'application incorrecte des procédures pour toutes les activités organisationnelles, en particulier celles concernant les marchés publics de biens, de services et de travaux, ainsi que le recrutement de personnel et la gestion des ressources humaines.

#### Les dépenses sont-elles bien gérées et quel est leur impact? (Bonne gestion financière)

### 04

Nos audits (audits DAS et audits de la performance) n'ont pas mis en évidence de problèmes graves.

### Facteurs de risque élevé

### 05

Bien que les rapports de la Cour ne fassent pas état de problèmes majeurs pour ce qui est de la gestion du budget de fonctionnement de l'UE, plusieurs questions inhérentes à la nature des activités subsistent. L'essentiel des dépenses budgétaires concerne les ressources humaines, les achats (marchés publics) et l'immobilier. Les risques portent sur des dépenses excessives ou discutables, susceptibles d'avoir des répercussions sur la réputation des institutions de l'UE.

### 06

#### Ressources humaines

Il est impératif que les politiques des institutions de l'UE en matière de ressources humaines leur assurent la possibilité de recruter et de retenir des agents suffisamment compétents pour garantir une fonction publique indépendante, qualifiée et motivée. Le statut régissant les conditions d'emploi des fonctionnaires de l'UE introduit une certaine rigidité à plusieurs égards:

- a) les fonctionnaires permanents ne peuvent être recrutés que par voie de concours publics très sélectifs (en moyenne 10 % environ des candidats réussissent les concours pour devenir fonctionnaires européens). L'organisation de ces concours est complexe et implique une longue procédure, car ils doivent se tenir dans l'ensemble des États membres et attirent des milliers de candidats. La longueur et la complexité du processus de recrutement, ainsi que des difficultés à anticiper les besoins en personnel, empêchent souvent d'atteindre les objectifs de recrutement. Pendant la période 2003-2006, seuls deux tiers des besoins de recrutement ont été satisfaits, ce qui a intensifié le recours aux agents contractuels et temporaires. La hausse du nombre d'agents temporaires expose les institutions de l'UE à un risque de fuite de l'expérience et des compétences lié à un manque de continuité. L'audit des agences réalisé en 2012 n'a mis en évidence aucun recrutement irrégulier. La Cour a formulé des observations concernant la transparence des procédures de recrutement et l'égalité de traitement des candidats à l'embauche pour 17 des 40 agences auditées;
- b) les emplois de la fonction publique n'attirent souvent des candidats qu'en présence d'une conjoncture économique difficile. Néanmoins, le barème des traitements et les grades de recrutement proposés actuellement par les institutions sont moins de nature à attirer de nouveaux agents. En particulier, les grades de recrutement actuels (AD5 ou AST1/AST3) n'offrent ni des rémunérations compétitives ni des perspectives de carrière séduisantes pour bon nombre de citoyens des États membres de l'EU-15, ce qui fait peser un risque de déséquilibre géographique sur l'avenir. En outre, les agences, le Conseil et les délégations de l'UE peuvent recruter des agents temporaires à des grades à la hauteur de leur expérience professionnelle, ce qui n'est pas le cas des autres institutions qui ne peuvent recruter leurs agents qu'au grade le plus bas, quelle que soit leur expérience, l'âge moyen au recrutement étant de 34 ans;
- c) les dispositifs prévus en cas d'insuffisance professionnelle sont rarement utilisés.

### 07

S'agissant des liens entre le secteur public et le secteur privé, et plus particulièrement l'embauche d'anciens fonctionnaires de haut rang par des entreprises intéressées par les affaires européennes, les nouvelles règles en la matière ont beau constituer un progrès<sup>5</sup> dans la droite ligne de la politique de lutte contre le «pantouflage» de la Commission, elles restent sujettes à interprétation. Par exemple, le délai de viduité de douze mois s'applique spécifiquement aux fonctionnaires de haut rang, alors qu'un délai de deux ans est d'usage courant dans le secteur privé. Le délai de viduité ne concerne que les activités d'un fonctionnaire permanent au cours des trois dernières années. La situation des agents temporaires, quant à elle, reste floue.

5 Si le nouveau statut de 2013 réaffirme la période de notification de deux ans durant laquelle un fonctionnaire est tenu de signaler tout nouveau poste susceptible de donner lieu à conflit d'intérêts au regard de son poste précédent, il stipule que les anciens membres du personnel d'encadrement supérieur devront respecter un délai de viduité de douze mois. Toutes les institutions sont tenues de publier chaque année des informations concernant l'application de cette règle et, notamment, la liste des cas examinés.



### 08

#### Achats (marchés publics)

- a) Les achats de l'UE doivent être réalisés conformément aux règles des marchés publics en vigueur. À ce jour, aucun problème n'a été relevé au cours des audits des dépenses administratives effectués par la Cour. Néanmoins, une mauvaise planification, le contournement de règles des marchés publics ou l'application incorrecte des procédures de marchés comptent parmi les principaux risques susceptibles de survenir. La définition de bons critères de sélection et d'attribution peut s'avérer difficile (par exemple dans le cas de certains projets, notamment dans le domaine du bâtiment ou de l'informatique, où il n'est pas rare que l'estimation initiale du prix soit trop basse suite à l'émergence de besoins qui n'ont pas été anticipés).
- b) La difficulté à établir la bonne procédure de marchés publics et à définir les critères de sélection les plus appropriés ne permet pas toujours d'assurer une utilisation optimale des ressources. De la même façon, même si l'UE aspire à ouvrir ses procédures de marchés publics au plus grand nombre de fournisseurs, les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent ne pas être en mesure de participer en raison de l'ampleur des achats réalisés par les institutions (étendue des besoins ou de la zone géographique concernée).
- c) Le service d'audit interne de la Commission a souligné la nécessité d'améliorer les achats réalisés par les institutions en remédiant notamment aux faiblesses affectant les procédures de planification et de contrôle, au non-respect du règlement financier, aux problèmes liés à l'évaluation des offres et à l'hétérogénéité des procédures.

### 09

**Politique immobilière:** les coûts immobiliers constituent l'une des principales composantes du budget administratif de l'UE. Depuis 1996, les institutions ont donné la priorité à l'achat de bâtiments par rapport à la location à long terme, leur expérience ayant montré que l'achat d'espaces de bureaux s'avère 40 à 50 % moins onéreux que la location<sup>6</sup>. L'UE n'ayant pas pu emprunter d'argent pour financer des projets immobiliers avant 2013, des solutions innovantes ont dû être trouvées. Le recours à des structures ad hoc et à d'autres structures de financement complexes peut avoir eu un impact sur le coût global des projets, et donc sur l'optimisation de l'utilisation des ressources. Les investissements immobiliers s'inscrivent sur le long terme et nécessitent une planification et des prévisions réalistes en matière de personnel, ce qui s'avère d'ores et déjà complexe dans le cadre d'un budget annuel. De plus, la concentration des institutions de l'UE dans le quartier européen à Bruxelles et au Kirchberg à Luxembourg a entraîné une hausse des loyers des bureaux, ce qui compromet la capacité des institutions à négocier des prix avantageux pour les bâtiments situés dans ces quartiers.

6 Voir le rapport spécial n° 2/2007 relatif aux dépenses immobilières des institutions (JO C 148 du 2.7.2007, p. 1).

## Rubrique 5 du CFP – Administration

### 10

**Procédures au sein des agences:** les agences décentralisées autonomes peuvent compliquer les tâches de coordination et de suivi de la Commission:

- a) des faiblesses affectant la gestion des subventions octroyées par les agences peuvent se solder par l'acceptation de dépenses irrégulières. Les vérifications ex ante et ex post portant sur la gestion des subventions sont souvent inadéquates. Les agences ne vérifient pas systématiquement les pièces justificatives afin de confirmer l'exactitude et l'éligibilité des dépenses déclarées par les bénéficiaires et s'appuient sur des certificats émanant d'auditeurs ou d'autorités nationales. Les achats (marchés publics) peuvent également poser problème pour plusieurs agences;
- b) la Commission exécute le budget indirectement par l'intermédiaire des agences<sup>7</sup>. En vertu des nouvelles exigences du règlement financier 2013, des auditeurs externes indépendants doivent vérifier les comptes annuels des agences décentralisées et la Cour doit prendre en considération les résultats des audits de ces intervenants lorsqu'elle élabore ses rapports annuels spécifiques relatifs aux agences. Les travaux de ces auditeurs externes peuvent ne pas être d'une qualité suffisante pour permettre à la Cour de s'en servir comme base.

### 11

**Les Écoles européennes** assurent l'éducation des enfants des agents des institutions et des organes de l'UE. Elles constituent un organe intergouvernemental dont la gouvernance est assurée par un comité directeur composé de représentants des ministères de l'éducation de chaque État membre, de la Commission (DG Ressources humaines et sécurité) et du secrétaire général des Écoles européennes. Les principaux enjeux concernent les risques pesant sur leur capacité à dispenser une éducation efficace (compte tenu d'une demande disproportionnée pour la section de langue anglaise, de conditions d'emploi qui rendent le recrutement d'enseignants difficile, d'une structure administrative et d'une organisation des Écoles qui n'ont pas été adaptées pour tenir compte de l'évolution des besoins et de systèmes de contrôle interne et financier dépassés). Le service d'audit interne a estimé que 20 des 35 processus relevés ont un impact significatif et comportent un risque résiduel important.

### 12

**Dépenses administratives** – versements aux groupes de visiteurs du Parlement européen: mentionnée pour la première fois en 2010<sup>8</sup>, la pratique consistant à effectuer des versements destinés à rembourser les frais de voyage des visiteurs sans exiger de pièces justificatives perdure, ce qui expose l'image de l'institution à un risque élevé.

7 Article 58, paragraphe 1, point c) iv), et article 208 du règlement financier.

8 Voir points 7.13 et 7.14 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2010.

### Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne

#### Questions de légalité et de régularité

- Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitre 9 (Dépenses administratives)
- Rapports annuels spécifiques de la Cour sur les agences de l'UE relatifs à l'exercice 2012

#### Audits de la performance

- Rapport spécial n° 15/2012: «La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE»
- Rapport spécial n° 12/2012: «La Commission et Eurostat ont-ils amélioré le processus de production de statistiques européennes de manière à en renforcer la crédibilité et la fiabilité?»
- Rapport spécial n° 10/2012: «L'efficacité du développement du personnel à la Commission européenne»
- Rapport spécial n° 2/2011: «Suivi du rapport spécial n° 1/2005 relatif à la gestion de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)»
- Rapport spécial n° 13/2009: «La délégation des tâches d'exécution aux agences exécutives est-elle un choix judicieux?»
- Rapport spécial n° 9/2009: «Efficience et efficacité des activités menées par l'Office européen de sélection du personnel en vue de la sélection des agents»
- Rapport spécial n° 5/2009: «La gestion de la trésorerie à la Commission»

### Vous souhaitez en savoir plus?

Contactez l'attaché de presse de la Cour:  
courriel: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

## Contexte

### 01

Les marchés publics de l'UE constituent un instrument stratégique pour la mise en place du marché unique. Les règles des marchés publics visent, entre autres, à assurer que les principes et les libertés fondamentales inscrits dans le TFUE sont respectés lors de l'attribution de marchés publics<sup>1</sup>.

### 02

En 2011, les dépenses publiques de l'EU-27 consacrées aux travaux, biens et services représentaient 19,7 % du PIB de ces pays (2 406 milliards d'euros)<sup>2</sup>. Environ 20 % du total des dépenses publiques sont soumis aux règles de l'UE en matière de marchés publics. Cette même année, 42 milliards d'euros ont été alloués aux Fonds structurels de l'Union européenne (FEDER, Fond de cohésion et FSE), lesquels sont en grande partie mis en œuvre par voie de marchés publics<sup>3</sup>. Pour la période 2006-2009, les marchés publics transfrontaliers ont représenté, en valeur, environ 15 % des marchés attribués au sein de l'UE<sup>4</sup>.

### 03

Au sein de l'Union européenne, plus de 250 000 pouvoirs adjudicateurs organisent chaque année plus de 2 millions de procédures d'attribution de marchés publics. Ces pouvoirs adjudicateurs peuvent prendre la forme d'organismes publics, mais aussi, sous certaines conditions, d'entreprises privées.

### 04

L'UE défend également l'idée d'ouverture des marchés publics à une concurrence internationale: elle est signataire de l'accord sur les marchés publics (AMP)<sup>5</sup> de l'Organisation mondiale du commerce et elle a arrêté avec des pays tiers, dans le cadre d'accords de libre-échange, des dispositions concernant les marchés publics.

### 05

La législation de l'UE vise à assurer que les entreprises issues de tous les États membres ont la possibilité de participer à des marchés publics au-delà de seuils donnés, à lever les obstacles juridiques et administratifs les empêchant de répondre à des appels d'offres transfrontaliers, à garantir l'égalité de traitement et à lutter contre les pratiques discriminatoires dans les marchés publics en faisant prévaloir la transparence.

- a) Deux directives de l'UE, l'une relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services<sup>6</sup> et l'autre concernant les services publics (secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux)<sup>7</sup>, réglementent les marchés publics dépassant une certaine valeur au sein de l'UE et de l'Espace économique européen (EEE). Elles vont être remplacées par des directives révisées auxquelles s'ajoutera une nouvelle directive sur les contrats de concession<sup>8</sup> approuvée le 15 janvier 2014. D'autres règles s'appliquent aux marchés publics de la défense<sup>9</sup> et à ceux portant sur les services d'intérêt général<sup>10</sup>.
- b) Les directives de l'UE fixent des règles destinées à garantir la transparence, réglementent les procédures de manière à mettre tous les soumissionnaires intéressés sur un pied d'égalité et établissent des spécifications techniques qui ne soient pas de nature à instaurer des discriminations. Ces directives sont transposées dans le droit national des marchés publics, ce qui permet d'assurer l'existence d'un cadre réglementaire harmonisé dans l'ensemble de l'Union.

- 1 Libre circulation des marchandises (article 28 du TFUE) et des services (article 56), liberté d'établissement (article 49) et libre prestation des services, non-discrimination et égalité de traitement, proportionnalité, transparence et reconnaissance mutuelle (articles 18 et 53).
- 2 Résumé de l'évaluation de l'incidence et de l'efficacité de la législation de l'Union européenne en matière de marchés publics (document de travail de la direction générale Marché intérieur et services de la Commission, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/executive-summary\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_fr.pdf))
- 3 Rapports annuels de la Cour des comptes européenne relatifs à l'exercice 2011, p. 120 et 152 (JO C 344 du 12.11.2012, p. 1). Le montant exact des fonds alloués par voie de marchés publics n'est pas disponible.
- 4 Les marchés publics transfrontaliers directs représentent seulement 1,6 % du nombre de marchés attribués et environ 3,5 % de la valeur des marchés passés au cours de la période 2006-2009. Les marchés publics transfrontaliers indirects, qui passent par l'intermédiaire de filiales ou de sociétés affiliées étrangères, représentent, sur la même période, 11,4 % du nombre de marchés attribués et 13,4 % de ces derniers en valeur.
- 5 L'AMP est un accord plurilatéral visant à ouvrir les marchés publics à la concurrence internationale qui confère des droits et des devoirs à ses signataires.
- 6 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114).
- 7 Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO L 134 du 30.4.2004, p. 1).
- 8 De nouvelles règles en matière de marchés publics ont été approuvées par le Parlement européen le 15 janvier 2014. Les États membres ont jusqu'à avril 2016 pour transposer les dispositions des nouvelles

- c) La législation européenne vise à garantir aux soumissionnaires des possibilités de recours face aux pouvoirs adjudicateurs qui bafoueraient ces règles<sup>11</sup>. Il existe par ailleurs une abondante jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'interprétation et l'application de directives de l'UE et des principes généraux d'égalité de traitement et de transparence.
- d) Pour les achats d'un montant inférieur aux seuils fixés, les États membres peuvent choisir d'appliquer les règles de l'UE. En tout état de cause, la liberté des États membres de concevoir leurs propres règles nationales en matière de marchés publics est restreinte par l'obligation qui leur est faite de prendre en considération la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur les principes généraux d'égalité de traitement et de transparence.

### 06

Les dépenses à charge du budget de l'Union qui sont gérées par les institutions et les agences de l'UE relèvent également des règles de l'UE en matière de marchés publics, conformément aux dispositions du règlement financier.

### 07

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les marchés publics constituent l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au gaspillage, à la fraude et à la corruption, en raison de leur complexité, du volume de flux financiers qu'ils génèrent et de l'interaction étroite qu'ils supposent entre le secteur public et le secteur privé<sup>12</sup>.

### 08

Cependant, une politique ouverte et transparente en matière de marchés publics peut constituer une arme importante dans la lutte contre la corruption. La DG Budget, la DG Politique régionale et urbaine et l'Office européen de lutte antifraude ont élaboré des orientations très complètes à destination des agents responsables des marchés publics et de leur contrôle, afin de garantir que les règles en la matière sont bien suivies dans le cadre des dépenses administratives et opérationnelles.

## Les constatations de la Cour

### 09

Les marchés publics constituent un domaine exposé aux pratiques et comportements irréguliers, tels les conflits d'intérêt, le favoritisme, les fraudes et la corruption, qui peuvent intervenir à tous les niveaux et ainsi fausser la concurrence et décourager les soumissionnaires.

### 10

Grâce à des mesures appropriées, il est possible d'économiser des deniers publics et d'instaurer une bonne gouvernance concernant l'utilisation des ressources financières, en inculquant une discipline visant à encourager une meilleure utilisation de ces dernières et une plus grande efficacité, ainsi qu'à réduire le risque de favoritisme ou de corruption dans le cadre des marchés publics.

règles en droit national. La nouvelle législation remanie les règles des marchés publics actuellement en vigueur au sein de l'UE et définit pour la première fois des normes communes aux États membres concernant les contrats de concession, afin d'encourager une concurrence loyale et de garantir une utilisation optimale des ressources en instaurant de nouveaux critères d'attribution mettant davantage l'accent sur les préoccupations environnementales, les aspects sociaux et l'innovation. La vitesse à laquelle les États membres vont adopter et transposer les nouvelles directives dans leur droit national sera variable. Par conséquent, la complexité de la législation en matière de marchés publics va être exacerbée jusqu'en janvier 2016, car différentes règles seront applicables. Les nouvelles règles visent à simplifier les achats et à gagner en souplesse en permettant un recours plus grand à la négociation avec publication préalable. Le risque de non-respect des procédures en matière de transparence et d'égalité de traitement peut s'en trouver accru.

9 Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (JO L 216 du 20.8.2009, p. 76).

10 S'agissant des marchés portant sur des services d'intérêt général (énergie, télécommunications, transports, radio et télévision, services postaux, écoles, santé et services sociaux), l'UE dispose de règles communes visant à accroître la compétitivité tout en respectant la diversité des systèmes nationaux.

11 Directive sur les procédures de recours: directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant les directives 89/665/CEE et 92/13/CEE du Conseil en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics (JO L 335 du 20.12.2007, p. 31).

12 OCDE, Lutter contre la corruption dans le secteur public: l'intégrité dans les marchés

### 11

S'agissant des achats de la Commission, le recours aux contrats-cadres peut limiter l'accès au marché pour les PME et ne permettre qu'aux grandes organisations de fournir les services demandés.

### 12

Il existe également un risque que plusieurs achats successifs soient réalisés pour des montants tout juste inférieurs aux seuils d'application des règles des marchés publics.

### 13

Dans les États membres, le nombre considérable de pouvoirs adjudicateurs gérant des budgets de volumes différents avec des capacités administratives variables et passant des marchés publics dans un contexte juridique complexe mêlant les exigences de l'UE à des exigences nationales, voire régionales, implique que des erreurs peuvent survenir. De plus, le cadre réglementaire peut introduire de la rigidité dans les marchés publics complexes et entraîner des coûts administratifs plus élevés.

### 14

Les audits de conformité réalisés par la Cour ont mis en évidence des niveaux d'erreur constamment élevés en ce qui concerne le respect des règles en matière de marchés publics dans le domaine de la cohésion. La Cour a observé que les différentes erreurs affectant la gestion de ces marchés contribuent de manière significative au taux d'erreur estimatif dans le domaine de la cohésion. En 2012, par exemple, les erreurs quantifiables portant sur le non-respect des règles de l'UE ou des règles nationales applicables en matière de marchés publics représentaient 52 % du taux d'erreur estimatif pour le domaine «Politique régionale» (avec un taux d'erreur le plus probable à 6,8 %), et 26 % du taux d'erreur estimatif pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales» (avec un taux d'erreur le plus probable à 3,2 %)<sup>13</sup>.

### 15

D'après l'expérience de la Cour, les infractions les plus fréquentes aux procédures de marchés publics sont, entre autres:

- a) les attributions de marchés par entente directe injustifiées, y compris l'attribution directe de travaux ou de services supplémentaires au-delà des limites définies par les règles nationales ou de l'UE;
- b) la subdivision de marchés visant à contourner les règles en matière de marchés publics;
- c) l'absence ou le manque de publicité autour d'appels d'offres et/ou de décisions d'attribution;
- d) le recours à des spécifications techniques inappropriées et à des critères de sélection entravant la concurrence;
- e) le recours à des méthodes irrégulières pour évaluer les offres;

publics  
([www.oecd.org/fr/gov/ethique/integrityinpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/integrityinpublicprocurement.htm)).

- 13 Rapports annuels de la Cour des comptes européenne relatifs à l'exercice 2012, points 5.26, 5.33, 6.10 et 6.15.

- f) la violation du principe d'égalité de traitement des soumissionnaires pendant la procédure d'attribution;
- g) les modifications substantielles du cahier des charges une fois l'appel d'offres remporté;
- h) les faiblesses affectant la documentation (documents d'appel à la concurrence, procédures d'évaluation).

### Mesures à prendre / Recommandations antérieures de la Cour

#### 16

L'expérience acquise par la Cour dans le cadre d'audits des marchés publics donne à penser que les problèmes récurrents de conformité réglementaire, qui entraînent des erreurs significatives affectant la légalité et la régularité des opérations, sont liés à une mauvaise application des règles existantes et que cette dernière pourrait être considérablement améliorée.

#### 17

Des évaluations successives réalisées pour le compte de la Commission ont plaidé en faveur d'une simplification des règles de l'UE en matière de marchés publics. Néanmoins, les nouvelles directives (qui devront être mises en œuvre dans les 24 mois à venir)<sup>14</sup> instaurent pour les pouvoirs adjudicateurs des exigences concernant la prise en compte des aspects sociaux et environnementaux dans leur politique d'achat. La nouvelle législation simplifie les procédures pour les pouvoirs adjudicateurs, mais rend plus délicate la vérification de l'application des principes d'égalité de traitement et de transparence. Elle introduit également une part de subjectivité et une complexité supplémentaire, car l'application des règles en ce qui concerne les aspects sociaux et environnementaux donnera lieu à interprétation.

#### 18

La Commission pourrait être chargée de rassembler et de diffuser les bonnes pratiques en vigueur à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE pour permettre aux décideurs politiques des États membres d'apprendre les uns des autres. Une telle démarche faciliterait le travail en réseau et la coordination entre les États membres sur ce sujet.

14 Les propositions de décembre 2011 ont été validées par le Conseil en juin 2013 et approuvées par le Parlement européen le 15 janvier 2014. (Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65); directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (JO L 94 du 28.3.2014, p. 1); directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 243)).

### Lectures conseillées / Avis et rapports de la Cour des comptes européenne

- o Rapport anticorruption de l'UE, section IV, «Les marchés publics» (COM(2014) 38 final du 3 février 2014)
- o Avis n° 4/2011 sur le livre vert de la Commission relatif à la modernisation de la politique en matière de marchés publics
- o Résumé de l'évaluation de l'incidence et de l'efficacité de la législation de l'Union européenne en matière de marchés publics ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/executive-summary\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_fr.pdf))
- o Site web de la DG Marché intérieur et services
- o Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, chapitres 1, 5 et 6
- o Office européen de lutte antifraude: Drapeaux rouges en matière de marchés publics / mécanismes de fraude

### Vous souhaitez en savoir plus?

Contactez l'attaché de presse de la Cour:  
courriel: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

La présente analyse panoramique a été adoptée par la Cour des comptes, à Luxembourg, en sa réunion du 25 juillet 2014.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements:**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications

