



Danièle LAMARQUE
Membre de la Cour des comptes européenne

Efficiency, effectiveness and transparency of financial solidarity

Les observations de la Cour des comptes européenne

Mots-clés : assistance financière - instruments financiers - performance

Les rapports et les avis de la Cour des comptes européenne permettent d'éclairer les enjeux, les résultats et les forces et faiblesses des différents dispositifs mis en œuvre par l'Union européenne à la suite des différentes crises subies par l'Europe depuis maintenant quelques années.

Dans la dernière décennie, l'Union européenne a été confrontée à une série de crises qui ont affecté ses mécanismes traditionnels de solidarité, et conduit à la mise en place d'instruments nouveaux, dans un contexte d'insécurité croissante :

- la crise des finances publiques, qui s'est traduite par un renforcement des dispositifs de régulation budgétaire ;
- la crise financière de 2008 qui lui a succédé, aggravant la fragilité des situations budgétaires, et qui a entraîné la crise des dettes souveraines et la mise en place de mécanismes de solidarité et de supervision bancaire ;
- la crise migratoire, qui pèse plus lourdement sur certains pays comme l'Italie ou la Grèce et a mis l'Union au défi d'assurer la solidarité dans la

répartition des réfugiés au sein des différents États membres.

Ces crises viennent aggraver les déséquilibres économiques existants dans l'espace européen, que les mécanismes traditionnels des fonds de cohésion ont vocation à pallier.

Les travaux de la Cour des comptes européenne permettent d'éclairer les enjeux, les résultats et les forces et faiblesses des différents dispositifs de solidarité financière. Ces travaux comprennent des audits de l'efficacité et de l'efficacités de ces mécanismes, ainsi que de la qualité de l'information correspondante, des recommandations pour en améliorer la gestion et des avis sur les réglementations à caractère financier. La Cour exerce ainsi trois types de missions : contrôler, informer, conseiller.

1 Efficience et efficacité des mécanismes de solidarité

A. Les réponses à la crise financière

Les interventions européennes ont majoritairement vocation à combler des déséquilibres entre pays, et entre régions. Celles qui ont été mises en œuvre à la suite de la crise financière de 2008 avaient pour finalité d'aider les pays à faire face à des difficultés liées à leur balance des paiements, à la crise de leur secteur bancaire ou à celle de leur dette. Le mécanisme de soutien à la balance des paiements, le mécanisme européen de stabilité financière, le Fonds européen de stabilité financière et le mécanisme européen de stabilité ont successivement permis à des pays appartenant ou non à la zone euro, de surmonter la crise. Huit pays ont demandé une assistance macrofinancière. À la fin de 2014, l'Union avait procédé en tout à 22 émissions obligataires d'une valeur nominale de 60,1 Md€ au total, dont 8 Mds avaient été remboursés au 31 mars 2015. Ces dispositifs ont permis aux pays concernés de résorber, au moins partiellement, leurs déficits.

Dans un rapport publié en 2015¹, la Cour des comptes européenne a analysé l'assistance financière apportée à cinq pays pour des difficultés liées à la crise de leur balance des paiements (Hongrie, Lettonie, Roumanie), à la crise bancaire (Lettonie, Irlande) ou à la crise de la dette souveraine (Portugal). Le montant prêté dans le cadre de chaque programme d'assistance devait couvrir le déficit de financement de l'État membre, c'est-à-dire ses besoins, jusqu'à ce qu'il soit en mesure de financer ses comptes publics ou sa position économique extérieure; les prêts étaient assortis de diverses conditions quantitatives (comme la limitation d'un déficit) ou structurelles (par exemple, un contrôle plus strict du droit de la concurrence), selon qu'il s'agissait de corriger (par une diminution du déficit budgétaire), prévenir (par une loi de responsabilité budgétaire) ou mieux cerner (par exemple par une évaluation des partenariats public-privé) la nature et l'ampleur des déséquilibres.

La Cour observe que les programmes ont atteint leurs objectifs, que les cibles de déficit annuelles ont été globalement atteintes et que les pays bénéficiaires ont respecté au moins 80 % des conditions qui leur étaient imposées.

Toutefois, alors que les pays étaient dans des situations similaires, ils n'ont pas tous été traités de la même manière. Les différences apparaissent

en particulier dans la mise en œuvre de la conditionnalité. Les conditions fixées représentaient des réformes très différentes. Le nombre de conditions était également très variable : moins de 60 pour la Hongrie, près de 400 pour le Portugal. Enfin, la prise en compte de la dimension sociale a été également différenciée, entre les augmentations d'impôt progressives appliquées au Portugal, où les groupes à bas revenu conservaient leur niveau de revenu, et la réduction générale de 25 % des salaires des fonctionnaires prévue dans le programme roumain.

B. L'assistance technique à la Grèce

La Cour a également examiné en 2015 l'assistance technique à la Grèce². L'Union européenne a mis en place en 2011 un programme d'assistance technique pour soutenir la mise en place des réformes, composé de 118 projets dans 12 domaines d'action, coordonnés par un dispositif souple (une Task force) et mis en œuvre avec le concours d'experts détachés.

La Cour conclut à des progrès dans le domaine des dépenses structurelles (la Grèce est passée du 17^e rang en 2010 au 6^e en 2014 pour le taux d'absorption des fonds structurels). Les résultats sont en revanche moins satisfaisants pour la réforme de l'administration publique (alourdie par des chevauchements de compétences), et celle de la fiscalité, qui n'a pas ciblé les enjeux pertinents, susceptibles de retours financiers significatifs : les contrôles fiscaux des grandes fortunes (moins de 3 dossiers traités par contrôleur) ont eu des résultats limités; 450 contrôles en 2013 ont conduit à 108 M€ de redressements, dont 22 % seulement ont été recouverts. Dans ses réponses, la Commission signale la création d'un nouveau service d'appui à la réforme structurelle.

L'Europe a donc fait la preuve de sa capacité à faire face à la crise financière et à soutenir les pays les plus exposés. Certes les mécanismes de solidarité sont perfectibles. Ils souffrent notamment d'insuffisances dans la fiabilité des informations qui les sous-tendent, d'un système de suivi de la performance déficient et d'un défaut de transparence qui ne permet pas d'appréhender facilement leurs résultats.

¹ Cour des comptes européenne, *L'assistance financière aux pays en difficulté*, rapport spécial n° 18/2015.

² Cour des comptes européenne, *Une plus grande attention doit être accordée aux résultats pour une meilleure assistance technique à la Grèce*, rapport n° 19/2015.

2 La solidarité financière au défi de la transparence

L'efficacité de la solidarité financière ne peut s'apprécier sans une information claire appuyée sur des données fiables, et des indicateurs de suivi permettant d'apprécier les résultats obtenus. La structure du budget européen, complexe et fragmentée, est dépourvue d'un dispositif stable et cohérent de suivi de la performance couvrant l'ensemble de ses composantes.

A. Une approche encore imparfaite de la performance

Dans la plupart des domaines d'intervention de l'UE, les rapports de la Cour mettent régulièrement en évidence l'insuffisance des instruments d'évaluation de la Commission, et le manque de fiabilité des données : objectifs peu opérationnels, faiblesse et instabilité des indicateurs, absence d'indicateurs de résultat, incertitudes sur la fiabilité des données produites par les États membres, tels sont les constats récurrents portés par la Cour sur un système de suivi encore très éloigné d'un véritable budget européen axé sur les résultats.

Ces imprécisions résultent en partie de la fiabilité insuffisante des données fournies par les États membres, et de la complexité des phénomènes à mesurer, par exemple en matière de politiques budgétaires. Il appartient à la Commission, pour sa part, de définir le cadre et la méthode du recueil d'information et de renforcer la qualité des systèmes statistiques nationaux, grâce aux interventions d'Eurostat.

Faute d'informations suffisantes, en quantité comme en qualité, il est en effet difficile d'évaluer correctement les résultats des interventions européennes. C'est le cas par exemple des données utilisées pour analyser les revenus des agriculteurs³ : alors que le soutien aux revenus des agriculteurs consomme directement ou indirectement près d'un tiers du budget de l'UE, la Commission n'est pas en état d'apprécier si ses actions contribuent à assurer un revenu équitable aux agriculteurs, ni de comparer les revenus agricoles à ceux d'autres secteurs de l'économie.

Les mécanismes traditionnels de solidarité, les fonds de cohésion (ou fonds ESI) ne s'inscrivent pas non plus dans une démarche de performance suffisamment aboutie. La politique de cohésion de la période 2014-2020 marque un progrès à cet égard, grâce à la production de données nombreuses et de meilleure qualité relatives à la

performance, qui devraient permettre d'évoluer vers un budget axé sur les résultats après 2020. Toutefois la Cour⁴ déplore l'absence, dans les trois Fonds concernés⁵, d'une définition commune des notions de réalisation et de résultat, qui permettent de rendre compte des différentes dimensions de la performance, et d'une approche harmonisée pour les indicateurs communs à destination de la Commission. Au surplus, à ces indicateurs communs s'ajoutent des milliers d'indicateurs spécifiques définis par les États membres, qui alourdissent la charge administrative du recueil d'information.

La construction d'un cadre budgétaire axé sur la performance est par ailleurs rendue difficile par la fragmentation et l'hétérogénéité des composantes du budget européen.

B. La « galaxie budgétaire⁶ »

Le budget européen, qui est majoritairement un budget d'intervention, souffre d'une complexité croissante. Contrainte par l'absence de marge de manœuvre sur les ressources, qui dépendent des contributions des États membres, et interdite d'emprunt, l'Union européenne doit faire face à des besoins de financement croissants, notamment pour répondre aux crises. Elle recourt ainsi de plus en plus à des instruments financiers variés qui ont pour caractéristiques de faire participer des partenaires publics et privés capables d'exercer un effet de levier, et de diversifier les modalités d'intervention financière (prêts, garanties, participations ou instruments mixtes), en lieu et place des traditionnelles subventions.

Dans son récent rapport sur les instruments financiers⁷ utilisés par les fonds de cohésion pendant la période de programmation 2007-2013, soit 1025 instruments créés au titre du FEDER et du FSE et 6 gérés au niveau central, la Cour note la croissance sensible de ces interventions (16 Md€ au lieu de 1,3 Md dans la période précédente). La dotation en capital n'a toutefois été utilisée qu'à hauteur de 57% et ces instruments, dont le coût de gestion est élevé, n'ont pas réussi, dans l'ensemble, à mobiliser des capitaux privés. La Cour critique le calcul de l'effet de levier par la Commission, qui intègre les cofinancements publics déjà prévus dans les programmes opérationnels, avec pour effet une hausse artificielle du ratio de levier mesuré.

³ Cour des comptes européenne, *Soutien au revenu des agriculteurs : le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables ?*, rapport n° 1/2016.

⁴ Cour des comptes européenne, *Négociation par la Commission des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020 : les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020 mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes*, rapport n° 2/2017.

⁵ Fonds européen de développement régional, Fonds de cohésion et Fonds social européen, représentant une programmation de 350 Md€ pour la période.

⁶ L'expression est de Jean Arthuis, président de la Commission des budgets du Parlement européen.

⁷ Cour des comptes européenne, *Instruments financiers et exécution du budget de l'UE : quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013 ?*, Rapport n° 19/2016.

⁸ Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016. Annex IV The galaxy around the EU budget- an illustration of the complexity of the financing of EU activities.

⁹ Avis n° 2/2016 Proroger et renforcer l'EFSL : une proposition prématurée.

¹⁰ Cour des comptes européenne, Les dépenses de l'UE en matière de migration extérieure dans les pays du voisinage sud-méditerranéen et oriental jusqu'en 2014, rapport n° 9/2016.

Le développement de ces nouveaux modes d'intervention financière est une source de complexité et d'opacité croissantes. Le schéma élaboré par la Commission des budgets du Parlement européen, présidée par Jean Arthuis, reproduit en annexe IV du rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres⁸, met en évidence ce phénomène de satellisation : la « galaxie budgétaire » se compose d'une multiplicité de fonds, instruments ou mécanismes de statuts divers, dotés de bases juridiques et de périmètres différents. Ils entretiennent avec le budget des liens plus ou moins étroits, voire pas de lien du tout comme c'est le cas pour le Fonds européen de développement, dans lequel la Commission puise toutefois en cas de besoin pour financer des politiques en liaison plus ou moins étroite avec les problématiques du développement.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques, dit « Plan Juncker », illustre cette nouvelle approche, à l'instar des *trust funds* ouverts, notamment, en matière de migration et de développement. Ces types de dispositifs posent des problèmes spécifiques d'évaluation, soulevés par exemple par l'avis⁹ rendu par la Cour sur la prorogation du plan Juncker. Jugeant cette décision prématurée, un an seulement après le lancement du Fonds, la Cour a déploré l'absence d'analyse d'impact, déjà critiquée lors du lancement du Fonds, et préconisé d'améliorer la méthode de calcul de l'effet de levier, afin d'éviter sa surévaluation, et de définir plus clairement le critère d'additionnalité.

C. Souplesse vs transparence

Une telle configuration permet au budget européen de faire face, parfois dans l'urgence, à des situations spécifiques. Ce mode d'intervention privilégie la souplesse et l'adaptabilité, mais au détriment de la transparence et de la lisibilité, notamment au stade de l'exécution du budget.

Un rapport de la Cour des comptes européenne publié en 2016¹⁰ sur le financement des actions extérieures en matière de migration montre ainsi qu'au-delà du fonds spécifiquement dédié à ces interventions (le programme thématique pour les

migrations et l'asile, auquel ont été imputées des dépenses de 300 M€ pour la période 2007-2013), la Commission a utilisé six autres programmes dédiés au développement, au voisinage ou à la préadhésion, ayant des objectifs et des stratégies propres. Le total des engagements a ainsi atteint, pour cette période, 1,4 Md€, soit plus de quatre fois le programme initial, sans que la Cour puisse établir le montant réel des dépenses affectées à la question migratoire.

Les instruments d'analyse et d'évaluation existants ne permettent donc pas d'assurer de manière transparente et fiable l'évaluation des résultats de la mise en œuvre de la solidarité financière au sein de l'Union. Cette faiblesse résulte aussi en partie du fait que l'Union intervient toujours en partenariat avec de nombreux autres acteurs : les États membres au premier chef, mais aussi une série d'autres acteurs étatiques, internationaux ou privés, qui concourent à son action.

Conclusion

Les crises multiples auxquelles l'Europe est confrontée depuis plus d'une décennie aggravent les déséquilibres et appellent de nouveaux mécanismes de solidarité financière que le budget de l'Union n'est pas toujours en mesure, à lui seul, de financer. Face à l'ampleur des enjeux, les réponses apportées par l'Union sont à la fois nécessaires et insuffisantes. Nécessaires parce que la construction européenne est en large partie fondée sur un principe de solidarité, mis en œuvre à travers des mécanismes concrets, et que la plupart des problèmes rencontrés ne peuvent trouver de solution adéquate qu'au niveau européen. Insuffisantes aussi parce que les pouvoirs d'intervention de l'Union sont limités et que la solidarité suppose un engagement de tous les acteurs. L'adaptation des modes d'exécution budgétaire et des outils de management de la Commission, réclamés par le Parlement européen, sont évidemment indispensables, comme les rapports de la Cour des comptes européenne le soulignent. Au-delà, l'Union devra sans doute se poser la question de réformes plus profondes, portant sur ses modes de financement et de gouvernance. ■