

2022

Rapports annuels

- sur l'exécution du budget de l'UE
- sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED)

relatifs à l'exercice 2022



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

FR

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

Tél. +352 4398-1
Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

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, 2023

En vertu des dispositions de l'article 287, paragraphes 1 et 4, du TFUE, de l'article 258 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, ainsi que de l'article 43 du règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement, et abrogeant le règlement (UE) 2015/323,

**la Cour des comptes de l'Union européenne, en ses réunions des 6 et 20 juillet 2023,
a adopté ses**

RAPPORTS ANNUELS

relatifs à l'exercice 2022.

Les rapports, accompagnés des réponses des institutions aux observations de la Cour, ont été transmis aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions.

Au moment de l'adoption, le collège de la Cour des comptes était composé de:

Tony Murphy (Président), Ladislav Balko, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-pelcz, Eva Lindström, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ștefan, Ivana Maletić, Francois-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opiola, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikiienė et Keit Pentus-Rosimannus.

Table des matières

	Page
Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2022	5
Réponses des institutions au rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2022	403
Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2022	505
Réponses de la Commission européenne au rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2022	542

**Rapport annuel sur l'exécution
du budget de l'UE relatif
à l'exercice 2022**

Table des matières

	Page
Introduction générale	7
Chapitre 1	
Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	10
Chapitre 2	
Gestion budgétaire et financière	61
Chapitre 3	
Le budget de l'UE: obtenir des résultats	107
Chapitre 4	
Recettes	184
Chapitre 5	
Marché unique, innovation et numérique	211
Chapitre 6	
Cohésion, résilience et valeurs	235
Chapitre 7	
Ressources naturelles et environnement	288
Chapitre 8	
Migration et gestion des frontières	
Sécurité et défense	308
Chapitre 9	
Voisinage et le monde	326
Chapitre 10	
Administration publique européenne	349
Chapitre 11	
Facilité pour la reprise et la résilience	361
Réponses des institutions	403

Introduction générale

0.1. La Cour des comptes européenne («la Cour») est une institution de l'Union européenne (UE) et l'auditeur externe des finances de l'UE. À ce titre, elle joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers de l'ensemble des citoyens de l'Union, notamment en contribuant à améliorer la gestion financière de celle-ci.

0.2. Conformément au [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#)¹, notre rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE porte aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. Il présente notre *déclaration d'assurance*, qui établit si les comptes de l'UE sont fiables et si le budget de l'Union a été utilisé conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables. Cette déclaration est complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur des dépenses budgétaires de l'UE. Les Fonds européens de développement font l'objet d'un rapport annuel distinct.

0.3. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen. En mai 2020, le Conseil a adopté *NextGenerationEU*, un instrument temporaire mis en place pour faire face à l'impact socioéconomique de la pandémie de COVID-19 et financé par l'émission d'obligations. *NextGenerationEU* finance la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)*² – qui est sa principale composante (environ 90 % des fonds) –, ainsi que les compléments ajoutés à des programmes existants relevant des rubriques du CFP 2021-2027 et à utiliser selon des règles sectorielles.

0.4. Le budget général de l'UE et le financement au titre de *NextGenerationEU* sont tous deux soumis à la *procédure de décharge*. Au moyen de cette procédure, le Parlement détermine, sur recommandation du Conseil, si la Commission européenne a assumé de manière satisfaisante ses responsabilités budgétaires. Notre rapport annuel, associé à nos autres produits le cas échéant, sert de base à la procédure de décharge. Nous transmettons notre rapport annuel aux parlements nationaux des États membres, au Parlement européen et au Conseil au moment de sa publication.

¹ Articles 285 à 287 du [TFUE](#).

² [Règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

0.5. Le rapport annuel est structuré comme suit:

- le **chapitre 1** contient la déclaration d’assurance, une synthèse des résultats de nos travaux relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu’à la légalité et à la régularité³ des opérations, y compris les informations de la Commission sur la régularité et une présentation succincte de notre approche d’audit;
- le **chapitre 2** livre notre analyse de la gestion budgétaire et financière;
- le **chapitre 3** présente les aspects liés à la performance (à savoir l’économie, l’efficience et l’efficacité) de l’exécution budgétaire, en se concentrant sur l’analyse et la synthèse des informations clés relatives à la performance provenant des rapports spéciaux adoptés en 2022, ainsi que sur le suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l’UE relatif à l’exercice 2019 et dans nos rapports spéciaux de 2019;
- le **chapitre 4** présente les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations relatives aux recettes de l’UE, de notre examen d’éléments des systèmes de contrôle interne pour la gestion des recettes, ainsi que de notre analyse des *rapports annuels d’activités* de la Commission;
- les **chapitres 5 à 10** rapportent, pour les rubriques du *cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027*, les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations, ainsi que de notre examen des rapports annuels d’activités de la Commission, des éléments de ses systèmes de contrôle interne et d’autres dispositions en matière de gouvernance;
- le **chapitre 11** présente les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations relevant de la FRR, ainsi que notre examen des rapports annuels d’activités de la Commission, notre évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance sélectionnés et notre approche d’audit concernant les dépenses relevant de la FRR.

³ Dans le présent rapport annuel, le terme «régularité» a la même signification que les termes «légalité et régularité».

0.6. La présentation de nos constatations se veut claire et concise. Nous ne pouvons pas toujours éviter l'emploi d'un jargon spécifique à l'UE, à ses politiques et à son budget, ou à la comptabilité et à l'audit. Un [glossaire](#) comportant des explications de la plupart de ces termes spécifiques a été publié sur notre site internet. Les termes définis dans le glossaire apparaissent en *italique* lors de leur première occurrence dans les différents chapitres.

0.7. Il nous revient, en tant qu'auditeur externe, de communiquer nos constatations et de tirer les conclusions qui s'imposent afin de fournir une évaluation indépendante et impartiale de la fiabilité des comptes de l'UE ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations.

0.8. Les réponses de la Commission (et celles d'autres institutions et organismes de l'Union, le cas échéant) aux constatations de la Cour figurent également dans le présent rapport.

0.9. De plus amples informations concernant nos travaux figurent dans nos rapports annuels d'activités, nos rapports spéciaux, nos documents d'analyse et nos avis sur la réglementation nouvelle ou actualisée de l'UE ou sur d'autres décisions ayant des implications pour la gestion financière, tous disponibles sur notre [site internet](#).

Chapitre 1

Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci

Table des matières

	Points
Déclaration d'assurance fournie par la Cour des comptes européenne au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant	I. - XL.
Introduction	1.1. - 1.4.
Les dépenses de l'UE sont un moyen déterminant pour réaliser les objectifs stratégiques	1.3. - 1.4.
Constatations d'audit relatives à l'exercice 2022	1.5. - 1.43.
Fiabilité des comptes	1.5. - 1.8.
Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives	1.5. - 1.7.
Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2022	1.8.
Régularité des opérations	1.9. - 1.30.
Notre audit couvre les opérations de recettes et de dépenses sous-jacentes aux comptes	1.10. - 1.13.
Certains types de dépenses continuent de présenter des erreurs	1.14. - 1.17.
La complexité des règles et les conditions de décaissement des fonds de l'UE ont un impact sur le risque d'erreur	1.18. - 1.20.
Les dépenses à haut risque constituent une part considérable de la population que nous avons examinée et présentent un niveau d'erreur significatif	1.21. - 1.25.
Les erreurs en matière d'éligibilité restent le type d'erreur qui contribue le plus au niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque	1.26. - 1.30.
Les informations de la Commission sur la régularité	1.31. - 1.43.
L'estimation du niveau d'erreur par la Commission est considérablement inférieure à la fourchette que nous avons calculée	1.33. - 1.35.
Il est probable que, dans son évaluation du risque, la Commission en sous-estime le niveau	1.36. - 1.37.
La Commission a amélioré les informations qu'elle communique sur les corrections financières et sur les recouvrements	1.38. - 1.42.
Informations communiquées sur la procédure de sauvegarde de l'état de droit	1.43.

Nous communiquons les cas de fraude présumée au Parquet européen et à l'OLAF	1.44. - 1.51.
Conclusions	1.52. - 1.56.
Résultats d'audit	1.53. - 1.56.
Annexes	
Annexe 1.1 – Approche et méthodologie d'audit	

Déclaration d'assurance fournie par la Cour des comptes européenne au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant

Opinion

I. Nous avons contrôlé:

- a) les comptes consolidés de l'Union européenne, constitués des états financiers consolidés¹ et des états sur l'exécution budgétaire² pour l'exercice clos le 31 décembre 2022, et approuvés par la Commission le 28 juin 2023;
- b) la légalité et la régularité des *opérations* sous-jacentes, conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

II. Nous estimons que les comptes consolidés de l'Union européenne (UE) pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'UE au 31 décembre 2022, le *résultat* de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état des variations de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

¹ [Règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Conseil (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1), article 243.

² [Ibidem](#), article 244.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

Opinion sur la légalité et la régularité des recettes

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Dépenses

IV. En ce qui concerne l'exercice 2022, nous continuons d'émettre deux opinions distinctes sur la légalité et la régularité des dépenses. Cette distinction reflète le fait que la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)* est un instrument temporaire, dont le mécanisme et le financement sont radicalement différents de ceux des dépenses budgétaires normales relevant du cadre financier pluriannuel (CFP).

Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires

V. Compte tenu de l'importance du problème décrit dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires, nous estimons que les dépenses budgétaires acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2022 présentent un niveau d'erreur significatif.

Opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR

VI. Abstraction faite de l'incidence potentielle des problèmes décrits dans le point où nous justifions l'opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR, nous estimons que les dépenses acceptées au titre de la FRR figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2022 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Justification de l'opinion

VII. Nous avons conduit notre audit conformément aux normes internationales d'audit (ISA) et aux codes de déontologie de la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC), ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes et de ces codes sont décrites plus en détail dans la section «Responsabilités de l'auditeur» de notre rapport. Dans la présente section, nous fournissons également de plus amples informations à propos de la justification de notre opinion sur les recettes (voir point [XXXV](#)) ainsi que sur les dépenses au titre

de la FRR (voir point [XXXVII](#)). Nous avons également honoré nos obligations en matière d'indépendance et nous sommes acquittés de nos responsabilités d'ordre éthique conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'*International Ethics Standards Board for Accountants*. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer nos opinions.

Justification de l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires

VIII. Notre niveau d'erreur estimatif global pour les dépenses budgétaires acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2022 est de 4,2 %. Une part considérable de ces dépenses présentent un niveau d'erreur significatif. Il s'agit essentiellement de dépenses fondées sur des remboursements, pour lesquelles le niveau d'erreur estimatif est de 6,0 %. Ces dépenses ont augmenté pour atteindre 110,1 milliards d'euros en 2022, ce qui représente 66,0 % de la population que nous avons examinée³. Ainsi, les effets des erreurs que nous avons relevées sont significatifs et s'étendent à l'ensemble des dépenses acceptées de l'exercice.

Justification de l'opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR

IX. Onze des 13 paiements au titre de la FRR (et les préfinancements apurés y afférents) ont fait l'objet de constatations quantitatives. Six de ces paiements présentent un niveau d'erreur significatif. Nous avons aussi relevé des faiblesses dans la conception des mesures et des jalons et cibles qui les sous-tendent, ainsi que des problèmes concernant la fiabilité des informations présentées par les États membres dans leurs déclarations de gestion. Sur la base de ce qui précède, nous considérons que les effets globaux des éléments que nous avons constatés sont significatifs, mais qu'ils ne s'étendent pas à l'ensemble des dépenses acceptées de l'exercice au titre de la FRR.

Éléments clés de l'audit

Nous avons évalué les engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel

X. À la fin de 2022, le bilan de l'UE comportait un montant de 80,6 milliards d'euros pour les engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel (à la fin de 2021, 122,5 milliards d'euros).

XI. La plupart des engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel, à savoir 73,1 milliards d'euros, sont liés au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne (en 2021, 109,7 milliards d'euros). L'élément de passif inscrit dans les comptes constitue une estimation de la valeur actualisée des paiements futurs attendus que l'UE sera tenue d'effectuer pour éteindre l'obligation au titre des pensions.

XII. Le paiement des prestations prévues au régime de pensions constitue une charge du budget de l'UE. Alors que l'UE n'a pas créé de fonds de pension spécifique pour couvrir le coût des obligations futures en matière de pension de retraite, les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations, et les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime. Chaque année, Eurostat calcule cet élément de passif au nom du comptable de la Commission, en utilisant des paramètres tels que la pyramide des âges et l'espérance de vie des fonctionnaires de l'UE, ainsi que des hypothèses sur les conditions économiques à venir. Ces paramètres et hypothèses sont aussi évalués par les actuaires de la Commission.

XIII. La diminution du montant des engagements au titre des pensions en 2022 résulte essentiellement de la hausse du taux d'actualisation nominal, sous l'effet de l'augmentation des taux d'intérêt à l'échelle mondiale⁴.

XIV. Le deuxième plus grand élément de passif au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel est constitué du montant estimatif des engagements de l'UE envers le régime commun d'assurance maladie (RCAM), à savoir 5,7 milliards d'euros à la fin de 2022 (à la fin de 2021, 10,3 milliards d'euros). Cet élément de passif concerne les dépenses de santé qui doivent être payées aux membres du personnel de l'UE pendant les périodes postérieures à leur départ (déduction faite de leur contribution).

XV. Dans le cadre de notre audit, nous avons évalué, pour ces régimes, les hypothèses actuarielles et la valorisation qui en résulte. Nous avons fondé notre évaluation sur des travaux réalisés par des experts actuariels externes indépendants. Nous avons vérifié les données de base sous-jacentes aux calculs, les paramètres actuariels et le calcul du montant des engagements. Nous examinons aussi la présentation des éléments de passif dans le bilan consolidé et les notes annexées aux états financiers consolidés.

³ Nous fournissons des informations supplémentaires aux points [1.22](#) à [1.26](#) de notre rapport annuel relatif à 2022.

⁴ [Comptes annuels de l'UE relatifs à l'exercice 2022](#), note 2.9.

XVI. Nous concluons que l'estimation du passif global lié aux pensions et aux autres avantages du personnel présentée dans les comptes annuels consolidés donne une image fidèle de la situation.

Nous avons évalué les principales estimations de fin d'exercice présentées dans les comptes

XVII. Fin 2022, la valeur estimative des dépenses éligibles supportées par les bénéficiaires, mais non encore déclarées, était de 148,7 milliards d'euros (fin 2021, 129,9 milliards d'euros). Ces montants ont été comptabilisés en tant que charges constatées par régularisation⁵.

XVIII. La hausse de cette estimation est principalement due à la FRR, qui est la pièce maîtresse de *NextGenerationEU*, l'instrument de relance temporaire destiné à aider à compenser les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de COVID-19. Les paiements en faveur des États membres au titre de cette facilité suivent un profil de décaissement prédéfini jusqu'en 2026. Fin 2022, les charges à payer dans le cadre de la FRR s'élevaient à 22,6 milliards d'euros (fin 2021, 12,3 milliards d'euros).

XIX. Pour évaluer ces estimations de fin d'exercice, nous avons examiné le système mis en place par la Commission pour les calculs relatifs à la séparation des exercices afin d'en assurer l'exactitude et l'exhaustivité dans les directions générales où la plupart des dépenses ont été supportées. Lors de nos travaux d'audit sur les échantillons de factures et de préfinancements, nous avons analysé les calculs pertinents relatifs à la séparation des exercices afin de parer au risque que le montant des charges à payer soit erroné. Nous avons demandé aux services comptables de la Commission des explications sur la méthodologie générale utilisée pour établir ces estimations.

XX. Nous concluons que l'estimation du montant global des charges à payer et des autres avances versées aux États membres présentée dans les comptes annuels consolidés donne une image fidèle de la situation.

⁵ Ces 148,7 milliards d'euros se composent de 85,9 milliards d'euros de charges à payer figurant au passif du bilan et de 62,8 milliards d'euros qui réduisent la valeur des préfinancements figurant à l'actif du bilan.

Nous avons examiné le montant de l'actif généré par le processus de retrait du Royaume-Uni

XXI. Le 1^{er} février 2020, le Royaume-Uni a cessé d'être un État membre de l'UE. En vertu de l'accord sur le retrait, ce pays s'est engagé à honorer toutes les obligations financières résultant de son appartenance à l'UE contractées au titre des CFP précédents.

XXII. Après la fin de la période de transition au 31 décembre 2020, d'autres obligations réciproques incombant à l'UE et au Royaume-Uni donnent naissance à certaines dettes et créances pour l'UE. Ces obligations doivent apparaître dans les comptes annuels de l'UE. Sur la base d'une estimation de la Commission, les comptes de l'UE font apparaître qu'à la date du bilan, le Royaume-Uni lui devait une somme nette de 23,9 milliards d'euros (en 2021, 41,8 milliards d'euros), dont 9,1 milliards d'euros seront versés, selon les prévisions, dans les 12 mois après la date de clôture.

XXIII. Dans le cadre de nos procédures d'audit normales, nous avons discuté avec la Commission au sujet du calendrier, de l'exactitude et de l'exhaustivité de l'actif comptabilisé et des paiements effectués. Nous avons recalculé les montants concernés, puis nous avons procédé à leur rapprochement avec les registres sous-jacents et nous avons vérifié si toutes les hypothèses utilisées étaient appropriées.

XXIV. Nous arrivons à la conclusion que l'estimation du total de l'actif comptabilisée en lien avec le processus de retrait du Royaume-Uni et présentée dans les comptes annuels consolidés donne une image fidèle de la situation.

Nous avons apprécié l'impact sur les comptes de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine

XXV. Le 24 février 2022, la Russie a envahi l'Ukraine. L'UE fournissant une assistance à l'Ukraine sous la forme de prêts et de subventions, nous avons examiné les calculs de la Commission concernant l'exposition de l'Union au risque financier correspondant ainsi que les éléments sous-tendant ces calculs, afin de nous assurer que les conséquences réelles et potentielles étaient correctement prises en considération dans les comptes de l'UE. Pour ce faire, nous avons comparé les calculs de la Commission avec nos propres données et d'autres informations existantes dans ce domaine.

XXVI. Nous estimons, en conclusion, que la présentation dans les comptes annuels consolidés du traitement de l'impact sur ces derniers de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine donne une image fidèle de la situation.

Nous avons apprécié l'impact de NextGenerationEU sur les comptes

XXVII. Avec NextGenerationEU, l'UE a mobilisé des moyens considérables pour renforcer les secteurs de la santé publique des États membres et amortir l'impact socio-économique de la pandémie dans l'UE. Pour financer NextGenerationEU, la Commission européenne a emprunté sur les marchés des capitaux. Ces fonds sont mis à la disposition des États membres sous la forme de subventions non remboursables ou de prêts, à concurrence d'une dotation convenue au préalable. Ces activités ont une forte incidence sur les états financiers. La FRR constitue la principale composante de NextGenerationEU.

XXVIII. Dans le cadre de nos procédures d'audit normales, nous avons examiné les actifs, les passifs, les recettes et les dépenses, y compris ceux relatifs à NextGenerationEU. Nous parvenons à la conclusion que la présentation de ces éléments dans les comptes annuels consolidés donne une image fidèle de la situation.

Autres informations

XXIX. La direction est chargée de fournir d'«autres informations». Celles-ci comprennent la section intitulée «Faits marquants de l'exercice sur le plan financier», mais pas les comptes consolidés ni notre rapport d'audit y afférent. Notre opinion sur les comptes consolidés ne couvre pas ces autres informations, et nous ne formulons aucune sorte de conclusion en matière d'assurance les concernant. Dans le cadre de notre audit des comptes consolidés, il nous incombe de prendre connaissance des autres informations et de déterminer si elles recèlent des contradictions significatives avec les comptes consolidés ou avec les connaissances que nous avons acquises lors de l'audit, ou si elles comportent un autre type d'anomalie significative. Si nous estimons que les autres informations présentent une anomalie significative, nous sommes tenus d'en faire état en conséquence. Nous n'avons rien à signaler à cet égard.

Responsabilités de la direction

XXX. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes consolidés de l'UE sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une *fraude* ou d'une erreur. La direction est également chargée de s'assurer que les activités, les opérations financières et les informations présentées dans les états financiers sont conformes

aux textes législatifs et réglementaires (lois, règlements, principes, règles et normes) qui les régissent. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'UE (article 317 du TFUE).

XXXI. Dans le cadre de l'élaboration des comptes consolidés, la direction est tenue d'évaluer la capacité de l'Union européenne à poursuivre ses activités, de faire connaître toute information importante et d'établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf si elle a l'intention de mettre en liquidation l'entité ou de mettre fin aux activités, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

XXXII. La Commission est chargée de surveiller le processus de présentation de l'information financière de l'UE.

XXXIII. Le règlement financier dispose (en son titre XIII) que le comptable de la Commission doit présenter les comptes consolidés de l'UE aux fins de l'audit, d'abord sous forme de comptes provisoires au plus tard le 31 mars suivant l'exercice clos, puis sous forme de comptes définitifs au plus tard le 31 juillet suivant l'exercice clos. Les comptes provisoires doivent déjà donner une image fidèle de la situation financière de l'UE. C'est pourquoi il est impératif que tous les éléments des comptes provisoires soient présentés comme s'ils étaient définitifs, afin de nous permettre de réaliser nos travaux conformément au (titre XIII) du règlement financier et dans les délais fixés. Normalement, toute modification opérée entre les comptes provisoires et définitifs ne devrait résulter que de nos observations.

Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes consolidés et des opérations sous-jacentes

XXXIV. Nos objectifs consistent, d'une part, à déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes consolidés de l'UE sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes sont légales et régulières, et, d'autre part, à fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance fondée sur notre audit, concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Une assurance raisonnable correspond à un degré d'assurance élevé, mais non à une garantie que toute anomalie ou toute non-conformité significatives ont nécessairement été détectées lors de l'audit. Les anomalies de même que les non-conformités peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et sont considérées comme significatives si l'on peut raisonnablement craindre que, isolément ou globalement, elles influent sur les décisions économiques prises sur la base de ces comptes consolidés.

XXXV. En ce qui concerne les recettes, notre examen relatif aux ressources propres fondées sur la TVA et sur le RNB porte au départ sur les agrégats macroéconomiques qui constituent la base de leur calcul. Nous évaluons aussi les systèmes utilisés par la Commission pour traiter ces agrégats jusqu'à ce que les contributions des États membres soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour ce qui est de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, nous examinons le processus visant à établir les données prévisionnelles, ainsi que les contrôles effectués par la Commission concernant le calcul des contributions des États membres fondées sur ces données, jusqu'à ce que les recettes soient perçues et enregistrées dans les comptes. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et analysons les flux des droits jusqu'à la perception des montants correspondants par la Commission et leur inscription dans les comptes. Il existe un risque de non-déclaration ou de déclaration inexacte des droits de douane aux autorités douanières nationales de la part des importateurs. Le montant des droits de douane à l'importation effectivement perçu sera dès lors inférieur à celui qui, en théorie, aurait dû l'être. La différence constitue ce que l'on appelle le «manque à gagner sur les droits de douane». Notre opinion d'audit sur les recettes ne couvre pas ces montants éludés, qui échappent aux systèmes de comptabilisation des RPT des États membres.

XXXVI. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement une fois que les dépenses ont été supportées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements, autres que les avances, une fois qu'ils ont été effectués. Nous examinons les paiements d'avances lorsque le destinataire des fonds justifie leur bonne utilisation et que l'institution ou l'organisme accepte la justification en procédant à l'apurement des avances, ce qui peut avoir lieu la même année ou plus tard.

XXXVII. En ce qui concerne les dépenses au titre de la FRR, contrairement aux autres dépenses budgétaires, le paiement est conditionné essentiellement par la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles prédéfinis. Par conséquent, notre audit est principalement centré sur la question de savoir si les conditions de paiement et les conditions d'éligibilité horizontales ont été respectées. Comme la conformité des dépenses supportées par les destinataires finals aux règles nationales et européennes ne conditionne pas les paiements au titre de la FRR, notre audit ne prévoit pas d'évaluation systématique de cet aspect. Le règlement FRR ne fixe pas d'autres critères pour l'interprétation de l'expression «de manière satisfaisante», ce qui laisse à la Commission un important pouvoir d'appréciation lorsqu'elle évalue la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles. L'évaluation des réalisations qualitatives implique de procéder à différents jugements et ouvre la porte à différentes interprétations. Ce risque est particulièrement aigu lorsque la définition du jalon ou de la cible n'est pas claire.

XXXVIII. Nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique pendant toute la durée de l'audit. En outre, nous procédons de la manière suivante.

- a) Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes consolidés présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des exigences de la législation de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Les anomalies et non-conformités significatives procédant d'une fraude sont plus difficiles à détecter que celles qui résultent d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne. Le risque de non-détection de ces anomalies et non-conformités est donc plus élevé.
- b) Nous acquérons une connaissance du contrôle interne concerné par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne.
- c) Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées par la direction et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.
- d) Nous formulons une conclusion sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative due à des événements ou à des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité de l'entité à poursuivre ses activités. Si nous concluons à l'existence d'une telle incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes consolidés ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis jusqu'à la date de notre rapport. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire l'entité à cesser ses activités.
- e) Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes consolidés (y compris toutes les informations y afférentes), et nous vérifions si les comptes consolidés reflètent fidèlement les opérations et les événements sous-jacents.

- f) Nous collectons des éléments probants suffisants et appropriés concernant les informations financières sur les entités faisant partie du périmètre de consolidation de l'UE pour nous permettre de formuler une opinion sur les comptes consolidés et sur les opérations sous-jacentes. Il nous incombe de diriger, de superviser et de réaliser l'audit et nous assumons l'entière responsabilité de notre opinion d'audit.

XXXIX. Nous informons la direction, entre autres, de l'étendue et du calendrier prévus des travaux d'audit ainsi que de toute observation d'audit importante, et notamment de toute faiblesse significative au niveau du contrôle interne.

XL. Parmi les éléments analysés avec la Commission et les autres entités auditées, nous déterminons lesquels ont revêtu la plus grande importance dans l'audit des comptes consolidés et constituent, de ce fait, les éléments clés de l'audit pour la période en cours. Nous les décrivons dans notre rapport, à moins que la loi ou la réglementation s'opposent à la publication d'informations les concernant ou que, ce qui est extrêmement rare, nous estimions devoir nous abstenir de communiquer certaines informations dans notre rapport parce qu'il y a raisonnablement lieu de craindre que les conséquences défavorables de leur divulgation soient supérieures à ses éventuels effets favorables du point de vue de l'intérêt public.

Le 20 juillet 2023

Tony MURPHY
Président

Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi - 1615 Luxembourg – LUXEMBOURG

Introduction

1.1. Le présent chapitre du rapport annuel:

- a) décrit le contexte dans lequel s'inscrit notre *déclaration d'assurance* et donne une vue globale de nos constatations et conclusions relatives à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la régularité des *opérations* sous-jacentes, y compris les informations sur la régularité transmises par la Commission;
- b) comporte des informations sur les cas de fraude présumée que nous communiquons au Parquet européen et à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), ainsi que sur nos audits concernant les mesures prises par l'UE pour lutter contre la fraude;
- c) présente de façon synthétique notre approche d'audit (voir [annexe 1.1](#)).

1.2. L'exercice 2022 est le deuxième à être concerné par nos travaux sur les paiements versés au titre de la *facilité pour la reprise et la résilience* (FRR)⁶. Nous formulons notre opinion sur la régularité des dépenses de 2022 effectuées dans le cadre de la FRR en nous appuyant sur les résultats de ces travaux. Étant donné que la FRR est un instrument temporaire dont la mise en œuvre et le financement diffèrent fondamentalement des dépenses budgétaires relevant des *cadres financiers pluriannuels* (CFP), nous présentons nos observations sur les dépenses au titre de la FRR dans un chapitre distinct (**chapitre 11**).

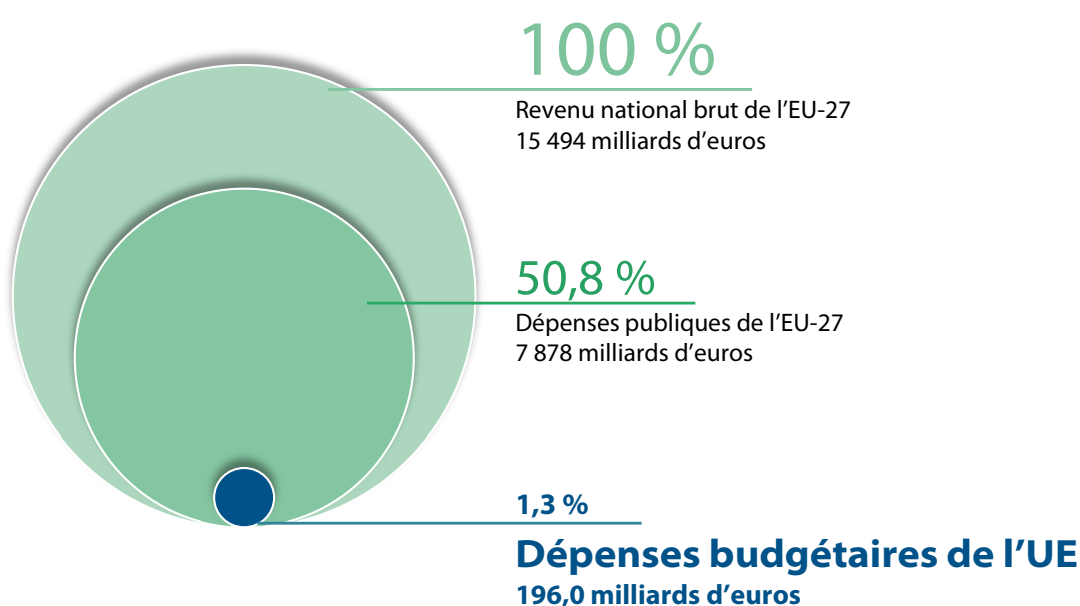
Les dépenses de l'UE sont un moyen déterminant pour réaliser les objectifs stratégiques

1.3. Les dépenses de l'UE constituent un moyen essentiel – mais pas le seul – pour réaliser les objectifs des politiques menées. Les cadres législatifs, les stratégies politiques conjointes ainsi que le droit à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans l'ensemble de l'UE sont eux aussi des mesures importantes. En 2022, le total des dépenses publiques des États membres (7 878 milliards d'euros) a représenté 50,8 % de leur *revenu national brut* (15 494 milliards d'euros). Les dépenses budgétaires de l'UE se sont élevées à 196,0 milliards d'euros, soit 2,5 % du total des dépenses publiques de ses États membres et 1,3 % de leur revenu national brut (voir [figure 1.1](#)). Compte tenu des

⁶ [Règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

paiements supplémentaires provenant des *recettes affectées* pour 47,3 milliards d'euros de subventions au titre de la FRR financés par la dette de l'UE (voir point 2.7), les paiements effectués en 2022 se sont élevés à 243,3 milliards d'euros⁷.

Figure 1.1 – Part des dépenses budgétaires de l'UE et des dépenses publiques de ses États membres dans le revenu national brut (RNB) de ceux-ci en 2022



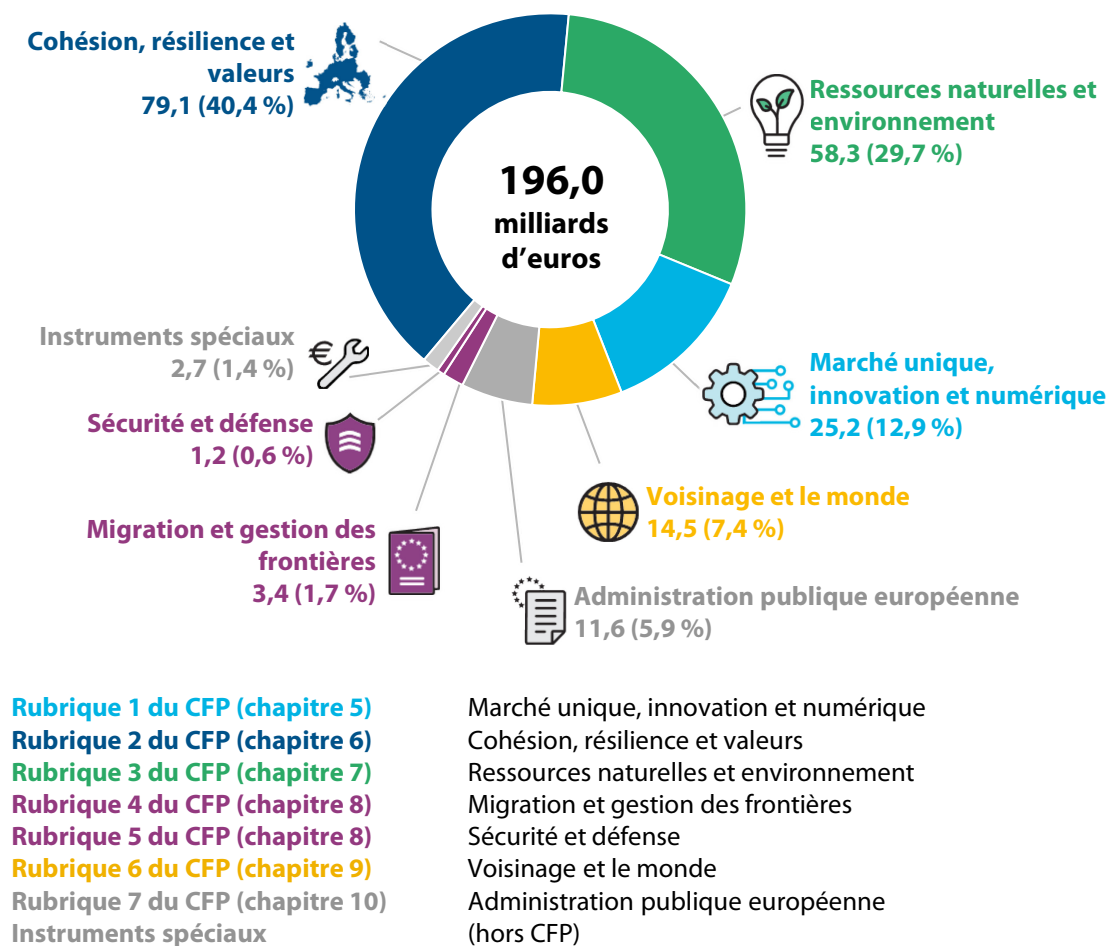
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des éléments suivants: données sur le RNB de l'EU-27 provenant des comptes annuels consolidés relatifs à 2022 de la Commission européenne – Annexe A – Recettes; données sur les dépenses publiques de l'EU-27 provenant de la base de données d'Eurostat – Principaux agrégats des administrations publiques, y compris recettes et dépenses (données extraites le 25.4.2023); données sur les dépenses budgétaires de l'UE provenant de la Commission européenne – Comptes annuels consolidés de l'Union européenne relatifs à 2022.

1.4. Les fonds de l'UE sont versés aux *bénéficiaires* sous la forme de paiements uniques/tranches annuelles ou d'une série de paiements dans le cadre de régimes de dépenses pluriannuels. Les paiements sur le budget 2022 de l'UE comportaient 140,8 milliards d'euros de paiements intermédiaires ou finals, ainsi que 55,2 milliards d'euros de préfinancements. Comme le montre la *figure 1.2*, le budget de l'UE a été consacré en grande partie aux rubriques «Cohésion, résilience et valeurs» ainsi que «Ressources naturelles et environnement», suivies de la rubrique «Marché unique, innovation et numérique».

⁷ Voir comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022, états sur l'exécution budgétaire et notes explicatives, 6.3 CFP: Exécution des *crédits* de paiement.

Figure 1.2 – Ventilation des dépenses budgétaires de l’UE de 2022 par rubrique du CFP

(milliards d’euros)



Source: Cour des comptes européenne.

Constatations d'audit relatives à l'exercice 2022

Fiabilité des comptes

Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives

1.5. Nos constatations portent sur les *comptes consolidés* de l'UE⁸ (ci-après les «comptes») relatifs à l'exercice 2022. Nous les avons reçus, ainsi que la lettre de déclaration du comptable, le 30 juin 2023, soit avant la date d'expiration du délai de présentation fixé par le *règlement financier*. Ces comptes sont accompagnés d'une section intitulée «Faits marquants de l'exercice sur le plan financier»⁹, qui n'est pas couverte par notre opinion d'audit. Conformément aux normes d'audit, nous avons toutefois évalué sa cohérence par rapport aux informations figurant dans les comptes.

1.6. Les comptes publiés par la Commission montrent qu'au 31 décembre 2022, le total du passif s'élevait à 577,2 milliards d'euros, alors que le total de l'actif représentait 445,9 milliards d'euros. La différence de 131,3 milliards d'euros correspondait aux actifs nets (négatifs) comprenant les réserves et la part des dépenses déjà supportées par l'UE jusqu'au 31 décembre, qui doivent être financées sur les futurs budgets. Le *résultat économique* (négatif) pour l'exercice 2022 était de 91,9 milliards d'euros. Les montants négatifs mentionnés résultent en grande partie des fonds dépensés pour *NextGenerationEU*.

1.7. Notre audit a permis de constater que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives. Nous présentons les résultats de nos travaux concernant la gestion financière et budgétaire des fonds de l'UE au **chapitre 2**.

⁸ Article 241 du *règlement* (UE, Euratom) 2018/1046.

⁹ Voir la ligne directrice de pratique recommandée 2 intitulée *Financial Statement Discussion and Analysis* (Examen et analyse des états financiers) de l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*, Conseil des normes comptables internationales du secteur public).

Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2022

1.8. Les éléments clés de l'audit sont ceux qui, selon notre jugement professionnel, ont été les plus importants dans l'audit des états financiers de la période considérée. Nous avons traité ces éléments dans le contexte de notre audit des états financiers pris dans leur ensemble, ainsi que dans le cadre de la formation de notre opinion sur ceux-ci, mais nous ne formulons pas d'opinion distincte sur ces éléments. Nous faisons état des éléments clés de l'audit dans notre déclaration d'assurance.

Régularité des opérations

1.9. Nous avons examiné les recettes et les dépenses de l'UE afin d'évaluer si ses ressources ont été perçues et utilisées conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables¹⁰. Nous présentons nos résultats d'audit concernant les recettes au **chapitre 4** et ceux relatifs aux dépenses aux **chapitres 5 à 10**. Nous faisons état de nos travaux sur les dépenses au titre de la FRR au **chapitre 11**.

Notre audit couvre les opérations de recettes et de dépenses sous-jacentes aux comptes

1.10. En ce qui concerne les recettes, nous avons obtenu une assurance raisonnable, pour notre opinion d'audit, au moyen d'une évaluation des systèmes clés sélectionnés, complétée par des tests sur les opérations. L'échantillon de 65 opérations examinées a été conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes budgétaires de l'UE, qui comportent les recettes provenant des ressources propres (à savoir les droits de douane et les ressources fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée, sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés et sur le revenu national brut) et les montants perçus par ailleurs. Notre échantillon couvrirait aussi des recettes affectées externes utilisées pour financer le volet non remboursable (subventions)¹¹ de la FRR (voir points **4.2 à 4.4**).

¹⁰ Y compris les opérations relevant du CFP 2014-2020 et des périodes de programmation précédentes.

¹¹ Y compris les montants empruntés par la Commission pour apporter un soutien financier non remboursable aux États membres dans le cadre de NextGenerationEU. L'UE devra rembourser ces montants à l'avenir.

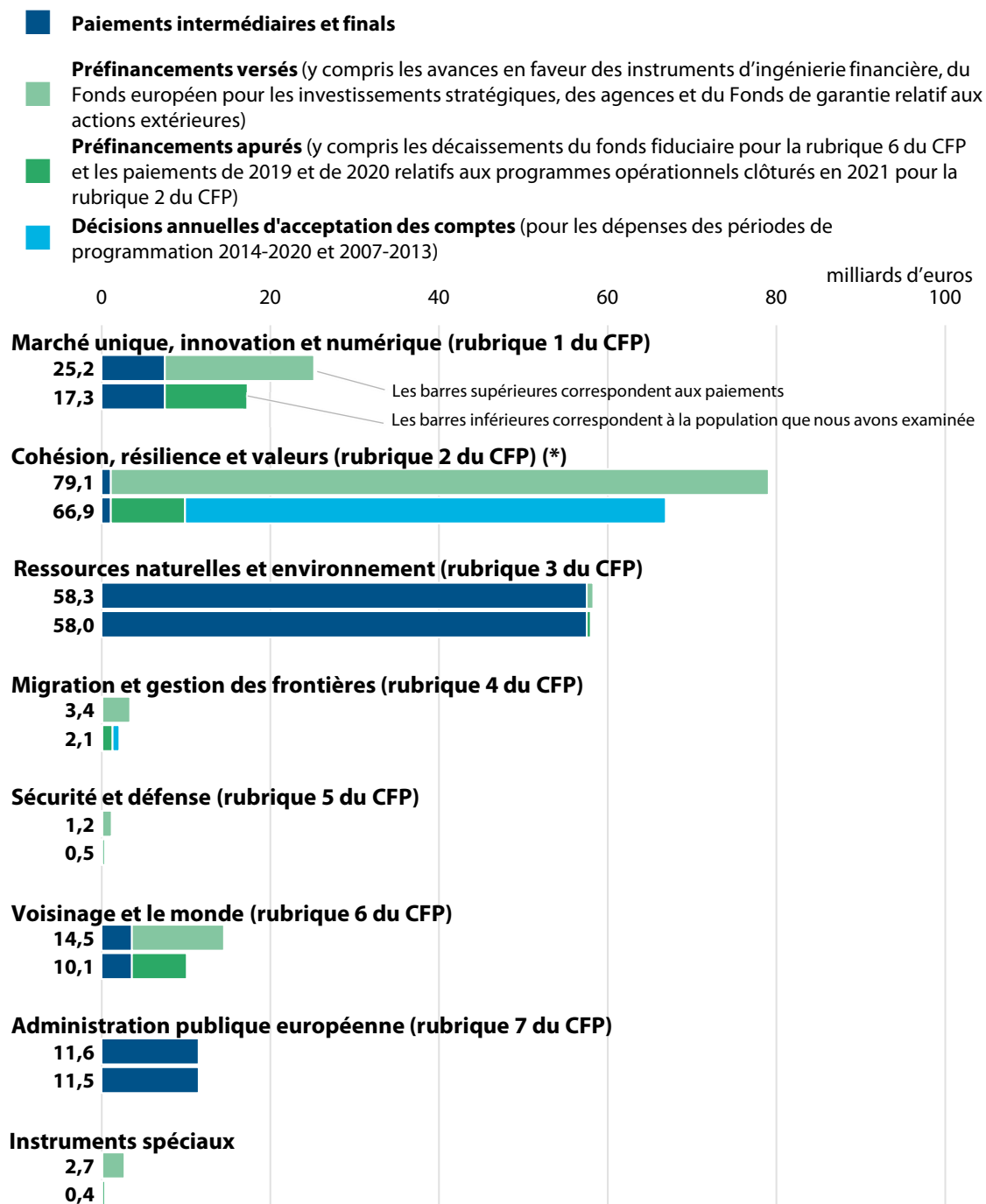
1.11. En ce qui concerne les dépenses, nous avons sélectionné un échantillon représentatif de 760 opérations, qui comportent des transferts de fonds provenant du budget de l'UE vers les *bénéficiaires finals* des dépenses de l'Union (voir points (18) et (19) de l'*annexe 1.1*). Les tests que nous avons réalisés sur ces opérations ont contribué à la formulation de notre déclaration d'assurance et à notre estimation de la proportion que représentent les opérations irrégulières dans l'ensemble de la population examinée, dans les dépenses à haut et à faible risque (voir point 1.18), ainsi que dans chaque rubrique du CFP pour laquelle nous fournissons une appréciation spécifique (à savoir les rubriques 1, 2, 3 et 7).

1.12. Pour 2022, la population que nous avons examinée pour les tests sur les recettes représentait 245,3 milliards d'euros (voir *figure 4.1*). La population que nous avons examinée pour les tests sur les dépenses représentait un total de 166,8 milliards d'euros, y compris les compléments au titre de NextGenerationEU ajoutés à des programmes existants relevant des rubriques du CFP 2021-2027 et à utiliser selon des règles sectorielles. Ces montants comportent à la fois les contributions du Royaume-Uni et les paiements effectués en faveur de ce pays, conformément aux conditions énoncées dans l'accord sur le retrait¹².

1.13. La *figure 1.3* montre une comparaison entre, d'une part, les dépenses de l'UE ventilées par rubrique du CFP et, d'autre part, la population examinée pour les tests sur les dépenses, ventilée entre les paiements intermédiaires et finals, les préfinancements *apurés* et les dépenses couvertes par des décisions annuelles d'acceptation des comptes (voir point (18) de l'*annexe 1.1*).

¹² Articles 136 et 138 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Figure 1.3 – Comparaison entre la population que nous avons examinée (166,8 milliards d’euros) et les dépenses budgétaires de l’UE (196,0 milliards d’euros), ventilées par rubrique du CFP, en 2022



(*) Voir points 6.8 et 6.9 concernant la population retenue pour notre audit (66,9 milliards d’euros) relatif à la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs».

Source: Cour des comptes européenne.

Certains types de dépenses continuent de présenter des erreurs

1.14. En ce qui concerne la régularité des recettes et dépenses de l'UE, nos principales constatations sont les suivantes:

- a) pour les **recettes**, les informations probantes collectées indiquent globalement que les opérations de recettes ne présentent pas un niveau d'erreur significatif. Les systèmes en place pour gérer les recettes que nous avons examinés ont été généralement efficaces. Toutefois, quelques-uns des principaux contrôles internes des *ressources propres traditionnelles* (RPT) que nous avons évalués dans certains États membres, de même que la gestion, par la Commission, des réserves TVA, des cas de mise en non-valeur et des points ouverts relatifs aux RPT n'ont été que partiellement efficaces. En outre, comme nous l'avons indiqué dans notre récent [rapport spécial](#) sur le RNB¹³, les risques concernant la compilation des données étaient globalement bien couverts par les vérifications de la Commission, mais la hiérarchisation de ses actions était perfectible. Nous avons également observé de nouveaux retards dans la mise en œuvre de plusieurs actions sélectionnées du plan d'action en matière douanière de la Commission destinées à contribuer à réduire le manque à gagner sur les droits de douane. Cette faiblesse n'a aucune incidence sur notre opinion d'audit concernant les recettes, car elle n'est pas liée aux opérations sous-jacentes aux comptes, mais plutôt au risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité (voir **chapitre 4**);
- b) pour les **dépenses**, les informations probantes collectées montrent que le niveau d'erreur global¹⁴ était significatif, à 4,2 %¹⁵ (voir [figure 1.4](#)). Le niveau d'erreur résulte principalement de la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs», à savoir celle qui a le plus contribué à ce taux (à hauteur de 2,5 points de pourcentage). Elle est suivie des rubriques «Ressources naturelles et environnement» (0,8 point de pourcentage), «Voisinage et le monde» (0,4 point de pourcentage) et «Marché unique, innovation et numérique» (0,3 point de pourcentage). Les dépenses à haut risque, essentiellement fondées sur des remboursements, continuent de

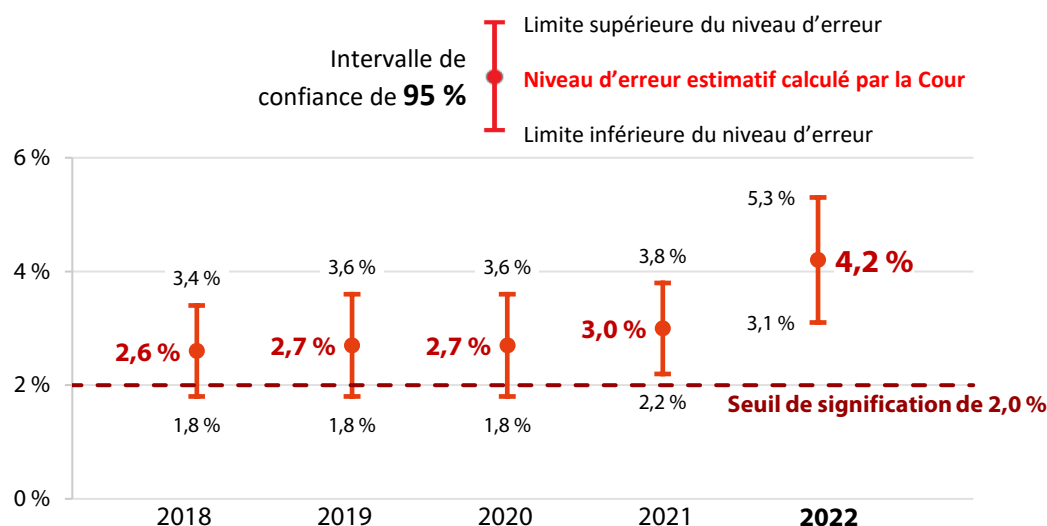
¹³ [Rapport spécial 25/2022](#) intitulé «Vérification du revenu national brut aux fins du financement du budget de l'UE – Bonne couverture globale des risques concernant la compilation des données, mais hiérarchisation perfectible des actions».

¹⁴ Définition du terme «erreur» au point (24) de l'[annexe 1.1](#).

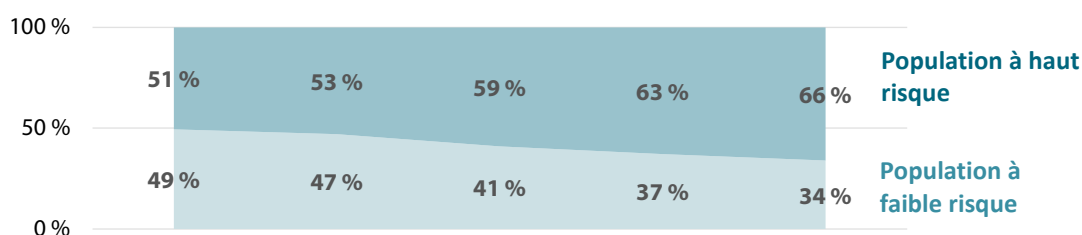
¹⁵ Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un *niveau d'erreur estimatif* compris entre 3,1 % et 5,3 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

présenter un niveau d'erreur significatif (voir points 1.18 à 1.20). En 2022, ces dépenses ont représenté 66,0 % de la population que nous avons examinée.

Figure 1.4 – Niveau d'erreur estimatif et population d'audit (de 2018 à 2022)



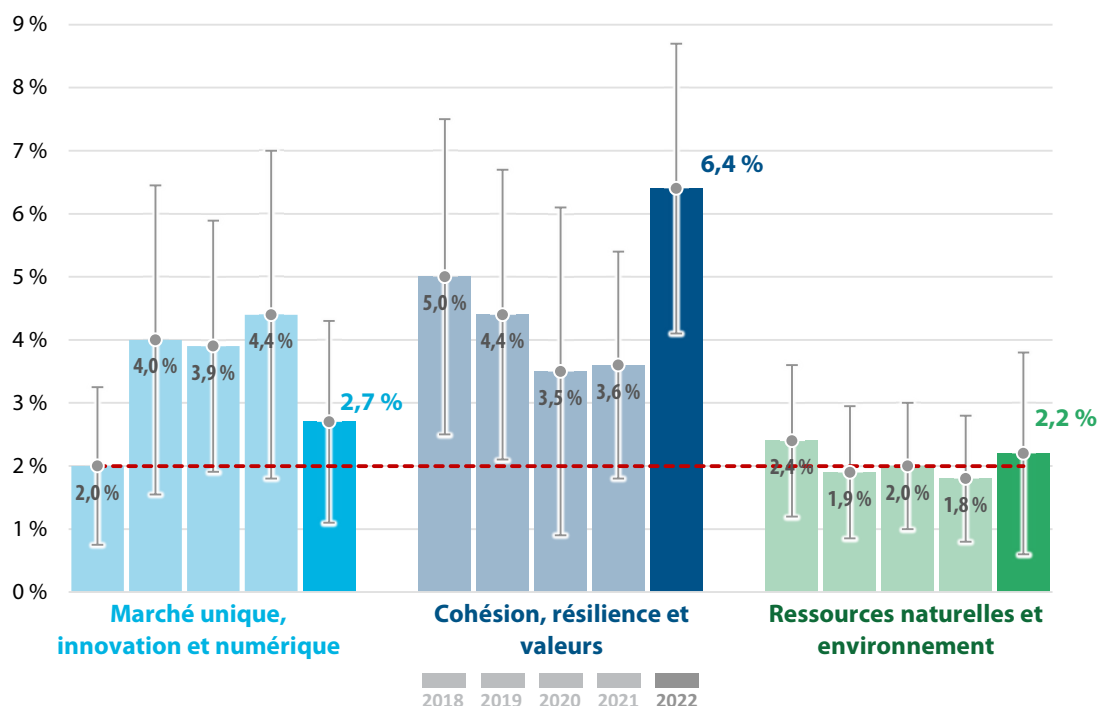
Ventilation en fonction du niveau de risque de la population contrôlée



Source: Cour des comptes européenne.

1.15. La [figure 1.5](#) présente une comparaison entre les niveaux d'erreur estimatifs que nous avons calculés pour les rubriques «Marché unique, innovation et numérique», «Cohésion, résilience et valeurs» ainsi que «Ressources naturelles et environnement» pour les exercices 2018 à 2022. Nous fournissons des informations supplémentaires aux points [1.16](#) et [1.17](#), ainsi qu'aux [chapitres 5 à 7](#).

Figure 1.5 – Niveaux d’erreur estimatifs pour les rubriques 1, 2 et 3 du CFP (exercices 2018 à 2022)



Source: Cour des comptes européenne.

1.16. En ce qui concerne l’exercice 2022, tant notre *niveau d’erreur estimatif* pour la rubrique 2 du CFP («Cohésion, résilience et valeurs») que le nombre d’erreurs que nous avons détectées ont été plus élevés que les années précédentes. Ces hausses ne suivent pas un découpage géographique. Cependant, nous avons relevé une augmentation de plusieurs types d’erreur spécifiques, tels que des coûts inéligibles et le non-respect des règles sur les marchés publics (voir point 1.22). Nous notons également que la fin de la période d’éligibilité pour les programmes de la période 2014-2020 (31 décembre 2023) approche, ce qui accroît la pression pour absorber les fonds. Par ailleurs, les États membres ont bénéficié d’assouplissements considérables en ce qui concerne la reprogrammation des fonds (y compris l’enveloppe financière supplémentaire apportée par *REACT-EU*) et la déclaration des dépenses depuis 2020. De plus, il se peut que l’efficacité des contrôles et vérifications effectués par les autorités de gestion et d’audit ait été réduite pendant la pandémie de COVID-19 (voir point 6.17).

1.17. Pour la rubrique 3 du CFP («Ressources naturelles et environnement»), nous notons que le nombre de cas de légère surdéclaration de surface, tant dans les paiements directs que dans les mesures de développement rural, a augmenté, passant de quatre erreurs en 2021 à 16 erreurs en 2022, ce qui est peut-être révélateur de

faiblesses spécifiques dans la gestion, par certains États membres, du *système d'identification des parcelles agricoles*.

La complexité des règles et les conditions de décaissement des fonds de l'UE ont un impact sur le risque d'erreur

1.18. À la suite de notre analyse des risques, qui est fondée sur les résultats de nos audits précédents, ainsi que de notre évaluation des systèmes de gestion et de contrôle, nous avons divisé la population d'opérations sous-jacentes que nous avons examinée en deux catégories – les dépenses à haut risque et celles à faible risque – afin de sélectionner notre échantillon représentatif. Nous formulons les constatations ci-après.

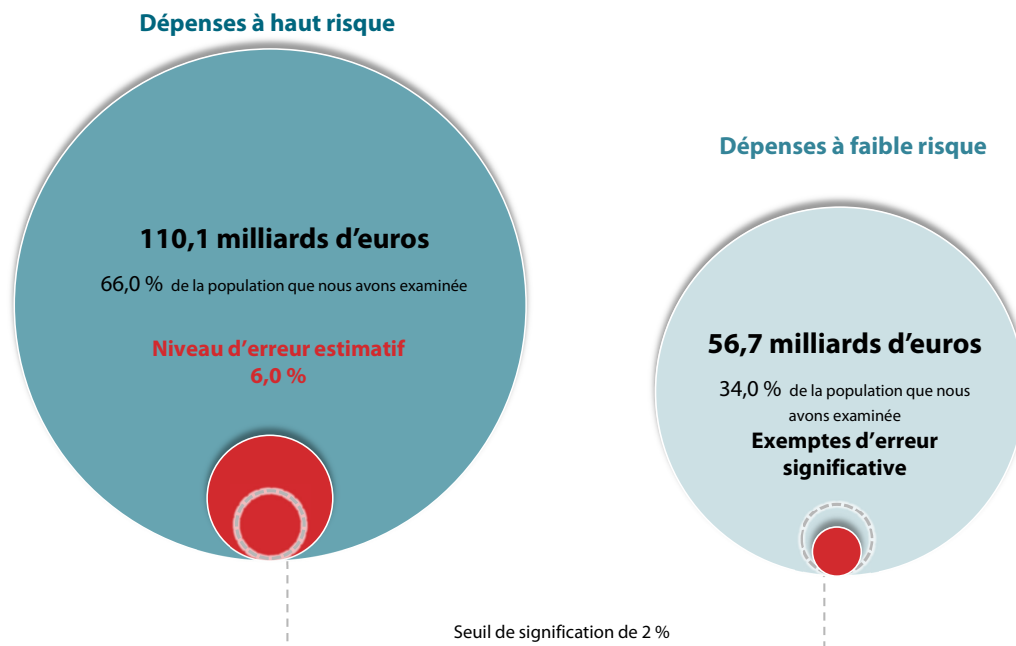
- Les dépenses soumises à des règles simplifiées sont exposées à un risque d'erreur plus faible. Ce type de dépenses comporte essentiellement les **paiements fondés sur des droits**, pour lesquels les bénéficiaires doivent respecter certaines conditions qui sont souvent simples, ainsi qu'une partie des dépenses de fonctionnement (rémunérations et pensions des fonctionnaires de l'UE).
- Les dépenses soumises à des règles complexes sont exposées à un risque d'erreur élevé. C'est essentiellement le cas pour les **paiements fondés sur des remboursements**, dont les bénéficiaires doivent introduire des demandes pour des coûts éligibles qu'ils ont supportés. À cet effet, ces bénéficiaires doivent non seulement prouver qu'ils ont entrepris une activité éligible à un soutien, mais aussi fournir des éléments probants attestant les coûts remboursables qu'ils ont supportés. Ce faisant, ils doivent respecter des règles souvent complexes qui précisent ce qui peut être déclaré (éligibilité) et la façon de supporter dûment les coûts (les règles sur les marchés publics ou sur les *aides d'État*).

1.19. En ce qui concerne l'exercice 2022, nous avons constaté une fois encore que les dépenses à faible risque étaient exemptes d'erreur significative, alors que celles à haut risque présentaient toujours un niveau d'erreur significatif. Nos résultats d'audit concernant 2022 nous permettent donc de confirmer notre évaluation selon laquelle les conditions de décaissement des fonds ont un impact sur le risque d'erreur, comme cela apparaît dans notre analyse et notre classification des risques.

1.20. Compte tenu des résultats des tests que nous avons réalisés dans toutes les rubriques du CFP, nous estimons que le niveau d'erreur pour les dépenses à haut risque est de 6,0 % (alors qu'en 2021, il était de 4,7 %) et qu'il dépasse donc le *seuil de signification* de 2,0 %. La *figure 1.6* et les points **1.21** à **1.29** comportent davantage

d'informations sur la population à haut risque et sur les erreurs que nous y avons relevées.

Figure 1.6 – Ventilation de la population examinée pour 2022 en fonction du niveau de risque (haut ou faible) auquel les dépenses sont exposées

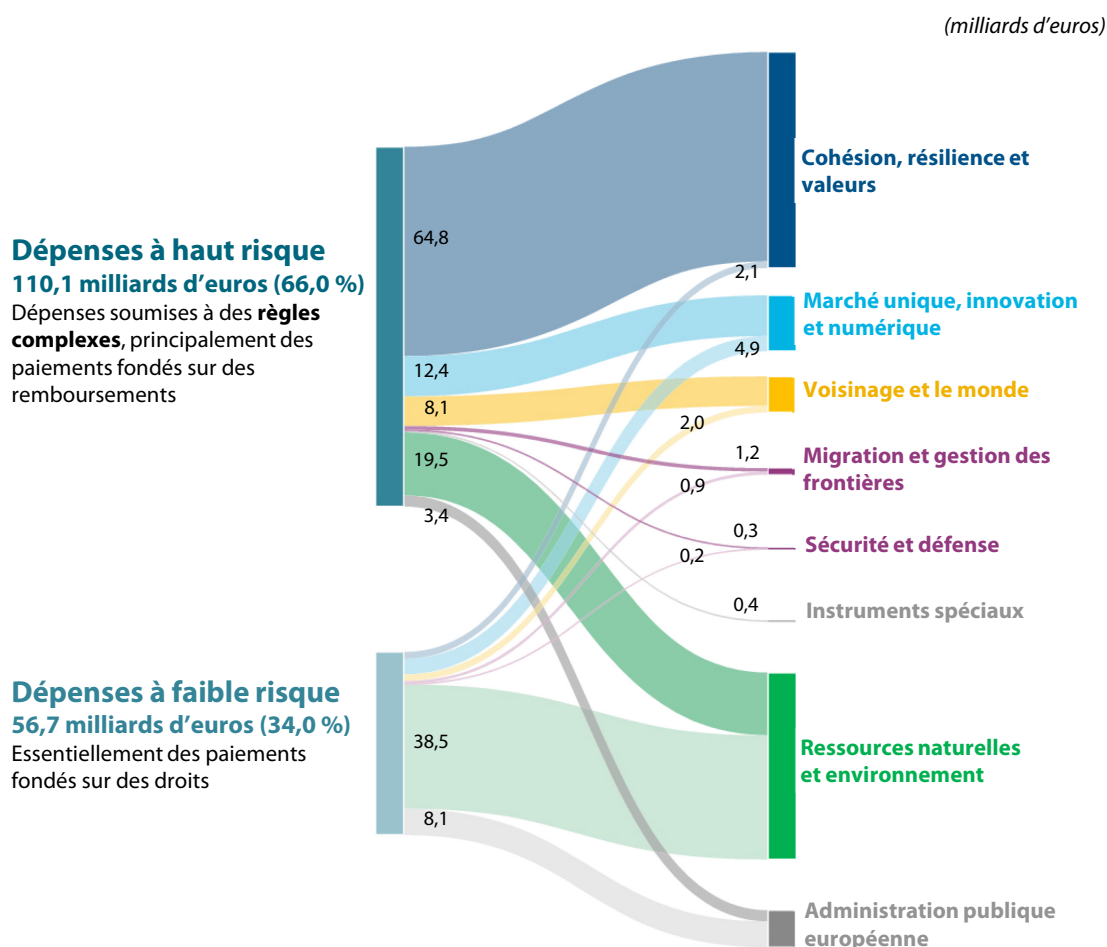


Source: Cour des comptes européenne.


Les dépenses à haut risque constituent une part considérable de la population que nous avons examinée et présentent un niveau d'erreur significatif


1.21. Les dépenses à haut risque représentent 66,0 % de la population que nous avons examinée, un pourcentage en hausse par rapport à l'année dernière, où elles représentaient environ 63,2 %. La [figure 1.7](#) montre que la plus grande part de notre population à haut risque est constituée par la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» (64,8 milliards d'euros), suivie des rubriques «Ressources naturelles et environnement» (19,5 milliards d'euros), «Marché unique, innovation et numérique» (12,4 milliards d'euros) et «Voisinage et le monde» (8,1 milliards d'euros). Les points [1.22](#) à [1.25](#) présentent de façon synthétique nos constatations pour chacune de ces rubriques.

Figure 1.7 – Ventilation, par rubrique du CFP, des dépenses à haut et à faible risque





Source: Cour des comptes européenne.

1.22.  En ce qui concerne la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» (**chapitre 6**), les dépenses sont essentiellement mises en œuvre au moyen du *Fonds européen de développement régional* (FEDER), du *Fonds de cohésion* (FC) et du *Fonds social européen plus* (FSE+). Il s'agit principalement de paiements fondés sur des remboursements, un type de dépenses que nous considérons comme à haut risque. Les principaux types d'erreur que nous avons constatés et quantifiés consistaient en des projets et coûts inéligibles, ainsi qu'en des violations des règles sur les marchés publics et de celles du marché intérieur (en particulier les règles sur les aides d'État).

1.23.  En ce qui concerne la rubrique «Ressources naturelles et environnement» (**chapitre 7**), nos résultats montrent que le niveau d'erreur était significatif pour les domaines de dépenses pour lesquels nous avons défini un risque élevé (le développement rural, les mesures de marché et les autres domaines d'action

relevant de la rubrique 3 du CFP en dehors de la *politique agricole commune (PAC)*. Ces domaines représentent environ 34 % des dépenses relevant de cette rubrique, qui prennent essentiellement la forme de remboursements. Les bénéficiaires ou dépenses inéligibles ainsi que le non-respect des engagements agroenvironnementaux sont les erreurs les plus fréquemment détectées dans ces domaines.

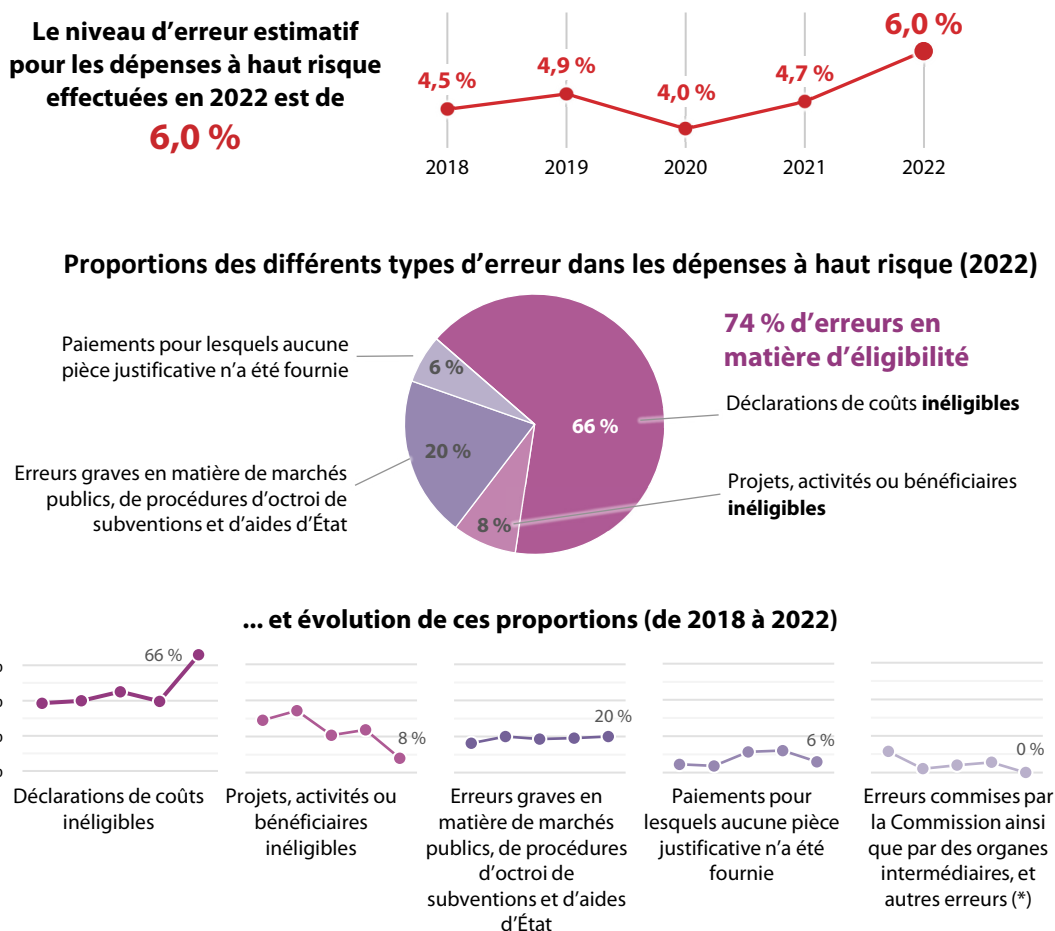
1.24.  En ce qui concerne la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» (**chapitre 5**), comme lors des exercices précédents, les dépenses de recherche (essentiellement au titre du programme Horizon 2020) restent exposées à un risque élevé et constituent la principale source d'erreurs. Dans ce domaine, les erreurs incluent différentes catégories de coûts inéligibles (notamment des montants inéligibles concernant des frais de personnel directs, d'autres *coûts directs* et la sous-traitance). Pour ce qui a trait aux autres programmes et activités, nous avons détecté une erreur quantifiable dans l'une des 35 opérations de l'échantillon. L'erreur résultait d'une irrégularité dans la procédure de marché public relative à un projet relevant du mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

1.25.  En ce qui concerne la rubrique «Voisinage et le monde» (**chapitre 9**), les dépenses sont essentiellement fondées sur des remboursements et couvrent les *actions extérieures* financées par le budget de l'UE. Nous considérons tous les types de dépenses relevant de cette rubrique comme étant à haut risque, sauf les paiements au titre de l'*appui budgétaire* et les dépenses de fonctionnement, qui représentent environ 20 %. Dans les dépenses à haut risque de ce domaine, les erreurs décelées concernent pour la plupart des coûts inéligibles, l'absence de pièces justificatives essentielles, le non-respect des règles sur les marchés publics, ainsi que des frais non supportés.

Les erreurs en matière d'éligibilité restent le type d'erreur qui contribue le plus au niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque

1.26. Comme nous l'avons fait ces dernières années, nous décrivons de façon détaillée ci-après les types d'erreur détectés dans les dépenses à haut risque, étant donné que celles-ci continuent de présenter un niveau d'erreur significatif. La **figure 1.8** montre la contribution de chaque type d'erreur au niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque de 2022, ainsi que les estimations de 2018 à 2022.

Figure 1.8 – Contribution de chaque type d’erreur au niveau d’erreur estimatif de 2022 concernant les dépenses à haut risque



(*) Les erreurs commises par la Commission ainsi que par des organes intermédiaires, et les autres erreurs ont représenté 0,4 % en 2022.

Source: Cour des comptes européenne.

1.27. En 2022, nous avons continué de relever des erreurs en matière d’éligibilité, essentiellement dans les rubriques «Cohésion, résilience et valeurs», «Ressources naturelles et environnement» ainsi que «Marché unique, innovation et numérique». Elles ont contribué à l’essentiel de notre niveau d’erreur estimatif pour les dépenses à haut risque (74 % (contre 63,3 % en 2021)), les déclarations de coûts inéligibles représentant 66 % de notre niveau d’erreur estimatif et les projets, activités ou bénéficiaires inéligibles, 8 %.

1.28. En 2022, nous avons décelé des erreurs relatives à des infractions aux règles sur les aides d’État dans la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» et aux règles sur les marchés publics dans les rubriques «Cohésion, résilience et valeurs», «Voisinage et le monde», «Administration publique européenne» ainsi que «Sécurité et défense».

Ces erreurs ont contribué à hauteur de 20 % à notre niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque (en 2021, ce pourcentage était de 19,1 %).

1.29. En outre, les paiements pour lesquels aucune pièce justificative essentielle n'avait été fournie ont continué d'avoir une incidence sur le niveau d'erreur pour les dépenses à haut risque, essentiellement dans les rubriques «Voisinage et le monde» ainsi que «Cohésion, résilience et valeurs». Ces erreurs ont contribué à hauteur de 6 % (contre 12,1 % en 2021) à notre niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque.

Nous n'avons pas relevé de niveau d'erreur significatif dans les dépenses à faible risque

1.30. Pour les dépenses à faible risque, qui représentaient 34,0 % de la population que nous avons examinée, nous estimons, en conclusion, que le niveau d'erreur estimatif est inférieur à notre seuil de signification de 2,0 %, comme c'était aussi le cas en 2020 et en 2021. Les dépenses à faible risque comprennent essentiellement des paiements fondés sur des droits, une partie des dépenses de fonctionnement (rémunérations et pensions des fonctionnaires de l'UE, voir **chapitre 10**) et l'appui budgétaire à des pays tiers (rubrique «Voisinage et le monde», voir **chapitre 9**) (voir [figure 1.7](#)). Les paiements fondés sur des droits incluent, entre autres, les *aides directes* aux agriculteurs (rubrique «Ressources naturelles et environnement», voir **chapitre 7**) et les actions de mobilité, notamment des étudiants, dans le cadre d'*Erasmus+* (rubrique «Cohésion, résilience et valeurs», voir **chapitre 6**).

Les informations de la Commission sur la régularité

1.31. La Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE, indépendamment du mode de gestion (à savoir directe, indirecte ou partagée). Elle rend compte de ses actions dans cinq documents, qui font partie de l'«ensemble intégré de rapports financiers et sur la responsabilité»:

- a) le *rapport annuel sur la gestion et la performance*;
- b) les comptes annuels consolidés de l'Union européenne;
- c) le rapport sur le suivi de la *décharge* pour l'exercice précédent;
- d) le rapport à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés pendant l'exercice précédent;

- e) les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE.

1.32. Le rapport annuel sur la gestion et la performance résume les informations essentielles sur le contrôle interne et la gestion financière visés dans les *rapports annuels d'activités* (RAA) des différentes directions générales (DG) de la Commission. La responsabilité concernant ces rapports découle de la répartition des responsabilités présentée dans les modalités de gouvernance de la Commission. Les directeurs généraux sont responsables de la fiabilité des informations fournies dans leurs RAA respectifs, mais c'est le collège des commissaires qui adopte le rapport annuel sur la gestion et la performance et, par suite, s'approprie en dernier ressort son élaboration et les informations qui y figurent.

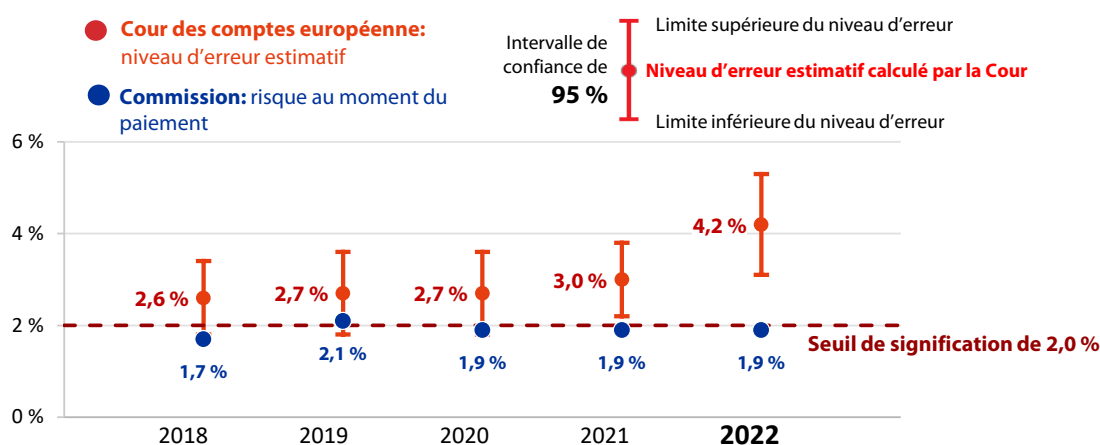
L'estimation du niveau d'erreur par la Commission est considérablement inférieure à la fourchette que nous avons calculée

1.33. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente son estimation du risque au moment du paiement¹⁶ pour les opérations sous-jacentes aux comptes relatifs à 2022. Le risque au moment du paiement correspond à l'estimation, par la Commission, du montant qui, au moment du paiement, a été versé sans respecter les règles applicables. Cette notion est la plus proche de notre estimation du niveau d'erreur.

1.34. La *figure 1.9* expose les chiffres présentés par la Commission pour le risque au moment du paiement, ainsi que la fourchette de notre niveau d'erreur estimatif. Le chiffre mentionné par la Commission pour le risque au moment du paiement pour 2022 est de 1,9 %, un pourcentage considérablement inférieur à notre niveau d'erreur estimatif, à savoir 4,2 % (en 2021, il était de 3,0 %), et en deçà de notre fourchette, qui va de 3,1 % à 5,3 %.

¹⁶ En vertu de l'article 247, paragraphe 1, point b) i), du [règlement financier](#), le rapport annuel sur la gestion et la performance doit comporter une estimation du niveau d'erreur dans les dépenses de l'UE.

Figure 1.9 – Comparaison entre l'estimation du risque au moment du paiement effectuée par la Commission et notre niveau d'erreur estimatif

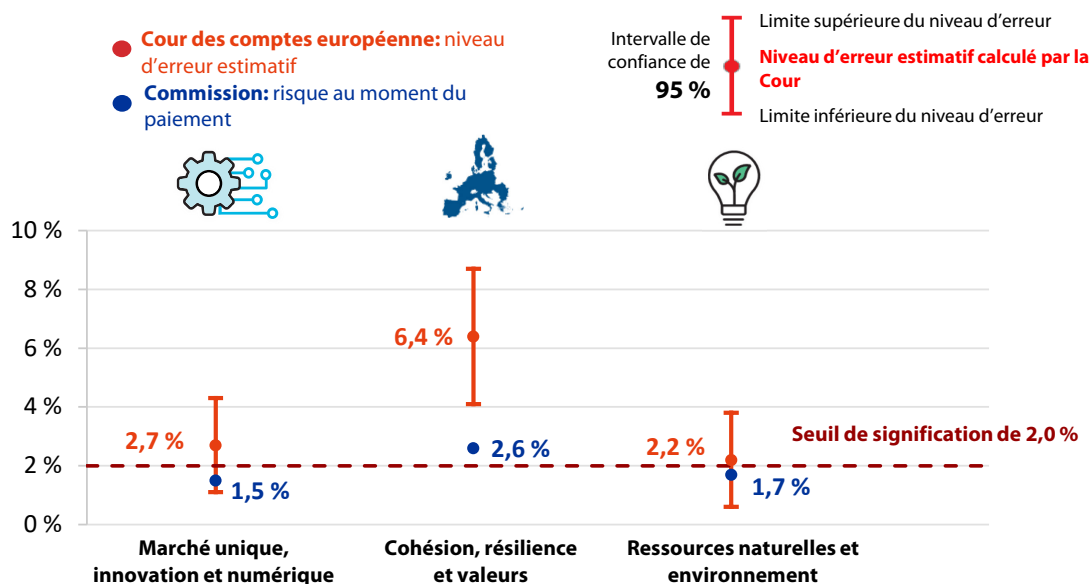


Source: Cour des comptes européenne.

1.35. Le risque au moment du paiement est précisé individuellement pour chaque direction générale (DG) dans son RAA et sous la forme de chiffres agrégés pour chaque domaine d'action et pour l'ensemble de la Commission dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. La [figure 1.10](#) présente une comparaison entre les estimations faites par la Commission et notre niveau d'erreur estimatif, en ce qui concerne les trois plus grosses rubriques du CFP pour lesquelles nous fournissons une appréciation spécifique. Il ressort de la comparaison que les chiffres présentés par la Commission sont inférieurs à nos estimations pour trois domaines d'action. Nous avons constaté les éléments ci-après.

- En ce qui concerne la rubrique 1 **«Marché unique, innovation et numérique»**, l'estimation faite par la Commission du risque au moment du paiement (à savoir 1,5 %) est située dans la moitié inférieure de la fourchette que nous avons calculée, plus bas que notre niveau d'erreur estimatif (voir points **5.7** et **5.40**).
- En ce qui concerne la rubrique 2 **«Cohésion, résilience et valeurs»**, l'estimation faite par la Commission (à savoir 2,6 %) est considérablement inférieure à la fourchette que nous avons calculée pour le niveau d'erreur estimatif (voir points **6.16** et **6.77**).
- En ce qui concerne la rubrique 3 **«Ressources naturelles et environnement»**, l'estimation faite par la Commission du risque au moment du paiement (à savoir 1,7 %) est située dans la moitié inférieure de la fourchette que nous avons calculée, plus bas que notre niveau d'erreur estimatif (voir points **7.15** et **7.34**).

Figure 1.10 – Comparaison, pour les rubriques 1, 2 et 3 du CFP, entre notre niveau d’erreur estimatif pour 2022 et l’estimation du risque au moment du paiement calculée par la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

Il est probable que, dans son évaluation du risque, la Commission en sous-estime le niveau

1.36. Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente son évaluation globale du risque pour les dépenses annuelles de 2022 afin de recenser les domaines à haut risque sur lesquels centrer les mesures. Elle répartit ces dépenses annuelles en domaines dont le niveau de risque estimatif au moment du paiement est faible (moins de 2,0 %), moyen (entre 2,0 % et 2,5 %) ou élevé (supérieur à 2,5 %). Pour ce faire, elle estime le risque au moment du paiement pour chaque programme et d’autres segments de dépenses pertinents. Pour les rubriques «Ressources naturelles et environnement» ainsi que «Cohésion, résilience et valeurs», elle estime le risque global au moment du paiement pour tous les organismes payeurs et programmes opérationnels dans les États membres et leur attribue la catégorie de risque appropriée (faible, moyen ou élevé). Sur la base de cette approche, la Commission estime que le risque au moment du paiement est faible pour 63 % (en 2021, 55 %) des dépenses, moyen pour 12 % (en 2021, 23 %) et élevé pour 25 % (en 2021, 22 %).

1.37. Cependant, nos travaux ont fait apparaître, dans les contrôles *ex post* réalisés par la Commission, les limitations ci-après qui, prises dans leur ensemble, ébranlent la solidité de son évaluation du risque.

- D'après la Commission, ses dépenses pertinentes de la rubrique 1 du CFP **«Marché unique, innovation et numérique»** (en tout, 20 milliards d'euros) présentent, pour l'essentiel (à savoir pour 65 % d'entre elles), un risque faible. Toutefois, nous avons précédemment fait état de faiblesses dans les audits *ex post* réalisés par la Commission dans ce domaine¹⁷, qui conduisent celle-ci à sous-estimer le risque au moment du paiement pour les programmes concernés. Pour 2022, nous avons estimé le niveau d'erreur à 2,7 % dans la rubrique 1 du CFP (voir point 5.7), ce qui est révélateur de la persistance de ces faiblesses.
- D'après la Commission, ses dépenses pertinentes de la rubrique 2 du CFP **«Cohésion, résilience et valeurs»** (en tout, 68 milliards d'euros) portent sur des programmes opérationnels et présentent, pour l'essentiel (à savoir pour 64 % d'entre elles), un risque faible ou moyen, selon leurs taux d'erreur confirmés. Pour 2022, nous avons estimé le niveau d'erreur à 6,4 % dans la rubrique 2 du CFP (voir point 6.77). Comme cela est indiqué au point 6.68, la fiabilité des informations sur la régularité présentées par la Commission dans ses RAA dépend en grande partie de la qualité des travaux des autorités responsables des programmes. La Commission effectue des contrôles documentaires et des audits de conformité afin d'examiner et d'évaluer la fiabilité des travaux des autorités d'audit. Grâce à nos travaux d'audit, nous avons constaté que la Commission continue de détecter des irrégularités lors de ses audits de conformité, mais que les contrôles documentaires présentent des lacunes inhérentes lorsqu'il s'agit de confirmer le *taux d'erreur total résiduel*¹⁸. En ce qui concerne 2022, nos constatations d'audit semblent indiquer que la Commission a sous-estimé le risque au moment du paiement et, par suite, qu'elle a indûment considéré le risque pour certains programmes comme faible ou moyen.
- D'après la Commission, ses dépenses pertinentes de la rubrique 6 du CFP **«Voisinage et le monde»** (en tout, 14 milliards d'euros) présentent, pour l'essentiel (à savoir pour 90 % d'entre elles), un risque faible. Les taux d'erreur mentionnés dans l'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) constituent un élément important pour déterminer le risque au moment du paiement pour cette

¹⁷ Rapport annuel relatif à 2020, point 1.37, et rapport annuel relatif à 2019, encadré 1.11.

¹⁸ Rapport spécial 26/2021 intitulé «Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif».

rubrique. Par le passé¹⁹ mais aussi dans le présent rapport (voir point **9.21**), nous avons conclu que des limitations dans l'étude sur le TER sont susceptibles de contribuer à la sous-estimation du risque au moment du paiement dans cette rubrique et, par suite, d'avoir une incidence sur sa classification du risque. En outre, nous continuons de recenser un grand nombre d'erreurs quantifiables dans les dépenses relevant de la rubrique «Voisinage et le monde», et nos résultats d'audit montrent que le risque d'erreur y est élevé (voir points **9.8** et **9.27**).

La Commission a amélioré les informations qu'elle communique sur les corrections financières et sur les recouvrements

1.38. Conformément aux dispositions du règlement financier, la Commission fournit, dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, des informations sur les mesures préventives et correctives prises afin de protéger le budget contre les dépenses illégales ou irrégulières. Dans notre rapport annuel de l'année passée²⁰, nous avons constaté que la présentation des *corrections financières* et des recouvrements dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021 était inappropriée et prêtait à confusion, car la Commission avait regroupé les montants résultant des mesures préventives et correctives et présenté ce total comme des «corrections de paiements antérieurs»²¹.

¹⁹ Rapport annuel relatif à 2021, point 8.22.

²⁰ Ibidem, points 1.42 à 1.45.

²¹ Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, Volume II, Annexe 2, section 2.1, p. 49.

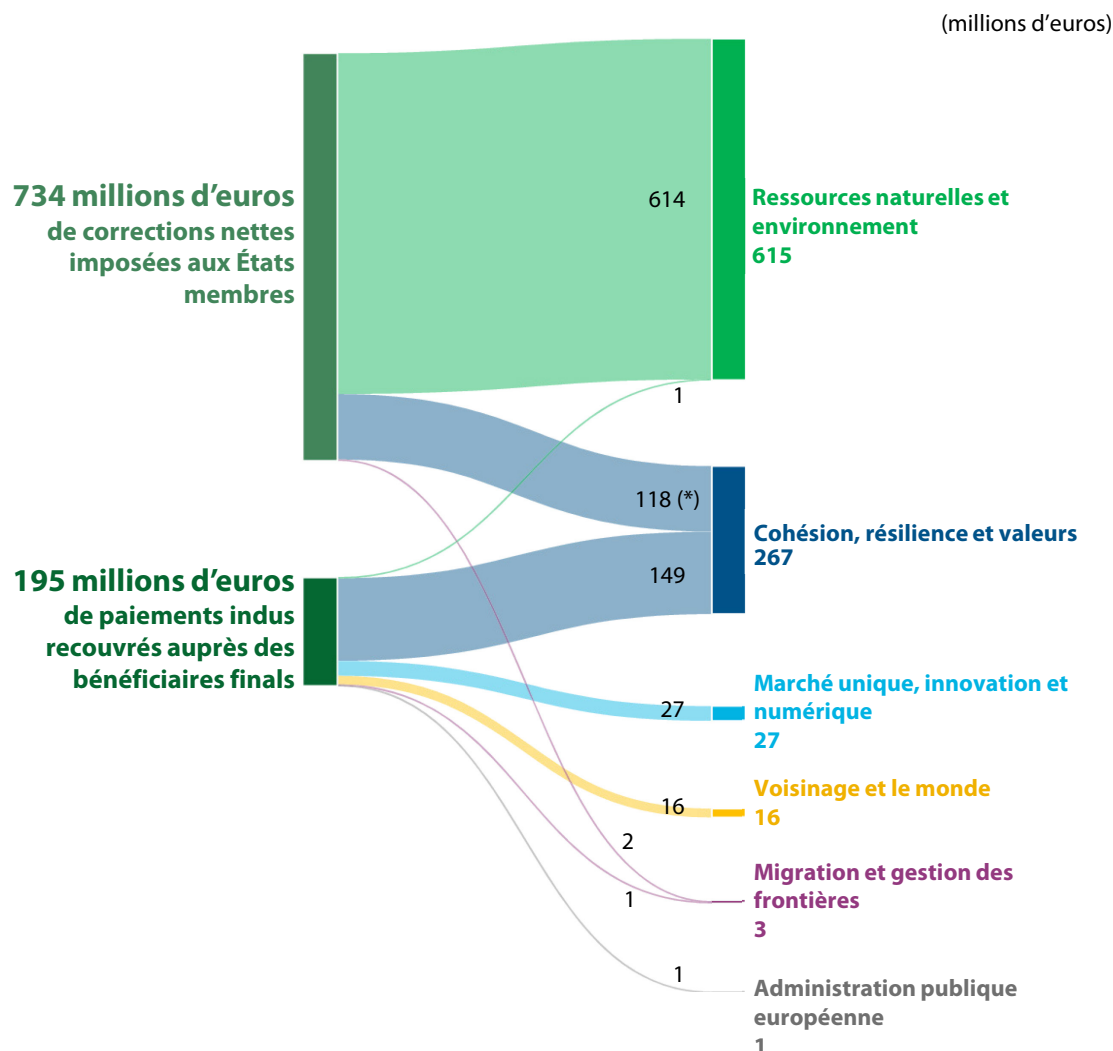
1.39. Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022, la Commission a donné suite à notre observation en précisant que le montant total communiqué (4 950 millions d'euros) comporte les mesures préventives et correctives prises tant par la Commission que par les États membres²². Elle a aussi fourni des informations détaillées sur le total des mesures préventives et correctives ainsi que sur leur origine (contrôles au niveau des États membres ou de l'UE). En outre, elle n'a présenté que les montants des corrections financières nettes et des recouvrements appliqués en 2022 aux paiements antérieurs ou aux dépenses acceptées (mesures correctives) sous la forme d'un pourcentage des dépenses concernées en 2022²³.

1.40. La [figure 1.11](#) montre les éléments constitutifs des corrections réellement exécutées par la Commission et enregistrées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022 (à savoir 929 millions d'euros (en 2021, ce montant était de 765 millions d'euros)). En 2022, les corrections nettes imposées aux États membres ont représenté en tout 734 millions d'euros (en 2021, 523 millions d'euros) et les paiements indus recouverts auprès des bénéficiaires finals se sont élevés à 195 millions d'euros (en 2021, 242 millions d'euros).

²² [Ibidem](#), p. 59.

²³ [Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022, Volume III, Annexe 5, section 5.4, p. 30 et 31.](#)

Figure 1.11 – Corrections financières et recouvrements (929 millions d’euros) exécutés par la Commission et mentionnés dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l’exercice 2022



(*) Ce montant concerne des périodes de programmation précédentes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l’exercice 2022.

1.41. Les dispositions juridiques introduites pour la période 2014-2020 confèrent davantage de pouvoirs à la Commission pour veiller à ce que les dépenses irrégulières ne soient plus remboursées sur le budget de l’UE. Elles autorisent ainsi la Commission à appliquer des corrections financières nettes lorsque les États membres ne détectent pas d’insuffisances graves, sous réserve du respect des conditions énoncées à l’article 145, paragraphe 7, du *règlement portant dispositions communes*. Dans notre *rapport annuel relatif à 2021*²⁴, nous avons relevé qu’à la fin de celui-ci, aucune

²⁴ Rapport annuel relatif à 2021, point 1.44.

correction nette n'avait été imposée aux États membres dans le domaine de la cohésion pour la période 2014-2020. À la fin de 2022, la Commission n'avait encore appliqué aucune correction financière nette dans ce domaine (voir point **6.71**).

1.42. Nous avons examiné si, à la fin de 2022, la Commission – plus précisément les principales directions générales chargées de gérer les dépenses de cohésion, à savoir celle de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) et celle de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) – avait présenté des informations sur les corrections financières nettes en cours. La DG REGIO a indiqué qu'elle n'avait pas encore appliqué de correction financière nette. Selon le RAA de la DG EMPL, les conditions pour appliquer des corrections financières nettes semblaient être réunies dans un cas, et une procédure en ce sens pourrait être lancée en 2023 (voir point **6.72**).

Informations communiquées sur la procédure de sauvegarde de l'état de droit

1.43. À la suite de notre recommandation formulée dans le [rapport annuel](#)²⁵ de l'année passée, les DG REGIO et EMPL ont inclus, dans leurs RAA respectifs relatifs à 2022, une synthèse sur l'état d'avancement de la mise en œuvre par la Commission du [règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE](#) (voir point **6.77**).

²⁵ [Ibidem](#), recommandation n° 5.6.

Nous communiquons les cas de fraude présumée au Parquet européen et à l'OLAF

1.44. Une *fraude* est tout(e) acte ou omission intentionnel(le) relatif(ve) à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ainsi qu'à la non-communication des informations requises et à l'utilisation indue de fonds de l'UE²⁶. La fraude a pour effet de porter (potentiellement) atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

1.45. La responsabilité première en matière de prévention et de détection de fraudes incombe à la fois à la direction d'une entité et aux responsables de sa gouvernance. En vertu de l'article 325 du [TFUE](#), l'UE et les États membres sont tenus de combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

1.46. En qualité d'auditeur externe de l'UE, nous ne sommes pas mandatés pour enquêter sur les cas de fraude présumée portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Nous tenons compte du risque de fraude avant de lancer des audits (voir points [\(31\)](#) à [\(33\)](#) de l'[annexe 1.1](#)) et nous revoyons nos procédures régulièrement.

1.47. Nous transmettons au Parquet européen tous les cas d'infraction pénale présumée relevant de sa compétence et impliquant des États membres participants, et nous communiquons à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) tous les cas de fraude, de corruption ou d'autre activité illégale présumées qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Ces cas présumés peuvent être détectés dans le cadre de nos travaux d'audit (y compris les audits de la performance) ou sur la base d'informations qui nous sont directement adressées par des tiers. Le Parquet européen et l'OLAF examinent ensuite ces cas, décident ou non de lancer une enquête pénale (s'il s'agit du Parquet européen) ou administrative (s'il s'agit de l'OLAF) et coopèrent si nécessaire avec les autorités des États membres. Depuis mars 2022, nous transmettons les cas de fraude présumée simultanément à la fois au Parquet européen et à l'OLAF lorsqu'ils relèvent de la compétence des deux organes.

²⁶ Article 3 de la [directive \(UE\) 2017/1371](#) relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (ci-après «la directive PIF»).

1.48. En 2022, nous avons communiqué à l'OLAF 14 cas (contre 15 cas en 2021) de fraude présumée relevés lors de nos travaux d'audit sur les dépenses de 2021. Ces transmissions d'informations ont déjà donné lieu à l'ouverture de deux enquêtes par l'OLAF. Parallèlement, nous avons signalé au Parquet européen six de ces cas, ce qui a donné lieu à l'ouverture de trois enquêtes par cette entité. Lors de nos travaux d'audit sur les dépenses de 2022, nous avons déjà recensé 14 cas de fraude présumée.

1.49. Les cas les plus fréquents d'actes frauduleux ou criminels présumés étaient: la création artificielle des conditions à remplir pour obtenir un financement de l'UE; l'utilisation de subventions à des fins non autorisées; la déclaration de coûts ne respectant pas les critères d'éligibilité, ainsi que des irrégularités dans les marchés publics. L'OLAF déclare avoir formulé des recommandations visant au recouvrement d'un total de 541,8 millions d'euros à la suite des enquêtes clôturées fondées sur des informations recueillies dans le cadre de nos travaux d'audit entre 2011 et 2022.

1.50. Dans le présent rapport annuel, nous faisons état non seulement des cas communiqués au Parquet européen et à l'OLAF, mais aussi de la manière dont la Commission et les États membres ont mis en œuvre leurs stratégies relatives au risque de fraude. Au **chapitre 5**, nous indiquons que la justification au regard des risques d'irrégularités et de fraude – requise en vertu de l'article 181, paragraphe 4, point a), du [règlement financier](#) – faisait défaut dans la décision relative aux contributions forfaitaires (voir points **5.29** et **5.30**). Au **chapitre 6**, nous signalons que, malgré des améliorations, les autorités d'audit continuent de ne pas traiter suffisamment le risque de fraude (voir points **6.55** et **6.56**) et que les autorités des États membres ne notifient pas dûment les cas de fraude présumée dans le système de gestion des irrégularités (IMS – *Irregularity Management System*) (voir points **6.57** et **6.58**).

1.51. Nous couvrons aussi la fraude dans des audits distincts. Nous avons terminé notre audit sur les conflits d'intérêts dans la gestion partagée (dans les domaines de la PAC et de la politique de cohésion)²⁷. Nous avons aussi assuré un suivi des recommandations formulées dans notre [rapport spécial](#) sur la fraude au détriment des dépenses de cohésion²⁸ (voir point **6.62**). Lors de ce suivi, nous avons constaté que

²⁷ [Rapport spécial 06/2023](#) intitulé «Conflits d'intérêts et dépenses agricoles et de cohésion de l'UE – Un cadre de prévention bien en place, non sans failles dans les mesures de transparence et de détection».

²⁸ [Rapport spécial 06/2019](#) intitulé «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination».

certaines faiblesses persistent encore, en particulier que la Commission n'a pas encore publié d'orientations spécifiques sur les mesures de lutte contre la fraude pour la période 2021-2027 et qu'elle n'a pas pris de mesures pour diffuser régulièrement les meilleures pratiques. En outre, six États membres n'ont pas encore adopté de stratégie nationale antifraude. De plus, nous couvrons les risques spécifiques liés à la fraude dans nos audits sur les systèmes de contrôle mis en place par la Commission et par les États membres pour la FRR.

Conclusions

1.52. Le présent chapitre vise à étayer l'opinion d'audit présentée dans la déclaration d'assurance. Nous faisons état des résultats d'audit correspondants aux points **1.53** et **1.54**.

Résultats d'audit

1.53. Nous estimons, en conclusion, que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives.

1.54. En ce qui concerne la régularité des opérations, nous estimons, en conclusion, que les opérations de recettes étaient exemptes d'erreur significative. Pour ce qui est des dépenses, nos résultats d'audit font apparaître que le niveau d'erreur estimatif a augmenté par rapport à celui constaté l'année précédente, passant de 3,0 % à 4,2 %. Cette hausse est essentiellement imputable à la rubrique 2 («Cohésion, résilience et valeurs») du CFP. Nous concluons que les dépenses à haut risque (essentiellement fondées sur des remboursements) présentaient un niveau d'erreur significatif. Cette année, la part des dépenses à haut risque dans la population que nous avons examinée a encore augmenté pour atteindre 66,0 % et reste donc considérable.

1.55. Le niveau d'erreur (à savoir le risque au moment du paiement) estimé par la Commission et présenté dans son rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022 est de 1,9 %, ce qui est nettement inférieur à la fourchette que nous avons calculée.

1.56. Des limitations dans les vérifications *ex post* effectuées par la Commission et par les États membres dans les rubriques 1, 2 et 6 du CFP ont une incidence sur le risque au moment du paiement présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance et, par suite, sur l'évaluation du risque faite par la Commission. Notre examen des informations de la Commission sur les corrections financières et les recouvrements montre que celle-ci a amélioré la présentation des données concernées, pour donner suite à l'observation y afférente formulée dans notre rapport annuel relatif à 2021.

Annexes

Annexe 1.1 – Approche et méthodologie d’audit

- 1) La présente annexe décrit notre approche et notre méthodologie pour auditer la fiabilité des comptes et la régularité des opérations de recettes et de dépenses (à savoir les dépenses budgétaires) sous-jacentes au titre du cadre financier pluriannuel (CFP). Notre approche d’audit concernant les dépenses relevant de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui est différente et temporaire, est présentée au **chapitre 11**.
- 2) Cette annexe fait également référence aux principales différences entre notre approche d’audit et la façon dont la Commission estime le niveau des irrégularités et en fait état dans le cadre de ses fonctions de gestionnaire du budget de l’UE. À cet effet, nous indiquons clairement comment nous:
 - extrapolons les erreurs décelées et structurons nos travaux d’audit en suivant les rubriques du CFP (voir point [\(12\)](#) ci-après);
 - appliquons les règles nationales et celles de l’UE (voir point [\(15\)](#) ci-après);
 - quantifions les erreurs en matière de marchés publics (voir point [\(27\)](#) ci-après).
- 3) Notre approche et notre méthodologie d’audit sont conformes aux normes internationales d’audit et garantissent que nos opinions d’audit sont étayées par suffisamment d’éléments probants appropriés. Notre méthodologie d’audit est disponible sur notre [site internet](#). Dans le cadre de notre planification, nous prenons en considération le risque que des erreurs surviennent (risque inhérent) et le risque que des erreurs ne soient pas prévenues ou détectées et corrigées (risque de non-contrôle).

PARTIE 1 – Approche d’audit pour la fiabilité des comptes

- 4) Nous examinons les comptes consolidés de l’UE afin de déterminer leur fiabilité. Ces derniers comprennent:
 - a) les états financiers consolidés;
 - b) les états sur l’exécution budgétaire.

- 5) Les comptes consolidés doivent présenter correctement, dans tous leurs aspects significatifs:
 - a) la situation financière de l'Union européenne à la fin de l'exercice;
 - b) le résultat de ses opérations et ses flux de trésorerie;
 - c) les variations de l'actif net pour l'exercice clôturé.
- 6) Lors de nos travaux d'audit, nous:
 - a) évaluons l'environnement de contrôle comptable;
 - b) vérifions le bon fonctionnement des procédures comptables clés et des procédures de clôture de fin d'année;
 - c) analysons la cohérence et la vraisemblance des principales données comptables;
 - d) effectuons des analyses et des rapprochements des comptes et/ou des soldes;
 - e) réalisons des vérifications de détail, fondées sur des échantillons représentatifs, concernant les engagements, les paiements et des éléments spécifiques du bilan;
 - f) utilisons les travaux d'autres auditeurs, dans la mesure du possible et conformément aux normes internationales d'audit. C'est notamment le cas pour l'audit des activités de prêt et d'emprunt gérées par la Commission pour lesquelles des certificats d'audit externes sont disponibles.

PARTIE 2 – Approche d'audit concernant la régularité des opérations

- 7) Aux fins de nos travaux sur le budget général, les opérations sous-jacentes comportent les paiements enregistrés dans les comptes budgétaires de l'UE, ainsi que les recettes et dépenses figurant dans le compte de résultat de l'UE.
- 8) L'approche d'audit que nous utilisons pour évaluer si les opérations de dépenses sous-jacentes aux comptes sont conformes aux règles et règlements de l'UE consiste à se fonder essentiellement sur la réalisation de tests directs relatifs à la conformité sur un échantillon représentatif d'opérations sélectionnées de façon aléatoire. Ces travaux peuvent être complétés par un examen d'une sélection de systèmes de gestion et de contrôle.

Examen des systèmes de gestion et de contrôle

- 9) La Commission, les autres institutions et organes de l'UE, les autorités des États membres ainsi que les pays et régions bénéficiaires mettent en place des systèmes de contrôle pour gérer les risques budgétaires ainsi que pour superviser et garantir la régularité des opérations. Chaque année, nous examinons une sélection de systèmes de gestion et de contrôle pour recenser les points à améliorer. En outre, les résultats de ces travaux contribuent à notre évaluation des risques (voir points (11) et (29)).
- 10) Nous présentons les résultats de nos travaux sur les systèmes, ainsi que des recommandations d'amélioration aux **chapitres 4 à 10**.

Sélection des opérations et tests sur celles-ci

- 11) Pour la population globale des dépenses de l'UE, nous déterminons la taille totale de l'échantillon en classant celles-ci dans les catégories que sont la population à faible risque (essentiellement des dépenses fondées sur des droits) et la population à haut risque (essentiellement des dépenses fondées sur des remboursements).
- 12) Nous organisons nos travaux d'audit et faisons état de leurs résultats en suivant les différentes rubriques du CFP, conformément à la structure du budget décidée par le législateur. Pour chaque rubrique du CFP, nous déterminons la taille de l'échantillon sur la base du montant des dépenses acceptées qui y figurent, de la catégorie dans laquelle les dépenses sont classées en fonction du niveau de risque et du fait que nous présentons ou non une appréciation spécifique. À cet effet, nous utilisons un modèle d'assurance qui s'appuie sur notre évaluation des risques et nous tenons compte du niveau d'assurance qui peut être obtenu des systèmes de gestion et de contrôle.
- 13) Pour chaque rubrique du CFP pour laquelle nous fournissons une appréciation spécifique (**chapitres 5 à 7 et 10**), nous testons un échantillon représentatif d'opérations afin de fournir un «niveau d'erreur estimatif» (NEE) pour la rubrique en cause.
- 14) Nous utilisons la méthode du sondage en unités monétaires (MUS ou *monetary unit sampling*) pour sélectionner des déclarations ou des paiements et, à un niveau inférieur, des éléments individuels d'une opération (par exemple les factures liées à un projet ou les parcelles figurant dans une demande introduite par un agriculteur).

- 15) Pour chaque opération sélectionnée, nous déterminons si la demande de paiement ou le paiement a été effectué(e) pour la destination approuvée dans le budget et prévue par la législation, ainsi que conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables. Notre évaluation tient dûment compte de l'interprétation du droit national et de celui de l'UE par les instances judiciaires nationales ou par les organes nationaux indépendants et faisant autorité, ainsi que par la Cour de justice de l'Union européenne.
- 16) Nous examinons comment le montant de la demande ou du paiement a été calculé (pour les demandes plus importantes, en nous basant sur une sélection représentative de l'ensemble des éléments de l'opération). Cela signifie que la Cour suit le cheminement de l'opération depuis les comptes budgétaires jusqu'au bénéficiaire final (par exemple l'exploitant agricole ou l'organisateur d'une formation ou d'un projet d'aide au développement), en effectuant des tests de conformité à chaque niveau.
- 17) Lorsque nous effectuons des tests sur les opérations liées aux recettes (voir **chapitre 4**), notre examen relatif aux ressources propres fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée et sur le RNB porte au départ sur les agrégats macroéconomiques qui constituent la base de leur calcul. Pour ce qui est de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, nous examinons le processus visant à établir les données prévisionnelles, étant donné que les États membres ne fourniront leurs premières estimations statistiques qu'en 2023. Nous examinons les contrôles effectués par la Commission concernant ces contributions des États membres jusqu'à ce qu'elles soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et les flux des droits, également jusqu'à ce que ces derniers soient perçus et enregistrés par la Commission.
- 18) Nous examinons les dépenses à la fois au moment où elles ont été exposées par les bénéficiaires finals de fonds de l'UE pour entreprendre des activités et au moment où la Commission les a ensuite acceptées (ci-après les «*dépenses acceptées*»). Cela s'applique pour toutes les catégories de paiements (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Dans la pratique, cela signifie que notre population d'opérations couvre les paiements intermédiaires et finals. Nous n'examinons pas les préfinancements au moment où ils ont été versés, mais plutôt au moment où:

- a) le destinataire final des fonds de l'UE (par exemple un agriculteur, un institut de recherche ou une entreprise qui réalise des travaux ou fournit des services dans le cadre d'un marché public) a produit des éléments probants attestant leur utilisation;
 - b) la Commission (ou l'autre institution ou organisme qui gère les fonds de l'UE) a accepté l'utilisation finale des fonds en procédant à l'apurement de l'avance.
- 19) Les modifications apportées à la législation relative à la «Cohésion» pour le CFP précédent (2014-2020) ont eu un impact sur ce que la Commission considère comme des «dépenses acceptées» dans ce domaine. Depuis 2017, la population que nous examinons pour cette (sous-)rubrique du CFP comporte des dépenses inscrites dans les comptes acceptés annuellement par la Commission. Cela signifie que nous testons des opérations pour lesquelles les États membres sont censés avoir mis en œuvre toutes les mesures pertinentes pour corriger les erreurs qu'ils ont eux-mêmes détectées. L'objectif de nos tests sur les opérations dans le domaine de la cohésion est non seulement de contribuer à la déclaration d'assurance 2022, mais aussi d'examiner les travaux des autorités d'audit et de formuler une conclusion sur la fiabilité du principal indicateur de régularité communiqué par la Commission pour ce domaine, à savoir le taux d'erreur résiduel.
- 20) Notre échantillon d'audit est conçu de manière à permettre d'estimer le niveau d'erreur concernant les dépenses prises dans leur ensemble et non les opérations individuelles (par exemple un projet particulier). Il ne faut pas considérer que les taux d'erreur relevés pour les éléments de coût sélectionnés représentent une conclusion relative aux opérations correspondantes, mais plutôt qu'ils contribuent directement au niveau d'erreur global concernant les dépenses de l'UE prises dans leur ensemble.
- 21) Nous ne contrôlons pas d'opérations dans tous les États membres, pays et régions *bénéficiaires* pour une année donnée. Il se peut que nous désignions de façon nominative certains États membres, pays et/ou régions bénéficiaires, mais cela ne signifie pas que les exemples ne se produisent pas ailleurs. Ces exemples ne constituent pas une base permettant de tirer des conclusions sur les États membres, pays et/ou régions bénéficiaires spécifiquement concernés.

- 22) Nous examinons si nous pouvons utiliser de façon efficiente les contrôles portant sur la régularité réalisés précédemment par d'autres auditeurs. Conformément aux normes internationales d'audit, si nous souhaitons utiliser les résultats de ces contrôles lors de nos travaux d'audit, nous évaluons l'indépendance et les compétences de ces autres auditeurs, ainsi que l'étendue et le caractère adéquat de leurs travaux.
- 23) En ce qui concerne la partie de la population que nous avons examinée concernant les agences et entreprises communes de l'UE, nous utilisons les résultats des travaux d'audit réalisés pour nos rapports annuels spécifiques portant respectivement sur ces agences²⁹ et entreprises communes³⁰.

Évaluation des résultats des tests sur les opérations

- 24) D'après notre définition, une «erreur» correspond à un montant de dépenses qui n'auraient pas dû être financées par le budget de l'UE. Les erreurs se produisent lorsque l'argent n'est pas employé conformément à la législation applicable de l'UE ou aux règles nationales spécifiques.
- 25) Une erreur peut porter sur l'intégralité ou sur une partie du montant concerné par une opération individuelle. Nous vérifions si les différentes erreurs sont quantifiables ou non quantifiables, c'est-à-dire s'il est possible de mesurer la part du montant examiné qui est concernée par l'erreur.
- 26) Les erreurs qui sont détectées et corrigées indépendamment de nos vérifications et avant celles-ci sont exclues du calcul de l'erreur, étant donné que leur détection et leur correction démontrent que les systèmes de gestion et de contrôle ont fonctionné efficacement.
- 27) Il se peut que nos critères pour la quantification des [erreurs en matière de marchés publics](#) diffèrent de ceux utilisés par la Commission ou par les États membres. Nous ne quantifions que les infractions graves aux règles sur les marchés publics. Lorsque les erreurs portent sur des marchés publics, nous ne les quantifions comme des erreurs qui concernent 100 % du paiement que si ces violations ont empêché la meilleure offre de remporter l'appel et, de ce fait, rendent inéligibles toutes les dépenses effectuées dans le cadre du marché en

²⁹ [Rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2021.](#)

³⁰ [Rapport annuel sur les entreprises communes de l'UE relatif à l'exercice 2021.](#)

cause. Contrairement à la Commission³¹, nous n'utilisons pas de taux forfaitaires pour les différents types de violation des règles sur les marchés publics. Nous fondons notre quantification des erreurs en matière de marchés publics sur les montants des dépenses inéligibles figurant dans les opérations examinées.

- 28) Pour les rubriques du CFP pour lesquelles nous fournissons une appréciation spécifique, ainsi que pour les recettes et pour l'ensemble du budget de l'UE, nous présentons un «niveau d'erreur estimatif» (NEE), qui ne tient compte que des erreurs quantifiables et est exprimé sous la forme d'un pourcentage. Les violations quantifiables de règlements, de règles, de dispositions contractuelles ou de conditions d'octroi de subvention en vigueur sont des exemples d'erreurs. Nous estimons également la limite inférieure (LIE) et la limite supérieure (LSE) du niveau d'erreur.
- 29) Nous ne fondons plus notre déclaration d'assurance uniquement sur notre estimation globale du niveau d'erreur. Depuis 2016, nous recensons les domaines à faible risque du budget de l'UE, pour lesquels nous prévoyons de relever un niveau d'erreur non significatif dans les dépenses acceptées, ainsi que les domaines à haut risque, pour lesquels nous partons de l'hypothèse que le niveau d'erreur sera élevé. À cet effet, nous tenons compte, en plus du risque inhérent et du risque de non-contrôle, de notre évaluation des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que des résultats d'audits précédents. À titre d'exemple, en nous appuyant sur l'expérience acquise lors de nos audits précédents, nous considérons comme à haut risque certaines dépenses, fondées sur des droits, qui relèvent du développement rural dans la rubrique 3 du CFP ainsi que les autres dépenses de fonctionnement (à savoir celles non liées aux rémunérations) de la rubrique 7 du CFP. Opérer cette distinction nous permet de déterminer de la façon la plus efficiente possible si les erreurs significatives détectées sont «généralisées» (voir point (37)) ci-après).
- 30) Notre approche ne vise pas à collecter des données sur la fréquence d'erreur au sein de la population prise dans son ensemble. Les chiffres présentés concernant le nombre d'erreurs détectées dans une rubrique du CFP ou dans des dépenses gérées par une DG ou effectuées dans un État membre donné ne doivent donc pas être considérés comme une indication de la fréquence d'erreur dans les opérations financées par l'UE ou dans les différents États membres.

³¹ Décision C(2019) 3452 de la Commission du 14.5.2019, qui comporte une annexe établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

PARTIE 3 – Procédures d’audit concernant la fraude

- 31) Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes consolidés présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des exigences de la législation de l’Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs.
- 32) Nous concevons et mettons en œuvre des procédures d’audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Les anomalies et non-conformités significatives procédant d’une fraude sont plus difficiles à détecter que celles qui résultent d’une erreur, car la fraude peut s’accompagner de collusion, d’établissement de faux, d’omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne. Le risque de non-détection de ces anomalies et non-conformités est donc plus élevé.
- 33) Si nous avons des raisons de soupçonner une activité frauduleuse, nous en informons le Parquet européen et l’OLAF, en fonction de leurs compétences.

PARTIE 4 – La déclaration d’assurance – Formulation de notre opinion d’audit

- 34) Nous fondons notre opinion sur suffisamment d’éléments probants pertinents et fiables concernant la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes consolidés de l’UE. Pour obtenir ces éléments probants, nous effectuons des tests sur les opérations et examinons les systèmes de gestion et de contrôle, puis nous faisons état des résultats de ces travaux dans les **chapitres 4 à 10**. Ils nous permettent d’aboutir à une opinion éclairée, par laquelle nous indiquons si les erreurs touchant la population sont supérieures ou inférieures au seuil de signification.
- 35) Le niveau de 2,0 % sert de seuil de signification en vue de la formulation de notre opinion. Nous tenons également compte de la nature et du contexte des erreurs, des montants concernés par celles-ci et d’autres informations disponibles.
- 36) Lorsque nous relevons un niveau d’erreur significatif et déterminons son impact sur notre opinion d’audit, nous devons établir si les erreurs ou l’absence d’éléments probants sont «généralisées»³². Lorsque les erreurs sont significatives et généralisées, nous émettons une opinion défavorable.

³² Norme internationale d’audit (révisée) ISA 705 intitulée *Modifications to the Opinion in the Independent Auditor’s Report*.

- 37) Une erreur et/ou une absence d'éléments probants sont «généralisées» si, selon le jugement de l'auditeur, elles ne sont pas circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques des états financiers (c'est-à-dire lorsqu'elles sont omniprésentes dans les comptes ou dans les opérations testées). Même si elles sont circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques des états financiers, elles sont toujours généralisées si elles concernent ou pourraient concerner une part substantielle des états financiers ou ont trait à des informations fondamentales pour la compréhension, par l'utilisateur, des états financiers.

PARTIE 5 – Lien entre les opinions d'audit sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations

- 38) En vertu des normes internationales d'audit³³, lorsque les auditeurs formulent des opinions d'audit à la fois sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers, une opinion modifiée sur la régularité des opérations ne donne pas lieu, en soi, à une opinion modifiée sur la fiabilité des comptes.

³³ Paragraphe 16 de la norme ISSAI 4000.

Chapitre 2

Gestion budgétaire et financière

Table des matières

	Points
Introduction	2.1.
La gestion budgétaire et financière en 2022	2.2. - 2.26.
Le niveau d'exécution du budget de l'UE a été élevé tant pour les engagements que pour les paiements	2.2. - 2.17.
En 2022, la plupart des crédits d'engagement ont été utilisés	2.4. - 2.5.
Les crédits de paiement définitifs ont été utilisés presque intégralement	2.6. - 2.7.
L'absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 s'est poursuivie en 2022, quoiqu'à un rythme plus lent qu'en 2021 et 2020	2.8. - 2.9.
La Commission a engagé davantage de ressources provenant des Fonds en gestion partagée de 2021-2027 relevant du RPDC, mais l'approbation tardive des programmes des États membres s'est traduite par un faible niveau de paiement	2.10. - 2.12.
Plusieurs instruments de financement de l'UE ont été utilisés pour répondre à l'urgence	2.13. - 2.17.
La mise en œuvre de NextGenerationEU s'est accélérée en 2022, mais moins vite que prévu	2.18. - 2.22.
Les engagements restant à liquider provenant du budget de l'UE et de NextGenerationEU ont atteint un montant record de 453 milliards d'euros	2.23. - 2.26.
Risques et difficultés	2.27. - 2.57.
La dette et l'exposition de l'UE ont augmenté en 2022	2.27. - 2.39.
Forte hausse des coûts de financement de la dette de l'UE par l'emprunt	2.27. - 2.31.
Le budget est globalement plus exposé, principalement en raison des prêts supplémentaires au titre de la FRR et de SURE	2.32. - 2.37.
Le fonds commun de provisionnement a vu ses actifs augmenter en 2022	2.38. - 2.39.
La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine augmente les risques financiers pour les futurs budgets de l'UE	2.40. - 2.44.

La mise en œuvre concomitante de plusieurs instruments, conjuguée aux retards pris pour certains d'entre eux, accentue le risque de voir des États membres passer à côté de financements	2.45. - 2.49.
L'inflation élevée a un impact sur le budget de l'UE	2.50. - 2.57.
L'inflation élevée réduit le pouvoir d'achat du budget de l'UE et donc sa taille réelle	2.52. - 2.56.
L'inflation élevée modifie le poids des différentes sources de recettes de l'UE	2.57.
Conclusions et recommandations	2.58. - 2.66.
Conclusions	2.58. - 2.66.
Recommandations	

Introduction

2.1. Le présent chapitre fait état des principales questions de gestion budgétaire et financière relatives au budget 2022 de l'UE et au financement supplémentaire apporté par l'instrument *NextGenerationEU*¹. Nous traitons également ici la question des risques et des difficultés détectés sur les plans budgétaire et financier auxquels l'UE pourrait être confrontée au cours des prochaines années. Ce chapitre repose sur notre examen de l'exécution du budget de l'UE ainsi que sur l'étude des documents publiés par la Commission et d'autres parties prenantes. Il tient compte aussi des travaux réalisés pour notre rapport annuel, nos rapports spéciaux, nos documents d'analyse et nos avis.

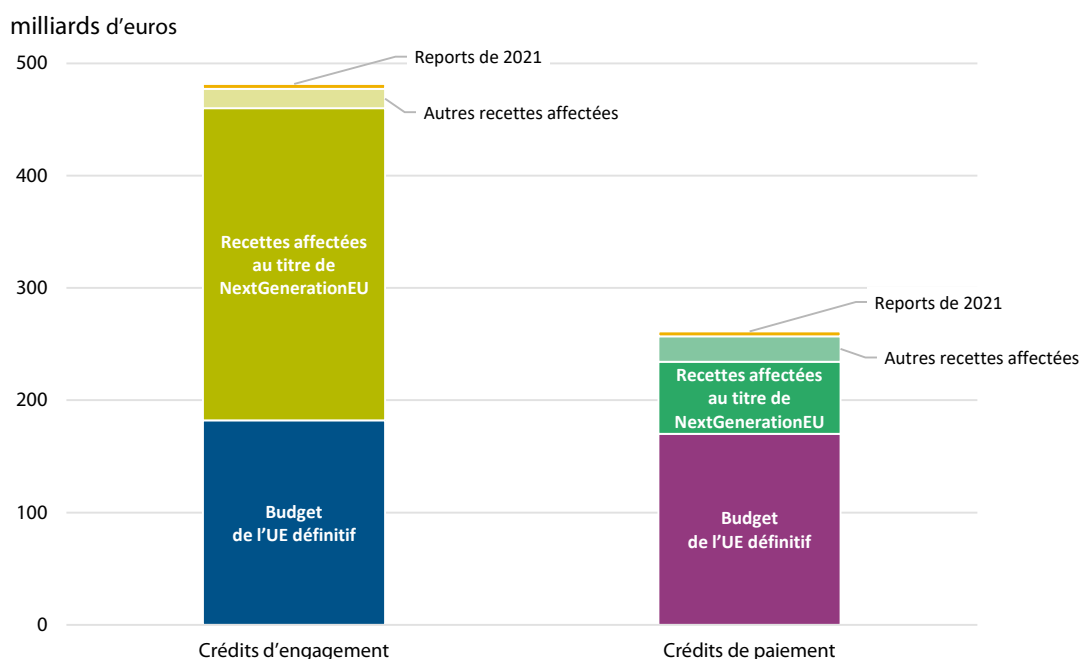
¹ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil.

La gestion budgétaire et financière en 2022

Le niveau d'exécution du budget de l'UE a été élevé tant pour les engagements que pour les paiements

2.2. Dans cette section, nous analysons la manière dont le budget de l'UE a été exécuté en 2022, deuxième exercice du *cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027*². La *figure 2.1* présente une vue d'ensemble des crédits budgétaires de l'UE disponibles pour les dépenses, y compris les subventions au titre de NextGenerationEU.

Figure 2.1 – Vue d'ensemble des crédits budgétaires de l'UE disponibles pour les dépenses en 2022, y compris les subventions au titre de NextGenerationEU



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022.

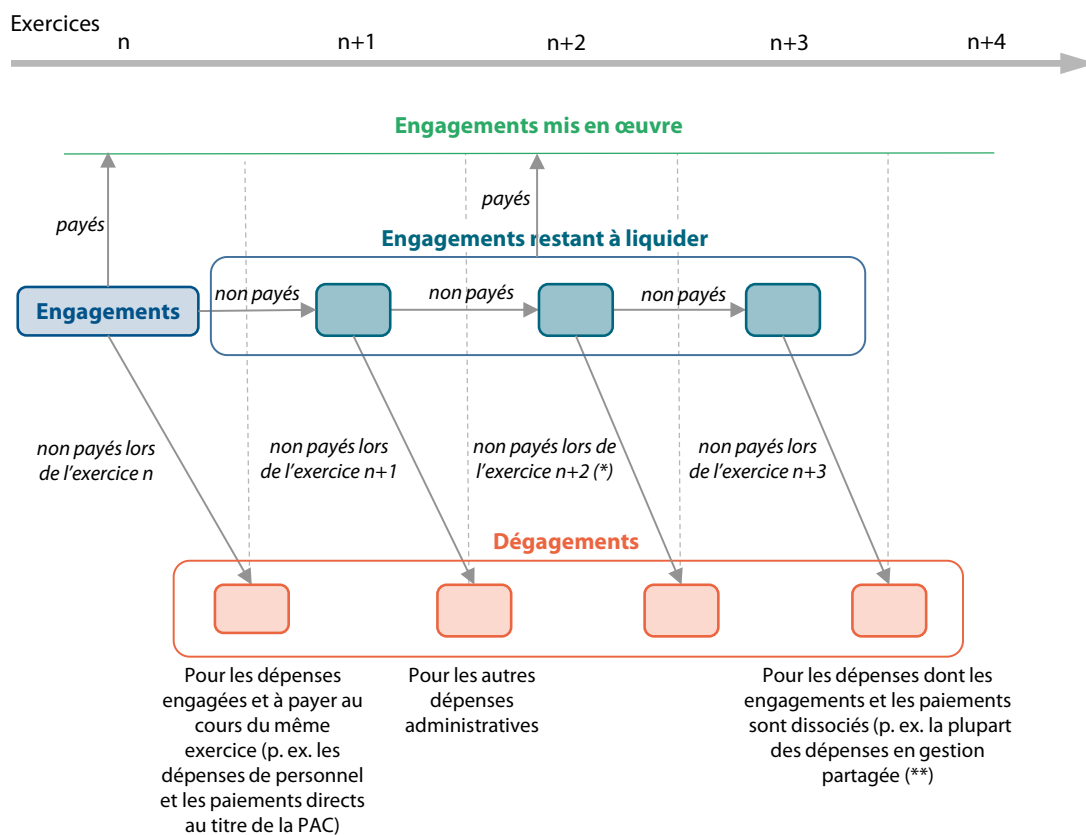
2.3. Nous excluons de cet examen les dépenses financées par des *reports* de crédits ainsi que les *recettes affectées*, parce qu'elles ne font pas partie du budget adopté et qu'elles sont régies par des règles différentes. Toutefois, en ce qui concerne les

² Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil (ci-après le «règlement CFP»).

recettes affectées, notre analyse couvre également les montants supplémentaires provenant de l'instrument NextGenerationEU (en l'occurrence le volet «*subventions*» de la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)*³ et les compléments financiers aux programmes de financement existants du CFP), mais exclut la composante «prêts» de la FRR, qui reste distincte du budget de l'UE. La *figure 2.2* donne une présentation schématique du déroulement de l'exécution des engagements budgétaires.

³ Règlement (UE) 2021/241.

Figure 2.2 – Schéma du déroulement de l'exécution des engagements budgétaires pour l'ensemble du budget de l'UE



Engagements: engagements juridiques d'allouer des fonds pour des activités spécifiques (p. ex. des projets ou des contrats)

Engagements restant à liquider: somme des engagements contractés mais n'ayant pas encore donné lieu à paiement

Dégagements: annulation des engagements restant à liquider une fois la période légale de paiement expirée

(*) Pour le dernier exercice du CFP 2021-2027. En ce qui concerne le Feader pour 2023-2027, la règle n+2 s'applique à l'intégralité de la période.

(**) Les domaines d'intervention, comme les actions extérieures ou la «compétitivité pour la croissance et l'emploi» en gestion directe et indirecte, suivent des schémas différents dans lesquels les engagements sont annulés si les obligations contractuelles ne sont pas remplies.

Source: Cour des comptes européenne.

En 2022, la plupart des crédits d'engagement ont été utilisés

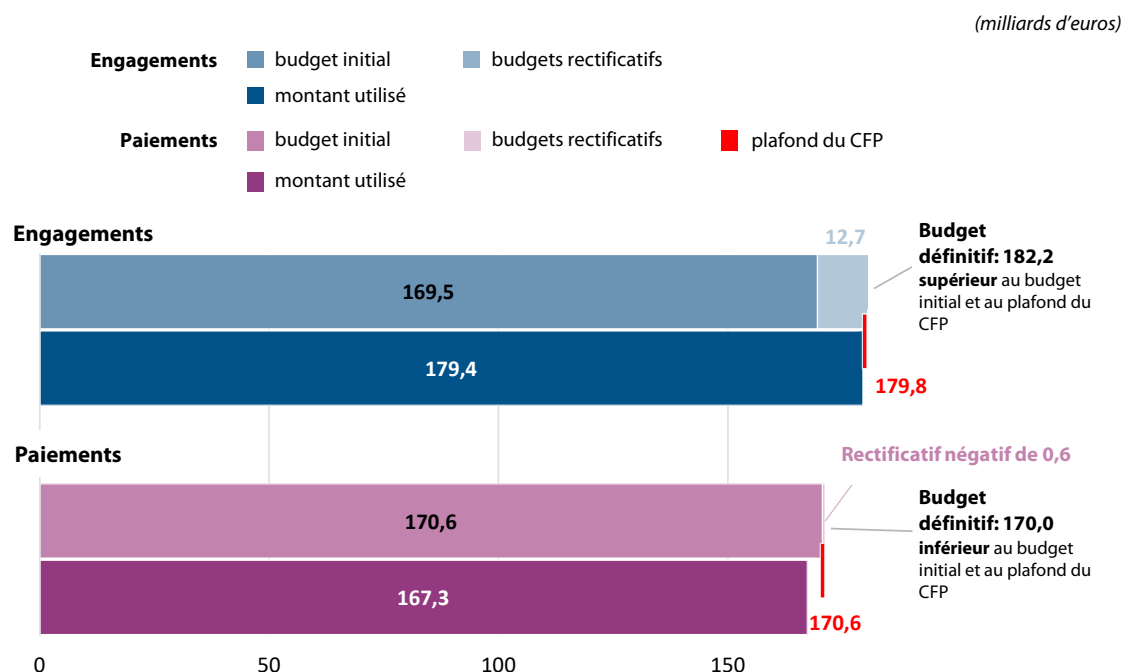
2.4. L'autorité budgétaire a approuvé un budget initial de 169,5 milliards d'euros pour les crédits d'engagement. En cours d'exercice, il y a eu cinq rectificatifs (le montant des crédits d'engagement a été modifié dans trois cas), ce qui a fait passer le budget à 182,2 milliards d'euros. De cette hausse de 12,7 milliards d'euros, 12,2 milliards d'euros correspondaient à un quart des crédits d'engagement relatifs aux Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027 relevant du règlement portant dispositions communes (RPDC)⁴, qui n'avaient pas été utilisés en 2021⁵. Cette pratique est conforme au [règlement CFP](#), qui, en cas d'adoption tardive de nouvelles règles ou de nouveaux programmes, autorise le transfert de telles dotations, en proportions égales, aux budgets annuels des exercices 2022 à 2025.

2.5. Le budget définitif pour les crédits d'engagement de 182,2 milliards d'euros était supérieur au plafond de 179,8 milliards d'euros prévu par le CFP (voir [figure 2.3](#)). Cela s'explique par le recours à des *instruments spéciaux*, tels que l'*instrument de flexibilité*, la *réserve d'ajustement au Brexit*, le *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation* et la *réserve de solidarité et d'aide d'urgence*, pour des montants dépassant les plafonds fixés par le cadre financier septennal (maximum 21,1 milliards d'euros aux prix de 2018 pour le CFP de sept ans). Ces instruments sont utilisés en cas d'événements nouveaux ou imprévus, comme les catastrophes naturelles et les défis migratoires. Au niveau du budget définitif, un total de 179,4 milliards a été engagé au cours de l'exercice 2022, ce qui correspond à une utilisation de plus de 98 % du montant disponible. Les engagements non utilisés (0,1 milliard d'euros) concernaient un programme qui n'a pas été adopté et devait être annulé, de sorte que l'État membre a «perdu» les engagements qui y étaient liés.

⁴ [Règlement \(UE\) 2021/1060](#).

⁵ [Rapport annuel relatif à 2021](#), point 2.8.

Figure 2.3 – L'exécution budgétaire en 2022



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022.

Les crédits de paiement définitifs ont été utilisés presque intégralement

2.6. Le budget initial des crédits de paiement était fixé à 170,6 milliards d'euros. Au cours de l'exercice, l'autorité budgétaire a adopté plusieurs rectificatifs pour ramener finalement ce montant à 170,0 milliards d'euros. Cette réduction nette s'explique par des besoins de paiement moins importants que prévu concernant le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé («L'UE pour la santé»)⁶, en baisse de 0,8 milliard d'euros dans le premier cas et de 0,1 milliard d'euros dans le second. Pour ce qui est du Feader, la diminution des besoins de paiement est due au fait que certains bénéficiaires ont reporté ou abandonné leurs projets face à l'inflation élevée. En outre, dans certains États membres, l'utilisation de fonds relevant de NextGenerationEU pour financer des projets s'est accélérée, alors que la mise en œuvre du Feader ralentissait⁷. Cela étant, la réduction a été partiellement compensée par les besoins de paiement supplémentaires d'autres Fonds en raison de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ainsi que de la hausse de l'inflation et des prix de l'énergie. Des crédits de paiement d'un montant de 0,2 milliard d'euros sont venus renforcer le soutien aux

⁶ Règlement (UE) 2021/522.

⁷ Projet de budget rectificatif n° 5, COM(2022) 351, point 8.

personnes fuyant l'Ukraine et aux États membres les plus touchés⁸, tandis qu'une enveloppe de 0,2 milliard d'euros était affectée aux dépenses administratives et aux pensions⁹. La quasi-totalité des crédits de paiement disponibles dans le budget de l'UE a été utilisée. Les paiements ont atteint 167,3 milliards d'euros, soit 98 % du total des crédits disponibles. Voir [figure 2.3](#).

2.7. Compte tenu des paiements supplémentaires de 71,8 milliards d'euros provenant des recettes affectées (il s'agit principalement de subventions au titre de NextGenerationEU, avec aussi les fonds complémentaires alloués aux programmes de financement du CFP) et de 4,2 milliards d'euros de reports de 2021, les paiements effectués en 2022 se sont élevés à 243,3 milliards d'euros. Le montant total des crédits de paiement s'élevant à 261,3 milliards d'euros, le budget prévu pour les paiements a donc été utilisé à 93 %.

L'absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 s'est poursuivie en 2022, quoiqu'à un rythme plus lent qu'en 2021 et 2020

2.8. Les paiements au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), hors NextGenerationEU, se sont élevés à 64,9 milliards d'euros, en baisse par rapport à 2021 (75,1 milliards d'euros) et à 2020 (72,0 milliards d'euros). Fin 2022, le montant total des paiements effectués au titre des programmes opérationnels des Fonds ESI de la période 2014-2020 a donc atteint 396,1 milliards d'euros, soit 80,4 % de la dotation de 492,6 milliards d'euros. La Commission s'attend à ce que l'essentiel du solde de 96,5 milliards d'euros soit versé d'ici à la fin de 2023¹⁰. Le dernier exercice comptable des Fonds ESI se termine le 30 juin 2024¹¹ et les dernières demandes de paiements intermédiaires doivent être déposées pour le 31 juillet 2024 au plus tard¹². La [figure 2.4](#) présente les taux d'absorption cumulés pour chaque Fonds ESI (hors NextGenerationEU) à la fin de 2022.

⁸ Projet de budget rectificatif n° 3, [COM\(2022\) 262](#), point 3.

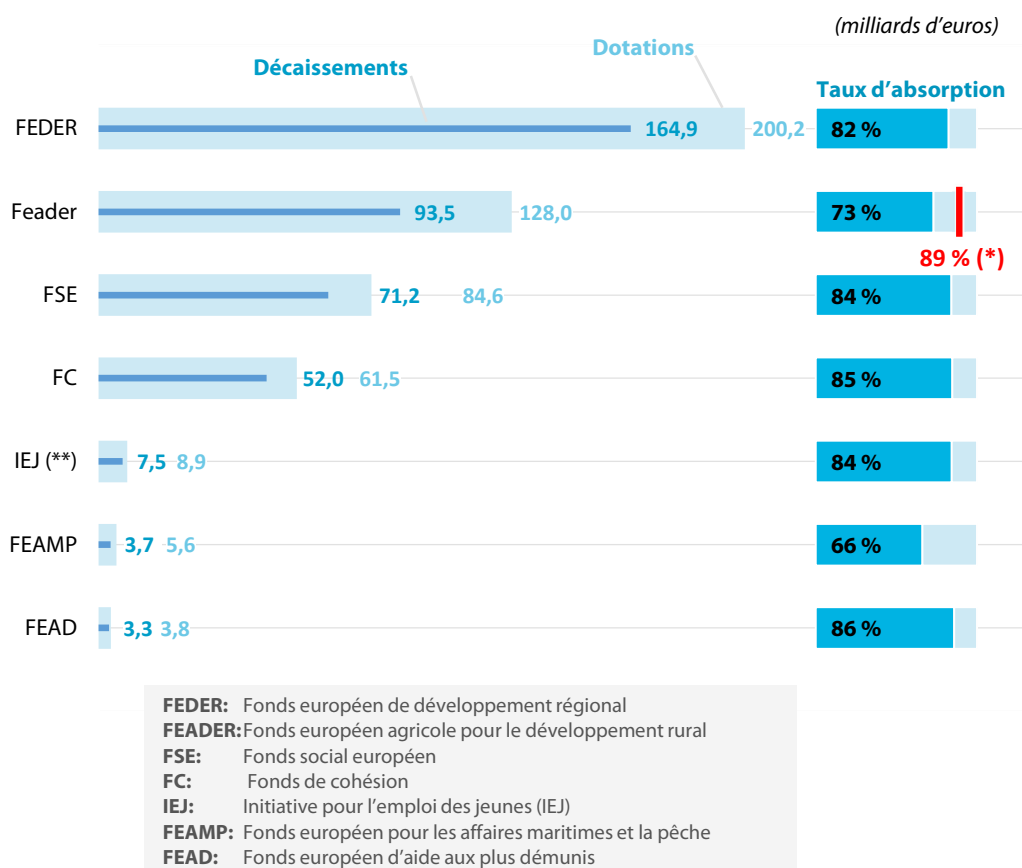
⁹ Projet de budget rectificatif n° 5, [COM\(2022\) 351](#), point 7.

¹⁰ Rapport sur les prévisions à long terme 2023-2027 ([COM\(2022\) 315](#)).

¹¹ Lignes directrices de la Commission concernant la clôture des Fonds ESI ([2021/C 417/01](#)).

¹² Article 135, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) 1303/2013](#).

Figure 2.4 – Absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 (hors NextGenerationEU) à la fin de 2022



(*) Le trait rouge indique le taux d'absorption hors dotations supplémentaires de 28,1 milliards d'euros destinées au Feader au titre du CFP 2021-2027 pour 2021 et 2022. Le Feader a bénéficié de dotations supplémentaires à la suite de l'instauration d'une période transitoire de deux ans, à l'issue de laquelle il a été intégré complètement dans le cadre régissant les plans stratégiques de la politique agricole commune pour la période 2023-2027.

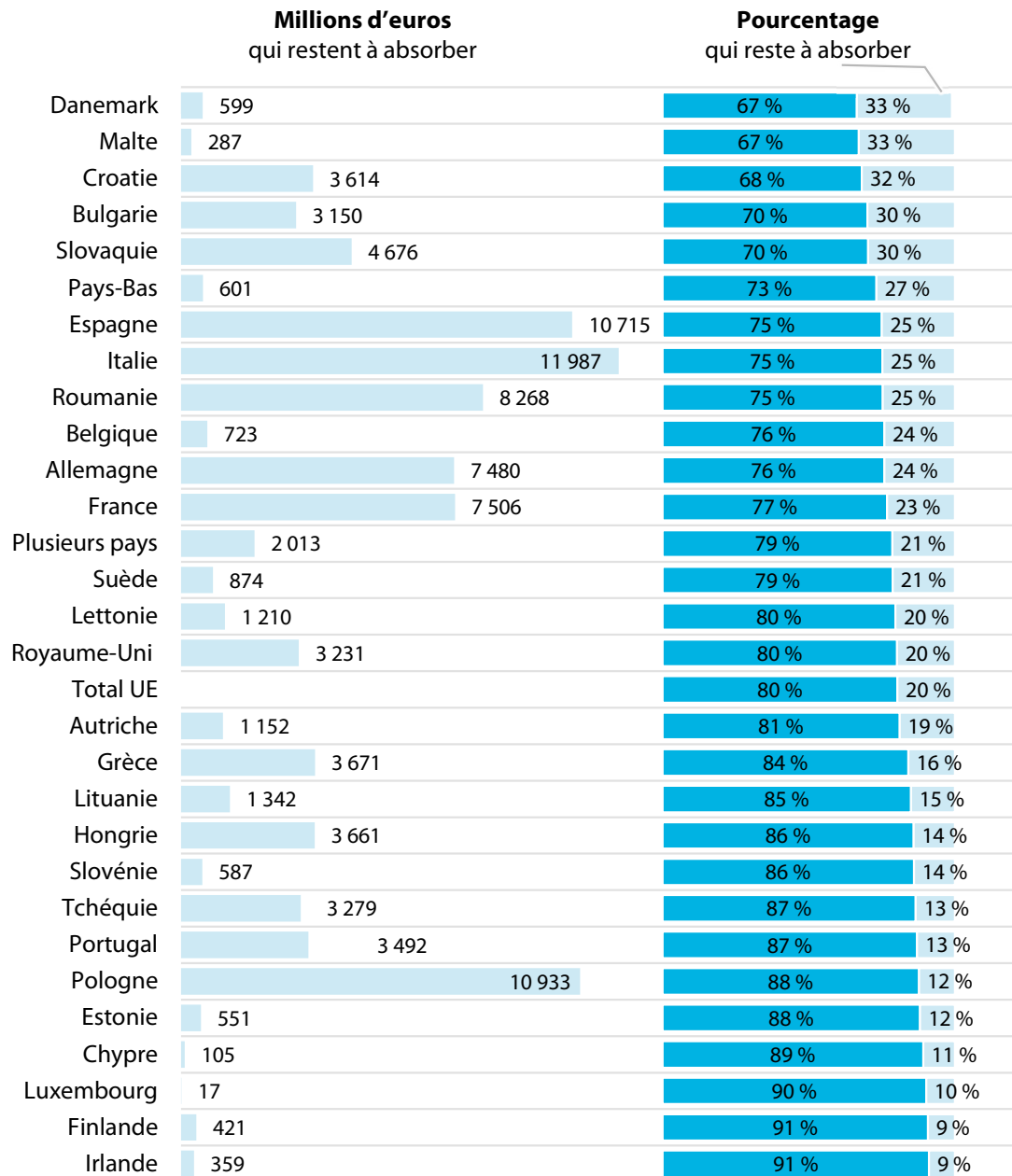
(**) L'IEJ inclut la dotation spécifique allouée au titre du FSE.

Remarque: les différences sont dues aux arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport mensuel d'avancement de la Commission.

2.9. Nous avons relevé d'importantes différences dans le rythme d'absorption des fonds par les États membres. D'une part, 11 États membres avaient perçu, fin 2022, au moins 85 % des montants alloués, dont trois (le Luxembourg, l'Irlande et la Finlande) avaient même atteint, voire dépassé les 90 %. D'autre part, dans trois États membres (le Danemark, Malte et la Croatie), les taux d'absorption étaient inférieurs à 70 %. Voir [figure 2.5](#).

Figure 2.5 – Niveaux d’absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 (hors NextGenerationEU)



Remarque: les montants «à absorber» correspondent aux paiements que les États membres peuvent encore demander à la Commission. Ils ne reflètent pas forcément le degré d’avancement exact de la mise en œuvre des projets dans les États membres. Les différences sont dues aux arrondis.

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

La Commission a engagé davantage de ressources provenant des Fonds en gestion partagée de 2021-2027 relevant du RPDC, mais l’approbation tardive des programmes des États membres s’est traduite par un faible niveau de paiement

2.10. Au début du nouveau CFP, les Fonds en gestion partagée de 2021-2027 relevant du RPDC ont remplacé les Fonds ESI de 2014-2020. Parmi les principales modifications apportées, citons: le regroupement de trois Fonds dans le Fonds social européen plus (FSE+)¹³; la mise en place du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l’aquaculture (Feampa)¹⁴ en remplacement du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP); la création du Fonds pour une transition juste (FTJ)¹⁵ afin de soutenir la diversification et la reconversion économiques des territoires durement touchés par la transition vers la neutralité climatique. Le Feader a continué d’être régi par le RPDC jusqu’en 2022¹⁶. Depuis 2023, il relève du nouveau règlement relatif à la politique agricole commune (PAC)¹⁷. Voir *figure 2.6*.

¹³ Règlement (UE) 2021/1057.

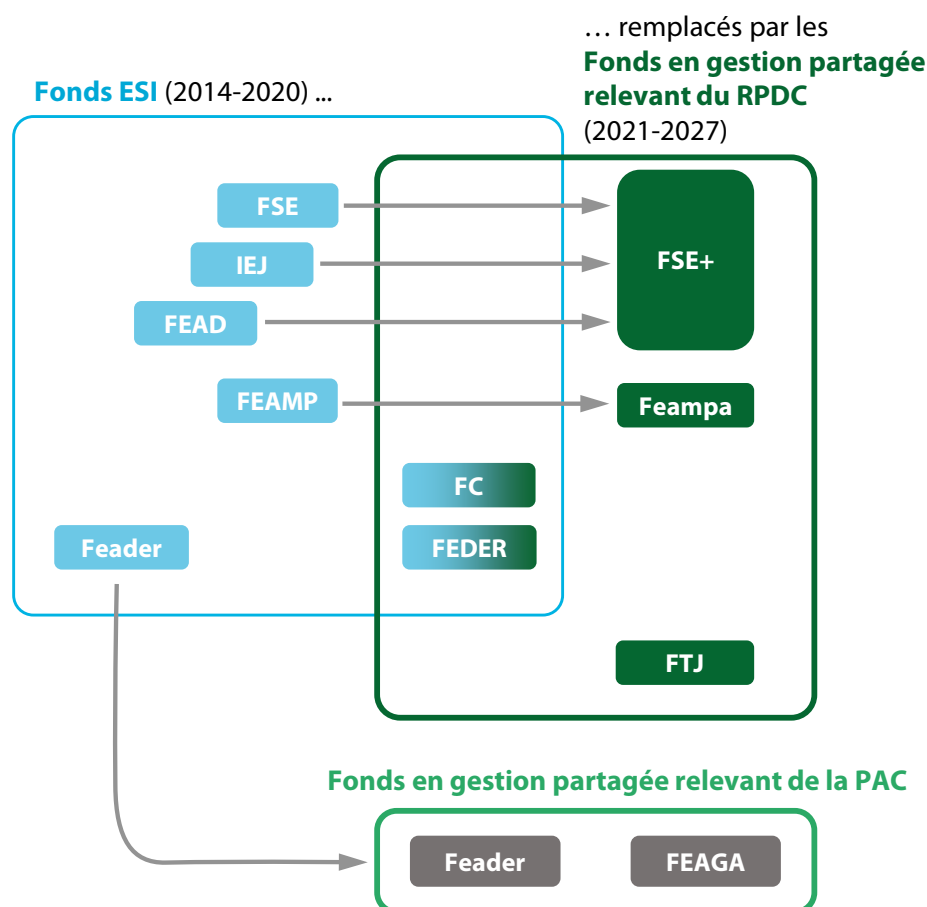
¹⁴ Règlement (UE) 2021/1139.

¹⁵ Règlement (UE) 2021/1056.

¹⁶ Règlement (UE) 2020/2220.

¹⁷ Règlement (UE) 2021/2116.

Figure 2.6 – Passage des Fonds ESI aux Fonds en gestion partagée relevant du RPDC



FC: Fonds de cohésion

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAGA: Fonds européen agricole de garantie

Feampa: Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture

FSE: Fonds social européen

FSE+: Fonds social européen plus

FEAD: Fonds européen d'aide aux plus démunis

FEAMP: Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

FEDER: Fonds européen de développement régional

FTJ: Fonds pour une transition juste

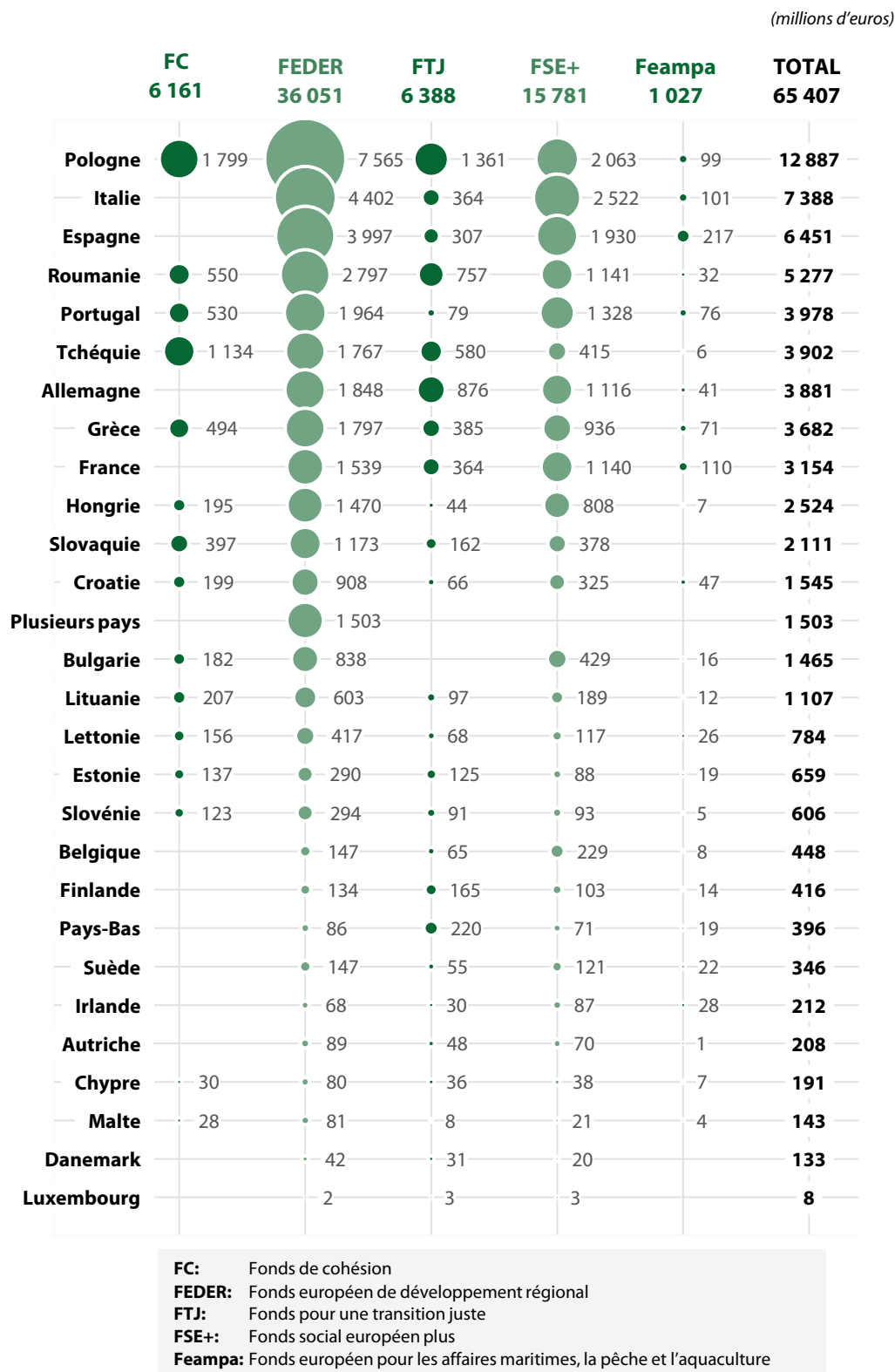
IEJ: initiative pour l'emploi des jeunes

Remarque: les Fonds de 2021-2027 relevant du RPDC incluent également les Fonds relatifs à la migration, à la sécurité intérieure et à la gestion des frontières, dont la gestion est partiellement directe et partiellement indirecte.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation de l'UE.

2.11. En ce qui concerne ces Fonds en gestion partagée relevant du RPDC, les États membres ont engagé 65,4 milliards d'euros en 2022, soit 90 % des crédits d'engagement disponibles (en 2021, ils n'avaient engagé que 2 % des 50,1 milliards d'euros à leur disposition). Voir [figure 2.7](#). Ce taux élevé tient au fait que tous les accords de partenariat et la plupart des programmes conclus avec les États membres ont été approuvés en 2022 pour ce qui est de ces Fonds.

Figure 2.7 – Engagements effectués en 2022 pour les Fonds en gestion partagée relevant du RPDC



Remarque: les différences sont dues aux arrondis.

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

2.12. En 2022, le montant annuel des paiements correspondant à ces engagements a été faible (5,7 milliards d’euros) et concernait essentiellement du préfinancement.

Plusieurs instruments de financement de l’UE ont été utilisés pour répondre à l’urgence

2.13. En 2020 et en 2021, le législateur de l’UE a assoupli les règles en matière de cohésion¹⁸ pour permettre aux États membres de réaffecter des financements provenant des Fonds ESI 2014-2020 à la lutte contre la pandémie de COVID-19. La législation modifiée a élargi le champ des coûts éligibles afin d’inclure les dépenses en lien avec la COVID-19 et a autorisé le cofinancement à 100 % au moyen de fonds de l’UE. Les États membres ont ainsi pu réaffecter 24,0 milliards d’euros avant la fin du premier trimestre 2023. Les Fonds ESI ont été complétés par 50,6 milliards d’euros de ressources additionnelles de NextGenerationEU dans le cadre de l’instrument de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l’Europe (REACT-EU)¹⁹. L’objectif était de financer la réparation des dommages causés par la crise et ouvrir la voie à une relance économique placée sous le signe de l’écologie, du numérique et de la résilience (avec des dépenses éligibles jusqu’à la fin de 2023 et des paiements possibles jusqu’à la fin de 2026). En 2021, il était possible, sous certaines conditions, de faire appel au Feader pour résoudre des problèmes de liquidités dus à la pandémie de COVID-19. Depuis 2022, c’est également le cas pour pallier les difficultés engendrées par la guerre d’agression menée par la Russie contre l’Ukraine²⁰.

2.14. En 2022, de nouvelles mesures de flexibilité ont été instaurées pour aider les autorités des États membres à gérer l’arrivée des personnes fuyant l’Ukraine. L’UE a lancé l’action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE)²¹, puis l’a remplacée par l’assistance flexible aux territoires – action de cohésion pour les réfugiés en Europe (FAST-CARE)²². CARE a étendu le taux de cofinancement de 100 % aux exercices 2021 et 2022 dans le cas des programmes de la période 2014-2020. Elle a également mis à la disposition des États membres un financement d’urgence au moyen de ressources du FEDER et du FSE (y compris REACT-EU) qui n’avaient pas encore été affectées à des

¹⁸ Règlement (UE) 2020/460 et règlement (UE) 2020/558.

¹⁹ Règlement (UE) 2020/2221.

²⁰ Règlement (UE) 2020/872 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013, et règlement (UE) 2022/1033, modifiant le règlement n° 1305/2013.

²¹ Règlement (UE) 2022/562.

²² Règlement (UE) 2022/2039.

projets, afin de venir en aide aux réfugiés au titre d'un «axe prioritaire». En ce qui concerne la période 2014-2020, CARE a apporté aux États membres 3,5 milliards d'euros de préfinancements supplémentaires sur l'enveloppe de REACT-EU. FAST-CARE permet un taux de cofinancement pouvant aller jusqu'à 100 % dans le cas d'un axe prioritaire pour les deux périodes de programmation (jusqu'en juin 2024 pour la période 2021-2027). Il a également donné la possibilité d'utiliser des ressources provenant du CF et du FEAMP pour le CFP 2014-2020. En ce qui concerne le CFP 2021-2027, FAST-CARE a notamment apporté 3,5 milliards d'euros de financements supplémentaires aux programmes soutenus par le FEDER, le FSE+ et le FC, tout en permettant de consacrer jusqu'à 5 % de la dotation initiale du FEDER et du FSE+ à un axe prioritaire.

2.15. Les Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027 relevant du RPDC peuvent également être utilisés pour faire face à des événements imprévus²³. En outre, une certaine flexibilité existe pour transférer des parties des dotations nationales initiales d'un instrument de financement à un autre²⁴. Par ailleurs, le *plan REPowerEU*²⁵, qui vise avant tout à réduire encore la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles russes, a été approuvé en février 2023²⁶. Pour mobiliser les moyens destinés à financer ce plan, les États membres peuvent recourir à la FRR (prêts résiduels et nouvelles subventions) et à d'autres sources, comme les dotations nationales accordées au titre de la politique de cohésion.

2.16. La *figure 2.8* présente les principales mesures de l'UE prises depuis 2020 en réaction à la pandémie de COVID-19, à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et à la crise de l'énergie.

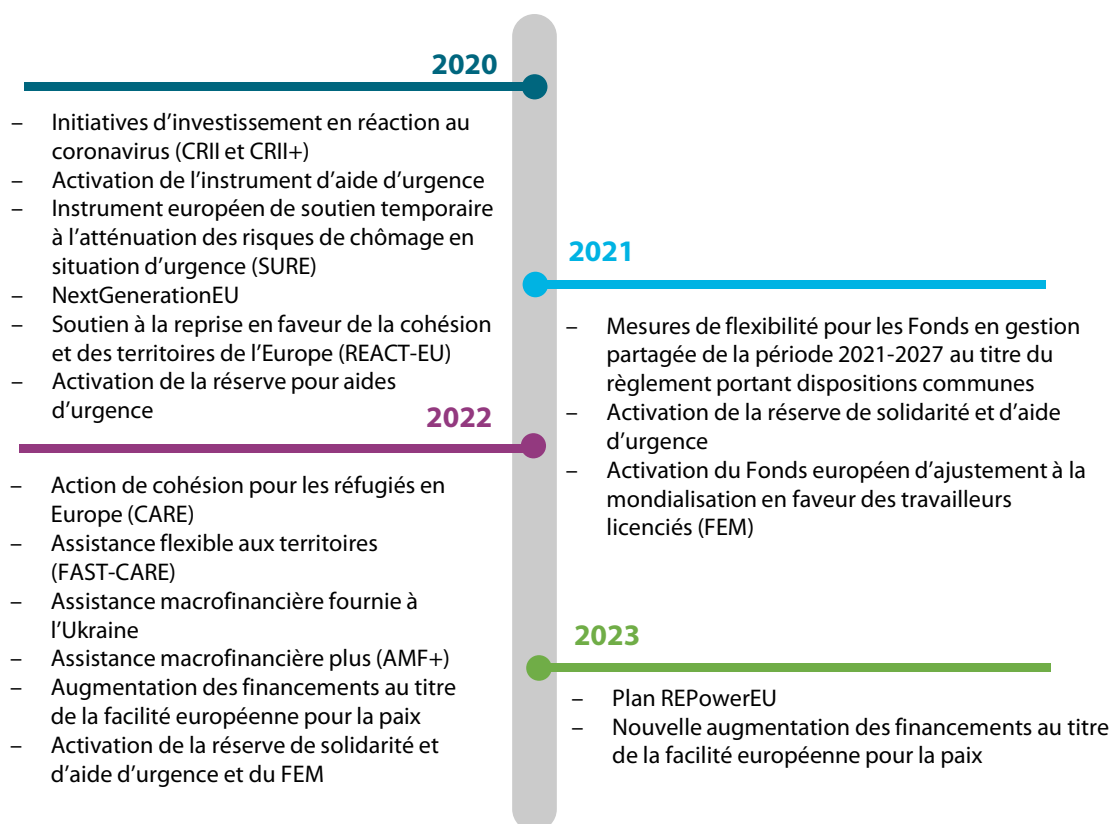
²³ Article 20 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

²⁴ Ibidem, article 26, paragraphe 1.

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Plan REPowerEU ([COM\(2022\) 230](#)).

²⁶ [Règlement \(UE\) 2023/435](#).

Figure 2.8 – Principales mesures de l’UE en réaction à la crise (2020-2023)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation de l’UE.

2.17. Des fonds de cohésion ont également été utilisés pour réagir dans l’urgence à des événements imprévus, particulièrement au cours des trois dernières années. D’un point de vue budgétaire, cette pratique diminue le risque de dégagements (voir points 2.48 et 2.49). Nous faisons cependant remarquer que les fonds de cohésion ont pour objectif premier de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale entre les régions européennes²⁷.

La mise en œuvre de NextGenerationEU s’est accélérée en 2022, mais moins vite que prévu

2.18. Premièrement, avant que les États membres puissent obtenir des subventions au titre de la FRR, la Commission doit rendre une évaluation positive de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience, et le Conseil doit les approuver. Les cinq derniers plans ont reçu le feu vert dans le courant de 2022, de sorte que les

²⁷ Rapport spécial 02/2023 intitulé «Adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19», point 85.

enveloppes destinées au financement des subventions au titre de la FRR sont désormais validées pour l'ensemble des États membres. Deuxièmement, des conventions de financement doivent être signées avec ces derniers. À la fin de 2022, elles couvraient près de 70 % des subventions, les 30 % restants étant disponibles pour une affectation en 2023²⁸. Troisièmement, pour recevoir les paiements autres que les préfinancements, les États membres doivent atteindre certains jalons et cibles définis dans les décisions d'exécution du Conseil.

2.19. L'exercice 2022 était le deuxième concerné par l'exécution des subventions au titre de la FRR et par l'ajout de fonds complémentaires provenant de NextGenerationEU aux programmes de financement existants du CFP. Les engagements sont passés de 143,5 milliards d'euros (en 2021) à 306,0 milliards d'euros. Les États membres ont jusqu'au 31 décembre 2023 pour engager le reste des fonds de NextGenerationEU (115,1 milliards d'euros). Ils ne pourront plus le faire après cette date²⁹.

2.20. Les préfinancements et les paiements de subventions au titre de la FRR n'ont que légèrement augmenté, passant de 46,4 milliards d'euros en 2021 à 47,1 milliards d'euros en 2022, alors que la Commission avait tablé sur 63,0 milliards d'euros³⁰. Par conséquent, 244,5 milliards d'euros de subventions relevant de cette facilité devront être versés au cours de la période 2023-2026, si les dotations restantes sont engagées en 2023³¹. Voir *figure 2.9*.

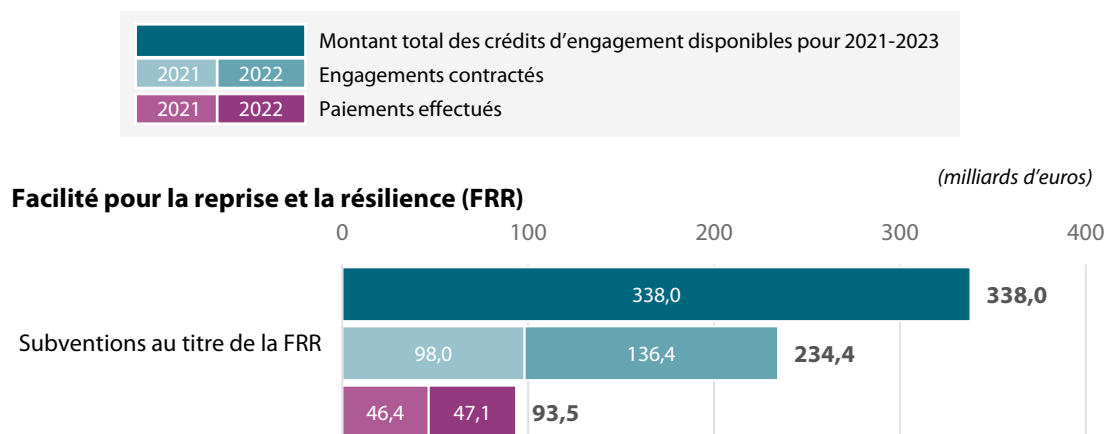
²⁸ Article 12, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) 2021/241](#).

²⁹ Ibidem, article 12.

³⁰ Rapport sur les prévisions à long terme 2021-2027 ([COM\(2021\) 343](#)).

³¹ Article 24 du [règlement \(UE\) 2021/241](#).

Figure 2.9 – Mise en œuvre de NextGenerationEU – La FRR

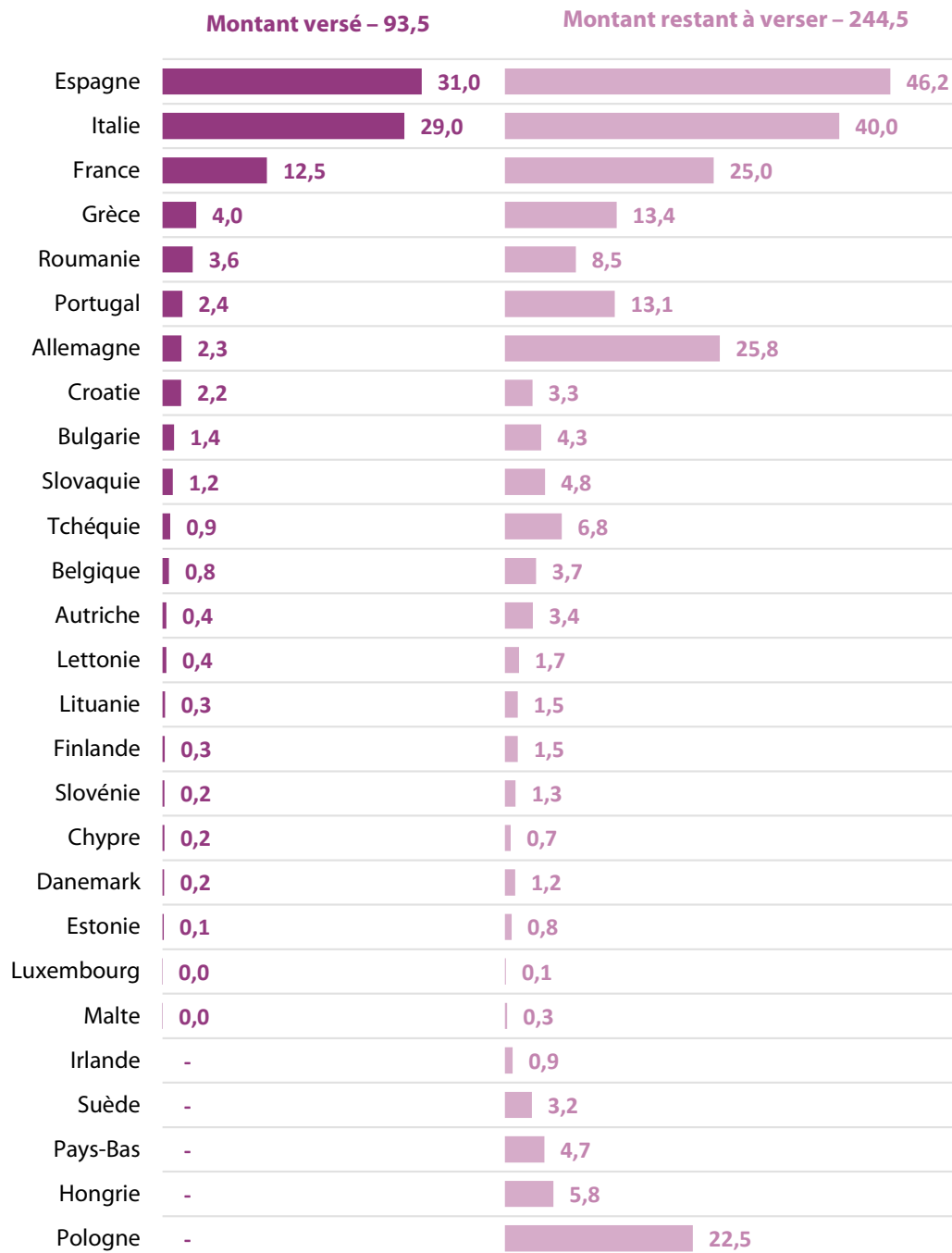


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022, ainsi que des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission.

2.21. En 2022, la Commission a versé des subventions au titre de la FRR pour un montant total de 47,1 milliards d'euros, dont 46,9 milliards d'euros liés à la réalisation de jalons et de cibles (en 2021, ces montants étaient respectivement de 46,4 milliards d'euros et de 10,0 milliards d'euros). La [figure 2.10](#) présente la situation à la fin de l'exercice 2022 concernant les subventions déjà versées au titre de la FRR et celles encore à payer.

Figure 2.10 – Subventions versées au titre de la FRR ou encore à payer (fin 2022)

(milliards d'euros)



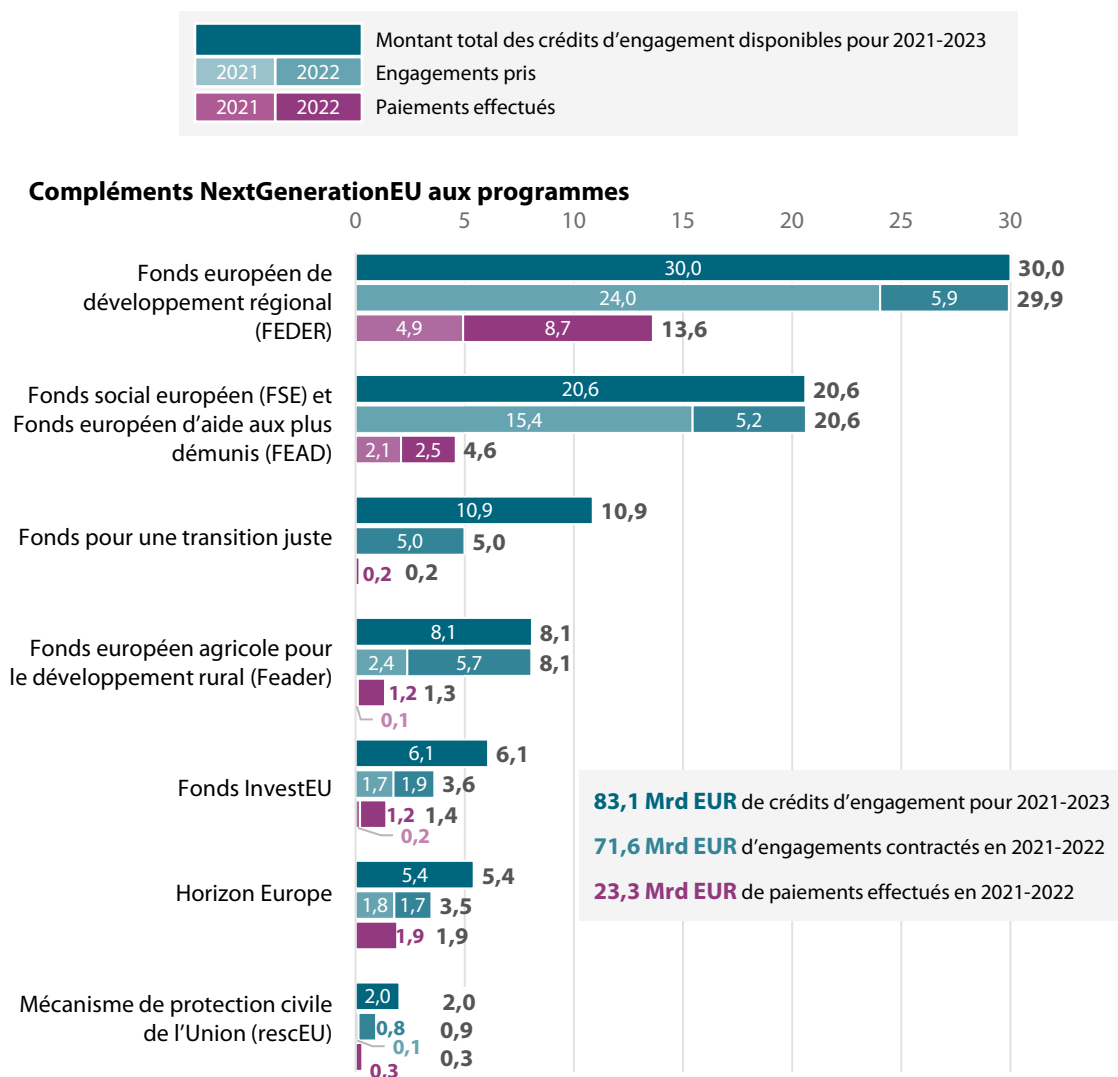
Remarque: les différences sont dues aux arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022.

2.22. Les compléments financiers aux programmes existants du CFP sont passés de 7,2 milliards d’euros en 2021 à 16,1 milliards d’euros en 2022. Des paiements ont commencé à être effectués en 2022 dans le cadre de deux de ces programmes – le Fonds pour une transition juste et le mécanisme de protection civile de l’Union. Par conséquent, 59,8 milliards d’euros de compléments aux programmes de l’UE devront être versés au cours de la période 2023-2026, si les dotations restantes sont engagées en 2023³². Voir *figure 2.11*.

³² Ibidem, article 24.

Figure 2.11 – Mise en œuvre de NextGenerationEU – Les compléments financiers aux programmes de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022, ainsi que des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission.

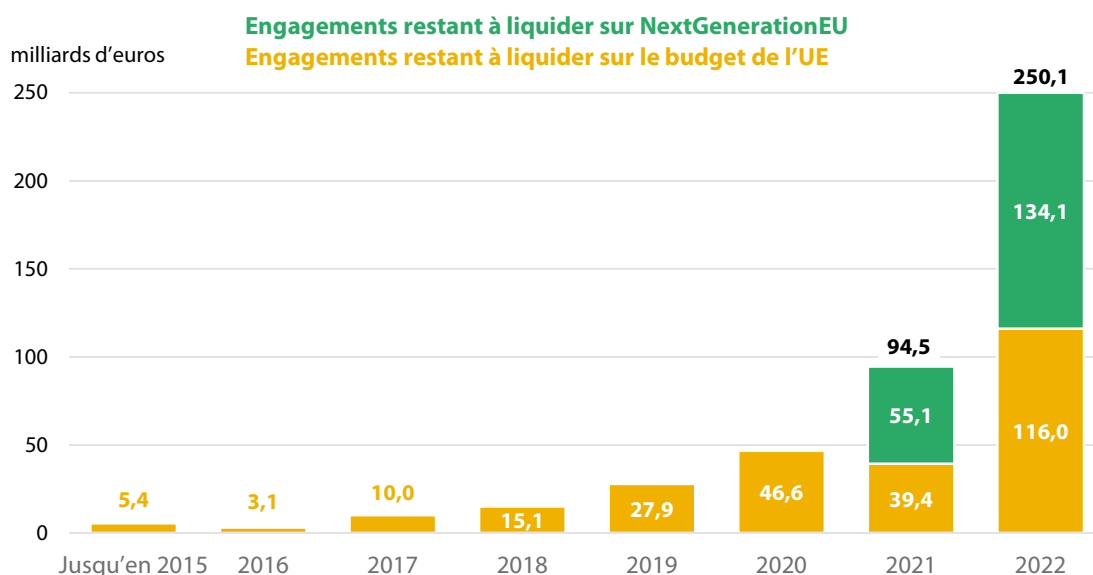
Les engagements restant à liquider provenant du budget de l'UE et de NextGenerationEU ont atteint un montant record de 453 milliards d'euros

2.23. Fin 2022, les *engagements restant à liquider*, qui correspondent à la somme des engagements qui ont été effectués mais n'ont pas encore donné lieu à des paiements, ont atteint un nouveau record, à 452,8 milliards d'euros. En 2022, ils se composaient de ceux concernant le budget de l'UE (263,7 milliards d'euros) et de ceux résultant de la mise en œuvre de NextGenerationEU (189,1 milliards d'euros). La

hausse de 33 % des engagements restant à liquider (ils étaient de 341,6 milliards d'euros en 2021) s'explique principalement par un engagement de fonds plus important durant la deuxième année de la mise en œuvre de NextGenerationEU, ainsi que par le début de l'exécution des Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027.

2.24. Les engagements restant à liquider de 2022 représentent 55 % du volume total d'engagements de ce type. La [figure 2.12](#) présente les engagements restant à liquider par année d'origine.

Figure 2.12 – Engagements restant à liquider par année et par type de financement (budget de l'UE et NextGenerationEU)

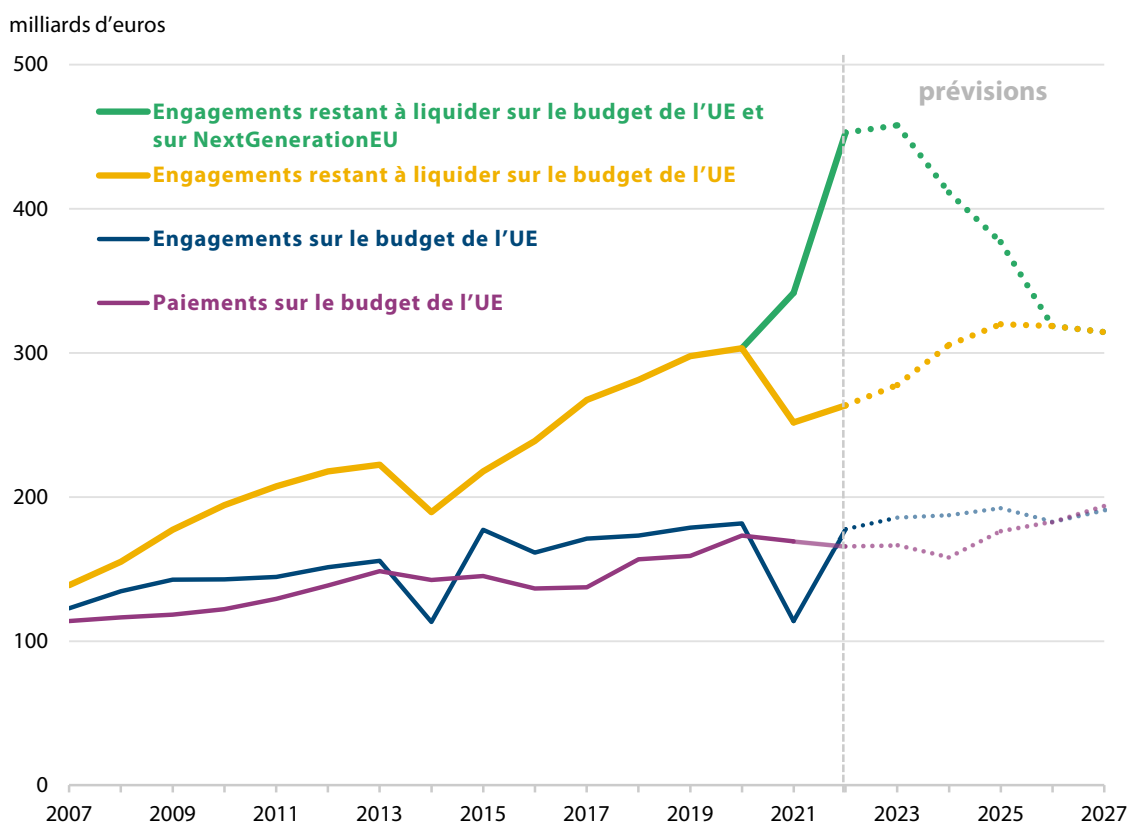


Remarque: les différences sont dues aux arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022, ainsi que des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission.

2.25. Pour 2023, la Commission, s'attend à ce que le montant des engagements restant à liquider atteigne un pic historique, qui pourrait dépasser 458 milliards d'euros³³, essentiellement en raison des nouveaux engagements au titre de NextGenerationEU (voir point 2.18) auxquels viendront s'ajouter ceux relevant des Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027. Étant donné qu'il n'y aura pas de nouveaux engagements au titre de NextGenerationEU après 2023 et que le montant des paiements liés à cette initiative restera supérieur aux nouveaux engagements budgétaires jusqu'en 2026, les engagements restant à liquider devraient, en principe, diminuer entre 2024 et 2026. Voir *figure 2.13*.

Figure 2.13 – Engagements restant à liquider, engagements et paiements de la période 2007-2022 et prévisions pour les années 2023 à 2027



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs aux exercices 2006 à 2022, et, pour les projections jusqu'en 2027, sur la base de données provenant du rapport relatif aux prévisions à long terme 2023-2027 (COM(2022) 315).

³³ Rapport sur les prévisions à long terme 2023-2027 (COM(2022) 315).

2.26. Sur la base des hypothèses et des projections de la Commission, les engagements restant à liquider diminueront à 314,4 milliards d’euros d’ici à la fin du dernier exercice du CFP en cours, à savoir 2027. Par rapport au niveau des engagements restant à liquider en 2020, qui correspondait au dernier exercice du CFP précédent, il s’agirait quand même d’une légère augmentation. Par ailleurs, la Commission s’est appuyée sur deux hypothèses bien précises pour établir ses projections: premièrement, elle s’attend à ce que les États membres déploient davantage d’efforts pour accélérer l’utilisation des Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027, et deuxièmement, elle part du principe que les ajustements techniques automatiques du plafond des paiements seront suffisants pour couvrir les besoins de paiement. Ces deux hypothèses doivent absolument se vérifier pour permettre une baisse des engagements restant à liquider conforme à celle illustrée à la *figure 2.13*.

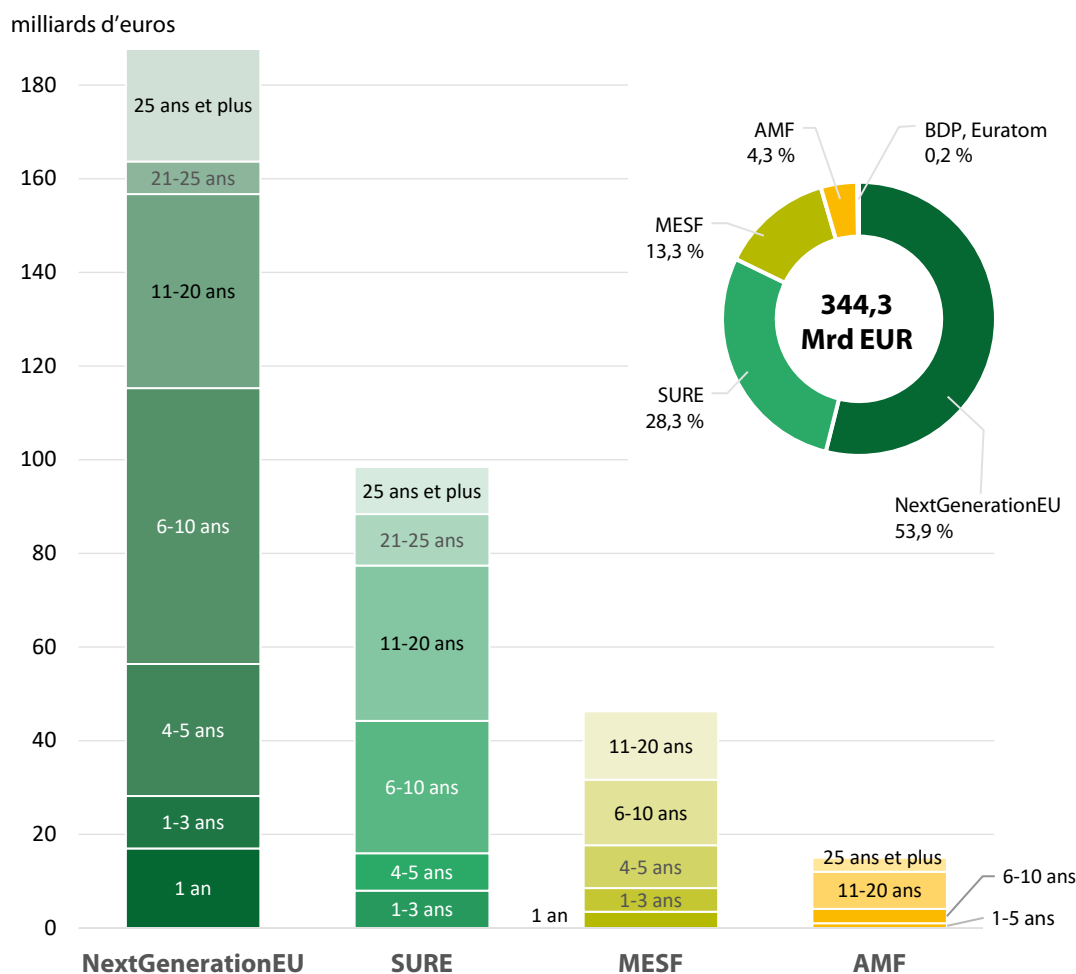
Risques et difficultés

La dette et l'exposition de l'UE ont augmenté en 2022

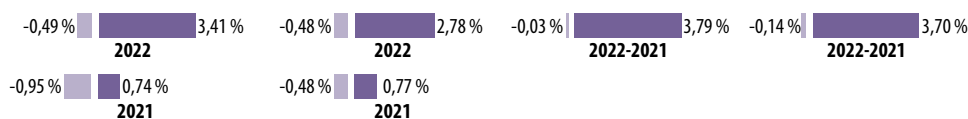
Forte hausse des coûts de financement de la dette de l'UE par l'emprunt

2.27. Pour notre analyse de la dette, nous avons pris en considération les emprunts contractés sur les marchés (principalement des obligations à long terme garanties par le budget de l'UE) afin de financer NextGenerationEU et l'aide aux États membres et aux pays tiers (l'instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), l'assistance macrofinancière (AMF), le mécanisme de soutien à la balance des paiements (BDP) et le mécanisme de prêt de l'Euratom). Cette dette (y compris les intérêts courus) a augmenté en 2022 pour atteindre 344,3 milliards d'euros à la fin de l'exercice (contre 236,7 milliards d'euros en 2021), essentiellement en raison des nouveaux emprunts souscrits pour NextGenerationEU (96,9 milliards d'euros), SURE (8,7 milliards d'euros) et l'AMF (7,5 milliards d'euros). La [figure 2.14](#) montre la durée et le taux d'intérêt effectif des différents emprunts.

Figure 2.14 – Durée et taux d'intérêt effectif des emprunts garantis par le budget de l'UE



Taux d'intérêt effectif (exprimé par une fourchette)



NextGenerationEU: initiative NextGenerationEU

SURE: instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence

MESF: mécanisme européen de stabilisation financière

AMF: assistance macrofinancière

BDP: mécanisme de soutien à la balance des paiements

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022.

2.28. De ces emprunts, seul l'instrument NextGenerationEU présente un risque de taux d'intérêt pour le budget de l'UE. Les autres programmes d'assistance financière fonctionnent selon le principe du financement adossé (*back-to-back*). En d'autres termes, la Commission accorde des prêts aux États membres et aux pays tiers en appliquant les mêmes conditions (durée et taux d'intérêt, par exemple) que celles qui

lui sont imposées lorsqu'elle emprunte sur les marchés. Comme les flux de trésorerie liés aux prêts et aux emprunts se compensent, le budget de l'UE n'est pas exposé à un risque de taux d'intérêt pour ces emprunts.

2.29. La Commission peut emprunter jusqu'à 806,9 milliards d'euros pour NextGenerationEU. Les coûts de financement moyens de l'UE ont déjà augmenté. Dans la stratégie de NextGenerationEU, ces coûts sont supportés par les bénéficiaires (dans le cas des prêts) et par le budget de l'UE (dans le cas des subventions). En 2022, sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt sur les marchés, le coût des nouveaux fonds levés pour NextGenerationEU est passé de 0,14 % au second semestre de 2021 à 1,24 % au premier semestre de 2022 et à 2,60 % au deuxième³⁴. En 2022, le coût d'emprunt net total s'est élevé à 0,5 milliard d'euros. Ce montant inclut les coûts d'intérêts sur les emprunts ainsi que les produits d'intérêts sur les emprunts et les prêts.

2.30. La Banque centrale européenne (BCE) étant en train de resserrer sa politique monétaire afin de juguler l'inflation, les coûts de financement des emprunts contractés au titre de NextGenerationEU vont sans doute augmenter. Face à cette perspective, la Commission a dû relever de 0,3 milliard d'euros le montant réservé dans le budget 2023 pour le paiement des intérêts liés aux emprunts de NextGenerationEU³⁵. Pour ce faire, elle a recouru au *dispositif de marge unique*, c'est-à-dire aux marges inutilisées des exercices antérieurs. Étant donné que les intérêts à payer sont généralement fonction des taux de rendement et que ceux-ci s'orientent à la hausse, les coûts de financement devraient augmenter considérablement au cours des prochaines années.

2.31. Le remboursement de la dette contractée au titre de NextGenerationEU doit débuter en 2028 et s'achever à la fin de 2058³⁶. La part de cet emprunt redistribuée ensuite sous forme de prêts aux différents États membres (385,8 milliards d'euros) doit être remboursée par ces derniers, contrairement à la part allouée sous forme de subventions (421,1 milliards d'euros), qui le sera sur le budget de l'UE. En décembre 2021, la Commission a proposé trois sources de recettes supplémentaires

³⁴ Rapports semestriels sur l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion de la dette et les opérations de prêt connexes pour la période allant de juin 2021 à décembre 2022 (COM(2023) 93, COM(2022) 335 et COM(2022) 43).

³⁵ Budget annuel de l'UE adopté pour l'exercice 2023.

³⁶ Article 5 de la [décision \(UE, Euratom\) 2020/2053 du Conseil](#) relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

pour le budget de l'UE, qui pourront servir au remboursement du volet «subventions» de NextGenerationEU³⁷. Elle devrait en proposer d'autres d'ici à la fin de 2023.

Le budget est globalement plus exposé, principalement en raison des prêts supplémentaires au titre de la FRR et de SURE

2.32. Cette année, afin de permettre une comparaison avec le chapitre 2 de notre rapport annuel relatif à 2021, nous avons continué d'analyser l'exposition du budget de l'UE en tenant compte des éléments suivants:

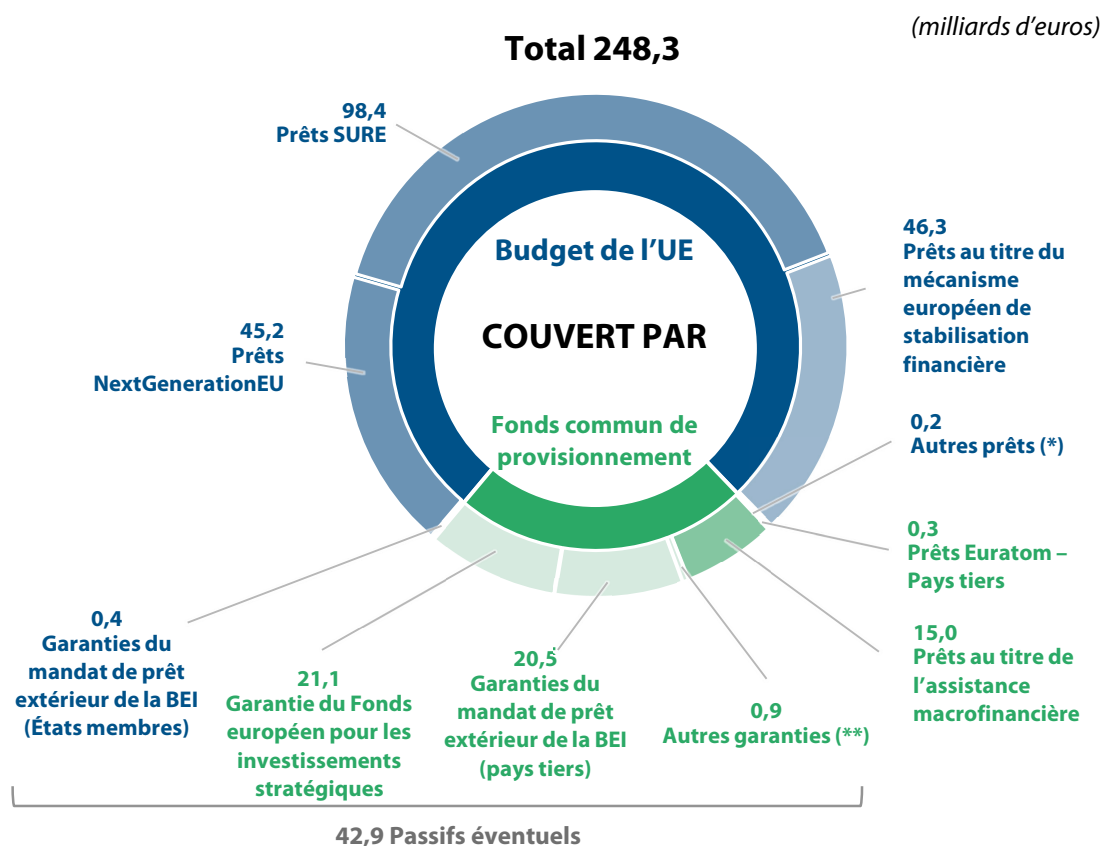
- a) les garanties sur le budget de l'UE pour couvrir, en cas de défaut, les emprunts effectués sur les marchés et utilisés pour financer les prêts qui sont ensuite accordés aux États membres ou aux pays tiers;
- b) les passifs susceptibles d'apparaître à l'avenir si un événement particulier se produit, qui figurent dans les comptes annuels en tant que *passifs éventuels* et qui consistent en des garanties budgétaires qui ont déjà été étendues³⁸.

2.33. L'exposition du budget de l'UE ainsi calculée s'élevait en tout à 248,3 milliards d'euros à la fin de 2022. C'est une hausse par rapport à 2021, où elle s'établissait à 204,9 milliards d'euros (et incluait 0,6 milliard d'euros d'intérêts courus). La [figure 2.15](#) montre comment se répartit l'exposition par type de source et par couverture du risque.

³⁷ Propositions [COM\(2021\) 569](#) et [COM\(2021\) 570](#) de la Commission.

³⁸ Note 4.1.1 des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022.

Figure 2.15 – Exposition totale du budget de l'UE à la fin de 2022, par type de source et par couverture du risque



(*) Prêts visant à soutenir les balances des paiements: 0,2 milliard d'euros, prêts Euratom aux États membres: 0,03 milliard d'euros.

(**) Garantie du Fonds européen pour le développement durable (FEDD): 0,4 milliard d'euros, garantie d'InvestEU: 0,3 milliard d'euros, et garantie FEDD+: 0,2 milliard d'euros.

Remarque: les différences sont dues aux arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2022.

2.34. L'augmentation de l'exposition du budget de l'UE s'explique avant tout par les emprunts contractés pour financer les prêts supplémentaires au titre de la FRR et de SURE – montants de 27,2 milliards d'euros et de 8,7 milliards d'euros respectivement (contre 18,0 milliards d'euros et 89,7 milliards d'euros à la fin de 2021) – accordés aux États membres, ainsi que les prêts de 2022 relevant de l'AMF (7,2 milliards d'euros) en faveur de l'Ukraine (voir point 2.43). L'exposition aux passifs éventuels est passée de 41,9 milliards d'euros à 42,9 milliards d'euros à la fin de 2022. La principale raison de cette hausse réside dans la multiplication des décaissements pour investissements couverts par la garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques. Dans les comptes consolidés relatifs à l'exercice 2022, la

Commission a modifié la manière dont elle présente les informations relatives aux passifs éventuels. L'[encadré 2.1](#) explique ce changement.

Encadré 2.1

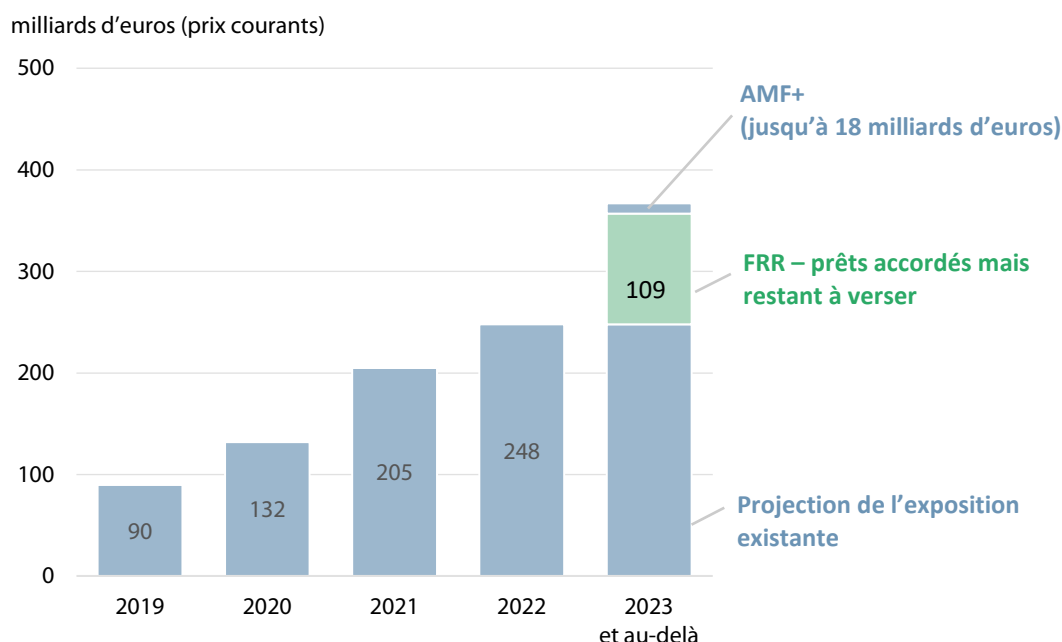
Présentation modifiée des informations sur les passifs éventuels

Dans ses comptes consolidés relatifs à l'exercice 2021, les passifs éventuels publiés par la Commission (encours de garanties sur les montants décaissés ou empruntés) s'élevaient à 277,9 milliards d'euros. Ce montant incluait 236,0 milliards d'euros de garanties budgétaires de l'UE destinées à couvrir les emprunts concernant les prêts étendus principalement à SURE, à la FRR, à l'AMF et au mécanisme européen de stabilisation financière (163,0 milliards d'euros) ainsi que les emprunts au titre de NextGenerationEU pour les subventions décaissées et les prêts non encore décaissés (73,0 milliards d'euros). En 2022, ces garanties n'ont plus été présentées en tant que passifs éventuels. Étant donné que tout appel de ces garanties dépend d'un défaut de paiement sur les prêts effectués, les informations sur les garanties figurent dans la section des comptes consolidés consacrée aux prêts.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs aux exercices 2021 et 2022.

2.35. Par ailleurs, à la fin de 2022, 109,0 milliards d'euros de prêts avaient déjà été accordés aux États membres au titre de la FRR, mais n'avaient encore donné lieu à aucun paiement. À cela s'ajoute que 18,0 milliards d'euros ont été alloués à l'Ukraine au titre de l'instrument AMF+ en vue d'un décaissement en 2023 (voir point [2.44](#)).

2.36. L'exposition globale de 248,3 milliards d'euros relevée fin 2022 continuera d'augmenter, principalement sous l'effet des prêts FRR et de l'instrument AMF+ en 2023 et 2024 (voir point [2.44](#)). La [figure 2.16](#) présente l'exposition du budget de l'UE depuis 2019, avec une projection pour 2023 et au-delà.

Figure 2.16 – Expositions passée et attendue du budget de l'UE

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs aux exercices 2019 à 2022, ainsi que des informations de la Commission.

2.37. L'exposition totale est la somme des expositions annuelles. L'exposition annuelle correspond au montant maximal qui doit être couvert par le budget de l'UE, ou par la «marge de manœuvre»³⁹, en cas de défauts de paiement une année donnée. La «marge de manœuvre» est la marge existant entre les limites de dépenses définies dans le CFP et le plafond des ressources propres que la Commission est habilitée à demander, en dernier recours, aux États membres pour assurer le service de la dette de l'UE. La Commission nous a communiqué les données relatives à l'exposition annuelle résultant de l'assistance financière accordée aux États membres et aux pays tiers, ainsi que du mandat de prêt extérieur, exposition dont le montant est de 7,7 milliards d'euros en 2023 (contre 7,0 milliards d'euros en 2022 et 4,4 milliards d'euros en 2021). Ce chiffre ne tient pas compte de l'exposition des programmes restants couverts par les garanties budgétaires (Fonds ESI, InvestEU, FEDD et FEDD+). Par ailleurs, la Commission publie l'exposition annuelle du budget de l'UE à l'assistance financière accordée aux États membres, mais elle ne le fait pas pour les garanties budgétaires ni pour l'assistance financière aux pays tiers.

³⁹ Pour en savoir plus, voir le [rapport spécial 05/2023](#) intitulé «Le paysage financier de l'Union européenne», figure 2 et point 16.

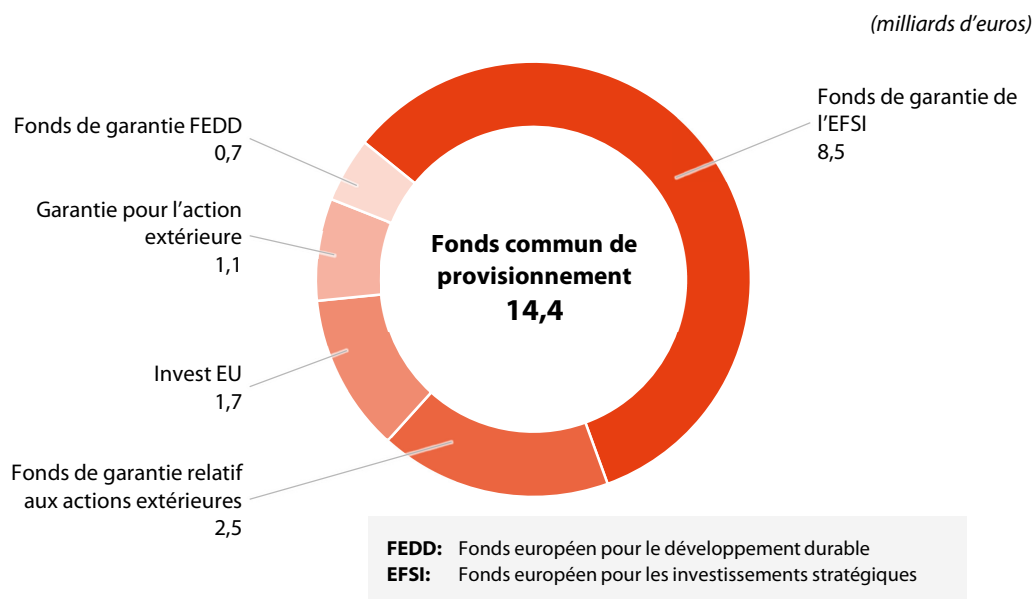
Le fonds commun de provisionnement a vu ses actifs augmenter en 2022

2.38. Le risque d'exposition du budget de l'UE peut être réduit par des actifs financiers correctement provisionnés ou des garanties fournies par les États membres. Conformément aux exigences du règlement financier⁴⁰, la Commission a créé un fonds commun de provisionnement (FCP) au début du CFP 2021-2027. Ce fonds rassemble tous les actifs provisionnés sur le budget de l'UE pour les garanties budgétaires ainsi que pour les prêts destinés à l'assistance financière aux pays tiers, tout en maintenant entre eux un compartimentage afin que les montants puissent être reliés aux différents programmes. En cas de défaut, il couvrira les appels à garantie découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière en faveur des pays tiers, avant qu'il soit de nouveau fait appel au budget de l'UE.

2.39. Les actifs du FCP s'élevaient à 12,3 milliards d'euros à la fin de 2021. En 2022, des contributions du budget de l'UE sont venues renforcer ce fonds à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Les actifs sont largement investis dans des titres de créance à taux d'intérêt fixes et sont comptabilisés dans les états financiers du fonds à leur valeur de marché. La hausse des taux d'intérêt qui a eu lieu en 2022 a eu pour effet d'amputer la valeur de ces actifs de 1,1 milliard d'euros et de la ramener à 14,4 milliards d'euros à la fin de l'exercice. Voir *figure 2.17*.

⁴⁰ Article 212 du [règlement \(UE\) 2018/1046](#).

Figure 2.17 – Composantes du fonds commun de provisionnement à la fin de 2022



Remarque: les différences sont dues aux arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des états financiers du FCP au 31 décembre 2022.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine augmente les risques financiers pour les futurs budgets de l'UE

2.40. Fin 2021, l'encours des prêts à l'Ukraine représentait une valeur nominale de 4,7 milliards d'euros au titre de l'AMF et d'Euratom. En outre, les prêts accordés à l'Ukraine par la Banque européenne d'investissement (BEI), qui sont garantis par l'UE, s'élevaient à 2,1 milliards d'euros. Dans notre rapport annuel relatif à 2021, nous avons mis en évidence les risques pour le budget de l'UE que représente la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et relevé que ce conflit pouvait mettre en péril le remboursement de ces prêts⁴¹.

2.41. L'assistance financière en faveur des pays tiers, qui comprend des prêts au titre de l'AMF et d'Euratom, fait l'objet d'une provision prélevée sur le budget de l'UE pour alimenter le FCP. Cette provision est calculée sur la base d'une évaluation des

⁴¹ Rapport annuel relatif à 2021, point 2.54.

risques financiers pertinents et conformément au principe de prudence⁴². Le taux de provisionnement de l'assistance financière en faveur des pays tiers a été fixé à 9 %⁴³.

2.42. En juillet 2022, la Commission a réévalué le risque de défaut pesant sur les nouveaux prêts accordés à l'Ukraine au titre de l'AMF. À la suite de cet examen et afin de protéger le budget de l'UE, la Commission a fixé à 70 % le taux de provisionnement des 6 milliards d'euros de prêts en faveur de ce pays. Pour répondre à cette exigence, parallèlement aux 9 % de premières pertes couverts par le FCP, il a été demandé aux États membres de fournir des garanties irrévocables correspondant à 61 % des montants versés au titre de l'AMF. La décision⁴⁴ d'appliquer un taux de provisionnement de 70 % est également liée aux prêts réaffectés accordés à l'Ukraine dans le cadre du mandat de prêt extérieur de la BEI.

2.43. En 2022, l'exposition du budget de l'UE à la situation en Ukraine a augmenté de 7,2 milliards d'euros pour ce qui est de l'AMF et de 1,7 milliard d'euros au niveau des prêts versés par la BEI et garantis par l'UE. À la fin de l'exercice, elle avait grimpé à 15,6 milliards d'euros (11,6 milliards d'euros pour les prêts AMF, 0,3 milliard d'euros pour les prêts Euratom et 3,7 milliards d'euros pour les garanties des prêts fournis par la BEI et une autre institution). Dans le même temps, la Commission a comptabilisé une provision pour dépréciation de 2,2 milliards d'euros concernant les prêts accordés à l'Ukraine au titre de l'AMF, afin de refléter les pertes de crédit attendues sur leur durée de vie.

2.44. L'instrument «assistance macrofinancière +» (AMF+)⁴⁵ a été approuvé à la fin de 2022. Il est destiné au financement de nouveaux prêts en faveur de l'Ukraine et autorise le versement de 18,0 milliards d'euros supplémentaires en 2023 si certaines conditions sont remplies. Ce nouvel instrument ne requiert toutefois pas de provisionnement supplémentaire pour couvrir le risque de défaut, contrairement aux dispositions du règlement financier à l'égard des pays tiers. Dans un avis précédent⁴⁶, nous avons déjà souligné que cette situation présente un risque pour le budget de

⁴² Article 211, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) 2018/1046](#).

⁴³ Article 31, paragraphe 5, du [Règlement \(UE\) 2021/947](#) établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde.

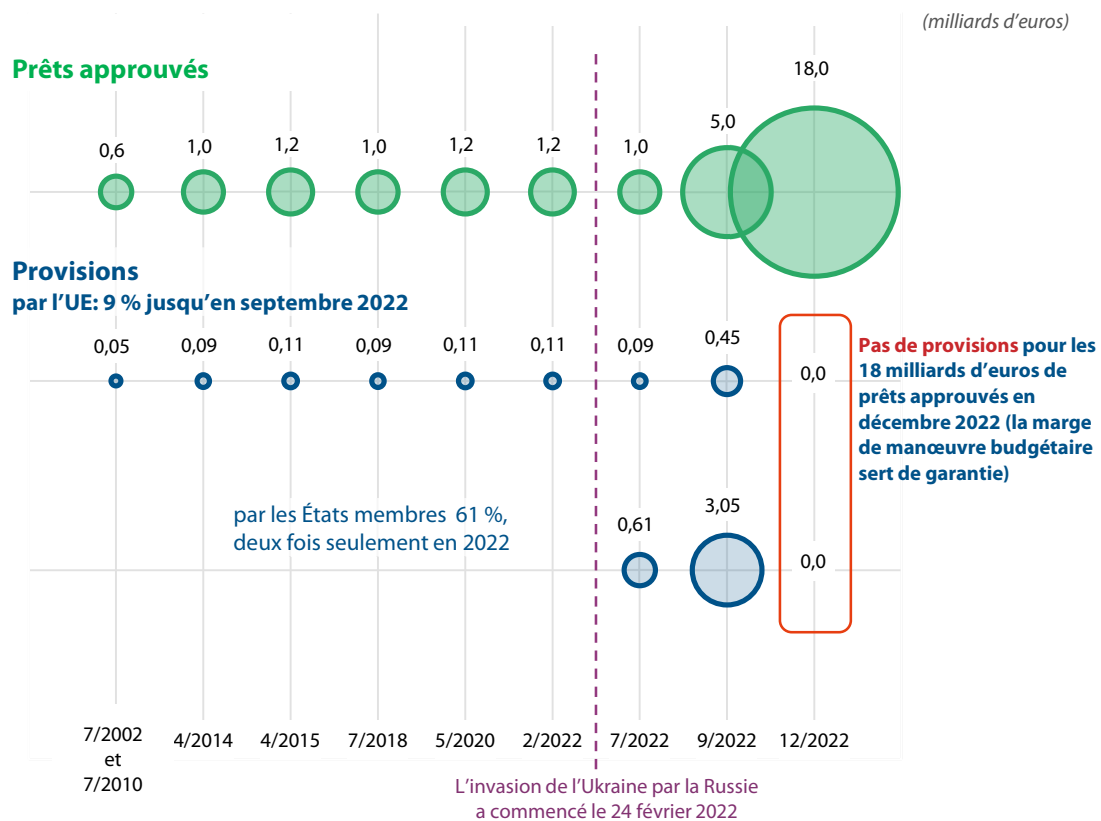
⁴⁴ [Décision \(UE\) 2022/1628](#).

⁴⁵ [Règlement \(UE\) 2022/2463](#).

⁴⁶ [Avis 07/2022](#) [...] en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie de financement diversifiée en tant que méthode d'emprunt générale.

l'UE. Par le passé, seule l'assistance financière en faveur des États membres ne requerrait aucun provisionnement. Les pertes éventuelles en lien avec l'instrument AMF+ devront être couvertes par les futurs budgets de l'UE ou par la «marge de manœuvre» budgétaire, c'est-à-dire la différence entre le plafond du CFP et celui des ressources propres. Voir [figure 2.18](#).

Figure 2.18 – Historique des prêts approuvés accordés à l'Ukraine au titre de l'AMF, avec les provisions prévues



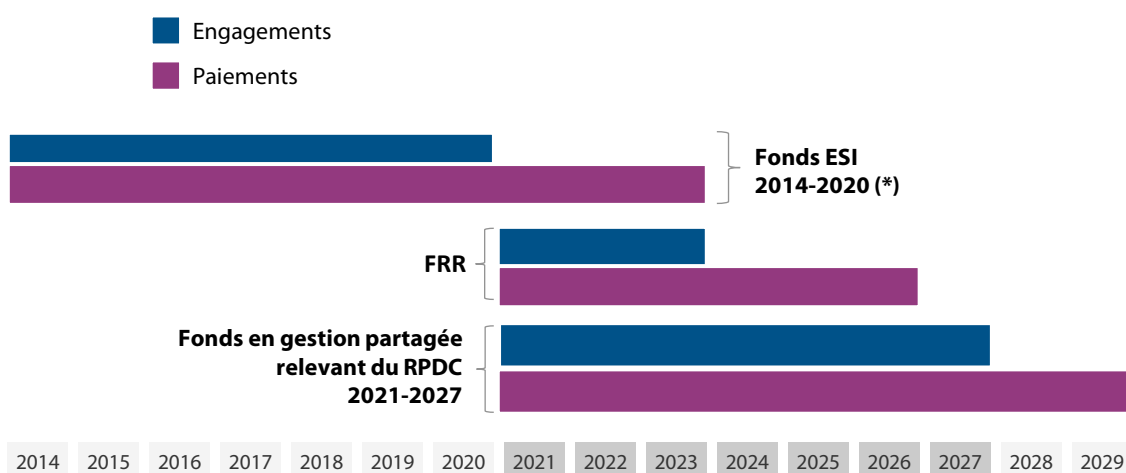
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation de l'UE applicable.

La mise en œuvre concomitante de plusieurs instruments, conjuguée aux retards pris pour certains d'entre eux, accentue le risque de voir des États membres passer à côté de financements

2.45. Actuellement, les États membres absorbent simultanément des fonds provenant de plusieurs instruments (voir [figure 2.19](#)). Ils doivent clôturer les programmes relevant encore des Fonds ESI du CFP 2014-2020, alors que la mise en œuvre des Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027 prévus par le RPDC a elle aussi commencé, quoiqu'avec retard. Dans le même temps, la plupart des États

membres sont entrés dans la phase d'exécution des financements au titre de NextGenerationEU. Qui plus est, ils doivent poursuivre les mesures prises à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine (CARE et FAST-CARE, par exemple). L'année dernière, nous avons déjà insisté sur les risques posés par ces activités concomitantes pour tous les organismes chargés de gérer et de contrôler les fonds concernés. Selon nous, ces risques sont toujours bien présents. À l'époque, nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que les autorités nationales reçoivent davantage d'appui consultatif⁴⁷. Cette recommandation reste donc valable.

Figure 2.19 – Calendrier d'engagement et de paiement des Fonds ESI, des financements au titre de la FRR et des Fonds en gestion partagée du RPDC



(*) Dans le cas du Feader, une période transitoire a été instaurée pour 2021 et 2022. Depuis, ce Fonds est complètement intégré dans les plans stratégiques de la PAC. En d'autres termes, les périodes d'engagement et de paiement ont été prolongées de deux ans pour le Feader (2022 et 2025 respectivement).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation de l'UE applicable.

2.46. L'adoption tardive de la législation relative aux Fonds en gestion partagée du CFP 2021-2027 et la mise en œuvre concomitante de plusieurs instruments ont mis les ressources administratives sous pression. Cela s'est traduit à son tour par des retards dans l'approbation de tous les accords de partenariat avec les États membres ainsi que dans la plupart des programmes. Toutes ces activités ne se sont achevées qu'au second semestre de 2022. Finalement, la plupart des États membres n'ont commencé à affecter des ressources financières à des projets qu'à la fin de 2022, voire au début de 2023, soit environ deux ans après le démarrage du CFP en cours.

⁴⁷ Rapport annuel relatif à 2021, point 2.41.

2.47. D'une manière générale, la règle $n+3$ oblige la Commission à dégager les crédits d'un programme encore inutilisés à la fin du troisième exercice qui suit l'exercice budgétaire concerné. Toutefois, le dernier exercice du CFP 2021-2027 sera soumis à une règle plus stricte ($n+2$). Il s'agit là d'une différence par rapport aux règles en vigueur pour les Fonds ESI du CFP 2014-2020, puisque la règle $n+3$ s'appliquait également au dernier exercice de la période. Le temps disponible pour l'exécution des Fonds en gestion partagée relevant du RPDC est donc plus court que pour les Fonds ESI du CFP 2014-2020.

2.48. Le risque de dégagement pesant sur les Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027 relevant du RPDC s'est considérablement accru, parce que plusieurs instruments sont mis en œuvre simultanément, que la priorité est donnée aux Fonds ESI restants et à NextGenerationEU et qu'il y a des retards dans l'exécution des Fonds en gestion partagée. En outre, le délai pour verser l'argent de ces Fonds est raccourci d'un an par rapport au CFP précédent. À cela s'ajoute un chevauchement avec les paiements au titre de NextGenerationEU jusqu'en 2026.

2.49. Bien que les mesures décrites aux points **2.13** à **2.17** contribuent à une meilleure absorption des fonds, tout revers économique pourrait empêcher une exécution suffisamment rapide en 2023 et 2024, avec, comme corollaire, une aggravation du risque de dégagement, en particulier pour les Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027. Cela s'explique par le fait que les États membres pourraient trouver difficile de cofinancer des projets et faire le choix d'utiliser d'autres Fonds de l'UE offrant davantage de flexibilité. La Commission a établi des projections légèrement inférieures pour les dégagements relatifs à la période 2023-2027, tablant sur 7,6 milliards d'euros au lieu des 8,4 milliards d'euros indiqués dans ses prévisions de 2021. Quoi qu'il en soit, si l'exécution des Fonds en gestion partagée ne s'accélère pas de manière notable en 2024 et 2025, le risque de dégagements plus tard dans la période augmentera de manière exponentielle.⁴⁸

L'inflation élevée a un impact sur le budget de l'UE

2.50. Le règlement CFP fixe le plafond des dépenses sur le budget de l'UE pour une période de sept ans. Des plafonds annuels (pour les crédits d'engagement et de paiement) sont également définis. Tous ces montants s'entendent aux prix de 2018. L'ajustement aux prix courants s'effectue sur la base d'une hausse annuelle fixe de

⁴⁸ Rapport sur les prévisions à long terme 2023-2027 (COM(2022) 315).

2 %⁴⁹. Ce déflateur fixe est aligné sur l'**objectif de stabilité des prix de la BCE** et s'est avéré suffisant au cours des 20 dernières années. Jusqu'en 2021, **l'inflation moyenne dans l'UE a fluctué entre 0 % et 4 %** (elle a été supérieure à 2 % pendant la moitié de la période et inférieure à ce taux durant l'autre moitié).

2.51. Toutefois, en 2022, l'inflation des prix à la consommation a fortement augmenté, atteignant un taux annuel moyen de 9,2 % dans l'UE⁵⁰. Les prévisions de la BCE donnent à penser qu'elle va rester élevée au cours des prochaines années. Si tel est le cas le déflateur fixe de 2 % prévu dans le règlement CFP risque de ne plus suffire.

L'inflation élevée réduit le pouvoir d'achat du budget de l'UE et donc sa taille réelle

2.52. Étant donné que le budget annuel de l'UE est adapté sur la base d'un déflateur fixe de 2 %, son pouvoir d'achat est réduit de la différence entre ce taux et le taux d'inflation moyen, soit environ 7,2 % en 2022. Fondamentalement, cela signifie que la taille relative du budget de l'UE se réduit dans la même proportion que celle des économies des États membres.

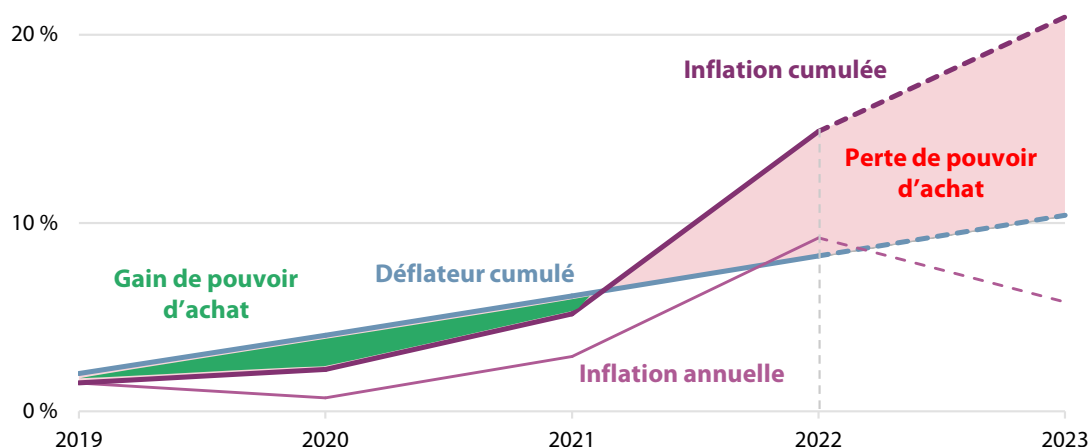
2.53. La perte de pouvoir d'achat du budget de l'UE augmentera chaque année caractérisée par un taux d'inflation supérieur à 2 %. Compte tenu des prévisions de la Commission en matière d'inflation⁵¹, nous estimons que le pouvoir d'achat du budget de l'UE pourrait fondre de près de 10 % en 2023 (voir **figure 2.20**).

⁴⁹ Article 4, paragraphe 2, du **règlement CFP**.

⁵⁰ **Annual inflation more than tripled in the EU in 2022**, Eurostat, 9 mars 2023.

⁵¹ Commission européenne, **Prévisions économiques du printemps 2023**.

Figure 2.20 – Évolution du pouvoir d’achat du budget de l’UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document [Prévisions économiques du printemps 2023](#) de la Commission.

2.54. La perte de pouvoir d’achat du budget de l’UE aura une incidence sur ses dépenses à différents degrés. Certaines parties du budget de l’UE concernent des coûts fixes et sont clairement liées à l’inflation. Ces postes budgétaires augmenteront donc davantage que ce qui était prévu au début de la période du CFP. À son tour, cette hausse accroîtra encore la pression exercée sur le pouvoir d’achat réduit du budget de l’UE et aura un impact négatif sur la marge de manœuvre disponible en cas de crise ou d’événement imprévu.

2.55. Les coûts administratifs, qui subissent les effets de l’inflation, constituent un exemple typique. En 2022, la Commission avait déjà dû affecter un montant supplémentaire de 0,2 milliard d’euros à la rubrique 7 (Administration publique européenne) en raison de la hausse de l’inflation et des prix de l’énergie. Elle a utilisé la marge disponible au niveau du sous-plafond fixé pour les dépenses des institutions et du plafond établi pour la rubrique 7. Les coûts de financement sont un autre exemple (voir point [2.30](#)).

2.56. L’inflation et la perte de pouvoir d’achat qu’elle entraîne signifient que les Fonds de l’UE risquent de ne pas atteindre leurs objectifs dans la même mesure. En 2022, la Commission avait déjà constaté une diminution des besoins de paiement du Feader, parce que certains bénéficiaires d’un financement de l’UE avaient reporté ou annulé des projets en invoquant l’augmentation des coûts⁵² (voir point [2.6](#)). Cette

⁵² Projet de budget rectificatif n° 5, [COM\(2022\) 351](#), point 8.

situation pourrait se prolonger en 2023 et se répercuter négativement sur les calendriers des projets.

L'inflation élevée modifie le poids des différentes sources de recettes de l'UE

2.57. Dans le contexte d'une inflation élevée, toutes choses étant égales par ailleurs, les montants tirés tant des ressources propres traditionnelles (RPT) que des ressources propres fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) vont sans doute augmenter, étant donné que ces ressources sont en corrélation avec les prix des biens vendus. Cette perspective, combinée avec la réduction de la taille relative du budget de l'UE (voir point [2.52](#)), impliquerait un net recul de la part de la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB) – la «ressource propre d'équilibrage».

Conclusions et recommandations

Conclusions

2.58. En 2022, la majeure partie des crédits d'engagement disponibles au niveau du budget de l'UE ont été utilisés, en particulier parce que l'engagement des fonds en gestion partagée de la période 2021-2027 prévus par le RPDC a débuté cette année-là. Les crédits de paiement définitifs ont eux aussi été utilisés presque intégralement. L'absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 s'est poursuivie en 2022, quoiqu'à un rythme plus lent qu'en 2021 et 2020. L'absorption des montants engagés pour les Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027 est restée faible et concernait surtout des préfinancements. Voir points [2.2](#) à [2.12](#).

2.59. Plusieurs instruments de financement de l'UE ont été utilisés pour répondre d'urgence à des événements imprévus. De nouvelles mesures de flexibilité ont été instaurées pour aider les autorités des États membres à gérer l'arrivée des personnes fuyant l'Ukraine. Voir points [2.13](#) à [2.17](#).

2.60. Les engagements au titre de NextGenerationEU se sont accélérés en 2022. Les États membres ont perçu 47,2 milliards d'euros sous forme de subventions au titre de la FRR, paiements qui faisaient quasiment tous suite à la réalisation de jalons et de cibles. Ce montant est supérieur à celui de 2021, lorsque les paiements relevant de NextGenerationEU consistaient pour la plupart en des préfinancements, mais il est moins élevé que prévu. Voir points [2.18](#) à [2.22](#).

2.61. Fin 2022, les engagements restant à liquider au niveau du budget de l'UE et des subventions au titre de NextGenerationEU – ces crédits deviendront des dettes s'ils ne sont pas dégagés – ont atteint un niveau record de plus de 450 milliards d'euros. Cette situation s'explique principalement par un engagement plus important de fonds au titre de NextGenerationEU, ainsi que par le début, en 2022, de l'exécution des Fonds en gestion partagée de la période 2021-2027. Selon la Commission, après une nouvelle augmentation à près de 460 milliards d'euros en 2023, les engagements restant à liquider devraient diminuer entre 2024 et 2027 pour retomber à 314 milliards d'euros, en particulier parce qu'il n'y aura pas de nouveaux engagements au titre de NextGenerationEU après 2023. Toutefois, ce montant devrait rester légèrement supérieur au niveau de 2020, qui était la dernière année du CFP précédent. Voir points [2.23](#) à [2.26](#).

2.62. La dette de l'UE a augmenté en 2022 pour atteindre 344,3 milliards d'euros à la fin de l'exercice (contre 236,7 milliards d'euros en 2021), essentiellement en raison des nouveaux emprunts souscrits pour NextGenerationEU, SURE et l'AMF. De ces emprunts, seul l'instrument NextGenerationEU présente un risque de taux d'intérêt pour le budget de l'UE. En 2022, les intérêts nets payés sur les emprunts contractés au titre de NextGenerationEU se sont élevés à 0,5 milliard d'euros. Voir points [2.27](#) à [2.31](#).

2.63. L'exposition du budget de l'UE sous forme, d'une part, de garanties sur les emprunts relatifs aux prêts versés par le canal de divers instruments de financement et, d'autre part, de passifs éventuels résultant des garanties budgétaires de l'UE a augmenté, passant de 205 milliards d'euros en 2021 à 248 milliards d'euros en 2022. Cette hausse est due principalement aux prêts supplémentaires accordés aux États membres au titre de la FRR et de SURE ainsi qu'aux prêts en faveur de l'Ukraine dans le cadre de l'AMF. Par ailleurs, fin 2022, 109 milliards d'euros supplémentaires de prêts au titre de la FRR avaient déjà été accordés, mais n'avaient pas encore donné lieu à des paiements. Il faut y ajouter 18 milliards d'euros de prêts à l'Ukraine, qui seront accordés en 2023 par l'intermédiaire de l'instrument AMF+ récemment approuvé. L'exposition du budget de l'UE continuera donc de s'accroître. Le risque d'exposition de ce dernier est partiellement atténué par les garanties fournies par les États membres et par le fonds commun de provisionnement. Les montants gérés par le FCP sont passés de 12,3 milliards d'euros en 2021 à 14,4 milliards d'euros un an plus tard. Voir points [2.32](#) à [2.39](#).

2.64. En 2022, l'exposition du budget de l'UE à l'Ukraine a plus que doublé par rapport à 2021, passant de 7 milliards d'euros à 16 milliards d'euros. L'approbation de 18 milliards d'euros supplémentaires au titre de l'instrument AMF+ à la fin de 2022 l'augmentera encore considérablement à l'avenir, d'autant que ce montant additionnel ne requiert aucun provisionnement. Les futurs budgets de l'UE ou la «marge de manœuvre» budgétaire, c'est-à-dire la différence entre le plafond du CFP et celui des ressources propres, devront couvrir les éventuelles pertes qui en résulteront. Voir points [2.40](#) à [2.44](#).

2.65. La mise en œuvre concomitante de plusieurs instruments, conjuguée aux retards pris pour certains d'entre eux, accentue le risque de voir des États membres passer à côté de financements. La plupart des États membres n'ont commencé à affecter des ressources financières à des projets qu'à la fin de l'année 2022, en raison de retards dans l'approbation de la législation et, donc, des accords de partenariat et des programmes. Si l'exécution des Fonds en gestion partagée ne s'accélère pas de

manière notable en 2024 et 2025, le risque de dégagements plus tard dans la période augmentera de manière exponentielle. Voir points [2.45](#) à [2.49](#).

2.66. L'inflation élevée a plusieurs effets sur le budget de l'UE. Elle réduit son pouvoir d'achat, augmente notamment les coûts fixes, tels que les coûts administratifs et de financement, et modifie également le poids des différentes sources de recettes. Voir points [2.50](#) à [2.57](#).

Recommandations

Recommandation n° 2.1 – Réduire substantiellement le niveau des engagements restant à liquider

Face au niveau élevé des engagements restant à liquider, c'est-à-dire en attente d'un paiement sur les futurs budgets de l'UE, la Commission devrait, dans le respect des principes de bonne gestion financière, cerner les moyens d'aider les États membres à accélérer leur utilisation des financements de l'UE. Cela concerne en particulier ceux qui leur sont accordés au titre des Fonds en gestion partagée régis par le règlement portant dispositions communes.

Quand? Avant fin 2026.

Recommandation n° 2.2 – Évaluer l'impact sur le budget de l'UE d'une inflation élevée pendant plusieurs années

La Commission devrait évaluer l'impact sur le budget de l'UE d'une inflation élevée persistant pendant plusieurs années et trouver les outils qui permettraient d'atténuer les principaux risques. À cet égard, elle devrait préserver la capacité du budget de l'UE à faire face à ses engagements juridiques et contractuels, par exemple en cas de hausse des coûts de financement.

Quand? Avant fin 2024.

Recommandation n° 2.3 – Veiller à ce que l'exposition du budget de l'UE reste supportable

Face à l'exposition toujours plus marquée du budget de l'UE résultant à la fois des emprunts couvrant les besoins de paiement supplémentaires – comme ceux déclenchés par la pandémie de COVID-19 et par la guerre d'agression menée par le Russie contre l'Ukraine – et des garanties budgétaires, la Commission devrait prendre toute mesure appropriée et nécessaire pour s'assurer que ses outils d'atténuation des risques – comme le fonds commun de provisionnement – aient une capacité suffisante. Elle devrait également rendre publique son estimation de l'exposition annuelle totale.

Quand? Avant fin 2025.

Chapitre 3

Le budget de l'UE: obtenir des résultats

Table des matières

	Points
Introduction	3.1. - 3.3.
Partie 1 – Résultats de nos audits de la performance: principaux messages	3.4. - 3.76.
Introduction	3.4. - 3.10.
Riposte de l'UE à la COVID-19 et relance après la crise	3.11. - 3.22.
Introduction	3.11.
Nos principaux messages	3.12. - 3.16.
Principales parties prenantes institutionnelles	3.17. - 3.22.
Accroître la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens	3.23. - 3.39.
Introduction	3.23.
Nos principaux messages	3.24. - 3.33.
Principales parties prenantes institutionnelles	3.34. - 3.39.
Résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'Union et respect des valeurs de l'UE que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit	3.40. - 3.51.
Introduction	3.40.
Nos principaux messages	3.41. - 3.45.
Principales parties prenantes institutionnelles	3.46. - 3.51.
Changement climatique, environnement et ressources naturelles	3.52. - 3.65.
Introduction	3.52.
Nos principaux messages	3.53. - 3.58.
Principales parties prenantes institutionnelles	3.59. - 3.65.
Politiques budgétaires et finances publiques dans l'Union	3.66. - 3.76.
Introduction	3.66.
Nos principaux messages	3.67. - 3.71.
Principales parties prenantes institutionnelles	3.72. - 3.76.

Partie 2 – Suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l’UE – Situation à la fin de 2019	3.77. - 3.80.
--	----------------------

Partie 3 – Suivi des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2019	3.81. - 3.102.
--	-----------------------

Introduction	3.81. - 3.84.
---------------------	----------------------

Observations	3.85. - 3.101.
---------------------	-----------------------

La proportion des recommandations intégralement acceptées par nos entités auditées a légèrement baissé	3.85. - 3.86.
--	---------------

La proportion des recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a également connu une légère baisse	3.87. - 3.88.
--	---------------

La Commission a mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 73 % des recommandations qui lui étaient adressées	3.89. - 3.95.
---	---------------

Les autres entités auditées ont mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 56 % des recommandations qui leur étaient adressées	3.96. - 3.98.
--	---------------

La proportion des recommandations mises en œuvre dans les délais impartis a baissé	3.99. - 3.100.
--	----------------

Le degré de mise en œuvre des recommandations d’audit est fonction de leur acceptation par les entités auditées	3.101.
---	--------

Conclusion	3.102.
-------------------	---------------

Annexes

Annexe 3.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement dans le rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l’UE – Situation à la fin de 2019

Annexe 3.2 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2019 – Commission européenne

Annexe 3.3 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2019 – Autres entités auditées

Annexe 3.4 – Rapports spéciaux dont toutes les recommandations adressées à la Commission ont été mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards

Introduction

3.1. Chaque année, nous analysons un certain nombre d'aspects relatifs à la *performance*, ainsi que les *résultats* obtenus avec le budget de l'UE, lequel est exécuté par la Commission en coopération avec les États membres¹.

3.2. Pour les exercices 2019 à 2021, nous avons mené un projet pilote consistant à scinder notre rapport annuel en deux parties. La première portait sur la fiabilité des comptes de l'UE et sur la *légalité et la régularité des opérations* sous-jacentes, tandis que la seconde traitait de la performance des *programmes* de dépenses relevant du budget de l'UE. À partir de l'exercice 2022, nous avons décidé de revenir à un seul rapport annuel comportant un chapitre sur la performance.

3.3. Cette année, notre chapitre consacré à la performance couvre les thèmes ci-après:

- partie 1: résultats et principaux messages de nos rapports spéciaux de 2022 relatifs à la performance, et informations y afférentes émanant de la Commission et des autorités budgétaires et législatives (le Parlement européen et le Conseil);
- partie 2: mise en œuvre des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE relatif à l'exercice 2019;
- partie 3: mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées dans les rapports spéciaux publiés en 2019.

¹ Article 317 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

Partie 1 – Résultats de nos audits de la performance: principaux messages

Introduction

3.4. Dans nos rapports spéciaux, nous examinons dans quelle mesure le budget de l'UE a été exécuté conformément aux principes de *bonne gestion financière*². Nous y traitons de questions clés liées à la performance et à la conformité. En 2022, nous avons publié 28 rapports spéciaux portant sur un grand nombre de problèmes auxquels l'UE est confrontée dans ses différents domaines de dépenses et ses différentes politiques.






3.5. Nos travaux d'audit ont été centrés sur les domaines stratégiques suivants, que nous considérons comme prioritaires dans notre [stratégie pour 2021-2025](#):

- la riposte de l'UE à la pandémie de COVID-19 et la relance après la crise;
- l'accroissement de la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens;
- la résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'UE, ainsi que le respect des valeurs européennes que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit;
- le changement climatique, l'environnement et les ressources naturelles;
- les politiques budgétaires et les finances publiques dans l'Union.

3.6. La [figure 3.1](#) donne une vue d'ensemble de tous les rapports spéciaux que nous avons publiés en 2022, ventilés par domaine stratégique.

² Article 33 du [règlement financier](#).

Figure 3.1 – Couverture des domaines stratégiques de la Cour dans ses rapports spéciaux de 2022

 <p>Riposte à la COVID-19</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RS 13/2022 – Libre circulation dans l’UE pendant la pandémie de COVID-19 ▪ RS 18/2022 – Les institutions de l’UE et la COVID-19 ▪ RS 19/2022 – L’UE et l’acquisition de vaccins contre la COVID-19 ▪ RS 21/2022 – Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission ▪ RS 28/2022 – Instrument européen de soutien temporaire à l’atténuation des risques de chômage en situation d’urgence (SURE)
 <p>Compétitivité</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RS 03/2022 – Déploiement des réseaux 5G au sein de l’UE ▪ RS 06/2022 – Droits de propriété intellectuelle de l’UE ▪ RS 07/2022 – Instruments en faveur de l’internationalisation des PME ▪ RS 08/2022 – Soutien du FEDER en faveur de la compétitivité des PME ▪ RS 15/2022 – Mesures visant à élargir la participation à Horizon 2020 ▪ RS 16/2022 – Utilisation des données pour l’évaluation de la politique agricole commune ▪ RS 23/2022 – Les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds structurels et d’investissement européens ▪ RS 24/2022 – Administration en ligne pour les entreprises
 <p>Résilience et valeurs européennes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RS 01/2022 – Soutien de l’UE à l’état de droit dans les Balkans occidentaux ▪ RS 05/2022 – Cybersécurité des institutions, organes et agences de l’UE ▪ RS 14/2022 – Réaction de la Commission à la fraude à la politique agricole commune ▪ RS 27/2022 – Soutien de l’UE en faveur de la coopération transfrontalière avec les pays voisins
 <p>Changement climatique, environnement et ressources naturelles</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RS 02/2022 – Efficacité énergétique dans les entreprises ▪ RS 09/2022 – Dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l’UE ▪ RS 10/2022 – Le programme Leader et le développement local mené par les acteurs locaux ▪ RS 12/2022 – Durabilité des projets de développement rural ▪ RS 20/2022 – Lutte contre la pêche illicite ▪ RS 22/2022 – Soutien de l’UE aux régions charbonnières
 <p>Politiques budgétaires et finances publiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RS 04/2022 – Fonds d’investissement ▪ RS 11/2022 – Protection du budget de l’UE ▪ RS 17/2022 – La Commission européenne et les consultants externes ▪ RS 25/2022 – Vérification du revenu national brut aux fins du financement du budget de l’UE ▪ RS 26/2022 – Statistiques européennes

Source: Cour des comptes européenne.

3.7. Nos entités auditées ont le droit d’apporter des réponses à nos observations³. Ces réponses, dans lesquelles elles indiquent également si elles acceptent ou non les recommandations que nous avons formulées, sont publiées en même temps que nos rapports spéciaux. Nos rapports spéciaux de 2022 comprenaient 214 recommandations, principalement adressées à la Commission, qui portaient sur un large éventail de sujets. Les entités auditées ont pleinement accepté 91 % de nos recommandations.

3.8. Le Conseil et le Parlement européen peuvent décider d’analyser nos rapports spéciaux. Dans le cadre de ce processus, le Conseil peut formuler des conclusions. Il arrive que le Conseil s’abstienne d’adopter des conclusions concernant les rapports spéciaux, par exemple lorsque la Commission a déjà soumis une proposition législative dans le domaine couvert par notre rapport.

3.9. Au Parlement européen, c’est principalement la commission du contrôle budgétaire (CONT) qui examine nos rapports spéciaux. Elle peut décider de confier l’analyse d’un rapport spécial à l’un de ses membres, qui peut établir un document de travail sous sa seule responsabilité. Ce document de travail comporte généralement une synthèse de nos observations et présente les recommandations du membre responsable sur le sujet traité. Celles-ci ne reflètent pas les points de vue de l’ensemble de la commission CONT ni ceux du Parlement. Il arrive également que les rapports spéciaux ne soient présentés qu’aux commissions chargées des domaines couverts. Dans de tels cas, aucun document de travail n’est établi. Certains éléments issus de nos rapports spéciaux peuvent être repris dans les résolutions relatives à la procédure de *décharge* annuelle. Le cas échéant, les observations formulées dans ces résolutions représentent formellement l’avis du Parlement européen. Dans sa résolution sur la décharge relative à l’exercice 2021, adoptée en mai 2023, le Parlement européen⁴ a adhéré aux recommandations formulées par la Cour dans son rapport annuel ainsi que dans les rapports spéciaux correspondants.

³ *Ibidem*, article 259.

⁴ [Résolution du Parlement européen du 10 mai 2023](#) contenant les observations qui font partie intégrante des décisions concernant la décharge sur l’exécution du budget général de l’Union européenne pour l’exercice 2021, section III – Commission et agences exécutives.

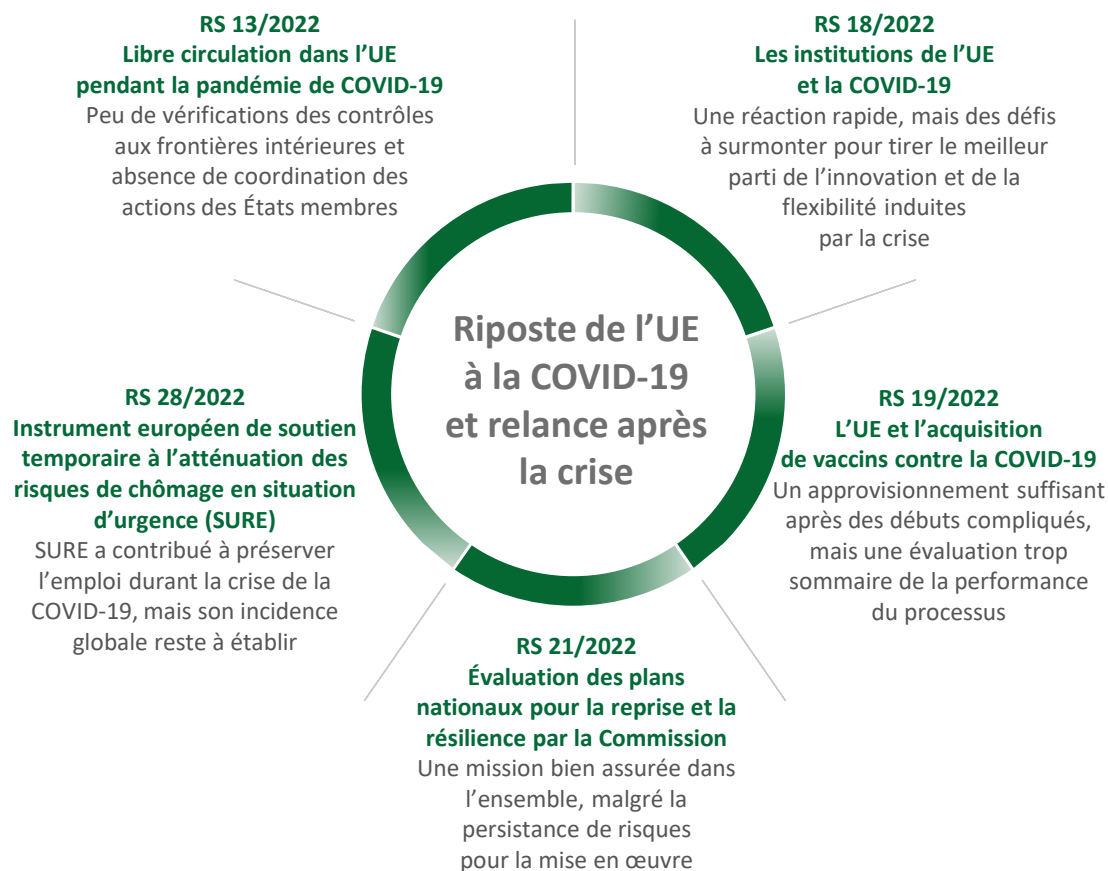
3.10. Dans les points suivants, nous présentons les principaux messages de nos rapports spéciaux, par domaine stratégique, accompagnés d'une vue d'ensemble des références faites à nos rapports spéciaux par le Conseil, ainsi que par le Parlement européen dans sa résolution sur la décharge. Nous donnons également des exemples d'actions rapides prises par la Commission pour donner suite aux recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2022. Ces éléments viennent compléter la position exprimée par la Commission dans ses réponses à nos rapports spéciaux, et s'entendent sans préjudice du suivi périodique que nous effectuons après trois ans.

Riposte de l'UE à la COVID-19 et relance après la crise

Introduction

3.11. En 2022, nous avons publié cinq rapports spéciaux sur des thèmes relevant du domaine stratégique «Riposte de l'UE à la COVID-19 et relance après la crise» (voir [figure 3.2](#)).

Figure 3.2 – Rapports spéciaux publiés en 2022 dans le domaine stratégique de la riposte de l’UE à la COVID-19



Source: Cour des comptes européenne.

Nos principaux messages

3.12. L’un des effets de la crise de la COVID-19 a été l’instauration, par les États membres, de contrôles aux frontières intérieures pour veiller à l’application des restrictions de voyages et freiner ainsi la propagation du virus. Nous avons apprécié si la Commission avait pris des mesures efficaces pour protéger le droit des personnes à la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19. Nous avons conclu⁵ que les limites du cadre juridique ont rendu plus difficile la supervision, par la Commission, des restrictions que les États membres ont imposées. Par ailleurs, la Commission n’a pas procédé à des vérifications en bonne et due forme pour s’assurer que les contrôles aux frontières intérieures étaient conformes à la législation Schengen. Malgré les initiatives de la Commission, les restrictions de voyage mises en place par les États membres n’étaient généralement pas coordonnées.

⁵ Rapport spécial 13/2022.

3.13. Nous nous sommes également intéressés à la manière dont les institutions de l'UE ont géré la pandémie de COVID-19, à leur niveau de préparation et aux enseignements qu'elles en ont tirés. Nous avons conclu⁶ que les institutions de l'UE avaient fait preuve de résilience face à la crise de la COVID-19, en répondant avec rapidité et flexibilité et en exploitant les investissements déjà réalisés dans la transition numérique. Cependant, leurs plans de continuité des activités n'étaient pas conçus pour faire face à une perturbation de longue durée, et l'évaluation de l'*efficience* des nouveaux modes de travail n'a été que partielle.

3.14. Dans notre rapport sur l'action de l'UE visant à aider les États membres dans leur lutte contre la COVID-19, nous avons conclu⁷ que l'Union avait réussi à constituer un portefeuille diversifié de vaccins pour les États membres, bien qu'elle ait engagé sa passation de marchés plus tard que le Royaume-Uni et les États-Unis. Les négociateurs de l'UE ont mieux été en mesure de répondre aux objectifs d'approvisionnement de l'Union dans les contrats plus récents signés avec les fabricants de vaccins. Nous avons aussi constaté que la Commission n'avait qu'une marge de manœuvre limitée pour surmonter les difficultés d'approvisionnement et que son *impact* sur la montée en puissance de la production de vaccins était difficile à déterminer.

3.15. La *Facilité pour la reprise et la résilience* (FRR) est l'élément central de la réponse de l'UE à la pandémie de COVID-19. Nous avons constaté⁸ que l'évaluation, par la Commission, des plans pour la reprise et la résilience (PRR) des États membres était globalement satisfaisante, compte tenu de la complexité du processus et des contraintes de temps. Nous avons toutefois relevé un certain nombre de faiblesses dans le processus, ainsi que des risques pour une mise en œuvre réussie de la FRR. Par exemple:

- les profils de décaissement étaient davantage le résultat de négociations que le reflet des coûts sous-jacents, et la Commission n'avait pas encore défini de méthode pour calculer la suspension ou la réduction partielle des paiements (voir point 3.19);
- certains jalons et certaines cibles manquaient de clarté ou ne couvraient pas toutes les étapes clés de la mise en œuvre d'une mesure.

⁶ Rapport spécial 18/2022.

⁷ Rapport spécial 19/2022.

⁸ Rapport spécial 21/2022.

3.16. Dans notre rapport sur *l'Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence* (SURE), nous avons constaté⁹ que même si certains éléments indiquaient que des millions de personnes avaient bénéficié d'un financement au titre de SURE, l'absence de données complètes à l'échelle des États membres limitait la capacité de la Commission à évaluer le nombre d'emplois préservés.

Principales parties prenantes institutionnelles

Exemples d'actions de la Commission

3.17. La Commission a publié deux études analysant l'impact des mesures relatives aux frontières adoptées par les États membres dans le cadre de la lutte contre la COVID-19. Comme dans notre rapport spécial sur ce thème, l'un des principaux constats de la première étude¹⁰ était que les lignes directrices de la Commission sur les fermetures de frontières n'avaient pas eu un effet systématique.

3.18. Comme l'indique la Commission dans son [rapport annuel concernant les audits internes réalisés en 2021](#), le service d'audit interne de la Commission a souligné que les directions générales et les services devaient continuer à:

- évaluer correctement les risques que la pandémie de COVID-19 fait peser sur la gestion financière;
- définir et mettre en œuvre des mesures d'atténuation adéquates, comme l'adaptation ou la redéfinition de leurs stratégies de contrôle.

3.19. En février 2023, la Commission a publié une communication établissant un [cadre](#) devant permettre d'évaluer si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante, ainsi qu'une méthode à appliquer pour la suspension des paiements au titre de la FRR.

⁹ Rapport spécial [28/2022](#).

¹⁰ Commission européenne, *Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19*, 2022.

Déclarations du Parlement européen et du Conseil

3.20. Des membres de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ont établi des documents de travail pour trois des cinq rapports spéciaux concernant ce domaine¹¹. Un rapport¹² a été transmis à d'autres commissions, et une note d'information résumant les principaux messages a été établie pour un autre rapport¹³.

3.21. Dans sa résolution sur la décharge relative à l'exercice 2021, le Parlement européen fait référence à quatre de ces cinq rapports¹⁴. Par exemple, en ce qui concerne le rapport spécial sur l'acquisition de vaccins, il regrette que la Commission n'ait pas fourni à la Cour des informations supplémentaires sur le contenu de ces contrats. Concernant notre rapport sur l'évaluation des PRR nationaux, il invite la Commission à faire rapport à l'autorité de décharge sur le lien qui unit chaque demande de paiement au nombre de jalons et de cibles à atteindre pour chaque État membre, et à proposer des mesures permettant de garantir que l'ensemble des jalons et des cibles seront atteints au plus tard le 31 août 2026.

3.22. Le Conseil a formulé des conclusions sur deux de nos cinq rapports spéciaux produits dans ce domaine¹⁵. Dans l'ensemble, les conclusions appuyaient nos recommandations et s'accompagnaient de commentaires. Par exemple:

- les conclusions du Conseil relatives à notre rapport sur la résilience des institutions de l'UE pendant la crise de la COVID-19¹⁶ soulignaient la nécessité d'examiner attentivement et de hiérarchiser l'incidence environnementale des nouvelles modalités de travail au sein des institutions de l'Union dans le cadre de leurs stratégies à long terme en matière d'immobilier et de *verdissement*;

¹¹ Il s'agit des rapports spéciaux 18/2022, 19/2022 et 21/2022.

¹² Le rapport spécial 13/2022.

¹³ Le rapport spécial 28/2022.

¹⁴ Il s'agit des rapports spéciaux 18/2022, 19/2022, 21/2022 et 28/2022.

¹⁵ Il s'agit des rapports spéciaux 18/2022 et 19/2022.

¹⁶ Le rapport spécial 18/2022.

- o dans ses conclusions relatives à notre rapport sur l'acquisition de vaccins¹⁷, le Conseil a invité la Commission à procéder à une évaluation indépendante de l'adéquation des procédures visant à évaluer l'*efficacité* dans une perspective de santé publique, les éléments des clauses contractuelles ainsi que les critères de sélection de l'équipe de négociation.

Accroître la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens

Introduction

3.23. En 2022, nous avons publié huit rapports spéciaux sur des thèmes relevant du domaine stratégique «Accroître la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens» (voir *figure 3.3*). Nous avons centré nos travaux d'audit sur le soutien accordé par l'UE aux entreprises, à la recherche et à l'innovation (R&I) ainsi qu'à l'économie numérique et à la collecte et l'analyse des données.

¹⁷ Le rapport spécial 19/2022.

Figure 3.3 – Rapports spéciaux publiés en 2022 dans le domaine stratégique de la compétitivité de l’UE



Source: Cour des comptes européenne.

Nos principaux messages

3.24. Nous avons examiné si le *Fonds européen de développement régional* (FEDER) avait contribué à améliorer la compétitivité des *petites et moyennes entreprises* (PME). Nous avons conclu¹⁸ que même si le soutien octroyé au titre du FEDER lors de la période 2014-2020 avait stimulé la volonté des PME d'investir, son efficacité pour ce qui est d'accroître leur compétitivité avait pâti de lacunes dans l'approche adoptée par les *autorités de gestion* des États membres en matière de financement. Dans la plupart des programmes relevant du FEDER, les appels à projets n'ont pas permis de lever l'ensemble des obstacles importants à la compétitivité rencontrés par les PME. Les procédures de sélection n'étaient pas conçues pour octroyer les financements aux propositions de projet les plus compétitives.

¹⁸ Rapport spécial 08/2022.

3.25. Nous avons audité la stratégie de l'UE pour l'internationalisation des PME et les deux initiatives essentielles dans ce domaine que sont le réseau Entreprise Europe et l'initiative Startup Europe. Nous avons constaté¹⁹ que les principaux obstacles étaient correctement cernés dans la stratégie et que les États membres avaient mis en place de nombreuses actions pour soutenir l'internationalisation des PME. Il n'existait toutefois aucun inventaire actualisé de toutes les actions pertinentes dans le domaine, et la viabilité financière des actions de l'Union n'avait pas toujours été suffisamment prise en considération.

3.26. Nous nous sommes demandé si la Commission avait mis en place les mesures législatives et de soutien nécessaires à la protection des marques et dessins ou modèles ainsi que des indications géographiques de l'UE. Nous avons constaté²⁰ que la Commission avait mis en place des mesures législatives et de soutien adéquates en vue de protéger les marques de l'Union. Cependant, la législation concernant les dessins ou modèles de l'UE était incomplète et obsolète, et celle relative aux indications géographiques comportait des lacunes. Nous avons en outre relevé des faiblesses dans le cadre en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, ainsi que des insuffisances dans le cadre de contrôle du respect des droits de propriété intellectuelle (DPI) au niveau de l'UE.

3.27. En 2022, nous avons achevé deux audits dans le domaine du soutien à la R&I: l'un sur l'élargissement de la participation à *Horizon 2020* et l'autre sur les synergies entre *Horizon 2020* et les *Fonds structurels et d'investissement européens* (Fonds ESI)

3.28. Nous avons cherché à savoir si les mesures d'élargissement d'*Horizon 2020* étaient adaptées à leur finalité. Nous avons constaté²¹ que même si ces mesures pouvaient stimuler momentanément les progrès en matière de R&I dans les pays bénéficiaires, de réels changements durables supposaient que les gouvernements nationaux œuvrent sans restriction à faire de la R&I une priorité, du point de vue tant des investissements que des réformes.

¹⁹ Rapport spécial 07/2022.

²⁰ Rapport spécial 06/2022.

²¹ Rapport spécial 15/2022.

3.29. Nous avons cherché à savoir si la Commission et les autorités nationales/régionales concernées avaient pris des mesures appropriées pour établir des synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI. Nous avons conclu²² que la mise en œuvre des synergies avait été variable. Par exemple, s’il est vrai que les mesures visant à établir des synergies en amont (par exemple un soutien des Fonds ESI à des activités de renforcement des capacités pour accroître les chances des *bénéficiaires* d’obtenir ensuite un financement au titre d’Horizon 2020) avaient été mises en œuvre correctement, celles destinées à créer des synergies en aval (par exemple le financement, par les Fonds ESI, de la poursuite du développement des résultats issus des projets relevant d’Horizon 2020) ne l’avaient guère été.

3.30. Les réseaux 5G revêtent une importance stratégique pour le marché unique de l’UE, mais ils s’accompagnent également de risques pour la sécurité. Nous avons examiné si la Commission avait efficacement aidé les États membres à atteindre les objectifs de l’UE en matière de déploiement de leurs réseaux 5G et à répondre de manière concertée aux préoccupations sur la sécurité de ces réseaux. Notre audit a montré²³ que le déploiement des réseaux 5G par les États membres accusait des retards. Bien que la Commission ait apporté un soutien aux États membres, elle n’a pas défini clairement le niveau de qualité de service attendu des réseaux 5G.

3.31. Nous avons contrôlé l’efficacité des actions de la Commission dans le domaine de l’administration en ligne pour les entreprises. Nous avons conclu²⁴ que la Commission avait soutenu la mise en œuvre de solutions d’administration en ligne par les États membres au moyen de projets financés par l’UE, en fournissant une assistance technique et en encourageant les autorités nationales à coopérer entre elles. Toutefois, bien que la Commission ait mené à terme son plan d’action européen dans ce domaine, tous les services publics numériques nouvellement créés n’étaient pas disponibles partout dans l’UE.

3.32. L’un de nos audits a porté sur la collecte et l’analyse de données dans le cadre de la *politique agricole commune* (PAC), qui représente plus d’un tiers du budget de l’UE. Nous avons examiné si la Commission recourait de manière appropriée aux données et à l’analytique aux fins de l’analyse de la PAC.

²² Rapport spécial 23/2022.

²³ Rapport spécial 03/2022.

²⁴ Rapport spécial 24/2022.

3.33. Nous avons constaté²⁵ que la Commission détenait de grandes quantités de données pour la définition, le suivi et l'évaluation de la PAC et qu'elle utilisait principalement des outils classiques pour analyser les données qu'elle collectait auprès des États membres. Cependant, les outils et les données dont elle disposait à ce moment-là en ce qui concerne la PAC ne lui ont pas fourni certains éléments importants qui étaient nécessaires à une élaboration éclairée de cette politique. La Commission avait pris plusieurs initiatives afin de faire un meilleur usage des données existantes, mais il subsistait des obstacles à une utilisation optimale des données collectées.

Principales parties prenantes institutionnelles

Exemples d'actions de la Commission

3.34. La Commission a publié plusieurs propositions législatives concernant les droits de propriété intellectuelle, y compris, en mars 2022, une proposition de révision du système des [indications géographiques](#) pour les produits agricoles et, en avril 2022 une proposition de règlement sur la [protection des indications géographiques](#) pour les produits artisanaux et industriels. Elle a par ailleurs présenté en novembre 2022 une proposition de règlement sur les [dessins et modèles communautaires](#) et une proposition de directive sur la [protection juridique des dessins ou modèles](#).

3.35. En novembre 2022, une [communication de la Commission intitulée «Synergies entre le programme Horizon Europe et les programmes du FEDER»](#) a été publiée. Ce document avait pour but de présenter les nouvelles possibilités offertes aux autorités de gestion des programmes relevant de la politique de cohésion, aux points de contact nationaux d'*Horizon Europe* et aux promoteurs/porteurs de projets au titre d'*Horizon Europe*.

3.36. En septembre 2022 a été adopté le [règlement d'exécution \(UE\) 2022/1475 de la Commission](#) portant modalités d'application en ce qui concerne l'évaluation des plans stratégiques relevant de la PAC et la communication d'informations à des fins de suivi et d'évaluation. Ce règlement précise le champ d'application des données que les États membres doivent fournir à la Commission aux fins du suivi et de l'évaluation de la PAC.

²⁵ Rapport spécial [16/2022](#).

Déclarations du Parlement européen et du Conseil

3.37. Des membres de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ont élaboré des documents de travail pour quatre²⁶ de nos huit rapports spéciaux produits dans ce domaine, les quatre autres ayant été transmis à d'autres commissions. Dans sa résolution sur la décharge relative à l'exercice 2021, le Parlement européen fait référence à quatre de ces huit rapports²⁷.

3.38. Le Conseil a formulé des conclusions concernant nos huit rapports spéciaux dans ce domaine. Dans l'ensemble, ces conclusions appuyaient nos recommandations et s'accompagnaient de commentaires. Par exemple:

- dans ses conclusions relatives à notre rapport sur le déploiement de la 5G, le Conseil a invité la Commission à collaborer avec les États membres pour recommander des politiques et des mesures visant à atteindre les objectifs européens en matière de connectivité et de couverture 5G de toutes les zones peuplées de l'Union d'ici à 2030, tout en tenant compte des facteurs géopolitiques et économiques cruciaux;
- dans ses conclusions relatives à notre rapport sur la [protection des DPI](#), il a également invité la Commission à présenter sans plus tarder les propositions législatives correspondantes afin de rendre la protection des dessins ou modèles plus accessible et attrayante pour les créateurs et les entreprises;
- dans ses conclusions relatives à notre rapport sur Horizon 2020, le Conseil a en outre invité la Commission à évaluer l'incidence des mesures d'élargissement sur la participation au programme, celles-ci ayant été introduites pour augmenter la participation des États membres affichant de faibles résultats en matière de R&I;
- dans ses conclusions relatives à notre rapport sur les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI, il a estimé que la recherche de synergies entre les fonds ne devrait pas interférer avec l'évaluation des propositions dans le cadre d'Horizon Europe et invité la Commission à accorder toute l'attention voulue aux potentiels effets indésirables des synergies et à prendre des mesures de précaution si nécessaire;
- dans ses conclusions relatives à notre rapport sur l'administration en ligne, il a demandé à la Commission d'assurer la cohérence entre les actions requises et les

²⁶ Il s'agit des rapports spéciaux [06/2022](#), [08/2022](#), [16/2022](#) et [23/2022](#).

²⁷ Il s'agit des rapports spéciaux [07/2022](#), [08/2022](#), [15/2022](#) et [16/2022](#).

instruments financiers pertinents susceptibles d'aider les États membres à réaliser la transformation numérique de leurs services publics.

3.39. Cependant, dans le cas du soutien du FEDER en faveur de la compétitivité des PME, le Conseil n'a pas appuyé la recommandation dans laquelle nous faisons remarquer que les procédures de sélection devraient être conçues pour octroyer les financements aux propositions de projet les plus compétitives. Il s'est au contraire rangé à l'avis de la Commission, qui estimait que la responsabilité finale de l'établissement de procédures et de critères ambitieux et appropriés pour la sélection des opérations incombait à l'autorité de gestion. Néanmoins, le Conseil a invité la Commission à examiner, au cas par cas, les avantages et les inconvénients des procédures de sélection concurrentielles et non concurrentielles.

Résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'Union et respect des valeurs de l'UE que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit

Introduction

3.40. En 2022, nous avons publié quatre rapports spéciaux sur des thèmes relevant du domaine stratégique «Résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'Union et respect des valeurs de l'UE que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit» (voir [figure 3.4](#)). En ce qui concerne les menaces extérieures pesant sur l'UE, nos travaux d'audit ont été centrés sur l'état de droit et la coopération transfrontalière, tandis que pour les menaces intérieures, ils ont porté sur la cybersécurité et la *fraude*.

Figure 3.4 – Rapports spéciaux publiés en 2022 dans le domaine stratégique de la résilience et des valeurs de l’UE



Source: Cour des comptes européenne.

Nos principaux messages

3.41. L'état de droit est l'une des valeurs fondamentales sur lesquelles est fondée l'UE, et l'une des conditions essentielles que doivent respecter les *pays candidats* à l'adhésion. Dans le cadre de notre audit, nous avons cherché à déterminer si le soutien apporté par l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux au cours de la période 2014-2020 avait été efficace. Nous avons constaté²⁸ que l'action de l'UE avait contribué à la mise en place de réformes concernant des questions techniques et opérationnelles, telles que l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire et l'élaboration de la législation y afférente, mais qu'elle avait eu globalement peu d'impact sur les réformes fondamentales en matière d'état de droit dans la région. L'une des principales raisons en était la volonté politique insuffisante des autorités nationales de mener à bien les réformes nécessaires. En outre, l'IAP II ne prévoyait pas de clauses de conditionnalité strictes liant directement la stagnation des réformes concernant l'état de droit à une limitation des financements dans d'autres secteurs.

²⁸ Rapport spécial 01/2022.

3.42. La coopération transfrontalière est un élément essentiel de la politique européenne de voisinage, qui couvre 16 pays situés aux *frontières extérieures* de l'UE. Nous avons évalué si les programmes de coopération transfrontalière avaient été efficaces pour renforcer la coopération territoriale au-delà des frontières extérieures de l'UE.

3.43. Nous avons conclu²⁹ que les programmes de la période 2014-2020 avaient permis d'apporter un soutien pertinent et précieux aux régions situées de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE, mais que leur mise en œuvre avait commencé très tardivement. En raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a suspendu les conventions de financement pour les programmes avec cette dernière et avec la Biélorussie, et la mise en œuvre de 9 des 17 programmes proposés pour la période 2021-2027 concernant ces deux pays est sérieusement remise en question.

3.44. Compte tenu des informations sensibles qu'ils traitent, les institutions, organes et agences de l'UE sont des cibles de choix pour les éventuels pirates. Dans le cadre de notre audit sur la cybersécurité des institutions de l'UE, nous avons conclu³⁰ que leur niveau de préparation dans le domaine de la cybersécurité n'était pas à la hauteur des menaces. Ces entités n'avaient pas une approche cohérente de la cybersécurité, les contrôles essentiels et les principales bonnes pratiques dans ce domaine n'étaient pas toujours en place et les formations spécifiques, pas systématiquement assurées.

3.45. Nous avons cherché à déterminer si la Commission avait pris les mesures adéquates à l'égard de la fraude aux aides de la PAC, si elle avait recensé les risques de fraude qui pesaient sur les dépenses de la PAC et si elle y avait apporté une réponse adaptée. Nous avons constaté³¹ que la Commission avait réagi à des cas de fraude aux aides de la PAC, mais qu'elle n'avait pas suffisamment pris les devants en ce qui concerne l'incidence du risque d'accaparement illégal de terres sur les paiements de la PAC, le suivi des mesures antifraude adoptées par les États membres et l'exploitation des possibilités offertes par les nouvelles technologies.

²⁹ Rapport spécial [27/2022](#).

³⁰ Rapport spécial [05/2022](#).

³¹ Rapport spécial [14/2022](#).

Principales parties prenantes institutionnelles

Exemples d'actions de la Commission

3.46. En décembre 2022, la Commission a publié un *document de travail de ses services*³² définissant un ensemble uniforme d'indicateurs à utiliser dans toutes les interventions concernées, de sorte que les résultats puissent être consolidés et que l'impact et les effets de l'IPA III puissent être plus clairement démontrés pour l'ensemble de cet instrument.

3.47. En mars 2022, la Commission a présenté une proposition législative de règlement établissant un [cadre commun en matière de cybersécurité](#).

Déclarations du Parlement européen et du Conseil

3.48. Des membres de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ont élaboré des documents de travail pour deux³³ de nos quatre rapports spéciaux dans ce domaine stratégique, et un rapport spécial³⁴ a été transmis à une autre commission.

3.49. Dans sa résolution sur la décharge relative à l'exercice 2021, le Parlement européen fait référence à deux de ces quatre rapports³⁵. Par exemple, concernant notre rapport sur la fraude aux aides de la PAC, il souligne que les fraudeurs sont susceptibles d'exploiter les faiblesses des contrôles des États membres et que la Commission devrait mieux surveiller les mesures nationales de lutte contre la fraude, fournir des orientations plus concrètes et promouvoir l'utilisation de nouvelles technologies pour prévenir et détecter la fraude.

3.50. À la fin mars 2023, le Conseil avait formulé des conclusions sur l'ensemble de nos quatre rapports spéciaux concernant ce domaine stratégique. Dans l'ensemble, ces conclusions appuyaient nos recommandations et s'accompagnaient de commentaires.

³² Document de travail des services de la Commission, *The Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III) Results Framework*, 2022.

³³ Il s'agit des rapports spéciaux [01/2022](#) et [14/2022](#).

³⁴ Le rapport spécial [05/2022](#).

³⁵ Il s'agit des rapports spéciaux [01/2022](#) et [14/2022](#).

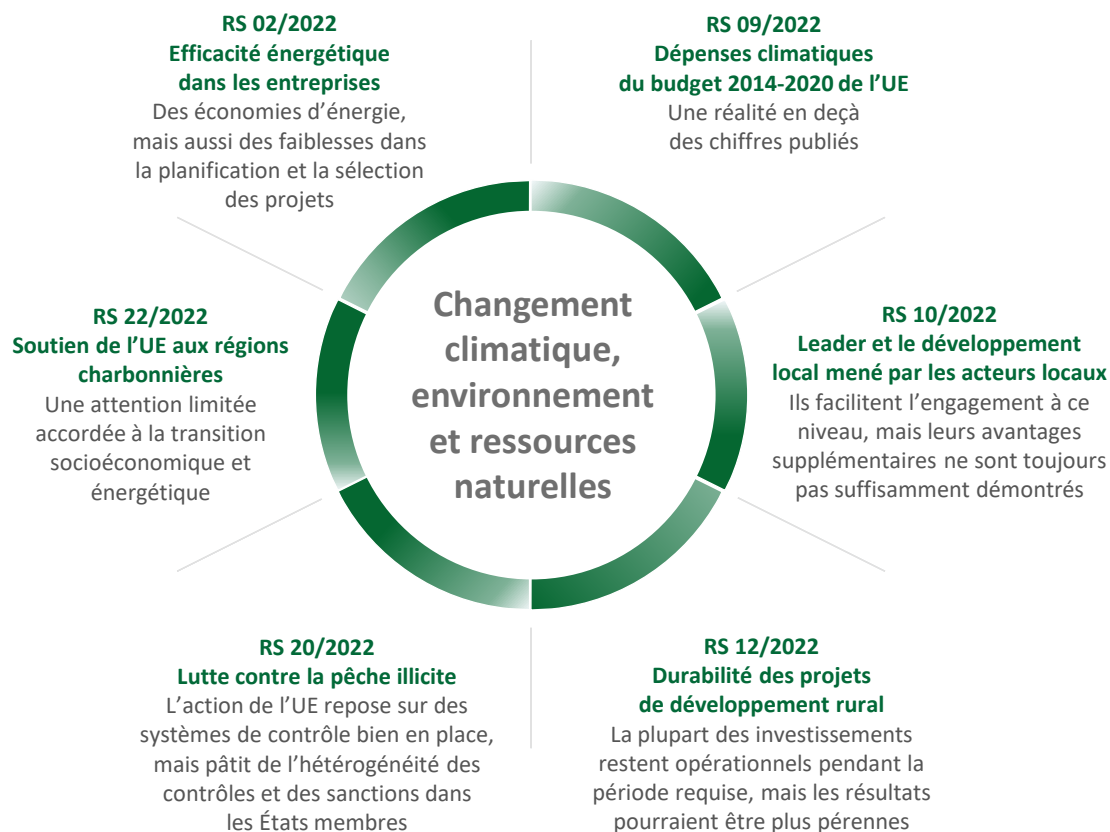
3.51. Par exemple, dans ses conclusions relatives à notre rapport spécial sur la fraude à la PAC, le Conseil a également relevé que les *irrégularités* frauduleuses signalées avaient généralement une faible incidence financière et que le nombre d'irrégularités et les montants correspondants ne constituaient pas des indicateurs directs des montants frauduleux au détriment du budget de l'UE.

Changement climatique, environnement et ressources naturelles

Introduction

3.52. En 2022, nous avons publié six rapports spéciaux sur des sujets relevant du domaine stratégique «Changement climatique, environnement et ressources naturelles». Trois de ces rapports portaient sur des thèmes ayant trait à la gestion des ressources naturelles, deux sur des thèmes liés à l'énergie, et le dernier, sur le thème transversal des dépenses climatiques du budget de l'Union (voir [figure 3.5](#)).

Figure 3.5 – Rapports spéciaux publiés en 2022 dans le domaine stratégique du changement climatique, de l’environnement et des ressources naturelles



Source: Cour des comptes européenne.

Nos principaux messages

3.53. Lancé par l'UE en tant qu'initiative ascendante, le programme Leader vise à soutenir le développement des régions rurales défavorisées au moyen de projets répondant aux besoins locaux. Nous avons voulu déterminer si Leader générerait des avantages qui justifiaient les coûts et risques additionnels qui en découlent, en particulier par rapport aux programmes de dépenses généraux (descendants) de l'UE. Nous avons conclu³⁶ que l'approche Leader du développement rural facilitait l'engagement au niveau local, mais peu d'éléments indiquaient que les avantages qu'elle procure l'emportent sur les coûts et les risques qu'elle engendre.

³⁶ Rapport spécial 10/2022.

3.54. Depuis 2007, l'UE a dépensé environ 10 milliards d'euros au titre des *programmes de développement rural* pour diversifier son économie rurale, et quelque 15 milliards d'euros pour améliorer les infrastructures dans les zones rurales. En ce qui concerne les investissements soutenus par ces programmes, les projets devaient, en règle générale, rester opérationnels pendant cinq ans. Nous avons vérifié si ces investissements avaient produit des effets bénéfiques durables. Nous avons constaté³⁷ que la plupart des projets de développement rural concernant la diversification et les infrastructures étaient restés opérationnels pendant la période réglementaire de durabilité, mais que les activités issues des projets de diversification s'arrêtaient souvent peu de temps après et que les informations sur les effets bénéfiques des projets au fil du temps étaient limitées.

3.55. La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (ci-après la «pêche illicite») est l'une des plus graves menaces pesant sur les écosystèmes marins et sape les efforts déployés pour gérer la pêche de manière durable. Nous avons examiné le cadre mis en place par l'UE, ses actions ainsi que ses dépenses visant à empêcher que des produits de la pêche illicite terminent dans les assiettes des citoyens de l'Union. Nous avons conclu³⁸ que les systèmes de contrôle de l'UE atténuaient le risque de pêche illicite, mais que le fait que les États membres n'appliquent pas tous les mêmes contrôles et sanctions en compromettait l'efficacité.

3.56. Les améliorations de l'efficacité énergétique et l'abandon progressif du charbon sont des facteurs essentiels pour que l'Union puisse réaliser son ambition de neutralité climatique à l'horizon 2050. Nous avons examiné si les fonds consacrés par l'UE à l'efficacité énergétique dans les entreprises avaient été dépensés à bon escient et si son soutien avait contribué efficacement à la transition socioéconomique et énergétique dans les régions de l'Union où l'industrie charbonnière avait connu un déclin.

3.57. Dans notre rapport sur l'efficacité énergétique dans les entreprises, nous avons constaté³⁹ que la Commission n'avait évalué ni le potentiel d'économies d'énergie ni les besoins de financement et que la planification des fonds par les États membres n'était pas en accord avec leurs priorités nationales en matière d'efficacité énergétique. Par ailleurs, nous avons conclu⁴⁰ qu'une attention limitée avait été

³⁷ Rapport spécial 12/2022.

³⁸ Rapport spécial 20/2022.

³⁹ Rapport spécial 02/2022.

⁴⁰ Rapport spécial 22/2022.

accordée à la création d'emplois et à la transition énergétique dans le cadre du soutien de l'UE aux régions charbonnières et que celui-ci n'avait guère eu d'impact sur ces aspects. Malgré des progrès généraux, le charbon reste une source importante d'émissions de gaz à effet de serre dans certains États membres.

3.58. Notre audit des dépenses en faveur de l'action pour le climat visait à déterminer si la Commission avait communiqué des informations pertinentes et fiables concernant les dépenses climatiques de 2014-2020. Nous avons constaté⁴¹ que la Commission avait surestimé ces dépenses de 72 milliards d'euros au moins, essentiellement du fait de la surestimation de la contribution des financements agricoles, mais aussi de celle du financement des infrastructures et de la cohésion.

Principales parties prenantes institutionnelles

Exemples d'actions de la Commission

3.59. En 2022, la Commission a publié un [document de travail de ses services](#) présentant une synthèse des *évaluations ex post* des programmes de développement rural de la période 2007-2013. Globalement, pour ce qui est des thèmes traités dans trois de nos rapports spéciaux dans les domaines du développement rural et des dépenses climatiques, les conclusions du rapport de synthèse corroboraient nos constatations, même si elles concernaient une *période de programmation* différente dans certains cas. Ces conclusions étaient les suivantes:

- 6 % seulement des États membres et des régions ont rendu compte des effets positifs des mesures environnementales en matière d'atténuation du changement climatique. Toutefois, ces effets positifs pouvaient davantage être considérés comme des effets secondaires que comme les résultats d'un ciblage clair dans les programmes de développement rural;
- les interventions encourageant la diversification de l'économie rurale s'avèrent produire moins d'effets directs et mesurables à court terme;
- bien que l'approche Leader ait bénéficié d'une reconnaissance positive des parties prenantes, les rapports comportant des conclusions sur cette approche étaient trop rares, et les indicateurs quantifiables ne permettaient pas de rendre compte de ses caractéristiques et objectifs spécifiques;

⁴¹ Rapport spécial [09/2022](#).

3.60. En juillet 2022, la Commission a publié une [étude](#) relative aux cadres juridiques et aux systèmes coercitifs des États membres concernant le règlement de l'UE sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Cette étude a mis au jour des faiblesses importantes dans bon nombre de cadres juridiques ainsi qu'un manque de sanctions pertinentes.

3.61. En décembre 2022, la Commission a publié des [orientations](#) à l'intention des États membres pour la mise à jour de leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030. Dans son document d'orientation, elle encourageait les États membres à relever leur niveau d'ambition afin d'accélérer la transition écologique vers la neutralité climatique, y compris grâce à la diminution progressive de l'énergie houillère, tout en atténuant les incidences sur le plan social et sur celui de l'emploi.

3.62. En mai 2022, la Commission a présenté le plan [REPowerEU](#), une proposition visant à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et à accélérer la transition verte.

Déclarations du Parlement européen et du Conseil

3.63. Des membres de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ont élaboré des documents de travail pour cinq de nos six rapports spéciaux dans ce domaine⁴², et un rapport spécial a été transmis à une autre commission⁴³.

3.64. Dans sa résolution sur la décharge relative à l'exercice 2021, le Parlement européen fait référence à deux de ces six rapports⁴⁴. Par exemple, concernant notre rapport sur les dépenses climatiques, il déplore que la Commission n'ait pas encore remédié aux faiblesses des chiffres communiqués dans le cadre de sa nouvelle méthode.

⁴² Il s'agit des rapports spéciaux [02/2022](#), [09/2022](#), [10/2022](#), [12/2022](#) et [22/2022](#).

⁴³ Le rapport spécial [20/2022](#).

⁴⁴ Il s'agit des rapports spéciaux [09/2022](#) et [10/2022](#).

3.65. Le Conseil a formulé des conclusions sur cinq⁴⁵ des six rapports spéciaux concernant ce domaine. Dans l'ensemble, ses conclusions appuyaient nos recommandations et s'accompagnaient de commentaires. Par exemple:

- o dans ses conclusions relatives à notre rapport sur l'approche Leader du développement rural, le Conseil a souligné qu'en raison du dépeuplement des zones rurales, il n'était pas toujours possible de définir et d'atteindre les objectifs souhaités;
- o dans ses conclusions relatives à notre rapport sur la durabilité des projets de développement rural, il a reconnu que la procédure de sélection devrait être encore améliorée et que l'impact à long terme des projets soutenus était essentiel pour le développement rural;
- o dans ses conclusions relatives à notre rapport sur l'efficacité énergétique dans les entreprises, le Conseil a souligné qu'il conviendrait de mener à bien les projets d'efficacité énergétique confrontés à des hausses de prix et à des problèmes de perturbation de la chaîne d'approvisionnement;
- o dans ses conclusions relatives à notre rapport sur les dépenses climatiques, il a souligné qu'il était important que l'UE applique, pour assurer le suivi de l'action pour le climat, une méthode qui soit solide, fiable, communiquée de façon claire et fondée sur des données scientifiques, et qui tienne compte des meilleures pratiques au niveau national et local.

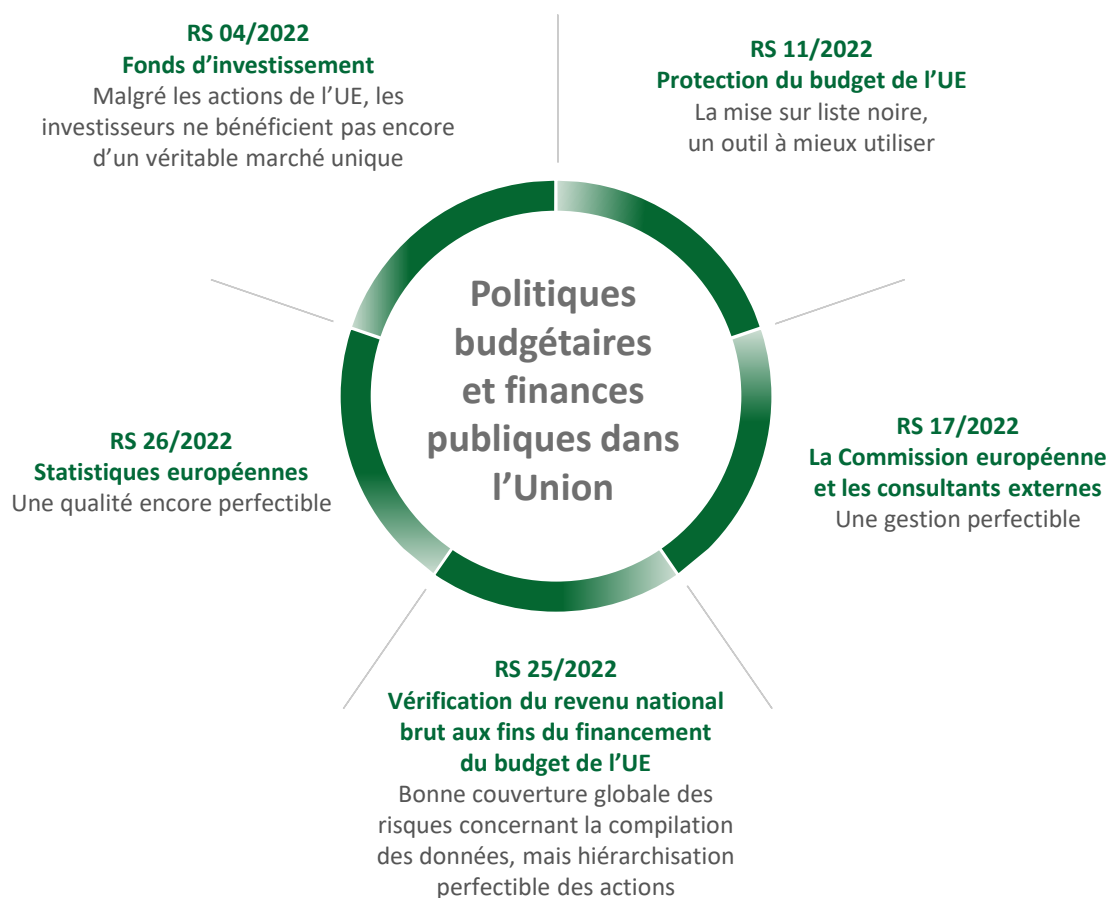
Politiques budgétaires et finances publiques dans l'Union

Introduction

3.66. En 2022, nous avons publié cinq rapports spéciaux sur des thèmes relevant du domaine stratégique «Politiques budgétaires et finances publiques dans l'Union». Trois de ces rapports portaient sur des questions liées au budget de l'UE, un sur les fonds d'investissement et le dernier, sur les statistiques (voir [figure 3.6](#)).

⁴⁵ Il s'agit des rapports spéciaux [02/2022](#), [09/2022](#), [10/2022](#), [12/2022](#) et [22/2022](#).

Figure 3.6 – Rapports spéciaux publiés en 2022 dans le domaine stratégique des politiques budgétaires et des finances publiques



Source: Cour des comptes européenne.

Nos principaux messages

3.67. Dans le cadre de la gestion des paiements sur le budget de l'UE, la Commission veut éviter de passer des conventions de financement avec des cocontractants non fiables, qui se seraient par exemple rendus coupables de fraude. Notre audit sur le recours à la mise sur liste noire a consisté à évaluer l'efficacité des mesures prises par la Commission pour atteindre cet objectif. Étant donné le recours croissant de la Commission à des consultants externes pour toute une série de services de conseil et de soutien, nous avons examiné si les modalités de ce recours permettaient de préserver les intérêts de l'UE et garantissaient une utilisation optimale des ressources.

3.68. En ce qui concerne le volet «recettes» du budget de l'UE, dont la principale source de financement est fondée sur le *revenu national brut* (RNB) des États

membres, nous avons examiné si la Commission avait géré de manière efficace et efficiente le dernier cycle de vérification du RNB arrivé à son terme (2016-2019).

3.69. Les principales conclusions de ces rapports portant sur des questions budgétaires étaient les suivantes:

- le système de mise sur liste noire d'entités demandant des fonds de l'UE⁴⁶ n'était pas utilisé efficacement, en raison de l'absence d'un ensemble cohérent d'obligations pour les différents modes de paiement. Par exemple, pour les fonds gérés par les États membres, le recours à des systèmes d'exclusion n'était pas obligatoire;
- la Commission ne gérait pas le recours à des consultants externes⁴⁷ de sorte à garantir pleinement une utilisation optimale des ressources. Elle n'a pas suffisamment géré les risques de dépendance excessive et de conflit d'intérêts et n'a informé que d'une manière limitée sur le recours à des consultants;
- dans l'ensemble, pour ce qui est de la vérification des contributions fondées sur le RNB⁴⁸, la Commission s'était montrée efficace dans le recensement des questions à haut risque, mais elle ne les avait pas toutes traitées en temps utile.

3.70. Dans le domaine des marchés des capitaux et des fonds d'investissement⁴⁹, l'UE vise à créer un marché unique concurrentiel qui offre un choix plus large de produits d'investissement moins coûteux et plus fiables et qui garantisse la stabilité financière. Nous nous sommes intéressés aux efforts déployés par l'Union pour mettre en place ce marché unique des fonds d'investissement. Nous avons conclu⁵⁰ que les actions de l'UE avaient permis d'établir un marché unique pour les fonds d'investissement, mais qu'elles n'avaient pas encore produit les résultats escomptés, étant donné que les activités réellement transfrontalières et les avantages pour les investisseurs restaient limités. La surveillance des fonds ainsi que la protection des investisseurs manquaient en outre de cohérence et d'efficacité.

⁴⁶ Rapport spécial 11/2022.

⁴⁷ Rapport spécial 17/2022.

⁴⁸ Rapport spécial 25/2022.

⁴⁹ Rapport spécial 04/2022.

⁵⁰ Ibidem.

3.71. Nous avons apprécié si la Commission fournissait des statistiques européennes de qualité élevée. Nous avons conclu⁵¹ que la Commission fournissait des statistiques européennes d’une qualité généralement suffisante, mais avons toutefois relevé un certain nombre de faiblesses, y compris des lacunes en matière de données dans des domaines spécifiques (par exemple le travail, les entreprises et la santé).

Principales parties prenantes institutionnelles

Exemples d’actions de la Commission

3.72. En mai 2022, la Commission a publié une [étude](#) à titre de contribution à l’élaboration de la stratégie en matière d’investissements de détail prévue pour 2022 dans le [plan d’action](#) de 2020 pour l’union des marchés des capitaux. Les conclusions de cette étude concordaient avec celles de notre rapport.

3.73. En mai 2022, la Commission a publié une [proposition](#) de refonte des règles financières applicables au budget de l’UE. Cette refonte tenait compte des recommandations de notre rapport spécial sur la mise sur liste noire concernant l’exclusion des cocontractants non fiables du bénéfice des fonds et l’extension du système de détection rapide et d’exclusion aux fonds relevant de la *gestion partagée*.

Déclarations du Parlement européen et du Conseil

3.74. Des membres de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ont élaboré des documents de travail pour trois de nos rapports spéciaux⁵², tandis que les deux autres⁵³ ont été transmis à d’autres commissions.

3.75. Dans sa résolution sur la décharge relative à l’exercice 2021, le Parlement européen fait référence à deux de ces cinq rapports⁵⁴. Par exemple, concernant notre rapport sur la mise sur liste noire, il invite la Commission à travailler de concert avec lui à la refonte du *règlement financier* afin d’améliorer le système de détection rapide et d’exclusion pour en faire un outil efficient et efficace. En ce qui concerne notre rapport

⁵¹ Rapport spécial [26/2022](#).

⁵² Il s’agit des rapports spéciaux [11/2022](#), [17/2022](#) et [25/2022](#).

⁵³ Les rapports spéciaux [04/2022](#) et [26/2022](#).

⁵⁴ Il s’agit des rapports spéciaux [11/2022](#) et [17/2022](#).

sur les consultants externes, il demande à la Commission de développer davantage son cadre régissant le recours à des consultants externes, et de mieux faire usage des résultats des services fournis par des consultants externes.

3.76. Le Conseil a formulé des conclusions sur trois⁵⁵ de nos cinq rapports spéciaux concernant ce domaine stratégique de la Cour. Il n'en a pas formulé pour le rapport sur la mise sur liste noire car des débats avaient lieu à cette époque concernant une proposition législative, et les conclusions relatives au rapport sur les statistiques européennes sont toujours en cours d'élaboration. Dans l'ensemble, ces conclusions appuyaient nos recommandations et s'accompagnaient de commentaires. Par exemple:

- dans ses conclusions relatives aux fonds d'investissement, le Conseil a invité la Commission à continuer de suivre l'évolution du marché dans ce domaine, et à faire régulièrement rapport sur les éventuels obstacles à l'approfondissement du marché unique des fonds d'investissement;
- dans ses conclusions relatives aux consultants externes, il a invité la Commission à examiner les implications budgétaires liées au fait d'externaliser les activités et processus concernés au lieu de recourir à du personnel interne, tout en veillant à optimiser les ressources en personnel au niveau actuel et en recherchant des gains d'efficacité.

⁵⁵ Il s'agit des rapports spéciaux 04/2022, 17/2022 et 25/2022.

Partie 2 – Suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2019

3.77. Cette partie comporte des informations sur le suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE relatif à l'exercice 2019. Ce suivi, qui constitue un rouage important du processus d'audit, est expliqué plus en détail au point **3.81** de la *Partie 3 – Suivi des recommandations*.

3.78. Le rapport comprenait cinq recommandations, la cinquième étant scindée en quatre sous-recommandations. Toutes les recommandations et sous-recommandations étaient adressées à la Commission, qui les a acceptées.

3.79. Nous avons procédé à un examen pour déterminer dans quelle mesure les faiblesses mises au jour ont été corrigées. Les résultats de nos travaux reflètent la situation au début du mois d'avril 2023. Nous considérons que deux recommandations ont été intégralement mises en œuvre et que deux autres l'ont été à certains égards. En ce qui concerne la recommandation n° 5, nous considérons que deux de ses quatre sous-recommandations ont été intégralement mises en œuvre et que les deux autres l'ont été à pratiquement tous égards.

3.80. L'*annexe 3.1* donne une vue d'ensemble de l'état d'avancement de la mise en œuvre des cinq recommandations.

Partie 3 – Suivi des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2019

Introduction

3.81. Chaque année, nous examinons les mesures que les entités auditées ont prises en réponse aux recommandations que nous avons formulées trois ans auparavant. Ce suivi de nos recommandations est un élément important du cycle d'audit. Il nous permet de savoir si les entités auditées ont mis en œuvre les actions que nous avons préconisées et si les questions que nous avons soulevées ont été traitées, tout en incitant les entités auditées à appliquer nos recommandations. Il est également important pour la conception et la planification de nos futurs travaux d'audit et pour la traçabilité des risques.

3.82. Cette année, nous avons examiné les recommandations de 22 des 25 rapports spéciaux que nous avons publiés en 2019. Celles formulées dans les trois autres rapports spéciaux⁵⁶ ne font pas partie de cet examen étant donné que nous en avons assuré le suivi, ou sommes sur le point de le faire, dans le cadre d'audits distincts.

3.83. Au total, nous avons procédé au suivi de 213 recommandations, dont 179 étaient adressées à la Commission européenne. Les 34 restantes étaient adressées au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et au Conseil européen, à l'*Agence de l'Union européenne pour l'asile*, à l'Autorité bancaire européenne et à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (*Frontex*).

3.84. Notre suivi a été réalisé sur la base d'examens documentaires et d'entretiens avec des agents des entités auditées. Pour que notre revue soit juste et équilibrée, nous avons transmis nos observations aux entités auditées et avons tenu compte de leurs réponses dans notre analyse finale. Afin d'éviter tout double comptage, les

⁵⁶ [Rapport spécial 01/2019](#) intitulé «Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude», [rapport spécial 03/2019](#) intitulé «Fonds européen pour les investissements stratégiques: des mesures s'imposent pour en faire un véritable succès» et [rapport spécial 12/2019](#) intitulé «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards».

recommandations sont regroupées en fonction de l'entité auditée à laquelle elles ont été principalement adressées (à l'exception de celles du [rapport spécial 13/2019](#) puisqu'elles concernent l'ensemble des trois institutions auditées). Les résultats de nos travaux reflètent la situation à la fin avril 2023.

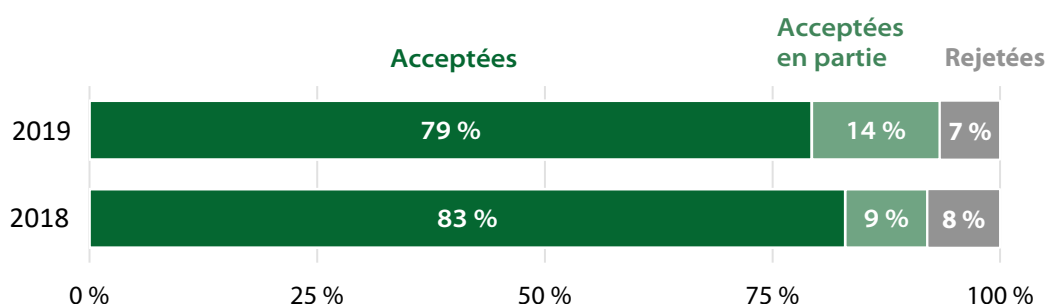
Observations

La proportion des recommandations intégralement acceptées par nos entités auditées a légèrement baissé

3.85. Sur les 213 recommandations que nous avons examinées, nos entités auditées en ont accepté pleinement ou partiellement 199 (93 %) et elles en ont rejeté 14 (7 %) (voir [figure 3.7](#)).

3.86. Par rapport à l'année précédente, la proportion de recommandations pleinement acceptées a baissé, passant de 83 % à 79 %.

Figure 3.7 – Degré d'acceptation des recommandations de nos rapports spéciaux de 2018 et 2019 par les entités auditées



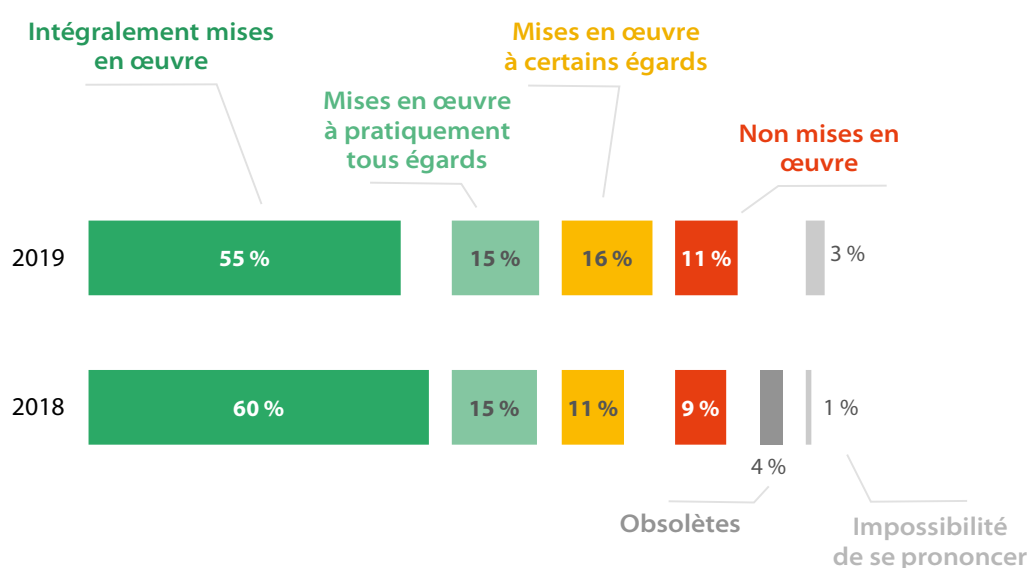
Source: Cour des comptes européenne.

La proportion des recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a également connu une légère baisse

3.87. Le délai fixé pour la mise œuvre de 4 des 213 recommandations faisant l'objet de notre suivi n'avait pas encore expiré au moment de notre examen. Sur les 209 recommandations restantes, nos entités auditées en avaient mis en œuvre intégralement 114 (soit 55 %). Elles en ont mis en œuvre 32 autres (soit 15 %) à pratiquement tous égards (voir [figure 3.8](#)).

3.88. Par rapport à l'année précédente, la proportion totale de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a baissé, passant de 75 % à 70 %. La proportion totale de recommandations qui ont été mises en œuvre à certains égards seulement ou ne l'ont pas été du tout a augmenté, passant de 20 % à 27 %. Les [annexes 3.2](#) et [3.3](#) fournissent davantage d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque recommandation.

Figure 3.8 – Mise en œuvre, par les entités auditées, des recommandations de nos rapports spéciaux de 2018 et de 2019



Source: Cour des comptes européenne.

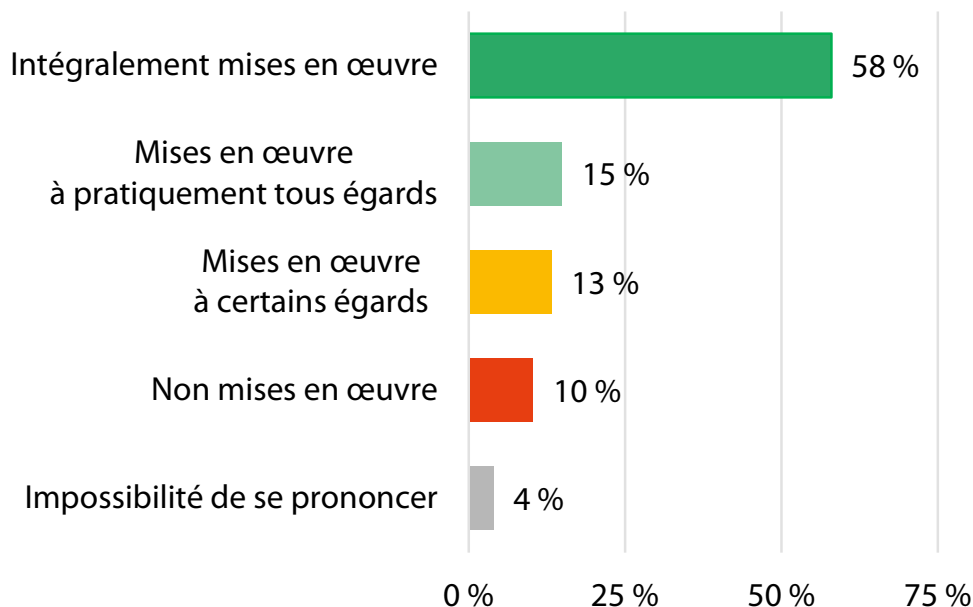
La Commission a mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 73 % des recommandations qui lui étaient adressées

3.89. Le nombre total de recommandations adressées à la Commission s'élevait à 205. Vingt-six d'entre elles provenaient des trois rapports spéciaux ([01/2019](#), [03/2019](#) et [12/2019](#)) faisant l'objet d'un suivi distinct, et ne sont donc pas incluses dans le présent rapport (voir point [3.82](#)).

3.90. Le délai fixé pour la mise en œuvre de 4 des 179 recommandations couvertes n'avait pas encore expiré au moment de notre examen. Sur les 175 recommandations restantes adressées à la Commission, 101 (58 %) ont été mises en œuvre intégralement, et 26 (15 %) l'ont été à pratiquement tous égards. En outre, 24 recommandations (soit 13 %) ont été mises en œuvre à certains égards et 17 (soit 10 %) ne l'ont pas été du tout (voir [figure 3.9](#)). La plupart des recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre n'avaient pas été acceptées par l'entité auditée (voir

point 3.101). Dans sept cas (4 %), nous n'avons pas été en mesure de nous prononcer (par exemple par ce qu'il était trop tôt pour évaluer le degré de mise en œuvre de la recommandation).

Figure 3.9 – Mise en œuvre des recommandations de nos rapports spéciaux de 2019 adressées à la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

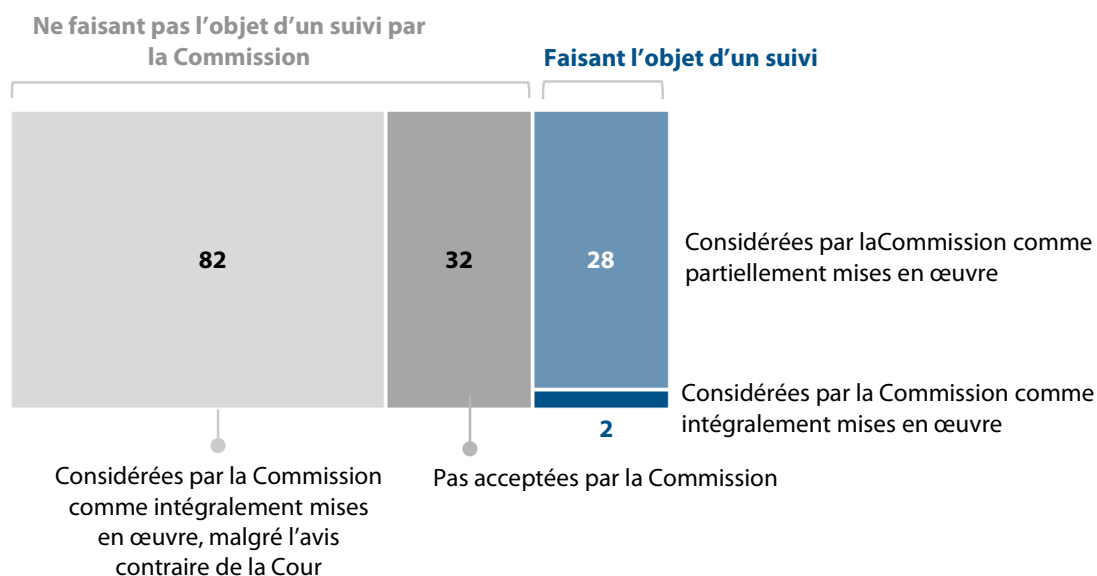
3.91. L'[annexe 3.2](#) fournit davantage d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque recommandation, ainsi qu'une description succincte des améliorations apportées et des faiblesses restant à traiter, par exemple, pour les recommandations mises en œuvre à certains égards.

3.92. La Commission a mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards toutes les recommandations qui lui étaient adressées dans 9 des 22 rapports spéciaux (voir [annexe 3.4](#)).

3.93. La Commission a parfois un point de vue différent du nôtre sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, les recommandations ont été appliquées. Si elle considère qu'une recommandation a été pleinement mise en œuvre, elle en interrompt généralement le suivi, même si notre évaluation du degré de mise en œuvre est différente.

3.94. Dans le cadre de nos audits de suivi de 2020 et de 2021, nous avons estimé que 47 recommandations de nos rapports spéciaux de 2017 et 97 recommandations de ceux de 2018 étaient restées en suspens⁵⁷. À ce jour, aucune suite n’a été donnée à 114 de ces 144 recommandations, dont la Commission n’assure plus le suivi (voir [figure 3.10](#)). Celle-ci n’avait pas accepté 32 de ces 114 recommandations dans ses réponses aux rapports spéciaux concernés. Au terme des audits de suivi des deux dernières années, elle estimait, contrairement à la Cour, que les 82 recommandations restantes avaient été intégralement mises en œuvre.

Figure 3.10 — Suivi des recommandations des rapports spéciaux de 2017 et de 2018 qui n’avaient pas été pleinement mises en œuvre par la Commission au moment de nos audits de suivi des deux dernières années



Source: Cour des comptes européenne.

3.95. La Commission a continué à assurer le suivi des 30 recommandations restantes sur les 144 qui n’avaient pas été intégralement mises en œuvre. Elle considère qu’elle a, depuis lors, terminé la mise en œuvre de 2 de ces 30 recommandations. Conformément à l’approche de suivi adoptée pour les recommandations en suspens dans le cadre de nos audits de suivi des deux dernières années (concernant les rapports spéciaux de 2017 et de 2018), nous continuons à

⁵⁷ Voir notre [rapport sur la performance du budget de l’UE concernant 2020](#), points 7.11 à 7.13, ainsi que notre [rapport sur la performance du budget de l’UE concernant 2021](#), points 3.13 à 3.15.

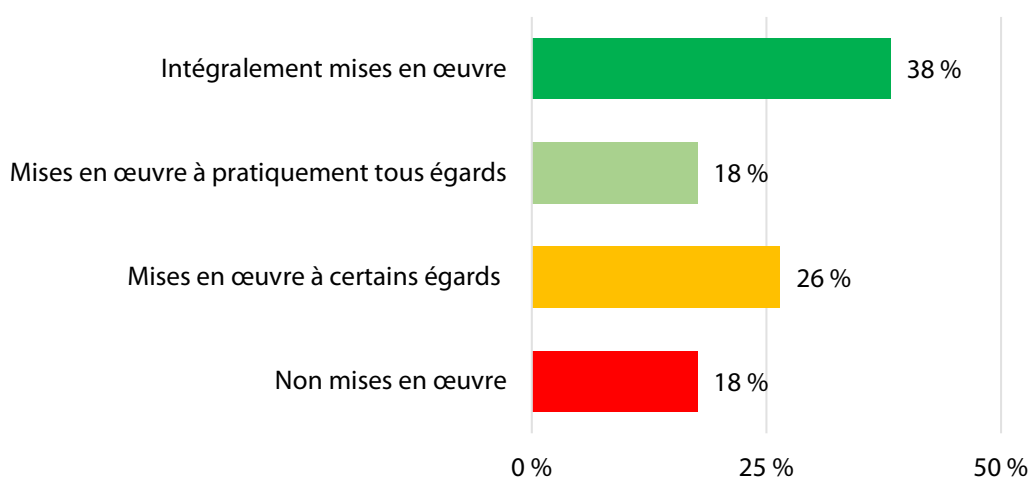
suivre l'évolution de ces cas en analysant les données de la Commission, mais nous ne les avons pas examinés en détail.

Les autres entités auditées ont mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 56 % des recommandations qui leur étaient adressées

3.96. Les rapports spéciaux 10/2019, 13/2019 et 24/2019 comprenaient au total 34 recommandations adressées à des entités auditées autres que la Commission (Parlement européen, Conseil de l'Union européenne et Conseil européen, Agence de l'Union européenne pour l'asile, Autorité bancaire européenne et Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)).

3.97. Ces entités auditées ont intégralement mis en œuvre 13 (soit 38 %) des recommandations que nous leur avons adressées. Elles en ont mis en œuvre six autres (soit 18 %) à pratiquement tous égards (voir [figure 3.11](#)). Quant aux recommandations restantes, neuf (soit 26 %) ont été mises en œuvre à certains égards et six (soit 18 %) ne l'ont pas été du tout. Dans ces six cas, l'entité auditée n'avait pas accepté notre recommandation, ou ne l'avait acceptée qu'en partie.

Figure 3.11 – Mise en œuvre des recommandations de nos rapports spéciaux de 2019 adressées aux entités auditées autres que la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

3.98. L'[annexe 3.3](#) fournit davantage d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations adressées aux entités auditées autres que la Commission, ainsi qu'une description succincte des améliorations apportées et des

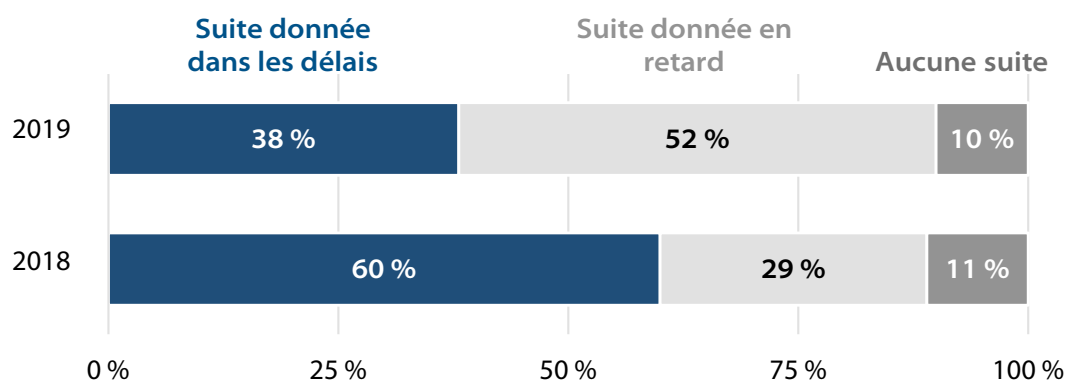
faiblesses restant à traiter pour les recommandations mises en œuvre à certains égards.

La proportion des recommandations mises en œuvre dans les délais impartis a baissé

3.99. Ces dernières années, nous avons systématiquement fixé un délai pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux. Les délais sont discutés et arrêtés avec l'entité auditée, puis précisés dans nos rapports spéciaux afin que toutes les parties concernées en soient clairement informées.

3.100. Par rapport à l'an passé, la proportion de recommandations mises en œuvre dans les délais a baissé, passant de 60 % à 38 %, tandis que la proportion de celles qui sont restées sans suite est restée relativement stable (voir [figure 3.12](#)). Nos entités auditées ont invoqué la pandémie de COVID-19 pour expliquer les retards.

Figure 3.12 – Degré de respect des délais pour les mesures prises par les entités auditées pour donner suite aux recommandations de nos rapports spéciaux de 2018 et de 2019



Remarque: Sont exclues du calcul les recommandations dont le délai n'a pas encore expiré (16 cas en 2018 et quatre cas en 2019), celles pour lesquelles nous n'avons pas été à même de nous prononcer (trois cas en 2018 et sept cas en 2019), et celles qui n'étaient plus d'actualité (13 cas en 2018).

Source: Cour des comptes européenne.

Le degré de mise en œuvre des recommandations d'audit est fonction de leur acceptation par les entités auditées

3.101. Notre analyse montre que 105 (soit 66 %) des 159 recommandations formulées dans les rapports spéciaux qui avaient été pleinement acceptées par les entités auditées ont été mises en œuvre intégralement. En revanche, une seule (soit

8 %) des 12 recommandations de nos rapports spéciaux qui n’avaient pas été acceptées par les entités auditées a été mise en œuvre intégralement. La [figure 3.13](#) indique le degré de mise en œuvre, ventilé selon le degré d’acceptation, et montre que ces deux variables vont de pair.

Figure 3.13 – Degré de mise en œuvre, ventilé selon le degré d’acceptation par les entités auditées

Degré de mise en œuvre	Degré d’acceptation		
	Acceptées	Acceptées en partie	Rejetées
Intégralement mises en œuvre	66 %	26 %	8 %
Mises en œuvre à pratiquement tous égards	18 %	10 %	8 %
Mises en œuvre à certains égards	13 %	39 %	0 %
Non mises en œuvre	3 %	26 %	83 %

Remarque: Le pourcentage concernant le niveau de mise en œuvre se rapporte au degré d’acceptation correspondant. Sont exclus du calcul quatre cas dans lesquels le délai n’avait pas encore expiré au moment de notre audit de suivi, ainsi que sept cas dans lesquels nous n’avons pas été à même de nous prononcer. Les chiffres sont présentés sans décimales par souci de lisibilité, ce qui peut entraîner des différences dues à l’arrondi.

Source: Cour des comptes européenne.

Conclusion





3.102. Il ressort de notre analyse que le degré d’acceptation des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2019 a baissé par rapport à celui de l’année précédente, passant de 83 % à 79 %. La proportion des recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a baissé, passant de 75 % à 70 %. De la même manière, la proportion de recommandations mises en œuvre dans les délais impartis a diminué, passant de 60 % l’an dernier à 38 % cette année. La pandémie de COVID-19 est la raison le plus souvent invoquée par les entités auditées pour justifier ces retards de mise en œuvre.




Annexes










Annexe 3.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement dans le rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2019










Degré d'acceptation:  acceptée;  acceptée en partie;  rejetée.




Degré de mise en œuvre:  intégralement;  à pratiquement tous égards;  à certains égards;  non mise en œuvre.

Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données:  dans les délais;  en retard;  délai non expiré;  pas de suites à donner;  délai de mise en œuvre non évalué.

Recommandation de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
		Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Recommandation n° 1 La Commission devrait continuer à rendre compte de la performance des programmes de dépenses de l'UE au moins aussi longtemps que des paiements substantiels liés à une période donnée du CFP seront effectués, c'est-à-dire au-delà de la période concernée. En conséquence, après le lancement des programmes du prochain CFP, la Commission devrait rendre compte pendant un certain temps, en parallèle, de la performance de deux ensembles de programmes.				

Recommandation de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
		Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Recommandation n° 2 La Commission devrait encore améliorer la fiabilité des informations sur la performance présentées dans les fiches de programme et le rapport annuel sur la gestion et la performance (par exemple grâce à des contrôles de la qualité, à des échanges de bonnes pratiques et à des instructions permanentes pour l'établissement des fiches de programme), et indiquer systématiquement les éventuels problèmes mis en évidence.			Les lignes directrices émises par la Commission à l'intention des directions générales qui mettent en œuvre des programmes financiers ont été mises à jour pour préciser que tout problème détecté en lien avec la fiabilité des données des indicateurs doit être signalé dans les <i>fiches de programme</i> . Il conviendrait toutefois que ces lignes directrices comportent également des informations détaillées sur les vérifications à effectuer par les directions générales en ce qui concerne les données sous-jacentes, et que les résultats de ces vérifications figurent dans les <i>rapports annuels d'activités</i> .	
Recommandation n° 3 La Commission devrait veiller à ce que les enseignements tirés du contrôle du CER soient diffusés, afin que les défaillances, en particulier conceptuelles et méthodologiques, ne se reproduisent plus dans de futures évaluations.				
Recommandation n° 4 Afin d'accroître la transparence, la Commission devrait expliquer dans les fiches de programme comment les valeurs cibles des indicateurs ont été fixées et d'où proviennent les données sous-jacentes.			Les instructions figurant dans la circulaire budgétaire ont été mises à jour et imposent aux directions générales de publier la méthode utilisée pour fixer les valeurs cibles des indicateurs de programme. Toutefois, bon nombre de ces méthodes ne sont toujours pas documentées, et des valeurs cibles doivent encore être définies pour environ un tiers des indicateurs de programme.	

Recommandation de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
		Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Recommandation n° 5, lettre a) Dans ses rapports sur la performance, la Commission devrait: a) analyser davantage l'efficacité et l'économie des programmes dès qu'elle dispose d'informations à ce sujet.				
Recommandation n° 5, lettre b) Dans ses rapports sur la performance, la Commission devrait: b) analyser de manière plus systématique les facteurs externes importants qui influent sur la performance des programmes.				
Recommandation n° 5, lettre c) Dans ses rapports sur la performance, la Commission devrait: c) inclure, pour tous les indicateurs de performance dont il est rendu compte, des évaluations claires permettant de déterminer s'ils sont en voie d'atteindre leurs valeurs cibles.				
















Recommandation de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
		Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Recommandation n° 5, lettre d) Dans ses rapports sur la performance, la Commission devrait: d) présenter des évaluations de la performance claires et équilibrées qui couvrent tous les objectifs des programmes de manière suffisamment précise.				

























Annexe 3.2 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2019 – Commission européenne



















Degré d'acceptation:  acceptée;  acceptée en partie;  rejetée.










Degré de mise en œuvre:  intégralement;  à pratiquement tous égards;  à certains égards;  non mise en œuvre;  impossibilité de se prononcer.







Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données:  dans les délais;  en retard;  délai non expiré;  pas de suites à donner;  délai de mise en œuvre non évalué.

























Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 02/2019 «Dangers chimiques dans notre alimentation: la politique de l'UE en matière de sécurité alimentaire nous protège, mais tout n'est pas réglé»	1, lettre a)	73			Depuis 2019, la Commission a réalisé plusieurs évaluations et <i>analyses d'impact</i> de différents types de législation. Elle a détecté des faiblesses et commencé à prendre des mesures pour corriger certaines d'entre elles. Le processus d'évaluation des modifications potentielles de la législation sur les dangers chimiques est toujours en cours. La Commission prévoit de terminer son évaluation d'ici à 2025. Elle n'a pas encore entrepris de réflexion générale sur la manière de concevoir la législation de sorte qu'elle puisse être appliquée uniformément.	
	1, lettre b)	73				
	2	75				
	3, lettre a)	76				
	3, lettre b)	76				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 04/2019 «Même si le système de contrôle des produits biologiques s'est amélioré, certains défis restent à relever»	1, lettre a)	93				
	1, lettre b)	93				
	1, lettre c)	93				
	2, lettre a)	97				
	2, lettre b)	97				
	2, lettre c)	97			La Commission a pris des mesures spécifiques pour renforcer les contrôles sur toute une série de produits biologiques importés de différents pays tiers. Elle n'a pas encore publié d'orientations générales à l'intention des États membres sur la manière d'effectuer des contrôles spécifiques portant sur la supervision des importateurs par les organismes de contrôle.	
	3, lettre a)	98			Ces dernières années, la Commission a réalisé un nombre limité d'exercices de traçabilité. Rien n'atteste que leurs résultats soient utilisés pour mieux cibler les audits ou les contrôles <i>ad hoc</i> sur les organismes de contrôle et dans les pays tiers.	
	3, lettre b)	98			Aux mois de juin et juillet 2020, la Commission a présenté les résultats d'exercices de traçabilité et a reconnu devant le comité chargé de la production biologique l'existence de faiblesses. Elle n'a pas encore déterminé, en collaboration avec les autorités compétentes, les éventuelles mesures correctrices à prendre.	


































Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre c)	98			En 2021, la Commission a adopté des dispositions juridiques pour améliorer l'accessibilité transfrontalière des données relatives aux certificats biologiques, puis pour étendre ce même système au pays tiers. Les changements opérationnels nécessaires à l'amélioration de l'accessibilité transfrontalière sont toujours en chantier.	
RS 05/2019 «Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD): un soutien précieux dont la contribution à la réduction de la pauvreté reste toutefois à établir»	1, lettre a)	61				
	1, lettre b)	61				
	1, lettre c)	61			Le règlement FSE+ ne tient pas compte du point, particulièrement important, de la recommandation invitant à demander aux États membres de fixer les objectifs quantifiés recommandés.	
	2, lettre b)	61				
	3	61			Nous avons conclu qu'il était trop tôt pour apprécier le degré de mise en œuvre de cette recommandation.	











Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 06/2019 «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination».	1, lettre b)	80			Certaines autorités de gestion dans les dix États membres qui ne disposent d'aucune stratégie nationale de lutte contre la fraude (Bulgarie, Tchéquie, Grèce, France, Croatie, Italie, Lettonie, Hongrie, Malte et Slovaquie) ont adopté des politiques antifraude formelles, mais six États membres n'ont pas encore arrêté de mesures concrètes (Irlande, Chypre, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie et Finlande).	
	3, lettre b)	87			La Commission a entrepris quelques actions de sensibilisation, mais nous estimons que l'initiative <i>EU Funds Anti-Fraud Knowledge and Resource Centre</i> fait, dans une certaine mesure, double emploi avec les activités de diffusion existantes menées via le site du système d'échange de données électroniques. Les modifications proposées dans la refonte du règlement financier, destinées à rendre obligatoire l'utilisation d'outils d'exploration de données, sont de nature à étendre la possibilité de recourir à l'analytique des données à toutes les parties concernées, y compris la Cour des comptes européenne. Aucune mesure n'a été arrêtée pour mieux promouvoir les méthodes de détection des fraudes en diffusant périodiquement des exemples spécifiques de bonnes pratiques, et la Commission n'a pas encore publié d'orientations spécifiques pour 2021-2027 sur les mesures de lutte contre la fraude devant être prises par les autorités des États membres.	
	3, lettre c)	87			Les profils par pays évaluant la capacité des États membres en matière de détection et de signalement, qui étaient déjà prévus au moment de notre audit, sont toujours en cours d'élaboration, et leur mise en œuvre a été reportée.	
















Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, lettre a)	89			L'Office européen de lutte antifraude a mis à jour le système de gestion des irrégularités afin de permettre le signalement d'irrégularités pour la période de programmation 2021-2027 et, à ce jour, trois États membres ont déjà signalé des cas de fraude présumée ou avérée, qui ne concernent toutefois pas la politique de cohésion. Un outil d'analyse permettant d'obtenir de nombreuses analyses «sur mesure» est incorporé au système. Le système de gestion des irrégularités nécessite encore des adaptations, et les États membres continuent de minimiser le nombre de cas présumés de fraude, comme l'attestent nos travaux aux fins de la <i>déclaration d'assurance</i> . Cela montre que des actions supplémentaires sont nécessaires.	
	4, lettre b)	89			En 2019 et 2020, la Commission a arrêté une première série de mesures pour rappeler aux <i>autorités d'audit</i> , mais pas aux autorités de gestion, leur obligation d'évaluer systématiquement les implications horizontales de la fraude. En 2022, elle a demandé aux autorités de gestion de tenir compte, dans leur stratégie de vérification de gestion, des cas de fraude détectés. Or, nous avons recommandé que celles-ci évaluent systématiquement les implications horizontales des cas de fraude présumée ou avérée pour toutes les autres opérations susceptibles d'être concernées. Depuis 2020, et plus particulièrement à la suite de l'adoption du nouveau <i>règlement portant dispositions communes</i> pour la période de programmation 2021-2027, aucune autre mesure n'a été prise pour exiger des autorités de gestion qu'elles effectuent cette évaluation.	



























Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, lettre c)	89				
	5	91			La Commission a encouragé les services de coordination antifraude à étendre leurs compétences de manière à assurer non seulement la coordination des autorités de gestion, mais aussi celle de tous les organes nationaux chargés de mener les enquêtes et les éventuelles poursuites en cas de fraude présumée. Par la suite, elle n'a pas précisé davantage les fonctions des services de coordination antifraude, dont la définition reste insuffisante. Les limitations de la définition des fonctions et obligations des services de coordination antifraude réduisent l'efficacité des suites données à notre recommandation. La seule façon de remédier à ces limitations serait que la Commission propose un acte législatif en ce sens.	
RS 07/2019 «Actions de l'UE dans le domaine des soins de santé transfrontaliers: de grandes ambitions, mais une meilleure gestion s'impose»	1, lettre a)	68				
	1, lettre b)	68				
	1, lettre c)	68				
	2, lettre a)	70				
	2, lettre b)	70				
	3, lettre a)	72			La Commission a commencé à évaluer la stratégie de l'UE dans le domaine des maladies rares. Elle n'a pas encore décidé s'il convient de la modifier, mais prévoit de trancher d'ici la fin 2023, après consultation et réflexion.	































Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre b)	72				
	3, lettre c)	72				
RS 08/2019 «Énergie éolienne et solaire destinée à la production d'électricité: d'importantes mesures doivent être adoptées pour que l'UE puisse atteindre ses objectifs»	1	82				
	2	83				
	3, lettre a)	85				
	3, lettre b)	85				
	4	86				
	5, lettre a)	87			La lenteur du développement des infrastructures de réseau et des interconnexions a un impact sur le déploiement des énergies renouvelables. La Commission doit déterminer quels sont les États membres dans lesquels le réseau freine encore la poursuite du déploiement des énergies renouvelables.	
	5, lettre b)	87			La Commission doit conseiller aux États membres dont le réseau pourrait entraver le déploiement des énergies renouvelables de prendre des mesures pour remédier aux insuffisances de ce dernier.	



















Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	5, lettre c)	87			Dans plusieurs cas, la Commission a suggéré de recourir aux Fonds de la politique de cohésion pour financer le réseau et les interconnexions. Toutefois, toutes ces mesures d'investissement ont été prises après l'expiration du délai proposé dans notre recommandation. Une fois achevée la programmation du Fonds européen de développement régional et du <i>Fonds de cohésion</i> 2021-2027, nous disposerons d'éléments supplémentaires attestant l'utilisation des Fonds de la politique de cohésion à cette fin.	
	6	89				
RS 09/2019 «Soutien de l'UE en faveur du Maroc: peu de résultats à ce jour»	1, point i)	100				
	1, point ii)	100				
	1, point iii)	100				
	2, point i)	101				
	2, point ii)	101				
	2, point iii)	101				
	3, point i)	102				
	3, point ii)	102				
	3, point iii)	102				



















Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, point i)	103	⊗		La Commission a d'emblée rejeté notre recommandation, préférant maintenir son approche au cas par cas. Elle ne nous a pas fourni de procédures claires concernant cette approche. Nous ne sommes donc pas en mesure de nous prononcer de façon générale sur le degré de mise en œuvre au-delà du cas individuel en question.	
	4, point ii)	103	⊗		La Commission a refusé de procéder à des décaissements lorsque les conditions n'étaient pas remplies, ce qui démontre que le réexamen à des fins de vérification des paiements produit les effets escomptés. Toutefois, les lignes directrices mises à jour ne prévoient pas la vérification systématique des données sous-jacentes.	
	4, point iii)	103	⊗		La Commission a d'emblée rejeté notre recommandation, préférant maintenir son approche au cas par cas. Elle ne nous a pas fourni de procédures claires concernant cette approche. Nous ne sommes donc pas en mesure de nous prononcer de façon générale sur le degré de mise en œuvre au-delà du cas individuel en question.	
	5, point i)	104	⊙		Le nombre de visites sur le terrain effectuées avant 2020 était limité (une seule visite en 2019, à laquelle s'est ajoutée une visite en 2021). Les visites sur le terrain n'ont pas permis la prise de mesures correctrices au cours de la période de mise en œuvre (c'est-à-dire avant que les décisions de décaissement interviennent). La Commission n'a pas arrêté de méthode pour décider si une visite sur le terrain est nécessaire.	
	5, point ii)	104	⊙			







Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	5, point iii)	104				
	6	106			La Commission a élaboré et mis en œuvre un plan d'action exhaustif sur le soutien au secteur de la santé, prévoyant trois campagnes spécifiques. Elle a également défini des objectifs, des moyens de communication spécifiques et des indicateurs mesurables. La Commission et le Service européen pour l' <i>action extérieure</i> n'ont pas introduit d'obligation liant les décaissements à la visibilité. Le programme d'appui à la réforme du secteur de la santé (PASS III) péchait par un manque de visibilité auprès du grand public.	
RS 10/2019 «Tests de résistance des banques à l'échelle de l'UE: volume d'informations bancaires sans précédent, mais nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande attention pour les risques».	5	113			La Commission a fait état de faiblesses dans la structure existante des autorités européennes de surveillance dans son rapport (COM(2022) 228), et demandé l'avis des parties prenantes. Elle n'a pas proposé de modification de la législation existante pour corriger les faiblesses détectées, considérant que les colégislateurs n'étaient pas en faveur de nouveaux changements et que le moment n'était pas opportun.	
RS 11/2019 «La réglementation adoptée par l'UE	1	72				
	2	72				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
pour moderniser la gestion du trafic aérien apporte une valeur ajoutée, mais les financements étaient en grande partie inutiles»	3, lettre a)	73	✓			
	3, lettre b)	73	✓			
	4, lettre a)	74	✓			
	4, lettre b)	74	✓			
	5, lettre a)	75	✓			
	5, lettre b)	75	✓		Le délai fixé pour la mise œuvre de cette recommandation n'avait pas encore expiré au moment de notre examen de suivi. Les nouveaux plans de performance, y compris les objectifs de performance correspondants, ne doivent être présentés que d'ici au 1 ^{er} octobre 2024.	
RS 13/2019 «Les cadres éthiques des institutions de l'UE audités: des améliorations sont possibles»	1, point 2)	88	✓			
	1, point 3)	88	✓			
	1, point 4)	88	✓			
	2, point 1)	89	✓			
	2, point 2)	89	✓			
	2, point 3)	89	✓		Le 8 juin 2023, la Commission a proposé la création d'un organe interinstitutionnel chargé des questions d'éthique (COM(2023) 311 final).	
	3	90	✓			

























Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 14/2019 «Donnez votre avis»: les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur»	1, 1 ^{er} tiret	111	✓			
	1, 2 ^e tiret	111	✓			
	2, 1 ^{er} tiret	113	✓			
	2, 2 ^e tiret	113	✓			
	3, 1 ^{er} tiret	114	✓			
	3, 2 ^e tiret	114	✓			
	4, 1 ^{er} tiret	115	✓			
	4, 2 ^e tiret	115	⚠			
	4, 3 ^e tiret	115	✓			
	5, 1 ^{er} tiret	117	✓			
	5, 2 ^e tiret	117	✓			
	6	118	✓			
	1.1	97	✓			
	1.2	97	✓			
	2	97	✓			































Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 15/2019 «Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes – Des économies substantielles, mais non sans conséquences pour le personnel»	3	97				
RS 16/2019 «Les comptes économiques européens de l'environnement pourraient être encore plus utiles aux responsables politiques»	1, lettre a)	58				
	1, lettre b)	58				
	1, lettre c)	58				
	2, lettre a)	60				
	2, lettre b)	60			Sur la base des discussions menées avec les autorités nationales sur les coûts et les avantages, trois nouveaux modules relatifs aux comptes économiques européens de l'environnement ont été introduits dans la proposition de révision du règlement (UE) 691/2011 de juillet 2022 (COM(2022) 329). Il est difficile de déterminer dans quelle mesure la Commission a évalué les besoins spécifiques en matière d'élaboration des politiques de ses services concernés avant de proposer ces nouveaux modules.	























Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre a)	62				
	3, lettre b)	62				
	3, lettre c)	62				
RS 17/2019 «Instruments de capital-risque de l'UE en gestion centralisée: un meilleur encadrement s'impose»	1, lettre a)	113			La Commission a retiré sa proposition initiale de 2018 relative à <i>InvestEU</i> et en a présenté une nouvelle en mai 2020 en réaction à la crise de la COVID-19 (COM(2020) 403 final). Vu le caractère urgent de la proposition, la Commission n'a réalisé aucune analyse d'impact formelle concernant les éléments qui ne figuraient pas dans sa proposition de 2018. Notre recommandation aurait dû être mise en œuvre avant la signature de l'accord de garantie entre la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le <i>Fonds européen d'investissement</i> (FEI), qui a eu lieu en mars 2022. Malgré l'urgence initiale, la période de deux ans qui s'est écoulée entre la présentation de la proposition révisée et la signature de l'accord aurait été suffisante pour réaliser a posteriori l'analyse approfondie recommandée.	
	1, lettre b)	113				
	1, lettre c)	113			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	



















Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, lettre a)	116			Les lignes directrices en matière d'investissement comprennent à présent un nouveau but concernant les pays considérés comme des «innovateurs modérés» ou des «innovateurs émergents». La part du montant total des financements pouvant être alloués au titre d'InvestEU à toute combinaison de trois États membres a également été limitée. Bien que ces mesures constituent un premier pas en avant, elles restent modestes et peu susceptibles de provoquer une réorientation majeure vers les marchés du capital-risque moins développés. En lien avec cette recommandation, la Commission a présenté d'autres mesures d'ordre général, telles que la révision du règlement relatif aux fonds de capital-risque européens. Ces mesures concernent les marchés pris dans leur ensemble, mais pas spécifiquement les marchés moins développés.	
	2, lettre b)	116			La Commission a amélioré la définition des seuils minimaux d'investissements privés pour chaque fonds en cessant de considérer les banques de développement comme des entités privées, mais elle n'a fixé aucune valeur cible en la matière. Lorsqu'il s'agit d'attirer efficacement les investisseurs privés, les seuils minimaux par fonds ne sauraient se substituer à des valeurs cibles tenant compte des objectifs stratégiques, des marchés locaux du capital-risque ou des secteurs d'activité.	






















Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, lettre c)	116	✓	✗	La Commission a fait référence à des dispositions sur la possibilité de désengagements par des <i>ventes sur les marchés secondaires</i> . Les ventes sur les marchés secondaires peuvent être facilitées par l'insertion de clauses de désengagement progressif dans les accords concernés, mais à ce jour, les accords de garantie ne comportent pas de dispositions obligeant ou encourageant les partenaires chargés de la mise en œuvre à introduire ce type de clauses. Ces accords ne font qu'envisager la possibilité de clauses de désengagement, ce qui ne répond pas à la finalité de notre recommandation. Nous estimons donc que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.	✗
	2, lettre d)	116	✓	✗	Les lignes directrices en matière d'investissement permettent des dérogations au <i>principe pari passu</i> en cas d'«intérêts stratégiques particuliers», mais la signification de cette notion n'est pas précisée. L'action européenne de levier pour le capital-risque en faveur des entreprises en expansion (<i>European Scale-up Action for Risk Capital</i>), dont il est question dans l'accord conclu entre l'UE, la BEI et le FEI, ne peut être considérée comme asymétrique (le lien entre les risques et les bénéfices étant maintenu dans les programmes concernés) et n'a aucun rapport avec des défaillances graves du marché. Étant donné qu'elle n'entre pas dans le champ de notre recommandation, nous estimons que cette dernière n'a pas été mise en œuvre.	✗
	3, lettre a)	121	✗	✗	La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	✗













Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre b)	121			Nous n'avons pas été en mesure d'apprécier le degré de mise en œuvre de cette recommandation en raison de l'absence d'éléments probants.	
	3, lettre c)	121			La Commission a accepté cette recommandation, mais les faiblesses mentionnées dans notre rapport spécial subsistent. L'identification de voies de désengagement ne jouait qu'un rôle marginal dans l'appel à manifestation d'intérêt publié par le FEI.	
	3, lettre d)	121			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	3, lettre e)	121				
RS 18/2019 – «Les émissions de gaz à effet de serre de l'UE sont dûment déclarées, mais une meilleure connaissance de la situation est nécessaire dans la perspective de futures réductions»	1	70				
	2, lettre a)	75				
	2, lettre b)	75			À la fin de 2022, nous avons démarré un audit des plans stratégiques de la PAC, qui devrait nous permettre d'assurer le suivi de cette recommandation. Le rapport d'audit devrait être publié au premier semestre de 2024.	
	2, lettre c)	75				













Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 19/2019 «INEA: des avantages certains, mais un MIE à améliorer»	1, lettre a)	83				
	1, lettre b)	83				
	2, lettre a)	84				
	2, lettre b)	84			La Commission et l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement ont mis en œuvre à certains égards notre recommandation d'adopter des objectifs et des indicateurs davantage axés sur les résultats. Certains indicateurs de performance, servant par exemple à mesurer la qualité des services et la satisfaction des clients, ont été introduits dans les rapports annuels relatifs à 2021. Ils ne couvrent pas des aspects essentiels de la performance, tels que le degré de mise en œuvre du programme ou l'absorption des fonds.	
	3, lettre a)	85				
	3, lettre b)	85				
	3, lettre c)	85				
	4, lettre a)	88				
	4, lettre b)	88				
	4, lettre c)	88				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	5, lettre a)	89	✓		Un outil de suivi a été mis en place pour recueillir des informations afin de rendre compte des indicateurs de réalisation. Les indicateurs établis pour le <i>mécanisme pour l'interconnexion en Europe</i> de la période 2021-2027 ne couvrent pas les résultats des projets.	
	5, lettre b)	89	✓		Notre recommandation invitant à mentionner les <i>indicateurs de résultat</i> dans les objectifs des appels à propositions, à en assurer le suivi par l'intermédiaire des conventions de subvention et à en rendre compte n'a pas été mise en œuvre. Aucun indicateur axé sur les résultats n'a été défini.	
RS 20/2019 «Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données»	1	85	✓			
	2, lettre a)	88	✓			
	2, lettre b)	88	✓			
	3	91	✓			
	4, lettre a)	94	✓			
	4, lettre b)	94	✓			
	5, lettre a)	95	✓			
	5, lettre b)	95	✓			
	1, lettre a)	68	✓			




























Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 21/2019 «Résistance aux antimicrobiens: cette menace sanitaire reste un enjeu fort pour l'UE malgré des progrès dans le secteur vétérinaire»	1, lettre b)	68				
	1, lettre c)	68				
	2	70				
	3, lettre a)	75			En décembre 2021, la Commission a lancé une étude aux fins de l'évaluation <i>ex post</i> d'Horizon 2020, y compris le soutien de ce programme en faveur de la recherche sur la résistance aux antimicrobiens. Le rapport d'évaluation <i>ex post</i> devrait être publié en 2023. Il n'y a eu aucune évaluation exhaustive du soutien octroyé par la Commission à la recherche en matière de résistance aux antimicrobiens (y compris, entre autres, au titre d'Horizon 2020) pour détecter les faiblesses du système de financement/de <i>subventions</i> et proposer comment y remédier.	
	3, lettre b)	75				
	3, lettre c)	75				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 22/2019 «Les exigences de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux doivent encore être renforcées et leur application doit être mieux contrôlée»	1	100				
	2	101			La Commission a effectué une analyse fiable des principales faiblesses des exigences relatives aux cadres budgétaires à moyen terme et aux institutions budgétaires indépendantes, laquelle donne des pistes de réformes. Les améliorations concernant ces exigences sont toujours en attente, étant donné qu'elles n'ont pas été apportées par la législation actuelle. Elles ne se retrouvent pas non plus dans les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, publiées le 9 novembre 2022. La Commission a présenté une proposition législative sur la réforme de la gouvernance économique en avril 2023. Cette proposition ne répond que partiellement à notre recommandation, principalement en ce qui concerne le renforcement des institutions budgétaires indépendantes, mais dans une bien moindre mesure pour ce qui est des cadres budgétaires à moyen terme.	
	3, lettre a)	102			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	3, lettre b)	102			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	4, lettre a)	105				
	4, lettre b)	105				
	4, lettre c)	105				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, lettre d)	105			La Commission a élaboré une stratégie pour suivre le fonctionnement des cadres budgétaires nationaux. Cette stratégie ne décrit pas la méthodologie structurée utilisée pour évaluer l'application de la directive 2011/85/UE. La Commission n'a pas présenté d'éléments probants suffisants concernant la première évaluation effectuée en 2022 (y compris un éventuel suivi). Elle n'a pas présenté non plus d'éléments probants attestant que la stratégie était appliquée régulièrement.	
RS 23/2019 «Stabilisation des revenus des agriculteurs: une panoplie complète d'outils, mais certains connaissent des problèmes de faible utilisation ou de surcompensation»	1	86			À la fin de 2022, nous avons démarré un audit des plans stratégiques de la PAC, qui devrait nous permettre d'assurer le suivi de cette recommandation. Le rapport d'audit devrait être publié au premier semestre de 2024.	
	2, lettre a)	88			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	2, lettre b)	88			Dans le cadre de la nouvelle PAC, la Commission recueillera, à propos de l'utilisation des différents instruments de gestion des risques, des données plus détaillées que lors de la précédente PAC. Elle ne sera toujours pas en mesure d'assurer le suivi de la surface et du capital assuré couverts par les instruments de gestion des risques.	




Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre a)	90			La Commission énonce les raisons motivant l'établissement de mesures exceptionnelles dans les considérants des règlements correspondants. Elle a maintenu son rejet de la partie de la recommandation appelant à définir <i>ex ante</i> des paramètres et des critères économiques et de marché qui soient objectifs pour le déclenchement des mesures exceptionnelles.	
	3, lettre b)	90			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	4, lettre a)	91			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	4, lettre b)	91			La modification du règlement délégué 2017/891 de la Commission est destinée à prévenir les cas de surcompensation dans le secteur des fruits et légumes. La Commission n'a pas pris de mesures pour prévenir les cas de surcompensation dans les secteurs autres que celui des fruits et légumes. Elle n'a pas non plus exigé un cofinancement substantiel lorsque les États membres jouent un rôle important dans la définition des principaux éléments des régimes d'aide.	






Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 24/2019 «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats»	1	152	✓			
	2, lettre a)	157	✓			
	2, lettre b), point i)	157	✓			
	2, lettre b), point ii)	157	✓			
	2, lettre b), point iii)	157	✓			
	2, lettre c)	157	✓			
	5, lettre a)	163	✓			
	5, lettre b)	163	✓			
	5, lettre c)	163	✓			
	6, lettre a)	166	✓			
	6, lettre b)	166	✓			
	6, lettre c)	166	✓			
	6, lettre d)	166	✓			













Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 25/2019 «Qualité des données dans le domaine de l'appui budgétaire: faiblesses de certains indicateurs et des vérifications effectuées concernant le versement des tranches variables»	1	55				
	2, lettre a)	56				
	2, lettre b)	56				
	3, lettre a)	57				
	3, lettre b)	57				
	4	58				
	5	59				
	6, lettre a)	60				
	6, lettre b)	60				













Annexe 3.3 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2019 – Autres entités auditées







Degré d'acceptation:  acceptée;  acceptée en partie;  rejetée.
















Degré de mise en œuvre:  intégralement;  à pratiquement tous égards;  à certains égards;  non mise en œuvre.

Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données:  dans les délais;  en retard;  délai non expiré;  pas de suites à donner;  délai de mise en œuvre non évalué.

























Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Autorité bancaire européenne (ABE)						
	1, point 1)	109			L'Autorité bancaire européenne (ABE) réclame plus d'informations qu'auparavant aux autorités compétentes en ce qui concerne leur processus, et elle les présente de manière synthétique dans un rapport. Elle n'a ni prévu ni réalisé de contrôles sur place. Les contrôles relatifs aux travaux des autorités compétentes portent sur les valeurs statistiques significativement aberrantes dans les domaines à haut risque, ainsi que sur les <i>erreurs</i> dans les données.	
	1, point 2)	109				
	1, point 3)	109				
	1, point 4)	109				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 10/2019 «Tests de résistance des banques à l'échelle de l'UE: volume d'informations bancaires sans précédent, mais nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande attention pour les risques»	2	109			L'ABE a commencé à œuvrer au développement des capacités nécessaires à la réalisation de tests de résistance descendants. Son conseil des autorités de surveillance a décidé d'intégrer des éléments centralisés dans le cadre applicable au prochain test de résistance réalisé à l'échelle de l'UE et d'acquérir une expertise en matière de modélisation descendante. L'ABE a commencé à développer des capacités internes de réalisation de tests de résistance descendants, mais avec peu de résultats tangibles à ce jour.	
	3	110			L'ABE a augmenté de vingt unités le nombre de banques figurant dans son échantillon, élargissant ainsi indirectement la couverture géographique. Son approche en matière de sélection d'échantillons aux fins des tests de résistance n'est toujours ni fondée sur les risques ni spécifique aux pays, le conseil des autorités de surveillance ne s'étant pas montré favorable à ce type d'approche. Les tests de résistance peuvent ne pas couvrir des banques qui, bien qu'étant de plus petite taille et non systémiques, présentent un risque élevé, alors qu'il peut être important de les couvrir en raison des éventuels effets de contagion.	
	4, point 1)	112				
	4, point 2)	112			La possibilité de concevoir différents types de scénarios a été étudiée, mais n'a finalement pas été mise en œuvre. L'ABE considère que cette possibilité pourrait entrer en ligne de compte si une approche descendante était finalement appliquée. Cela vaut également pour les risques et analyses des risques spécifiques aux pays.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, point 3)	112			L'ABE a précisé le niveau de sévérité globale en ce qui concerne le PIB et les facteurs qui le sous-tendent, et il l'a fait de manière claire et à un stade précoce de l'élaboration du scénario défavorable du test de résistance de 2020. En collaboration avec le comité européen du risque systémique, l'ABE a défini <i>ex ante</i> , pour chaque pays, un degré de sévérité axé sur le PIB en tant qu'élément clé. Les scénarios des tests de résistance de 2020 et 2021 étaient fondés sur un seul ensemble de risques identifiés. L'ABE n'a appliqué aucun <i>choc spécifique à un pays</i> ni réalisé aucune analyse de sensibilité.	
	6, point 1)	114			Les rapports de l'ABE mentionnent à présent les exigences de fonds propres de chaque banque et présentent, dans une certaine mesure, les résultats par groupe et par type de banque. Ils comportent également une comparaison des résultats des tests de résistance avec ceux ayant fait l'objet de rapports précédents. Pour le test de résistance de 2023 à l'échelle de l'UE, l'ABE prévoit d'améliorer encore les outils interactifs en fournissant des tableaux où figureront toutes les banques. Cela permettra de comparer les banques pour ce qui est de l'impact, des niveaux de fonds propres et d'autres paramètres importants, et offrira différentes possibilités de regroupement à des fins d'analyse. Il reste difficile pour les utilisateurs de comparer les banques entre elles par indicateur clé au moyen des tableaux de bord interactifs. Lorsque les rapports fournissent une explication des résultats, aucun lien n'est établi entre ceux-ci et les tensions auxquelles les banques concernées sont exposées.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	6, point 2)	114			L'ABE formule davantage de déclarations sur les facteurs qui influencent la résilience. Ses rapports comportent des déclarations sur les facteurs déterminants (tels que le risque de crédit ou le risque de marché), mais celles-ci restent formulées de manière plutôt générale. L'ABE ne formule aucune déclaration indiquant quels éléments des scénarios correspondent aux principaux facteurs de risque, ni aucune déclaration générale sur la résilience du système bancaire de l'UE.	
Parlement européen						
RS 13/2019 «Les cadres éthiques des institutions de l'UE auditées: des améliorations sont possibles»	1, point 1)	88			Le Parlement européen a élaboré une stratégie globale en matière d'éthique qui fait également état de futurs projets dans ce domaine. Toutefois, en décembre 2022, le projet de stratégie globale en matière d'éthique n'avait toujours pas été adopté, et il ne prévoyait pas d'objectifs et de priorités détaillés devant faire l'objet d'un suivi au moyen d'indicateurs de performance.	
	1, point 2)	88			Le Parlement européen a intégré dans son portail de gestion des ressources humaines un flux de traitement automatisé des demandes relatives à l'éthique. Il n'a pas encore finalisé et approuvé ses procédures de vérification des déclarations des membres du personnel.	
	1, point 3)	88			Le Parlement européen n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	1, point 4)	88				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	1, point 5)	88			Le Parlement européen n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	1, point 6)	88			Le Parlement européen n'a pas encore pris de mesures suffisantes pour renforcer les dispositions applicables aux députés après la fin de leur mandat.	
	2, point 1)	89				
	2, point 2)	89				
	2, point 3)	89				
	3	90				
Conseil de l'Union européenne et Conseil européen						
RS 13/2019 «Les cadres éthiques des institutions de l'UE auditées: des améliorations sont possibles»	1, point 1)	88				
	1, point 2)	88			Le secrétariat général du Conseil a mis en place une plateforme consacrée à l'éthique qui fournit des orientations au personnel sur les questions relatives aux conflits d'intérêts. Il n'existe pas de procédures internes écrites normalisées pour l'examen des déclarations d'intérêts des membres du personnel.	
	1, point 4)	88				
	2, point 1)	89				
	2, point 2)	89				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, point 3)	89				
	3	90				
Agence de l'Union européenne pour l'asile						
RS 24/2019 «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats»	3, lettre a)	159				
	3, lettre b)	159				
	3, lettre c)	159				
Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)						
RS 24/2019 «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats»	4, lettre a)	160				
	4, lettre b)	160				
	4, lettre c)	160				

Annexe 3.4 – Rapports spéciaux dont toutes les recommandations adressées à la Commission ont été mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards

- o [Rapport spécial 07/2019](#) – «Actions de l’UE dans le domaine des soins de santé transfrontaliers: de grandes ambitions, mais une meilleure gestion s’impose»
- o [Rapport spécial 09/2019](#) – «Soutien de l’UE en faveur du Maroc: peu de résultats à ce jour»
- o [Rapport spécial 11/2019](#) – «La réglementation adoptée par l’UE pour moderniser la gestion du trafic aérien apporte une valeur ajoutée, mais les financements étaient en grande partie inutiles»
- o [Rapport spécial 14/2019](#) – ««Donnez votre avis»: les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur»
- o [Rapport spécial 15/2019](#) – «Mise en œuvre, à la Commission, de la révision 2014 du statut et des mesures y afférentes – Des économies substantielles, mais non sans conséquences pour le personnel»
- o [Rapport spécial 16/2019](#) – «Les comptes économiques européens de l’environnement pourraient être encore plus utiles aux responsables politiques»
- o [Rapport spécial 18/2019](#) – «Les émissions de gaz à effet de serre de l’UE sont dûment déclarées, mais une meilleure connaissance de la situation est nécessaire dans la perspective de futures réductions»
- o [Rapport spécial 24/2019](#) – «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats»
- o [Rapport spécial 25/2019](#) – «Qualité des données dans le domaine de l’appui budgétaire: faiblesses de certains indicateurs et des vérifications effectuées concernant le versement des tranches variables»

Remarque: La liste ci-dessus ne tient compte ni des trois recommandations pour lesquelles le délai de mise en œuvre n’avait pas encore expiré au moment de notre examen de suivi ni des deux recommandations sur lesquelles nous n’avons pas été à même de nous prononcer.

Chapitre 4

Recettes

Table des matières

	Points
Introduction	4.1. - 4.6.
Brève description	4.2. - 4.3.
Étendue et approche de l'audit	4.4. - 4.6.
Régularité des opérations	4.7.
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne	4.8. - 4.28.
La comptabilisation et la gestion des RPT par les États membres continuent de présenter des faiblesses	4.9. - 4.13.
Retards dans la réévaluation des cas de mise en non-valeur de dettes douanières	4.14. - 4.15.
Baisse limitée du nombre de réserves TVA et de points ouverts concernant les RPT et faiblesses persistantes dans leur gestion	4.16. - 4.18.
Insuffisances dans la gestion des réserves TVA liées à la non-application de la directive TVA	4.19. - 4.20.
Bonne couverture globale des risques concernant la compilation des données RNB, mais hiérarchisation perfectible des actions	4.21.
Progrès dans la résolution et la levée des réserves RNB, malgré certains retards	4.22. - 4.23.
Les actions de la Commission qui visent à améliorer la gestion des risques relatifs aux RPT et à réduire le manque à gagner sur les droits de douane accusent de nouveaux retards	4.24. - 4.28.
Rapports annuels d'activités	4.29. - 4.31.
Conclusion et recommandations	4.32. - 4.37.
Conclusion	4.32. - 4.34.
Recommandations	4.35. - 4.37.

Annexes

Annexe 4.1 – Processus d'établissement des relevés de RPT relatifs aux droits (perçus et restant à percevoir) et leur inscription dans les comptes et au budget de l'UE

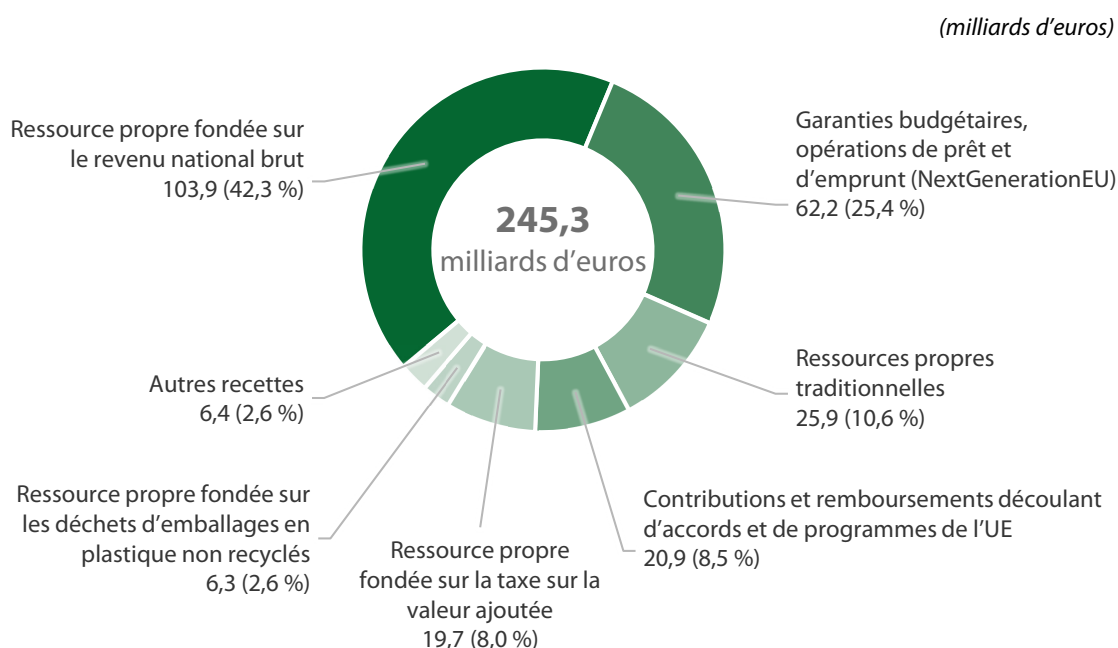
Annexe 4.2 – Nombre de réserves RNB et TVA ainsi que de points ouverts concernant les RPT en suspens au 31 décembre 2022, par État membre

Annexe 4.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les recettes

Introduction

4.1. Le présent chapitre est consacré à nos constatations concernant les recettes, qui sont constituées de *ressources propres*, des *recettes affectées externes* utilisées pour financer les dépenses relevant de la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)*¹, ainsi que d'autres recettes. La *figure 4.1* montre la répartition des recettes en 2022.

Figure 4.1 – Recettes – Répartition en 2022^(*)



(*) Conformément à la définition harmonisée des *opérations* sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 17). Le montant total de 245,3 milliards d'euros correspond aux recettes budgétaires effectives de l'UE. Le montant de 171,2 milliards d'euros figurant dans le compte de résultat est calculé selon les règles de la *comptabilité d'exercice*.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

¹ Y compris les montants empruntés par la Commission pour apporter un soutien financier non remboursable aux États membres dans le cadre de *NextGenerationEU*, et que l'Union devra rembourser ultérieurement.

Brève description

4.2. Deux tiers (63,5 %) des recettes de l'UE en 2022 proviennent des quatre catégories de ressources propres suivantes²:

- a) la **ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB)**, qui représente 42,3 % des recettes de l'UE et vient équilibrer le budget de l'Union après calcul du montant des recettes provenant de toutes les autres sources. La contribution de chaque État membre est proportionnelle à son RNB;
- b) les **ressources propres traditionnelles (RPT)**, qui représentent 10,6 % des recettes de l'UE. Elles sont constituées des droits de douane à l'importation, dont les États membres assurent la perception. Ils versent ensuite 75 % du montant total au budget de l'UE et retiennent les 25 % restants à titre de frais de perception;
- c) la **ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, qui représente 8,0 % des recettes de l'UE. Les contributions au titre de cette ressource propre sont calculées en appliquant un taux uniforme au montant total des recettes de TVA perçues par les États membres sur toutes les opérations imposables, divisé par le taux moyen pondéré de la TVA;
- d) la **ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés**, qui représente 2,6 % des recettes de l'UE. Elle a été mise en place en 2021 et est calculée en appliquant un taux uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre.

4.3. Les recettes affectées externes, qui sont liées, pour l'essentiel, aux montants empruntés afin d'apporter un soutien financier non remboursable aux États membres dans le cadre de NextGenerationEU, représentent 25,4 % des recettes de l'UE. Il existe également d'autres sources de recettes de l'UE. Les plus importantes de ces sources sont les contributions et les remboursements découlant d'accords et de programmes de l'Union (8,5 % des recettes de l'UE), telles que les recettes liées à l'*apurement de conformité* du *Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)* et du *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*, ainsi que les contributions de pays tiers à divers programmes et activités de l'UE.

² [Décision \(UE, Euratom\) 2020/2053 du Conseil](#) relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

Étendue et approche de l'audit

4.4. Conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons obtenu une assurance raisonnable, pour notre opinion d'audit relative aux recettes, au moyen d'une évaluation des systèmes clés sélectionnés, complétée par des tests sur les opérations. Notre objectif était de contribuer à la *déclaration d'assurance* comme indiqué à l'**annexe 1.1**. En ce qui concerne les recettes, nous avons examiné, en 2022:

- a) un échantillon de 65 *ordres de recouvrement* de la Commission, conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes (y compris 10 opérations relatives aux recettes affectées externes pour les subventions au titre de NextGenerationEU);
- b) les systèmes que la Commission utilise:
 - i) pour s'assurer que les données des États membres relatives au RNB, à la TVA et aux déchets d'emballages en plastique non recyclés constituent une base appropriée pour le calcul et la perception des contributions aux ressources propres. Dans le premier cas, nous nous sommes également appuyés sur les résultats de notre récent rapport spécial relatif au RNB³,
 - ii) pour gérer les RPT et pour s'assurer que les États membres sont dotés de systèmes efficaces pour percevoir, déclarer et mettre à disposition les montants corrects de RPT,
 - iii) pour calculer les montants issus des mécanismes de correction relatifs aux ressources propres,
 - iv) pour gérer les amendes et les pénalités;
- c) les systèmes de comptabilisation et de gestion des RPT dans trois États membres (la Belgique, l'Allemagne et la Pologne) sélectionnés à la fois en fonction du montant des droits de douane perçus et de notre évaluation des risques. Nous avons également réalisé un suivi de la recommandation formulée dans notre annuel relatif à 2020 concernant la fiabilité des relevés de RPT des Pays-Bas⁴;
- d) la fiabilité des informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités* de la DG BUDG et d'Eurostat.

4.5. Notre évaluation des systèmes que la Commission utilise pour calculer les contributions fondées sur le RNB et sur la TVA reposait sur les données RNB convenues et sur l'*assiette* harmonisée de la TVA établie par les États membres. Nous n'avons pas

testé directement les statistiques et les données fournies par la Commission et par les États membres. Pour ce qui est de l'assiette de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, nous avons examiné le processus visant à établir les données prévisionnelles, étant donné que les États membres ne fourniront leurs premières estimations statistiques réelles qu'en 2023. Par ailleurs, nous n'avons pas examiné les systèmes de la Commission liés aux opérations de prêt et d'emprunt au titre de NextGenerationEU. Les systèmes de gestion de la dette de la Commission sont examinés en détail dans notre rapport spécial⁵.

4.6. Il existe un risque de non-déclaration ou de déclaration inexacte des droits de douane aux autorités douanières nationales de la part des importateurs. Le montant des droits de douane à l'importation effectivement perçu sera dès lors inférieur à celui qui, en théorie, aurait dû l'être. La différence constitue ce que l'on appelle le «*manque à gagner sur les droits de douane*». Notre opinion d'audit sur les recettes ne couvre pas ces montants éludés, qui échappent aux systèmes de comptabilisation des RPT des États membres. Cependant, étant donné que ce manque à gagner peut avoir une incidence sur les montants des droits constatés par les États membres, nous avons évalué, pour la quatrième année consécutive, les mesures prises par l'UE afin de le réduire et d'atténuer le risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité. Ce faisant, nous avons examiné les progrès accomplis par la Commission dans la mise en œuvre d'une sélection d'actions présentées dans son plan d'action en matière douanière⁶ et qui visent à remédier à des insuffisances précédemment mises en évidence dans nos rapports⁷ et à contribuer à la réduction du manque à gagner sur les droits de douane.

³ [Rapport spécial 25/2022](#) intitulé «Vérification du revenu national brut aux fins du financement du budget de l'UE – Bonne couverture globale des risques concernant la compilation des données, mais hiérarchisation perfectible des actions».

⁴ [Rapport annuel relatif à 2020](#), point 3.14 et recommandation n° 3.3.

⁵ [Rapport spécial 16/2023](#) intitulé «La Commission et la gestion de la dette liée à NextGenerationEU – Débuts encourageants, mais nécessité de mieux tenir compte des bonnes pratiques».

⁶ Communication de la Commission intitulée «Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure: un plan d'action» ([COM\(2020\) 581](#)), 28 septembre 2020.

⁷ Voir en particulier le [rapport annuel relatif à 2020](#), point 3.18, le [rapport spécial 04/2021](#) intitulé «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE» et le [rapport spécial 12/2019](#) intitulé «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards».

Régularité des opérations

4.7. Cette section est consacrée à nos observations sur la régularité des opérations relatives aux recettes. Notre conclusion repose sur les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations de recettes sous-jacentes aux comptes de l'UE et sur notre évaluation des systèmes que la Commission utilise pour calculer et percevoir les recettes. Notre examen d'un échantillon de 65 ordres de recouvrement a montré qu'aucun d'entre eux ne comportait d'*erreur quantifiable*.

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

4.8. Nous avons examiné un certain nombre de systèmes de contrôle (voir point [4.4](#)). Les commentaires relatifs à ces systèmes n'ont aucune incidence sur notre opinion globale non modifiée concernant la régularité des recettes de l'UE (voir **chapitre 1**). Ils mettent toutefois en lumière des faiblesses dans la perception de certaines catégories de ressources propres. Nous avons en outre constaté des faiblesses dans les mesures prises par l'UE pour réduire le manque à gagner sur les droits de douane et atténuer le risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité.

La comptabilisation et la gestion des RPT par les États membres continuent de présenter des faiblesses

4.9. Nous avons examiné, d'une part, la manière dont trois États membres (la Belgique, l'Allemagne et la Pologne) établissent leurs relevés de RPT (qui comprennent un relevé des droits perçus et un relevé des droits constatés restant à percevoir)⁸ et, d'autre part, leurs procédures de gestion des RPT dues au budget de l'Union (voir [annexe 4.1](#)).

4.10. Nous n'avons mis au jour aucune insuffisance importante en ce qui concerne la gestion des droits de douane perçus et l'établissement des relevés de RPT correspondants en Allemagne et en Pologne. Nous avons toutefois constaté des insuffisances dans la comptabilisation des RPT et la gestion de ces droits en Belgique (voir [encadré 4.1](#)). Comme nous l'avons signalé l'année dernière⁹, la Commission a jugé la fiabilité des relevés de RPT partiellement satisfaisante dans 15 États membres et non satisfaisante dans un autre. Nous avons constaté que ces États membres n'avaient pas encore remédié à toutes les faiblesses détectées.

⁸ Décision d'exécution (UE, Euratom) 2018/194 de la Commission.

⁹ Rapport annuel relatif à 2021, point 3.10.

Encadré 4.1

Des montants importants ont été omis dans les relevés de RPT relatifs aux droits perçus en Belgique en raison d’une erreur détectée tardivement

Le système informatique de l’administration belge des douanes n’a pas traité les données financières relatives aux déclarations d’importation couvrant des marchandises ayant des statuts différents pour le calcul des droits de douane. Cette défaillance a échappé aux contrôles internes pendant plus de deux ans. De la mi-2019 au début de 2022, un montant de 440 millions d’euros a ainsi été omis dans les relevés mensuels de RPT relatifs aux droits de douane perçus (y compris les frais de perception).

Bien que les autorités belges aient détecté et corrigé cette erreur tardivement et mis à disposition du budget de l’UE les montants de RPT correspondants, au moment de notre audit elles n’avaient ni procédé à un examen informatique plus poussé (audit ou analyse) de leur système comptable, ni remédié aux faiblesses au niveau des contrôles internes. Cette situation risque de compromettre la fiabilité des relevés des droits perçus.

À la suite de notre audit, les autorités belges nous ont informés que certains de leurs contrôles internes concernant l’établissement des relevés RPT avaient été renforcés et qu’elles prévoyaient de centraliser le traitement des opérations mensuelles.

4.11. Les audits que nous avons réalisés dans les États membres susmentionnés n’ont donné lieu à aucune observation importante en ce qui concerne la façon dont ceux-ci établissent leurs relevés de RPT relatifs aux droits de douane constatés restant à percevoir. Nous avons par contre relevé – comme les années précédentes¹⁰ – plusieurs insuffisances dans la gestion, par les autorités douanières nationales, de ces droits. Nous avons en particulier détecté des faiblesses dans la gestion, par la Pologne, des dettes douanières, notamment des retards administratifs à la suite des *contrôles a posteriori* (voir [encadré 4.2](#)).

¹⁰ Voir, par exemple, le [rapport annuel relatif à 2021](#), point 3.12, le [rapport annuel relatif à 2020](#), point 3.16 et le [rapport annuel relatif à 2019](#), point 3.9.

Encadré 4.2

Retards administratifs dans la constatation, la notification et le recouvrement des dettes douanières après la réalisation de contrôles a posteriori en Pologne

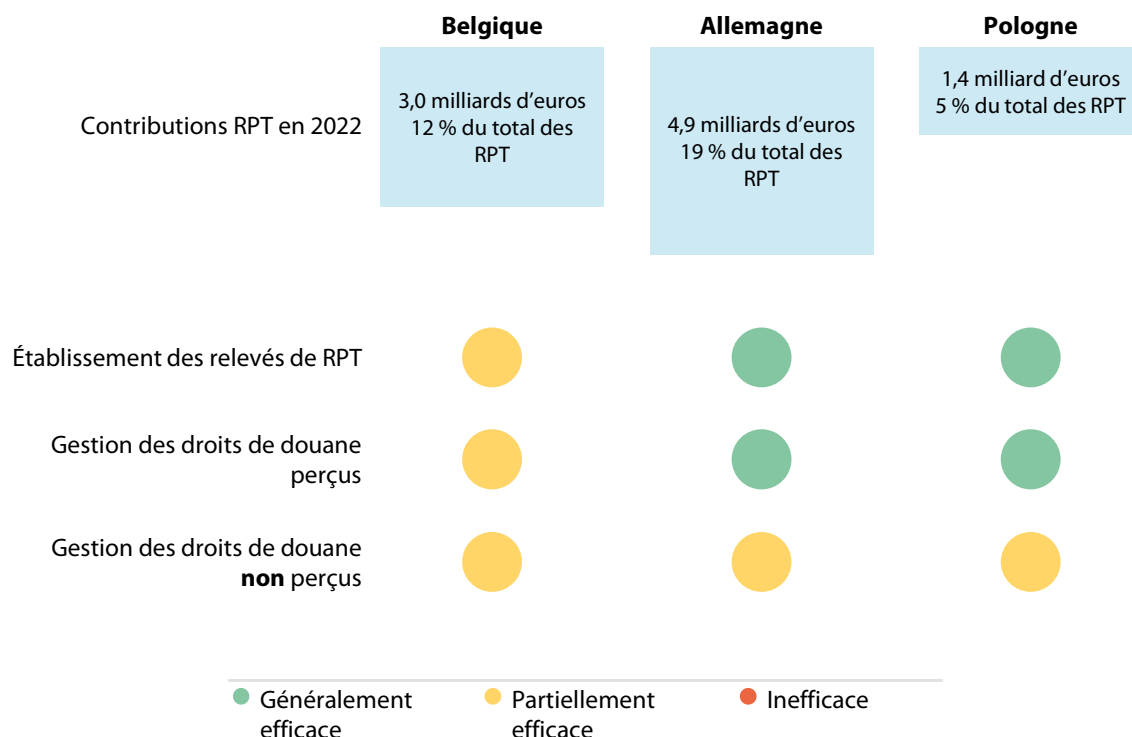
En Pologne, les procédures administratives prévues par le droit national retardent indûment la constatation, la notification et le recouvrement des dettes douanières à la suite des contrôles a posteriori. Les procédures ne sont pas pleinement conformes aux exigences du *code des douanes de l'Union*¹¹ en ce qu'elles prévoient des mesures supplémentaires par rapport à celles définies par le code en ce qui concerne le droit du débiteur d'être entendu et le calcul des montants définitifs des dettes. Le délai supplémentaire nécessaire à la constatation des dettes douanières peut entraver le recouvrement effectif de ces montants.

Les autorités polonaises nous ont informés que le ministère des finances étudiait actuellement la possibilité de rationaliser les procédures administratives.

4.12. Nous avons également relevé des cas d'enregistrement incorrect des dettes douanières dans les comptes en Belgique, ainsi que des cas où les droits irrécouvrables n'ont pas été mis en non-valeur dans les comptes en Allemagne. La Commission continue de détecter et de signaler de telles faiblesses dans la gestion des droits de douane restant à percevoir dans les États membres. Elle assure également le suivi de toutes les observations que nous adressons aux autorités douanières nationales. La [figure 4.2](#) présente notre évaluation des principaux systèmes de contrôle interne des RPT de ces États membres.

¹¹ En particulier celles énoncées à l'article 22, paragraphe 6, à l'article 29 et à l'article 105, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 952/2013 établissant le code des douanes de l'Union.

Figure 4.2 – Évaluation des principaux systèmes de contrôle interne des RPT dans les États membres sélectionnés



Source: Cour des comptes européenne.

4.13. Concernant la recommandation que nous avons adressée aux Pays-Bas dans notre rapport annuel relatif à 2020, nous avons examiné les progrès réalisés dans la résolution des faiblesses des systèmes informatiques néerlandais qui compromettaient la fiabilité des relevés de RPT. Nous saluons les efforts considérables déployés par les autorités douanières des Pays-Bas pour mettre en œuvre un système informatique modernisé permettant l'établissement automatique des relevés. Nous notons cependant que le nouveau système a été déployé en décembre 2022 et que le premier trimestre 2023 a été considéré comme une période de transition, durant laquelle les autorités néerlandaises ont effectué des travaux complémentaires pour confirmer la fiabilité des données compilées. Par conséquent, la recommandation concernant la fiabilité des relevés de RPT des Pays-Bas avait été mise en œuvre à certains égards seulement à la date butoir, prévue fin 2022 (voir [annexe 4.3](#)).

Retards dans la réévaluation des cas de mise en non-valeur de dettes douanières

4.14. Une dette douanière peut être mise en non-valeur et retirée de la comptabilité des RPT des États membres lorsque, après une période déterminée, les montants s'avèrent irrécouvrables pour des raisons soit de force majeure, soit non imputables aux autorités des États membres. Avant d'annuler les dettes de ce type dont le montant est supérieur à 100 000 euros, la Commission doit déterminer si les États membres doivent être dispensés de l'obligation de verser les montants correspondants au budget de l'UE¹².

4.15. Nous avons examiné les cas pendants de mise en non-valeur par les États membres, représentant un montant de 177,5 millions d'euros, pour lesquels l'évaluation de la Commission n'avait pas encore été finalisée à la fin de 2022. Nous avons constaté que 58 % d'entre eux (59 sur 101) faisaient l'objet de demandes de réévaluation de la part des États membres, qui n'étaient pas d'accord avec l'évaluation initiale de la Commission. Certaines de ces demandes étaient en attente d'une réponse de cette dernière depuis 2015, en raison notamment de l'absence de délai réglementaire prévu à cet effet. Ces retards pourraient donner lieu à des cas en suspens de longue date et créer une incertitude en ce qui concerne le budget de l'UE. Nous notons qu'après mai 2022¹³, un délai réglementaire de trois mois a été introduit pour les cas de mise en non-valeur dont la réévaluation a été demandée par les États membres dans les six mois suivant l'évaluation initiale.

Baisse limitée du nombre de réserves TVA et de points ouverts concernant les RPT et faiblesses persistantes dans leur gestion

4.16. La *figure 4.3* représente le processus que la Commission suit pour vérifier le calcul, par les États membres, des assiettes TVA et les RPT. Nous avons examiné ce processus et avons proposé, fin 2022, une vue d'ensemble des réserves et des points ouverts, établis par la Commission, restés en suspens pour les faiblesses détectées (voir *annexe 4.2*). Par rapport à l'année dernière, le nombre de *réserves TVA* a baissé légèrement, passant de 82 à 81 (1 %), tandis que le nombre de *points ouverts concernant les RPT* a baissé de 304 à 283 (7 %). En 2022, la Commission a levé 30 % des

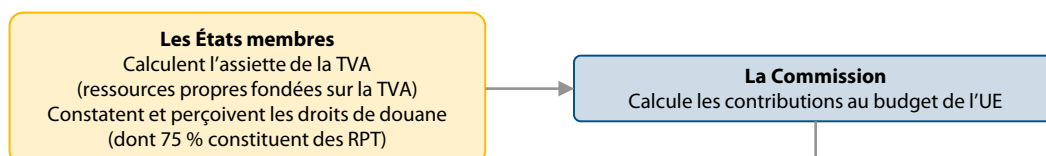
¹² Article 13 du [règlement \(UE, Euratom\) 609/2014](#).

¹³ [Règlement \(UE, Euratom\) n° 609/2014](#), tel que modifié par le [règlement \(UE, Euratom\) 2022/615](#) introduisant l'article 13 ter.

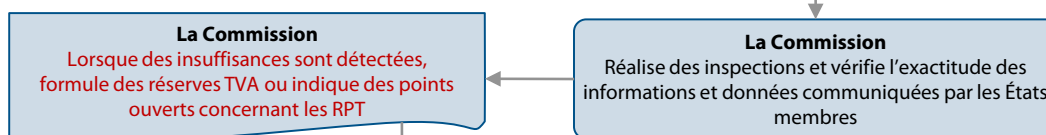
réserves TVA (25 sur 82) et 27 % des points ouverts concernant les RPT (81 sur 304), par rapport aux chiffres du début de l'année.

Figure 4.3 – Processus de vérification des assiettes TVA et des RPT des États membres

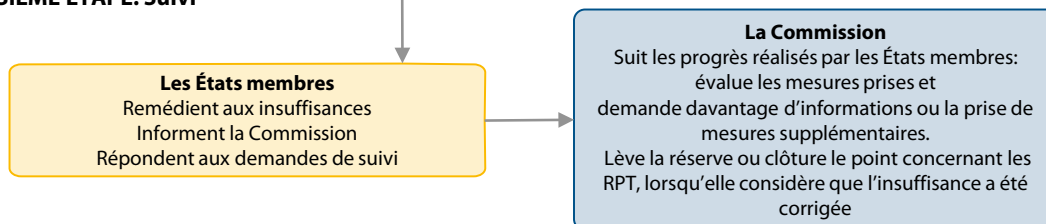
PREMIÈRE ÉTAPE: Calcul



DEUXIÈME ÉTAPE: Vérification



TROISIÈME ÉTAPE: Suivi



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

4.17. Nous avons constaté des progrès limités dans la levée des réserves TVA en suspens depuis plus de cinq ans. En 2022, la Commission n'est parvenue à lever qu'une seule réserve en suspens depuis longtemps, tandis que 14 autres sont restées ouvertes à la fin de l'année. L'année dernière¹⁴, nous avons recommandé à la Commission d'améliorer la gestion des réserves TVA.

4.18. En 2022, la Commission a introduit des délais internes pour ses travaux de suivi sur les points ouverts concernant les RPT. Nous avons cependant constaté des retards persistants dans la communication entre les États membres et cette dernière. Étant donné que les points ouverts ne sont toujours pas classés par ordre de priorité en fonction de leur importance, nous maintenons l'évaluation de l'année dernière, à savoir que la recommandation que nous avons formulée dans notre rapport annuel

¹⁴ Rapport annuel relatif à 2021, point 3.16 et recommandation n° 3.2.

relatif à 2019 quant à la nécessité d'améliorer la gestion des points ouverts concernant les RPT a été mise en œuvre à pratiquement tous égards¹⁵.

Insuffisances dans la gestion des réserves TVA liées à la non-application de la directive TVA

4.19. Quatre des réserves TVA en suspens depuis longtemps concernent des lacunes dans l'application du droit de l'Union. Nous avons constaté que l'une d'entre elles était liée à l'ouverture, par la Commission, d'une *procédure d'infraction* à l'encontre d'un État membre en 2009, au motif qu'il n'appliquait pas la directive TVA aux opérations des organismes publics et privés¹⁶. La Commission n'a pas mis en œuvre toutes les étapes de la procédure d'infraction, pas plus qu'elle n'a pris d'autres mesures en temps utile pour remédier au non-respect de la directive sans qu'il soit nécessaire d'engager une procédure d'exécution. L'État membre en question n'a adopté la modification législative requise pour se conformer au droit de l'Union qu'en décembre 2021, modification qui a pris effet en janvier 2024. Un délai de 15 ans se sera écoulé avant que cet État membre respecte la directive de l'UE. En avril 2023, à la suite d'une inspection dans cet État membre, la Commission a estimé que la non-mise en conformité avec le droit de l'Union n'avait pas eu d'impact financier.

4.20. Nous avons examiné une autre réserve, qui a trait à l'application incorrecte par un État membre de la directive TVA en ce qui concerne le régime de TVA particulier à appliquer aux agences de voyages¹⁷. Nous avons constaté l'existence d'éléments indiquant que 13 États membres n'avaient pas mis en place le régime en question conformément au droit de l'Union. Or la Commission n'a pas émis de réserves pour que les autres États membres concernés évaluent s'ils enfreignaient le droit de l'UE ou non. Les retards dans la formulation des réserves augmentent le risque de prescription et peuvent entraîner le versement de contributions incorrectes au budget de l'UE.

¹⁵ *Ibidem*, point 3.17 et annexe 3.3.

¹⁶ Article 2, article 9, paragraphe 1, article 13 et article 132 de la [directive 2006/112/CE du Conseil](#) relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée ([directive TVA](#)).

¹⁷ Article 306, paragraphe 1, et article 308 de la [directive TVA](#).

Bonne couverture globale des risques concernant la compilation des données RNB, mais hiérarchisation perfectible des actions

4.21. Dans notre rapport spécial de 2022¹⁸ sur le cycle de vérification du RNB 2016-2019 clôturé, nous étions arrivés à la conclusion que, dans l'ensemble, la Commission avait recensé efficacement les questions à haut risque concernant l'établissement des comptes nationaux, mais qu'elle ne les avait pas toutes traitées en temps utile. Nous avons constaté que la Commission avait vérifié beaucoup de questions dont l'incidence sur le RNB s'était révélée faible, et que les outils qu'elle avait utilisés pour documenter ses vérifications avaient parfois conduit à un manque d'efficience.

Progrès dans la résolution et la levée des réserves RNB, malgré certains retards

4.22. À la fin de 2022, la Commission avait levé 60 % des réserves RNB spécifiques sur des opérations (96 sur 160) et 47 % des *réerves RNB transversales* (66 sur 140) formulées à la suite du cycle de vérification 2016-2019 (voir [annexe 4.2](#)). Notre analyse des *réerves RNB* en suspens à la fin de 2022 a montré que les États membres avaient présenté les informations pertinentes pour résoudre 21 réserves spécifiques sur des opérations et huit réserves transversales avant l'échéance de septembre 2021. Toutefois, la Commission n'a pas atteint son objectif interne de lever ces réserves dans un délai d'un an à compter de la réception des informations qu'elle devait évaluer, du fait de la nécessité d'obtenir des éclaircissements supplémentaires de la part des pays concernés et d'effectuer des travaux supplémentaires dans la plupart des cas. Nous avons également noté qu'à la fin de 2022, sept États membres¹⁹ n'avaient pas ou n'avaient que partiellement résolu les réserves RNB, et que le délai pour ce faire était expiré. Des retards dans la résolution et la levée des réserves RNB aggravent l'incertitude budgétaire qui pèse sur les budgets nationaux et celui de l'UE en ce qui concerne la contribution fondée sur le RNB.

¹⁸ Rapport spécial 25/2022.

¹⁹ La Bulgarie, l'Irlande, la Grèce, la Croatie, le Luxembourg, Malte et la Roumanie.

4.23. La Commission a poursuivi ses travaux sur le cycle de vérification du RNB pour la période 2020-2024 en procédant à une évaluation des risques en ce qui concerne l'établissement des comptes nationaux, en réalisant des contrôles documentaires des *inventaires RNB*, qui décrivent les procédures des États membres pour l'établissement des données statistiques, en finalisant la première comparaison entre les pays et en effectuant des visites d'information auprès des instituts nationaux de statistique. À la fin de 2022, la Commission avait levé les réserves RNB générales²⁰ pour quatre États membres²¹, qui lui avaient communiqué leurs inventaires en retard, et avait maintenu une réserve ouverte pour Malte, qui n'a transmis le sien qu'en décembre 2022.

Les actions de la Commission qui visent à améliorer la gestion des risques relatifs aux RPT et à réduire le manque à gagner sur les droits de douane accusent de nouveaux retards

4.24. L'année dernière²², nous avons examiné la mise en œuvre globale du plan d'action en matière douanière de la Commission et constaté des progrès insuffisants dans un certain nombre d'actions. En 2022, nous avons examiné plus en détail la mise en œuvre d'une sélection d'actions visant à renforcer les capacités d'analyse des données sur les importations au niveau de l'UE, à réviser la stratégie de gestion des risques en matière douanière et à apporter des modifications législatives pour maîtriser les risques douaniers propres aux importations liées au commerce électronique. Nos travaux ont permis de mettre en évidence de nouveaux retards.

4.25. La Commission a quelque peu progressé dans l'élaboration de cinq projets d'analyse de données de nature à renforcer les capacités d'évaluation des risques douaniers au niveau de l'UE, mais, à la fin de 2022, elle n'en avait finalisé qu'un seul, dont elle a partagé les résultats avec les États membres. Dans les trois États membres que nous avons contrôlés en ce qui concerne les RPT (voir point 4.9), l'outil d'analyse des données en question n'a pas été utilisé dans la pratique parce que les autorités douanières ont jugé leurs systèmes nationaux plus appropriés aux fins de la gestion des risques. La Commission n'a pas atteint son objectif intermédiaire de mettre en œuvre les cinq projets d'analyse de données avant la fin 2022. Elle prévoit à présent d'en achever quatre d'ici la fin 2023, l'échéance avant laquelle nous avons

²⁰ Rapport annuel relatif à 2021, point 3.18.

²¹ La Grèce, la Croatie, le Luxembourg et la Roumanie.

²² Rapport annuel relatif à 2021, point 3.13.

précédemment recommandé de mettre en œuvre une véritable capacité de coordination et d'analyse²³. L'**encadré 4.3** présente des exemples des difficultés que nous avons recensées dans les travaux restant à accomplir en ce qui concerne l'analyse des données douanières au niveau de l'UE.

Encadré 4.3

Exemples de difficultés liées à la finalisation des projets d'analyse des données douanières au niveau de l'UE

- La Commission n'a rien planifié formellement pour mener à bien les quatre autres projets d'analyse des données, ce qui augmente le risque que les résultats escomptés ne soient pas atteints d'ici la fin de 2023.
- La question des limites existantes en matière de confidentialité et de partage des données n'a pas encore été résolue, ce qui pourrait restreindre l'utilité des outils et des résultats de l'analyse des données.
- Les capacités d'analyse des données ne sont pas pleinement développées, en raison du retard pris par certains États membres dans la mise à niveau de leurs systèmes informatiques et dans la communication des données nécessaires à la Commission²⁴.

4.26. En mai 2023, la Commission a adopté une proposition législative relative à une réforme douanière d'envergure²⁵ dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'union douanière. La mise en place de la nouvelle stratégie de gestion des risques en matière douanière prévue pour le troisième trimestre de 2022 a été reportée jusqu'à l'adoption de la modification du code des douanes de l'Union. La Commission a donc poursuivi sa stratégie de 2014, dont le rapport final de mise en œuvre a été présenté aux principales parties prenantes en 2021. Cela signifie qu'aucun rapport de mise en œuvre supplémentaire n'est prévu à compter de 2022, jusqu'à l'approbation de la nouvelle stratégie.

²³ Rapport spécial 04/2021, recommandation n° 2.

²⁴ La [décision d'exécution \(UE\) 2023/237](#) de la Commission accorde une dérogation à l'échéance fixée à fin 2022 et autorise un report à fin 2023 de la mise en œuvre intégrale des systèmes informatiques douaniers dans 16 États membres.

²⁵ Proposition de la Commission relative à une réforme douanière de l'UE, [COM\(2023\) 258](#).

4.27. Le cadre juridique actuel relatif aux importations résultant du commerce électronique ne permet pas aux États membres de procéder à une analyse complète des risques, étant donné que les informations disponibles sont insuffisantes, ce qui a une incidence sur l'*efficacité* des contrôles douaniers. Même si la nouvelle déclaration relative au commerce électronique introduite en juillet 2021 permet d'obtenir des informations supplémentaires, les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus dans le cadre de nos audits sur les RPT ont souligné qu'elle offrait une exhaustivité, une qualité et une crédibilité limitées pour l'analyse des risques et que des données autres ou complémentaires sur les marchandises importées seraient nécessaires. La proposition législative de la Commission²⁶ (voir point 4.26) vise à remédier à ces problèmes. À ce jour, toutefois, la Commission n'a pas encore adopté d'orientations à l'intention des États membres sur la manière de faire face aux risques financiers existants liés aux importations résultant du commerce électronique.

4.28. Nous avons également constaté que la Commission n'a toujours pas procédé à l'évaluation de l'incidence des risques liés au commerce électronique sur la perception des droits de douane, évaluation qui devait être achevée avant l'expiration du délai reporté à la fin du deuxième trimestre 2022. Dans son rapport de 2022²⁷, le groupe des sages a conclu que les données disponibles sur les importations résultant du commerce électronique ne permettaient pas d'estimer le manque à gagner dans les recettes perçues par les autorités douanières nationales.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *The Wise Persons Group report: "Putting more union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe"*, Bruxelles, mars 2022.

Rapports annuels d'activités

4.29. Les informations relatives à la régularité fournies dans les rapports annuels d'activités 2022 publiés par la DG BUDG et par Eurostat corroborent globalement nos constatations et nos conclusions.

4.30. La DG BUDG a levé la *réserve* concernant l'inexactitude des montants de RPT mis à la disposition du budget de l'UE liée à la sous-évaluation de produits textiles et de chaussures importés de Chine de 2011 à 2017. Cette réserve a été initialement émise en 2016, lorsque les pertes de RPT imputables au Royaume-Uni ont été quantifiées, avant que la Commission l'étende à d'autres États membres en 2018, sans donner de chiffres.

4.31. Sur la base de la décision finale de la CJUE du 8 mars 2022²⁸ sur la procédure d'infraction engagée par la Commission contre le Royaume-Uni, la Commission a recalculé les pertes de RPT pour le budget de l'Union, qui s'élèvent à 1,57 milliard d'euros en principal et 1,4 milliard d'euros supplémentaires en intérêts. Le Royaume-Uni s'est acquitté des montants dus²⁹. En 2023, la DG BUDG a l'intention de recalculer les pertes de RPT imputables à tous les États membres en suivant la même approche que celle appliquée au Royaume-Uni à la suite de l'arrêt susmentionné de la CJUE.

²⁸ Arrêt dans l'affaire [C-213/19](#), Commission/Royaume-Uni.

²⁹ Le Royaume-Uni a versé 0,7 milliard d'euros de principal en 2022, et les montants restants, en 2023.

Conclusion et recommandations

Conclusion

4.32. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les opérations de recettes ne présentent pas un niveau d'erreur significatif. Les systèmes de gestion des recettes que nous avons examinés ont été généralement efficaces. Néanmoins, quelques-uns des principaux contrôles internes des RPT que nous avons évalués dans certains États membres, de même que la gestion, par la Commission, des réserves TVA, des cas de mise en non-valeur et des points ouverts relatifs aux RPT, se sont avérés partiellement efficaces (voir points [4.9](#) à [4.12](#) et [4.16](#) à [4.20](#)).

4.33. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport spécial publié récemment sur le RNB, les risques concernant la compilation des données étaient globalement bien couverts par les vérifications de la Commission, mais la hiérarchisation de ses actions était perfectible (voir point [4.21](#)). Le rapport spécial comportait des recommandations d'amélioration en vue du cycle de vérification du RNB qui débutera en 2025.

4.34. Nous avons également observé de nouveaux retards dans la mise en œuvre de plusieurs actions sélectionnées du plan d'action en matière douanière de la Commission (voir points [4.24](#) à [4.28](#)) destinées à contribuer à réduire le manque à gagner sur les droits de douane. Cette faiblesse n'a aucune incidence sur notre opinion d'audit concernant les recettes, car elle n'est pas liée aux opérations sous-jacentes aux comptes, mais plutôt au risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité.

Recommandations

4.35. L'[annexe 4.3](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi des deux recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2019. La Commission a mis en œuvre une recommandation à certains égards, tandis que l'autre l'a été à pratiquement tous égards.

4.36. Nous avons également assuré le suivi d'une recommandation adressée aux Pays-Bas dans le rapport annuel relatif à 2020, qui était à mettre en œuvre pour la fin 2022, et d'une recommandation figurant dans le rapport annuel relatif à 2021, qui était à mettre en œuvre dans les délais fixés dans le plan d'action en matière douanière. Les deux recommandations ont été mises en œuvre à certains égards.

4.37. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2022, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 4.1 – Améliorer la gestion des cas liés à la non-application de la directive TVA

Revoir ses procédures de gestion des cas de non-application de la directive TVA susceptibles d’avoir une incidence sur le budget de l’UE:

- a) en assurant un suivi systématique du calendrier fixé pour les différentes étapes tant de la procédure d’infraction que des autres mesures exécutoires destinées à remédier au non-respect de la directive, et en prenant des mesures en temps utile afin d’éviter des retards excessifs;
- b) en évaluant, pour tout cas de non-respect concernant la ressource propre fondée sur la TVA constaté dans un État membre, s’il est de nature transversale et peut dès lors s’appliquer à d’autres États membres;
- c) en prenant des mesures en temps utile et éventuellement en formulant des réserves de type transversal qui garantissent le paiement correct des contributions nationales au budget de l’UE fondées sur la TVA.

Quand? D’ici la mi-2024.

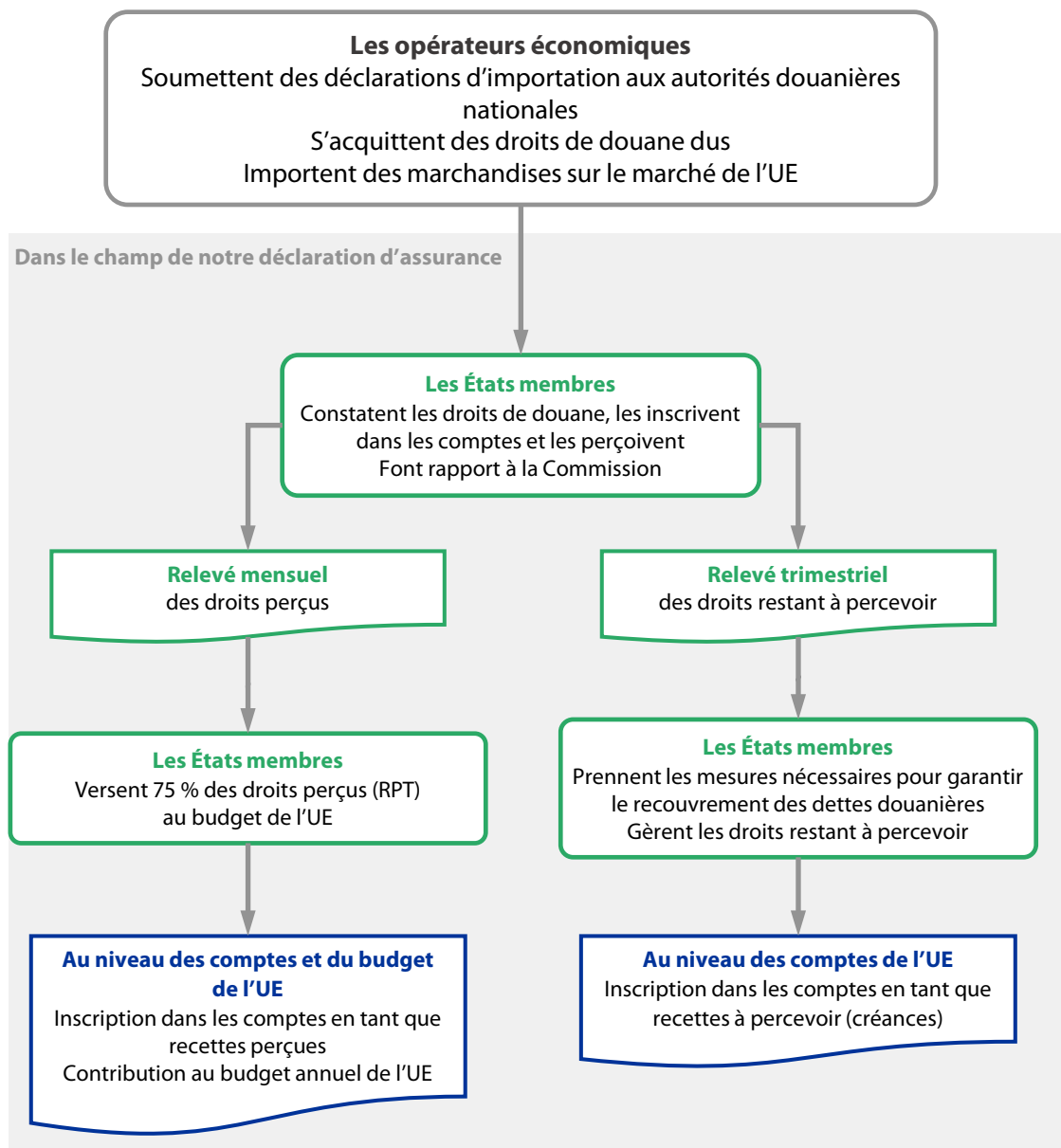
Recommandation n° 4.2 – Acheter la réévaluation des cas de mise en non-valeur des RPT qui ne sont pas soumis à des délais réglementaires

Achever sans délai la réévaluation des demandes (antérieures à mai 2022 et non soumises à des limites réglementaires) émanant d’États membres qui n’étaient pas d’accord avec l’évaluation initiale de la Commission concernant des cas de mise en non-valeur des RPT.

Quand? D’ici la mi-2024.

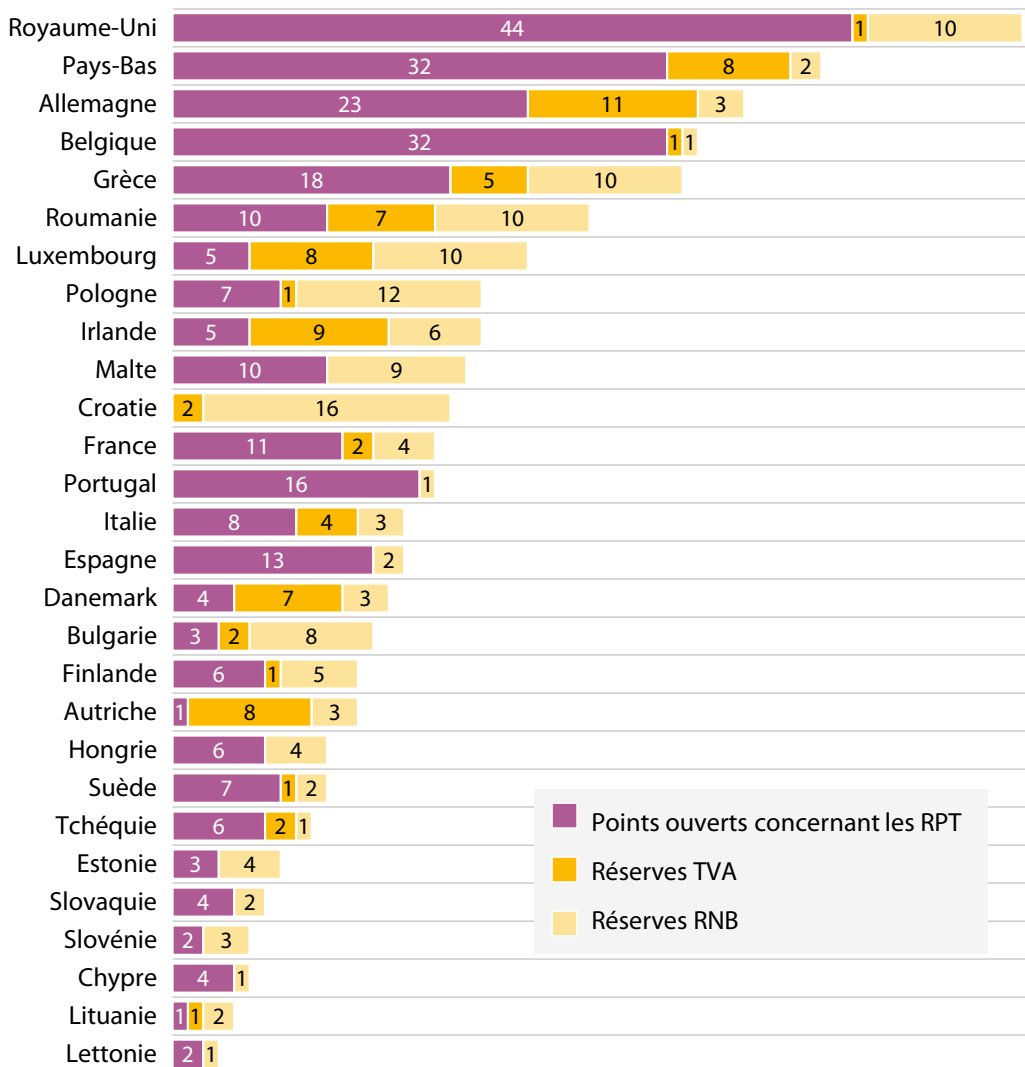
Annexes

Annexe 4.1 – Processus d'établissement des relevés de RPT relatifs aux droits (perçus et restant à percevoir) et leur inscription dans les comptes et au budget de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation et des règles actuelles de l'UE.




Annexe 4.2 – Nombre de réserves RNB et TVA ainsi que de points ouverts concernant les RPT en suspens au 31 décembre 2022, par État membre






	Points ouverts concernant les RPT	Réserves TVA	Réserves RNB	
			Spécifiques sur des opérations	Transversales
Total au 31.12.2022	283	81	64	74
Total au 31.12.2021	304	82	121	140


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

Annexe 4.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les recettes

Degré de mise en œuvre:  intégralement;  à pratiquement tous égards;  à certains égards;  non mise en œuvre.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2019	<p>Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 1</p> <p>Fournir régulièrement aux États membres son soutien pour la sélection des importateurs présentant le plus grand risque, en vue des audits a posteriori:</p> <p>a) en collectant et en analysant des données pertinentes sur les importations au niveau de l'UE et en partageant les résultats de son analyse avec les États membres (d'ici fin 2021);</p> <p>b) en fournissant, lorsque Surveillance III sera opérationnel, des orientations sur la manière d'analyser des données dans le cadre de ce nouveau système (en juin 2023).</p>		<p>En ce qui concerne la recommandation n° 1, lettre a), la Commission n'a pas encore fourni aux États membres un soutien pour la sélection des importateurs présentant le plus grand risque au niveau de l'UE, en vue des audits a posteriori, en collectant et en analysant des données sur les importations et en partageant les résultats de son analyse avec les autorités douanières nationales. En ce qui concerne la recommandation n° 1, lettre b), elle n'a pas fourni d'orientations pour la sélection des importateurs présentant le plus grand risque, en vue des audits a posteriori, étant donné que l'ensemble des données de Surveillance III ne sont pas encore disponibles pour tous les États membres.</p>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
	<p>Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 2</p> <p>D’ici fin 2021, réviser ses procédures:</p> <p>a) en établissant, pour le suivi des points ouverts concernant les RPT, un système fondé sur des critères quantitatifs et qualitatifs qui permettent de classer par ordre de priorité les insuffisances détectées dans les États membres;</p> <p>b) en fixant des échéances pour le traitement de ces insuffisances par les États membres et pour les actions de suivi, y compris le calcul des intérêts de retard et le recouvrement des montants qui doivent être mis à la disposition du budget de l’UE.</p>		Voir point 4.18 .
2020	<p>Nous recommandons aux Pays-Bas:</p> <p>Recommandation n° 3</p> <p>de remédier aux faiblesses actuelles de leur système informatique douanier dont résultent l’absence de piste d’audit, le risque de double inscription et la ventilation incorrecte des paiements partiels, afin de fiabiliser leurs relevés mensuels et trimestriels de RPT (d’ici fin 2022).</p>		<p>En décembre 2022, le nouveau processus d’établissement automatique était utilisé pour les relevés des droits perçus et permettait de remédier à la plupart des faiblesses que nous avons relevées précédemment. Toutefois, le premier relevé des droits de douane constatés restant à percevoir n’a été établi à l’aide du nouveau système qu’en 2023.</p> <p>Voir point 4.13.</p>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	<p>Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 3</p> <p>Améliorer l'évaluation des risques financiers liés aux RPT en mettant en œuvre, dans les délais prévus, les mesures correspondantes de son plan d'action en matière douanière (dans les délais fixés dans le plan d'action en matière douanière).</p>		Voir point 4.34 .

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 5

Marché unique, innovation et numérique

Table des matières

	Points
Introduction	5.1. - 5.6.
Brève description	5.2. - 5.5.
Étendue et approche de l'audit	5.6.
Régularité des opérations	5.7. - 5.24.
Dans les dépenses de recherche, les frais de personnel restent la principale source d'erreurs	5.13. - 5.20.
Erreur de calcul des taux horaires	5.14. - 5.16.
Faiblesses dans l'enregistrement du temps de travail	5.17.
Violations de la règle du double plafond	5.18. - 5.19.
Autres erreurs liées aux frais de personnel	5.20.
Coûts de sous-traitance et autres <i>coûts directs</i> inéligibles	5.21. - 5.23.
Les nouveaux bénéficiaires ainsi que les <i>petites et moyennes entreprises</i> sont davantage susceptibles de commettre des erreurs	5.24.
Examen des procédures de la Commission relatives au financement forfaitaire dans le domaine de la recherche	5.25. - 5.32.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	5.33. - 5.39.
Conclusion et recommandations	5.40. - 5.44.
Conclusion	5.40. - 5.42.
Recommandations	5.43. - 5.44.
Annexe	
Annexe 5.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Marché unique, innovation et numérique»	

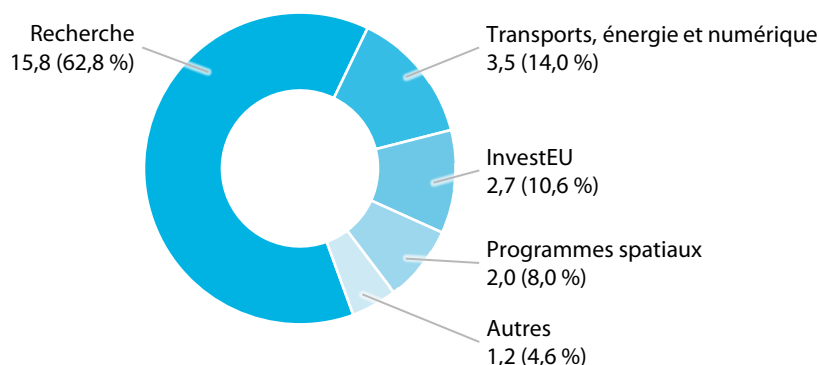
Introduction

5.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique» du cadre financier pluriannuel (rubrique 1 du CFP). La *figure 5.1* donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2022.

Figure 5.1 – Paiements et population examinée

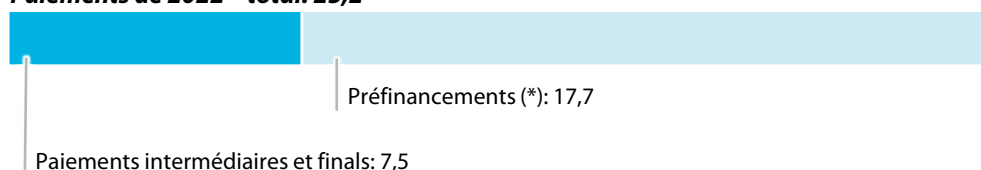


Ventilation des paiements de 2022

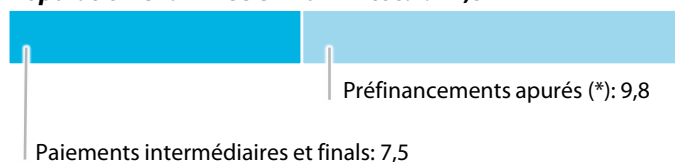


Population examinée pour 2022 par rapport aux paiements

Paiements de 2022 – total: 25,2



Population examinée en 2022 – total: 17,3



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir *annexe 1.1*, point 18).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

Brève description

5.2. La rubrique «Marché unique, innovation et numérique» finance des *programmes* variés visant à soutenir des projets qui contribuent, entre autres, à la recherche et à l'innovation, au développement des *réseaux transeuropéens de transport*, aux communications, à l'énergie, à la transformation numérique et au marché unique, ainsi qu'à la politique spatiale.

5.3. *Horizon 2020*¹ reste le principal programme dans le domaine de la recherche et de l'innovation, son successeur (*Horizon Europe*²) ne représentant toujours qu'une petite fraction de la population que nous avons contrôlée pour 2022. L'année 2022 a été la deuxième année de mise en œuvre du programme-cadre Horizon Europe, dont le lancement a été retardé parce que le règlement correspondant n'avait pas été adopté à la date prévue. Cependant, une partie non négligeable du retard accumulé a été rattrapée, puisque, fin 2022, 5 059 conventions de *subvention* et deux accords-cadres avaient été signés. Cela étant, la plupart des paiements effectués ont constitué des préfinancements.

5.4. La rubrique 1 du CFP finance également les grands projets d'infrastructures tels que le *mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)*, ainsi que les programmes spatiaux tels que Galileo (le système de radionavigation par satellite de l'UE), EGNOS (le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire) et Copernicus (le programme européen d'observation de la Terre). Elle comprend en outre le Fonds *InvestEU*, qui, avec Horizon Europe, bénéficie par ailleurs d'un financement supplémentaire provenant de NextGenerationEU.

5.5. La majeure partie des dépenses consacrées à ces programmes sont gérées directement par la Commission, notamment par l'intermédiaire des *agences exécutives*, et consistent en des subventions octroyées à des bénéficiaires publics ou privés participant à des projets. La Commission verse des préfinancements aux bénéficiaires dès la signature d'une convention de subvention et rembourse ensuite les coûts éligibles à un financement de l'UE, déduction faite de ces préfinancements. Les programmes spatiaux sont généralement gérés indirectement sur la base de conventions de délégation et de contribution signées entre la Commission et des organismes spécialisés chargés de la mise en œuvre (tels que l'Agence spatiale européenne et l'Agence de l'UE pour le programme spatial). Les instruments financiers

¹ Le programme-cadre de la période 2014-2020 pour la recherche et l'innovation.

² Le programme-cadre de la période 2021-2027 pour la recherche et l'innovation.

relevant d'InvestEU sont principalement mis en œuvre par la BEI ou le FEI, qui recourent eux-mêmes à des intermédiaires financiers.

Étendue et approche de l'audit

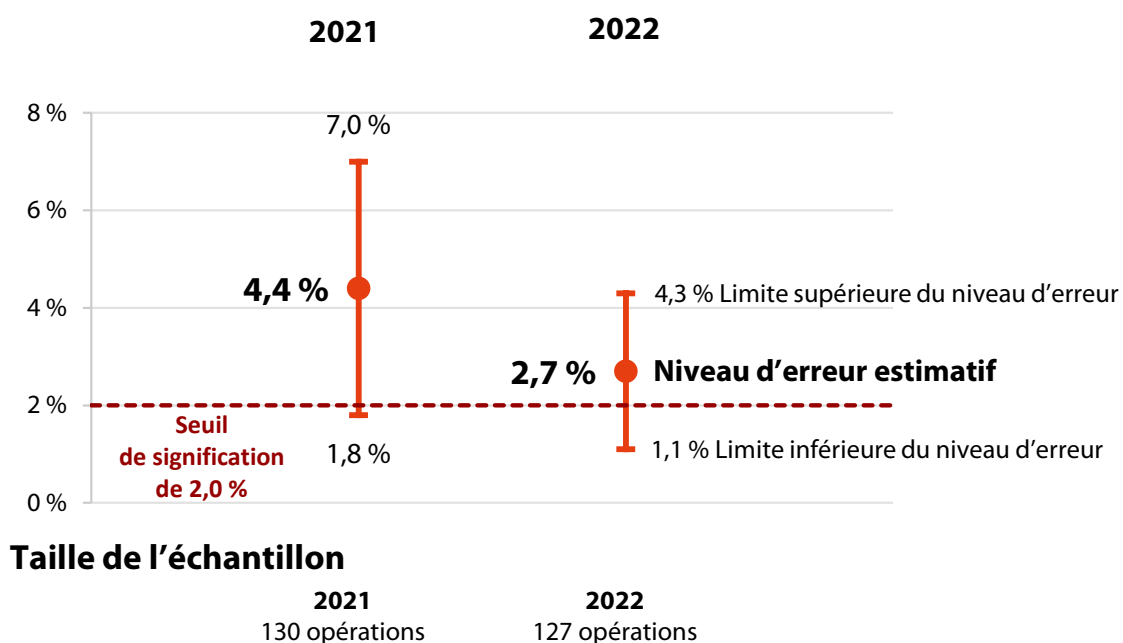
5.6. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné pour l'exercice 2022:

- a) un *échantillon, statistiquement représentatif*, de 127 *opérations* couvrant tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Il était composé de 92 opérations relatives à la recherche et à l'innovation (91 relevant d'Horizon 2020 et 1, d'Horizon Europe) et de 35 opérations concernant d'autres programmes et activités, à savoir, notamment, le MIE, d'autres instruments financiers et les programmes spatiaux. Les bénéficiaires contrôlés étaient établis dans 17 États membres et six pays tiers. Nous avons également tenu compte des résultats de nos audits annuels des agences et des *entreprises communes*. Notre objectif était d'estimer le niveau d'*erreur* pour cette rubrique du CFP et de contribuer ainsi à la *déclaration d'assurance*;
- b) les procédures et les orientations de la Commission relatives aux subventions forfaitaires dans le domaine de la recherche;
- c) les informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activités* de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) et de la direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFIS), et reprises dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*.

Régularité des opérations

5.7. Sur les 127 opérations examinées, 43 (34 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 36 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 2,7 %³ (voir [figure 5.2](#)). La [figure 5.3](#) montre comment se décompose notre *niveau d'erreur estimatif* pour 2022, par type d'erreur, et fait la distinction entre les opérations concernant la recherche et les autres. La [figure 5.4](#) présente le nombre d'opérations contrôlées et le nombre d'erreurs détectées au cours des cinq dernières années.

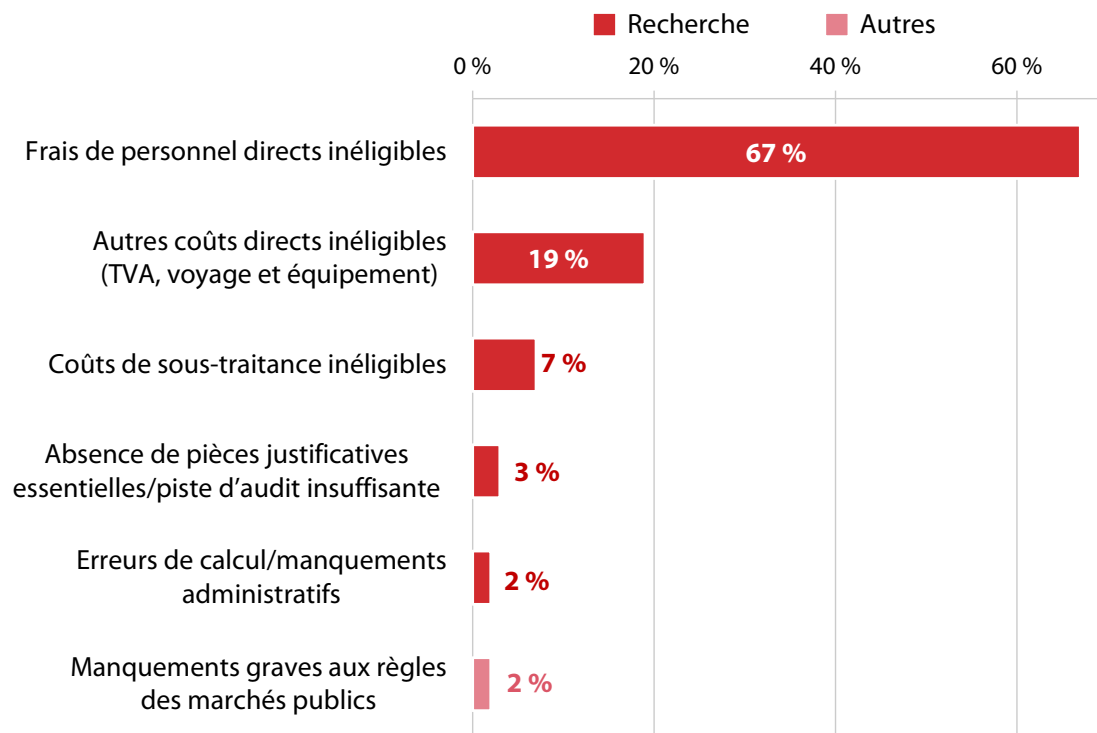
Figure 5.2 – Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



Source: Cour des comptes européenne.

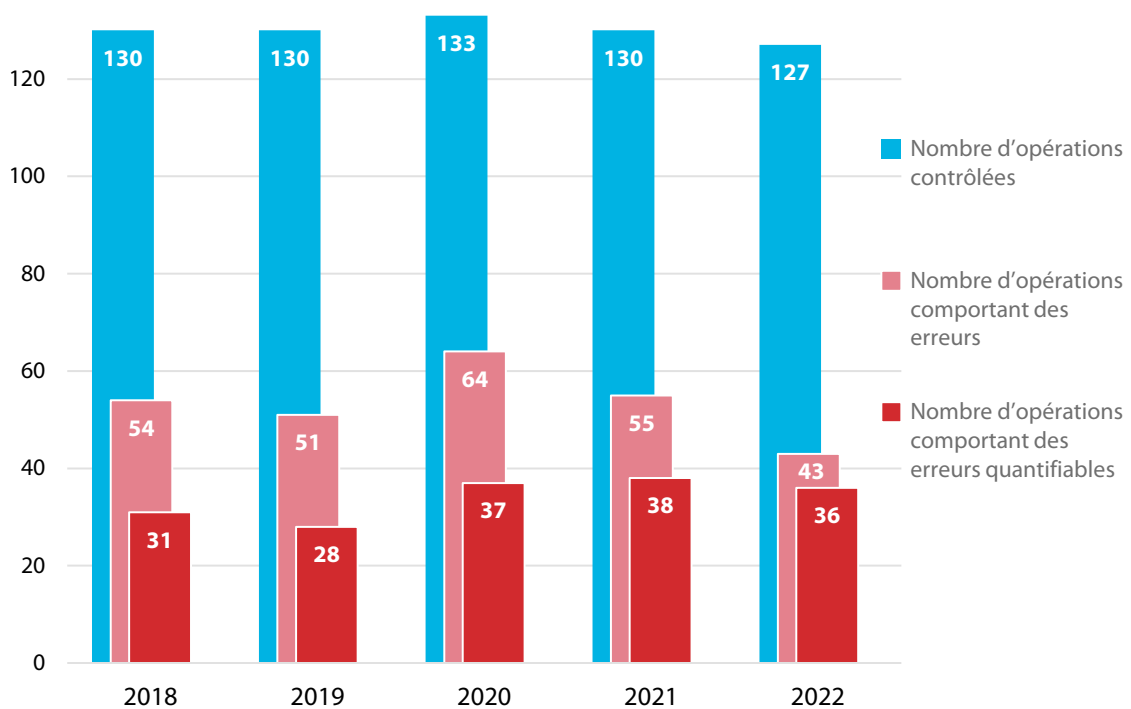
³ Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un niveau d'erreur estimatif compris entre 1,1 % et 4,3 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Figure 5.3 – Ventilation du niveau d’erreur estimatif, par type d’erreur



Source: Cour des comptes européenne.

Figure 5.4 – Nombre d’opérations comportant des erreurs, de 2018 à 2022



Source: Cour des comptes européenne.

5.8. Nous avons précédemment fait état des améliorations apportées à la conception des programmes et à la stratégie de contrôle de la Commission en ce qui concerne Horizon 2020⁴. Certaines simplifications, en particulier l'introduction d'un taux forfaitaire pour les *coûts indirects*, ont allégé la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et sont susceptibles de réduire le risque d'erreur. Notre audit montre toutefois que le taux d'erreur global n'est pas encore passé au-dessous du seuil de signification de 2 %.

5.9. Les dépenses relevant d'Horizon 2020 restent à haut risque et sont l'une des principales sources des erreurs que nous décelons. Nous avons mis au jour des *erreurs quantifiables* liées à des coûts inéligibles pour 35 des 92 opérations relatives à la recherche et à l'innovation comprises dans notre échantillon. Ces erreurs contribuent à hauteur de 98 % à notre niveau d'erreur estimatif pour cette rubrique en 2022.

5.10. Pour ce qui a trait aux autres programmes et activités, nous avons détecté une erreur quantifiable dans 1 des 35 opérations de l'échantillon. L'erreur résultait d'une *irrégularité* dans la procédure de marché public relative à un projet relevant du MIE.

5.11. La Commission avait appliqué des mesures correctrices qui ont eu une incidence directe sur huit opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs, puisqu'elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre de 0,1 point de pourcentage. Dans cinq cas où des erreurs quantifiables ont été commises par des bénéficiaires finals, les procédures de contrôle mises en place par la Commission n'ont pas permis de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant que les dépenses soient acceptées. Si la Commission ou les auditeurs engagés par les bénéficiaires (voir point [5.12](#)) avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 0,2 point de pourcentage.

⁴ [Rapport annuel relatif à 2018](#), point 5.13, et [rapport spécial 28/2018](#) «La plupart des mesures de simplification intégrées dans Horizon 2020 ont facilité la vie des bénéficiaires, mais des améliorations restent possibles».

5.12. En ce qui concerne les dépenses de recherche, l'un des éléments du système de contrôle de la Commission est constitué des certificats relatifs aux états financiers délivrés par les auditeurs engagés par les bénéficiaires. Ces certificats doivent permettre à la Commission de vérifier si les coûts déclarés dans les états financiers sont éligibles. Dans les précédents rapports annuels, nous avons signalé à plusieurs reprises que ces certificats présentaient des faiblesses⁵. Dans les cinq cas mentionnés ci-dessus, les auditeurs qui ont établi les certificats relatifs aux états financiers n'ont pas détecté les problèmes que nous avons signalés. La réalisation de ces contrôles relève toutefois, en dernier ressort, de la responsabilité de la Commission.

Dans les dépenses de recherche, les frais de personnel restent la principale source d'erreurs

5.13. Malgré des efforts de simplification, les règles d'Horizon 2020 en matière de déclaration des frais de personnel restent complexes, et le calcul de ces frais demeure une importante source d'erreurs dans les déclarations de coûts. Comme nous l'avons indiqué dans nos précédents rapports annuels⁶, la méthode de calcul des frais de personnel s'est complexifiée à certains égards dans Horizon 2020 (voir points [5.14](#), [5.15](#) et [5.16](#)), ce qui a accru le risque d'erreur. Parmi les opérations de notre échantillon relatives à la recherche, 35 comportaient des erreurs quantifiables, dont 25, soit environ 71 %, résultaient d'une mauvaise application de la méthode de calcul des frais de personnel.

Erreur de calcul des taux horaires

5.14. Comme nous l'avons signalé dans nos précédents rapports annuels⁷, la règle qui impose d'utiliser le taux horaire annuel calculé pour le dernier exercice comptable clôturé peut être source d'erreurs. Nous avons de nouveau relevé des éléments l'attestant en 2022.

⁵ Rapport annuel relatif à 2018, point 5.15; rapport annuel relatif à 2019, point 4.10; rapport annuel relatif à 2020, point 4.11 et rapport annuel relatif à 2021, point 4.11.

⁶ Rapport annuel relatif à 2017, point 5.34; rapport annuel relatif à 2018, point 5.16; rapport annuel relatif à 2019, point 4.11; rapport annuel relatif à 2020, point 4.13 et rapport annuel relatif à 2021, point 4.12.

⁷ Rapport annuel relatif à 2021, point 4.15; rapport annuel relatif à 2020, point 4.14 et rapport annuel relatif à 2019, point 4.12.

5.15. Des déclarations de frais de personnel inéligibles ont résulté d'erreurs de calcul des frais de personnel liées aux régimes de chômage partiel institués à la suite de la pandémie de COVID-19. Dans plusieurs États membres, des dispositifs de chômage partiel ont été mis en place afin de protéger les emplois dans les entreprises confrontées à des difficultés économiques. Un grand nombre d'entreprises ont recouru à ces dispositifs, dans lesquels la durée du travail était réduite, une partie des salaires étant remboursée par l'État. Dans le calcul de leurs frais de personnel, les bénéficiaires n'ont pas toujours correctement tenu compte de la réduction de l'horaire de travail et/ou du remboursement versé par l'État.

5.16. Nous avons également constaté que la prise en considération de primes inéligibles s'est soldée par l'utilisation de taux horaires erronés.

Faiblesses dans l'enregistrement du temps de travail

5.17. Outre la mauvaise application de la méthode de calcul des frais de personnel, nous avons relevé 10 cas où un enregistrement incorrect du temps de travail a entraîné la déclaration de frais de personnel inéligibles. Il s'agissait principalement d'heures déclarées pendant des absences, des jours fériés et des week-ends, ainsi que d'heures enregistrées de manière inexacte ou non étayées par des feuilles de présence ou tout autre relevé du temps de travail.

Violations de la règle du double plafond

5.18. En vertu de la règle du double plafond, le nombre total d'heures déclarées par personne et par an ne peut pas dépasser le nombre annuel d'heures productives utilisé pour calculer le taux horaire. De plus, le montant total des frais de personnel déclarés (en vue d'un remboursement sur la base des coûts réellement supportés) par personne pour une année donnée ne peut pas dépasser le montant total des frais de personnel comptabilisés dans les comptes du *bénéficiaire* pour la personne et l'année en cause.

5.19. En s'affranchissant de cette règle, les bénéficiaires peuvent déclarer et se faire rembourser des frais de personnel plus élevés que ceux qu'ils ont effectivement exposés au cours d'une année donnée, ce qui constitue une violation du principe de non-profit inscrit dans le *règlement financier* de l'UE. L'[encadré 5.1](#) présente un exemple de ce type d'erreur.

Encadré 5.1

Exemple de violation de la règle du double plafond

Aux Pays-Bas, un bénéficiaire d'un projet financé au titre d'Horizon 2020 a également reçu deux subventions du FEDER pendant des périodes coïncidant en partie avec la durée du projet Horizon 2020 contrôlé. Certains membres de son personnel participant à celui-ci ont aussi collaboré à la mise en œuvre de l'un des projets du FEDER, voire des deux. Dans sa déclaration des frais de personnel liés au projet relevant d'Horizon 2020, le bénéficiaire n'a pas tenu compte des heures déjà déclarées au titre des projets du FEDER. Il a ainsi déclaré un nombre d'heures de travail nettement plus élevé que le maximum autorisé (1 720 heures ou le prorata d'heures correspondant pour les personnes travaillant à temps partiel). Les heures excédentaires (plus de 1 900 heures au total, pour six personnes) étaient éligibles.

Autres erreurs liées aux frais de personnel

5.20. Les autres erreurs liées aux frais de personnel ont compris la déclaration de mois éligibles pour le personnel travaillant exclusivement sur le projet (par exemple des mois déclarés dans leur intégralité alors que les personnes concernées avaient travaillé moins de la moitié des jours ouvrables), la déclaration de frais de personnel pour des personnes qui n'étaient pas employées par le bénéficiaire et la déclaration de coûts de sous-traitance en frais de personnel. Nous avons également détecté des coûts éligibles liés à trois chercheurs travaillant dans le cadre d'une action Marie Skłodowska-Curie d'échange de personnels dans la recherche et l'innovation (AMSC-RISE). Ce cas est décrit dans l'[encadré 5.2](#).

Encadré 5.2

Exemple de coûts inéligibles déclarés pour une action Marie Skłodowska-Curie d'échange de personnels dans la recherche et l'innovation

En vertu des règles relatives aux actions AMSC-RISE, le coût éligible correspond à une indemnité supplémentaire exclusivement destinée à financer les frais de voyage, d'hébergement ou de séjour d'un membre du personnel pendant son détachement. Les salaires (ou les rémunérations équivalentes) ne sont pas des coûts éligibles, et les bénéficiaires doivent continuer de rétribuer les membres de leur personnel durant leur détachement à l'étranger.

Un bénéficiaire participant à un projet AMSC-RISE en Grèce a déclaré des frais de détachement pour trois chercheurs. Cependant, les coûts déclarés avaient trait à la rémunération versée pour leurs travaux (l'équivalent d'un salaire) et non à une indemnité supplémentaire. Le bénéficiaire n'a pas pu fournir d'éléments attestant qu'il avait effectué des paiements supplémentaires en faveur des chercheurs (en plus de la rémunération versée) pour couvrir leurs frais de voyage, d'hébergement ou de séjour. Les coûts ont donc été jugés inéligibles.

Coûts de sous-traitance et autres *coûts directs* inéligibles

5.21. Lorsque cela est nécessaire à la mise en œuvre d'une action, les bénéficiaires peuvent faire l'acquisition de biens, de travaux ou de services et passer des marchés de sous-traitance. Dans le cadre de ces achats et de ces marchés, ils doivent garantir une utilisation optimale des ressources et éviter tout conflit d'intérêts, et, ainsi, se conformer aux conditions générales d'éligibilité des coûts, selon lesquelles ces derniers doivent être raisonnables et respecter le principe de bonne gestion financière. Nous avons détecté plusieurs cas où les bénéficiaires n'avaient pas démontré qu'ils s'étaient pliés à cette règle. L'*encadré 5.3* en donne un exemple.

Encadré 5.3

Exemple d'attribution d'un marché de sous-traitance ne garantissant pas une utilisation optimale des ressources et l'absence de conflits d'intérêts

Le bénéficiaire, un organisme public en Suisse, avait expressément indiqué que certains volets de l'action seraient sous-traités et que, afin de garantir une utilisation optimale des ressources, au moins trois offres seraient demandées et mises en comparaison. En définitive, il a attribué directement le marché de sous-traitance, en affirmant qu'une seule entreprise détenait le brevet de la procédure spécifique nécessaire pour mettre en œuvre l'action. Or la procédure brevetée avait été inventée par les deux chefs de projet déjà employés par le bénéficiaire. Cette procédure d'attribution incorrecte a fait naître une situation de conflit d'intérêts dans laquelle le bénéficiaire a attribué le marché à une entreprise fondée par un des chefs de projet, qui était également membre de son conseil d'administration. Sur la base de ces éléments, nous jugeons inéligibles les coûts correspondants.

5.22. Pour être éligibles, les coûts doivent en outre être exposés dans le cadre de l'action et être nécessaires à sa mise en œuvre. Nous avons relevé des cas de déclaration de coûts concernant des consommables achetés mais pas utilisés pour le projet, des équipements utilisés en partie seulement pour le projet mais dont le coût a été intégralement déclaré, un prototype mis au point pour un autre projet, ainsi que des frais de voyage qui n'étaient pas nécessaires à la mise en œuvre du projet.

5.23. Dans les autres catégories de coûts, nous avons notamment décelé des *erreurs* concernant des frais d'équipement inéligibles en raison d'erreurs de calcul de l'amortissement, la déclaration de la TVA déductible, des biens et services facturés en interne inéligibles, des coûts non supportés, des pièces justificatives manquantes et l'application de taux de change incorrects.

Les nouveaux bénéficiaires ainsi que les *petites et moyennes entreprises* sont davantage susceptibles de commettre des erreurs

5.24. L'une des stratégies pour promouvoir la recherche européenne consiste à renforcer la participation du secteur privé, en particulier des nouveaux acteurs et des petites et moyennes entreprises (PME). Ces dernières ont représenté 11 % de l'échantillon (14 opérations sur une sélection de 127), mais ont contribué pour 29 % au taux d'erreur estimatif. En outre, près de la moitié du taux d'erreur estimatif provenait des erreurs quantifiables décelées dans les déclarations de coûts de trois nouveaux bénéficiaires privés (participant à un seul projet de l'UE). Ces résultats indiquent que les PME et les nouveaux bénéficiaires sont davantage susceptibles de commettre des erreurs que les autres bénéficiaires, constat que confirment également les audits de la Commission⁸ et nos précédents rapports annuels⁹.

⁸ Rapport annuel relatif à 2019, point 4.16.

⁹ Rapport annuel relatif à 2018, point 5.19; rapport annuel relatif à 2019, point 4.16 et rapport annuel relatif à 2021, point 4.20.

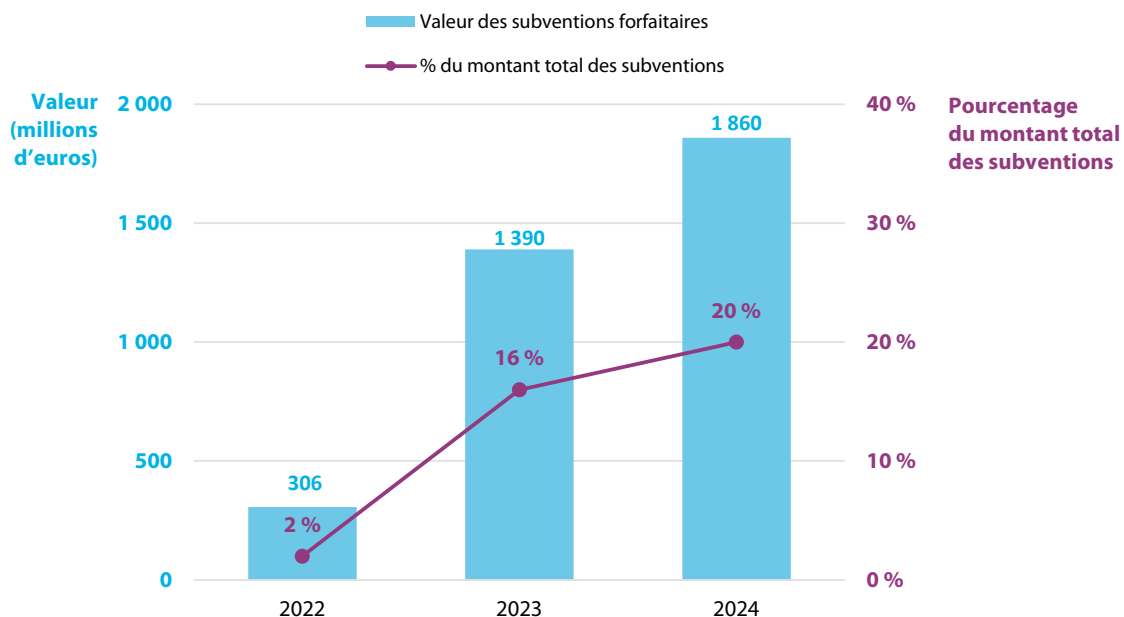
Examen des procédures de la Commission relatives au financement forfaitaire dans le domaine de la recherche

5.25. La notion de «montant forfaitaire unique» (couvrant tous les coûts éligibles d'une action) est définie dans le règlement financier, qui exige que la méthode servant à déterminer chaque montant forfaitaire soit conforme au principe de bonne gestion financière. Un projet pilote consistant à utiliser des subventions forfaitaires a été réalisé de 2018 à 2020 dans le cadre d'Horizon 2020. Ce type de financement vise à réduire la charge administrative pour les bénéficiaires et, ainsi, le taux d'erreur. Les paiements ne sont plus fondés sur les coûts supportés, mais sur les activités accomplies (réalisation de modules de travail) telles qu'elles sont décrites dans la convention de subvention.

5.26. Sur la base de l'expérience acquise au cours des premières années du projet pilote, la Commission a conclu que tous les types d'actions relevant d'Horizon Europe se prêtaient en principe à ce type de financement, indépendamment de leur contenu ou de leur taille, et a graduellement mis en place le financement forfaitaire. Son opinion reposait principalement sur des enquêtes et non sur une évaluation complète du projet pilote tenant compte du caractère approprié de ces formes de financement par rapport à la nature des différents programmes de travail ou actions soutenus, au risque d'irrégularités ou de *fraude*, et au coût des contrôles.

5.27. Fin 2022, les subventions forfaitaires accordées au titre d'Horizon Europe s'élevaient à 306 millions d'euros, soit 2 % du montant total des subventions, et devaient être portées à 1,86 milliard d'euros en 2024. Cela représentera environ 20 % de la valeur totale des subventions au titre d'Horizon Europe (voir [figure 5.5](#)).

Figure 5.5 – Évolution des subventions forfaitaires relevant d’Horizon Europe, de 2022 à 2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission.

5.28. Pour notre examen des procédures et des orientations de la Commission relatives aux subventions forfaitaires dans le domaine de la recherche, nous avons analysé les documents de la Commission consacrés aux contributions forfaitaires¹⁰ et, en particulier, sa décision autorisant le recours à ces contributions. Nous avons également sélectionné 10 subventions forfaitaires, dont les montants s'échelonnaient de 0,5 million d'euros à 11 millions d'euros, et nous avons examiné la procédure utilisée pour déterminer le budget définitif, en nous penchant plus particulièrement sur les appréciations des évaluateurs externes. Nous visions à vérifier si le budget avait été déterminé conformément aux dispositions du règlement financier relatives à l'utilisation des options de coûts simplifiés¹¹, mais aussi à celles de la décision susmentionnée de la Commission et si, par conséquent, les coûts estimés étaient justifiés.

¹⁰ Décision autorisant l'utilisation de contributions forfaitaires dans le cadre d'Horizon Europe (ci-après, la «décision relative aux contributions forfaitaires»), programme de travail d'Horizon Europe pour 2023-2024 et [modèle de convention de subvention forfaitaire](#).

¹¹ Article 181, paragraphe 4, et article 183, paragraphe 4, du [règlement financier](#) applicable au budget général de l'Union.

5.29. Nous avons constaté que la justification au regard des risques d'irrégularités et de fraude – requise en vertu de l'article 181, paragraphe 4, point a), du règlement financier – faisait défaut dans la décision relative aux contributions forfaitaires.

5.30. Par exemple, aucune disposition spécifique en matière de subventions forfaitaires n'oblige à respecter les règles des marchés publics pendant la phase de mise en œuvre des projets. La décision relative aux contributions forfaitaires ne contenait aucune information sur les contrôles et vérifications (tels que les contrôles *ex post*) des marchés publics, bien que l'OLAF ait déclaré, dans son rapport annuel 2021, mener fréquemment des enquêtes sur des cas de fraude ou de corruption dans des *procédures de marchés publics* en lien avec des financements de l'UE.

5.31. Dans le cas des projets bénéficiant d'un financement forfaitaire, la seule condition au paiement est leur bonne mise en œuvre, évaluée sur la base des modules de travail réalisés. Les conventions de subvention décrivent les objectifs, les tâches, les produits livrables et les étapes pour chaque module de travail, mais ne précisent pas, parmi ces éléments, ceux dont la réalisation conditionne le paiement. La Commission n'a pas fourni suffisamment d'orientations sur le suivi et l'évaluation des projets.

5.32. Lors de notre examen d'une sélection de 10 projets bénéficiant d'un financement forfaitaire, nous avons constaté que, contrairement à ce que prévoit la décision relative aux contributions forfaitaires, les orientations de la Commission fournies aux experts chargés des évaluations¹² ne les enjoignent pas à utiliser des valeurs de référence appropriées dans leurs évaluations des budgets de projets. En outre, les évaluations des experts concernant les budgets et la conformité des budgets estimatifs aux principes d'*économie*, d'*efficience* et d'*efficacité* énoncés dans le règlement financier sont insuffisamment documentées.

¹² La Commission engage des experts pour procéder à l'évaluation des propositions de subventions, y compris leur budget.

Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

5.33. Les rapports annuels d'activités (RAA) que nous avons examinés¹³ tenaient compte des informations dont disposaient les DG concernées et présentaient, sur cette base, une évaluation objective de la gestion financière pour ce qui a trait à la *régularité* des opérations sous-jacentes relatives aux dépenses de la rubrique 1 du CFP.

5.34. Pour Horizon 2020, la DG RTD a fait état d'un taux d'erreur représentatif escompté de 2,71 % pour l'ensemble des DG et autres organes de l'Union gérant les dépenses de l'UE en matière de recherche. Le *taux d'erreur résiduel*, compte tenu des mesures correctrices, s'établit à 1,67 % (1,71 % pour la seule DG RTD). Les audits *ex post* sur lesquels sont fondés ces taux d'erreur portent sur des paiements effectués de 2014 à 2021. Afin de résoudre le problème d'ordre méthodologique précédemment relevé par la Cour et qui donnait lieu à une sous-estimation du taux d'erreur¹⁴, le service commun d'audit a calculé une majoration sur la base de 1 937 audits clôturés de 2020 à 2022. Cela s'est traduit par une augmentation du taux d'erreur de 0,38 point de pourcentage, dont a fait état le RAA de la DG RTD.

5.35. L'année 2022 a été la deuxième année de mise en œuvre du programme-cadre Horizon Europe. La campagne d'audit *ex post* concernant ce programme-cadre devant être lancée d'ici fin 2023, la DG RTD n'a communiqué aucun taux d'erreur pour Horizon Europe en 2022. La Commission a fixé pour objectif que le taux d'erreur résiduel d'Horizon Europe ne dépasse pas 2 % à la fin du programme-cadre.

¹³ Les DG RTD et DEFIS.

¹⁴ Le taux d'erreur avait été calculé en proportion de la totalité des coûts acceptés, et non des montants effectivement contrôlés. De ce fait, le dénominateur utilisé pour ce calcul était plus élevé, et le taux d'erreur qui en résultait était donc sous-évalué (voir [rapport annuel relatif à 2018](#), point 5.34).

5.36. Dans son RAA 2022, la DG RTD fait état de 17 recommandations pendantes émises par le service d’audit interne de la Commission (IAS). Cinq de ces recommandations étaient classées comme «très importantes» et une, comme «essentielle». La recommandation «essentielle» concernait l’audit portant sur la conception et le début de la mise en œuvre du Conseil européen de l’innovation (CEI), mené auprès de la DG RTD, de l’*Agence exécutive* pour le Conseil européen de l’innovation et les PME (EisMEA) et de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT). Il convient de noter que nous n’avons jamais contrôlé le CEI dans le cadre de nos examens des RAA. Selon l’IAS, la conception du cadre de gouvernance des programmes du CEI n’est pas encore achevée, ce qui explique que des aspects essentiels de la gouvernance ne puissent pas être mis en œuvre ou réalisés de manière appropriée. Toujours selon ce service, les relations entre l’EisMEA et ses DG de tutelle n’ont pas encore été formellement définies, et des règles claires concernant la séparation des fonctions n’ont pas encore été édictées. Cela a entraîné un manque de clarté et a conduit à des conflits d’intérêts.

5.37. Compte tenu de la recommandation «essentielle» de l’IAS, une *réserve* a été émise pour des raisons de réputation; cette réserve concernait les retards dans la mise en œuvre et les faiblesses dans les systèmes de gouvernance et de contrôle du volet «investissements» de l’Accélérateur du CEI.

5.38. Les principales dépenses effectuées en 2022 par la DG DEFIS au titre de la rubrique 1 du CFP à prendre en considération concernent le programme spatial de l’UE, dont la majeure partie est gérée indirectement par l’intermédiaire de l’Agence de l’Union européenne pour le programme spatial (EUSPA), de l’Agence spatiale européenne (ESA) et d’autres entités chargées de la mise en œuvre. Les taux d’erreur calculés au cours des audits *ex post* des différents programmes sont très bas (proches de zéro). Cependant, les échantillons d’opérations contrôlés n’étant pas statistiquement représentatifs, la DG DEFIS a opté pour la prudence, faisant état d’un taux d’erreur de 0,5 % pour toutes les organisations non couvertes par l’audit et pour celles pour lesquelles le taux d’erreur était nul.

5.39. Nous avons examiné les informations fournies par la Commission dans son rapport annuel 2022 sur la gestion et la performance en ce qui concerne l’estimation du montant à risque au moment du paiement pour les domaines d’action relevant de la rubrique 1 du CFP. Pour cette rubrique, la Commission a calculé un taux d’erreur de 1,5 %. Ce pourcentage se situe dans le bas de la fourchette que nous avons calculée pour notre niveau d’erreur estimatif et est inférieur au seuil de signification.

Conclusion et recommandations

Conclusion

5.40. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur des dépenses relevant de la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» est significatif. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 2,7 %. Le domaine présentant le plus d'erreurs était constitué des dépenses de recherche et d'innovation, en particulier celles relatives aux frais de personnel.

5.41. La mise en place du montant forfaitaire unique de financement pour les subventions de recherche n'a pas été fondée sur une *évaluation ex post*, mais sur des résultats d'enquêtes. Par conséquent, des éléments importants font défaut, comme l'obligation, pour les experts, d'utiliser des valeurs de référence appropriées lorsqu'ils évaluent les budgets, l'obligation de respecter les règles des marchés publics, des exigences claires en ce qui concerne la réalisation de chaque module de travail, et la définition de l'étendue des contrôles *ex post*.

5.42. L'estimation du montant à risque au moment du paiement figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance s'établit à 1,5 %. Ce pourcentage se situe dans le bas de la fourchette que nous avons calculée pour notre niveau d'erreur estimatif et est inférieur au seuil de signification. Nous sommes donc d'avis que, malgré les mesures déjà prises par la Commission, ce taux reste sous-évalué.

Recommandations

5.43. L'[annexe 5.1](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi des recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2020 qui devaient être mises en œuvre avant la fin de 2022¹⁵. La Commission a intégralement mis en œuvre une recommandation, tandis qu'une autre n'a pas été mise en œuvre.

¹⁵ Les recommandations formulées dans notre [rapport annuel relatif à 2019](#) appelaient une action au plus tard à la fin 2021. Nous en avons donc assuré le suivi dans le [rapport annuel relatif à 2021](#). Les recommandations émises dans notre [rapport annuel relatif à 2021](#) appelaient quant à elles une action pour mi-2023 au plus tôt et feront donc l'objet d'un suivi dans le rapport annuel de l'année prochaine.

5.44. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2022, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 5.1 – Évaluer le financement forfaitaire

- a) Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours d'Horizon Europe, inclure un examen concernant le financement forfaitaire afin de déterminer si certains types de projets (selon leur contenu, leur taille, etc.) y sont impropres et afin de couvrir le risque d'irrégularités ainsi que de fraude.

Quand? Pour l'évaluation à mi-parcours d'Horizon Europe (fin 2025).

- b) Avant les prochains appels à propositions relevant d'Horizon Europe, déterminer s'il est approprié d'utiliser des subventions forfaitaires pour les projets à budget élevé et de fixer un montant maximal pour ces subventions.

Quand? D'ici fin 2024.

Recommandation n° 5.2 – Améliorer les évaluations d'experts relatives aux subventions forfaitaires

Pour les subventions forfaitaires, veiller à ce que les évaluations par des experts dont font l'objet les demandes de subvention, et en particulier les propositions de budgets qu'elles contiennent, tiennent dûment compte des valeurs de référence appropriées et soient dûment documentées.

Quand? D'ici fin 2023.

Recommandation n° 5.3 – Formuler des exigences plus claires en ce qui concerne la mise en œuvre des subventions au titre d'Horizon Europe

Préciser davantage les exigences qui définissent une bonne mise en œuvre des subventions forfaitaires, y compris les éléments de chaque module de travail qui déclencheront le paiement, et fournir des orientations détaillées aux personnes qui participent à l'évaluation de la mise en œuvre des projets.

Quand? D'ici le premier trimestre 2024.





Recommandation n° 5.4 – Définir l'étendue des contrôles *ex post* relatifs aux subventions forfaitaires

Pour les subventions forfaitaires, définir l'étendue des contrôles *ex post*, qui devraient comprendre des vérifications concernant les domaines à haut risque tels que les règles en matière de marchés publics, la question des conflits d'intérêts et l'utilisation des ressources indiquées dans la convention de subvention.


Quand? D'ici mi-2024.

Annexe

Annexe 5.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Marché unique, innovation et numérique»

Degré de mise en œuvre:  intégralement  à pratiquement tous égards  à certains égards  non mise en œuvre

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant fin 2022.</p> <p>Recommandation n° 1</p> <p>Élargir la portée des certificats relatifs aux états financiers pour qu'ils couvrent également les catégories de coûts unitaires du nouveau programme-cadre de recherche, Horizon Europe, de manière à augmenter le niveau de détection et de correction des erreurs concernant les coûts unitaires.</p>		La Commission a accepté cette recommandation, mais lorsque le rapport annuel 2020 a été publié, le règlement correspondant avait déjà été adopté, et il ne contenait aucune disposition de ce type.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
	Recommandation n° 3 Améliorer encore la qualité des audits <i>ex post</i> en remédiant aux faiblesses relevées dans les procédures d'échantillonnage au niveau des déclarations de coûts et appliquer les corrections à la méthode de calcul du taux d'erreur pour Horizon Europe.		

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 6

Cohésion, résilience et valeurs

Table des matières

	Points
Introduction	6.1. - 6.15.
Brève description	6.2. - 6.5.
Objectifs de la politique et instruments de financement	6.2.
Gestion des Fonds	6.3. - 6.5.
Étendue et approche de l'audit	6.6. - 6.15.
Régularité des opérations, RAA et autres dispositions en matière de gouvernance	6.16. - 6.76.
Résultats de nos tests sur les opérations	6.16. - 6.41.
Coûts inéligibles	6.21. - 6.27.
Projet inéligible	6.28. - 6.29.
Infractions aux règles du marché intérieur: aides d'État et marchés publics	6.30. - 6.35.
Absence de pièces justificatives essentielles	6.36. - 6.37.
Instruments financiers	6.38. - 6.40.
Bonne gestion financière	6.41.
Notre évaluation des travaux des autorités d'audit	6.42. - 6.53.
Les autorités de gestion constituent la «première ligne de défense» contre les dépenses irrégulières et les autorités d'audit, la «deuxième ligne de défense»	6.42. - 6.43.
Des taux d'erreur résiduels supérieurs au seuil de signification pour plus de 60 % de la valeur des dossiers constitués aux fins de l'assurance contrôlés en 2022	6.44. - 6.46.
La part des dossiers aux fins de l'assurance dépassant le seuil de signification a atteint un pic en 2022	6.47.
Principales lacunes détectées dans les contrôles des autorités d'audit en 2022	6.48. - 6.53.

Lutte contre la fraude au détriment du budget de l'UE et signalement des cas de fraude 6.54. - 6.62.

Les autorités d'audit ne prennent pas suffisamment en considération le risque de fraude 6.55. - 6.56.

Les autorités des États membres ne notifient pas dûment les cas de fraude présumée dans IMS 6.57. - 6.58.

Les nouveaux outils informatiques d'exploration de données et de calcul du risque ont été déployés tardivement 6.59. - 6.61.

Suivi de notre rapport spécial relatif à la fraude au détriment des dépenses de cohésion 6.62.

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités 6.63. - 6.76.

Bien que la Commission estime que le niveau maximal d'erreur est supérieur au seuil de signification, l'indicateur de performance clé relatif à la régularité qu'elle publie dans les rapports annuels d'activités affiche une valeur qui lui est inférieure 6.64. - 6.67.

La Commission continue de détecter des irrégularités dans le cadre de ses audits de conformité, mais les contrôles documentaires présentent toujours des lacunes inhérentes 6.68. - 6.72.

La clôture de la période de programmation 2007-2013 n'est toujours pas terminée 6.73. - 6.75.

Informations communiquées sur plusieurs procédures de sauvegarde de l'état de droit 6.76.

Conclusion et recommandations 6.77. - 6.85.

Conclusion 6.77. - 6.82.

Recommandations 6.83. - 6.85.

Annexes

Annexe 6.1 – Ventilation des opérations de notre échantillon, ainsi que des constatations correspondantes pour la déclaration d'assurance 2022

Annexe 6.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs»

Introduction

6.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» du *CFP*. La *figure 6.1* donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2022.

Figure 6.1 – Paiements et population examinée

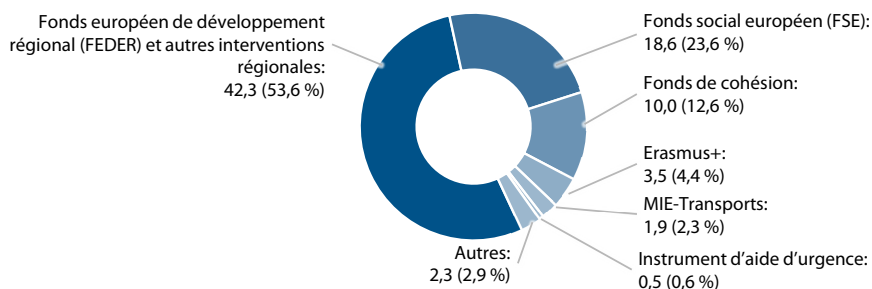


Cohésion, résilience et valeurs
79,1 milliards d'euros (40,4 % des dépenses du budget de l'UE)



(milliards d'euros)

Ventilation des paiements de 2022



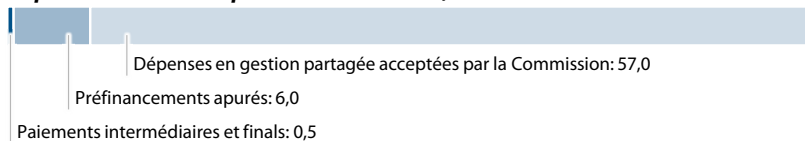
Population examinée pour 2022 par rapport aux paiements

Cohésion économique, sociale et territoriale (sous-rubrique 2a)

Paiements de 2022 – total: 72,9

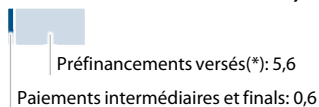


Population examinée pour 2022 – total: 63,5

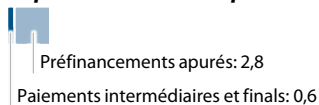


Résilience et valeurs (sous-rubrique 2b)

Paiements de 2022 – total: 6,2



Population examinée pour 2022 – total: 3,4



(*) Les chiffres relatifs aux paiements pour la sous-rubrique 2a correspondent aux avances et *paiements intermédiaires* annuels en *gestion partagée* relevant de la *période de programmation* 2014-2020 qui n'ont pas été approuvés par la Commission en 2022. Conformément à la définition harmonisée des *opérations* sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, points **18** et **19**), ces paiements sont considérés comme des préfinancements et ne font pas partie de la population que nous avons contrôlée aux fins de l'établissement du rapport annuel relatif à 2022.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

Brève description

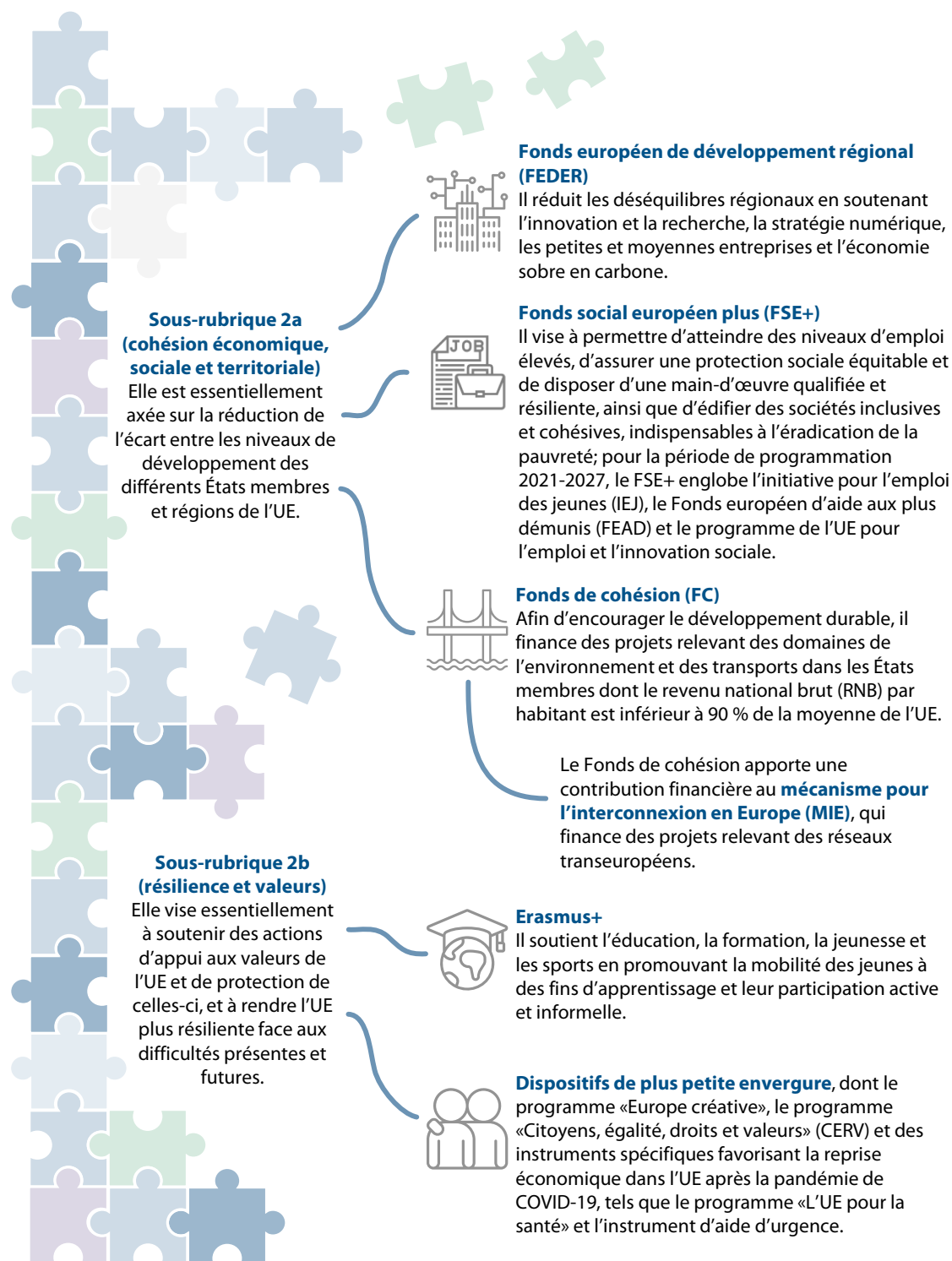
Objectifs de la politique et instruments de financement

6.2. Les dépenses relevant de la rubrique objet du présent chapitre visent essentiellement à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différents États membres et régions de l'UE (sous-rubrique 2a), ainsi qu'à soutenir des actions d'appui aux valeurs de l'UE et de protection de celles-ci et à rendre l'UE plus résiliente face aux difficultés présentes et futures (sous-rubrique 2b). La *figure 6.2* montre les objectifs en matière de dépenses relevant de la rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» (sous-rubrique 2a¹ et sous-rubrique 2b) du CFP ainsi que les Fonds et instruments concernés².

¹ Voir articles 162 et 174 à 178 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (p. 73, 81 et 82).

² Nous faisons rapport sur les dépenses au titre de la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)* au **chapitre 11**.

Figure 6.2 – Objectifs de la politique

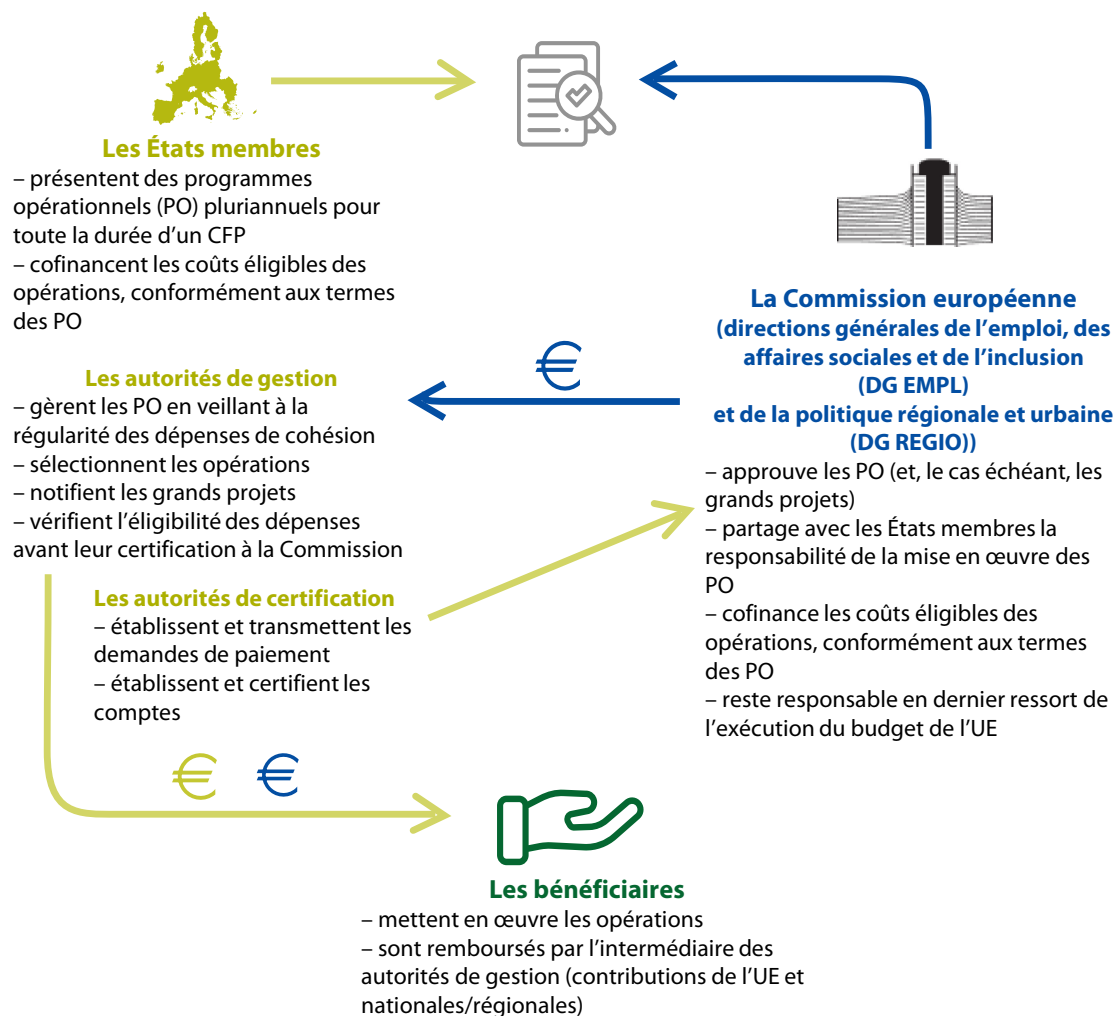


Source: Cour des comptes européenne.

Gestion des Fonds

6.3. Les Fonds de la politique de cohésion (*FEDER, FSE et FC*) financent la majeure partie des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP. Ils sont mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée. La [figure 6.3](#) décrit ce processus ainsi que les rôles et les responsabilités des différents acteurs.

Figure 6.3 – Rôles et responsabilités dans le cadre de la gestion partagée



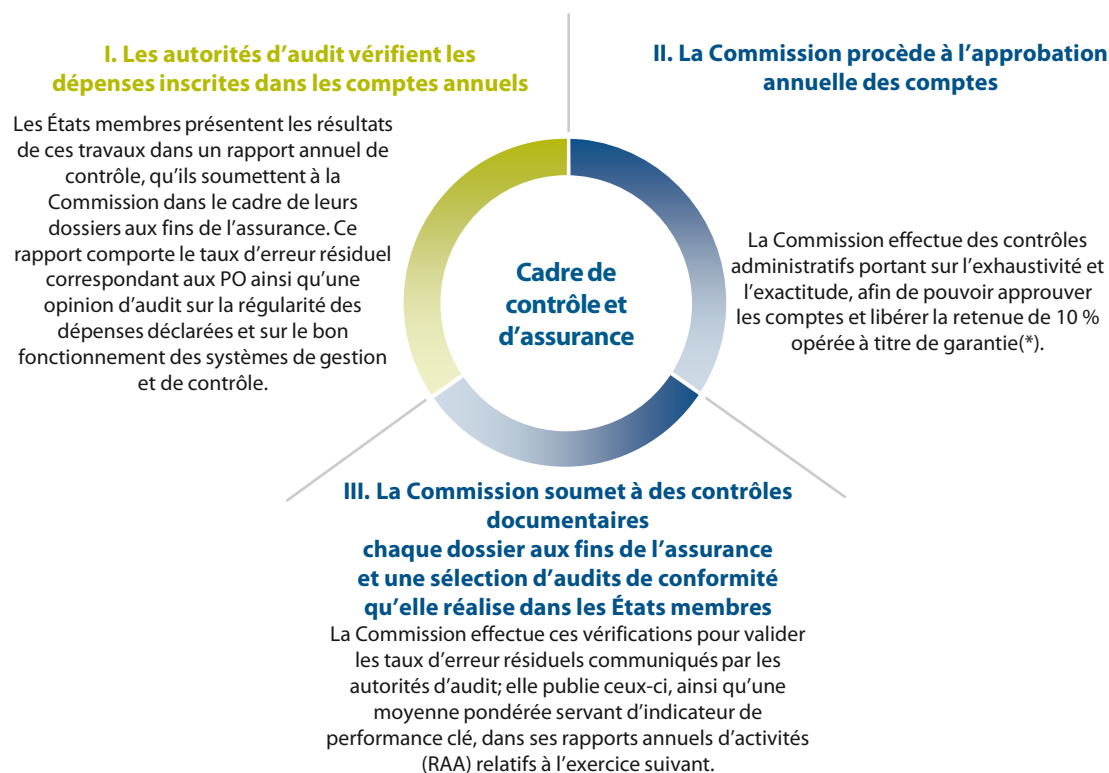
Source: Cour des comptes européenne.

6.4. Les *autorités d'audit* jouent, avec la Commission, un rôle essentiel dans le cadre de contrôle et d'assurance relatif aux dépenses de la période 2014-2020 relevant de la gestion partagée³. Elles doivent veiller à ce que, dans les comptes annuels des *PO*, le

³ Voir nos rapports annuels 2017 (points 6.5 à 6.15) et 2018 (figure 6.1).

taux d'erreur résiduel⁴ reste inférieur au seuil de signification de 2 %⁵. À l'issue des contrôles effectués par leurs autorités de gestion, qui constituent la première ligne de défense, les États membres certifient les comptes annuels de chaque PO et en rendent compte à la Commission. Le processus de contrôle et d'assurance repose sur les trois éléments présentés à la [figure 6.4](#). La procédure ayant conduit à la *clôture* des PO de la *période de programmation* 2007-2013 était, dans une large mesure, comparable.

Figure 6.4 – Cadre de contrôle et d'assurance



(*) L'article 130 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) limite le remboursement sous la forme de paiements intermédiaires à 90 %.

Source: Cour des comptes européenne.

⁴ Dans ses rapports annuels d'activités, la Commission emploie l'expression «taux de risque résiduel» (TRR) lorsqu'elle traite de la clôture de la *période de programmation* 2007-2013, et «taux d'erreur total résiduel» (TETR) pour la période de programmation 2014-2020. Dans le présent chapitre, nous les rassemblons sous l'appellation «taux d'erreur résiduel(s)».

⁵ Article 28, paragraphe 11, du [règlement délégué \(UE\) n° 480/2014 complétant le règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

6.5. La rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» du CFP couvre également les financements de l'UE au titre des *programmes* ou actions gérés soit directement par les DG de la Commission⁶, soit indirectement avec le soutien d'organisations partenaires ou d'autres autorités⁷, et qui relèvent principalement de la sous-rubrique 2b (voir *figure 6.2*).

Étendue et approche de l'audit

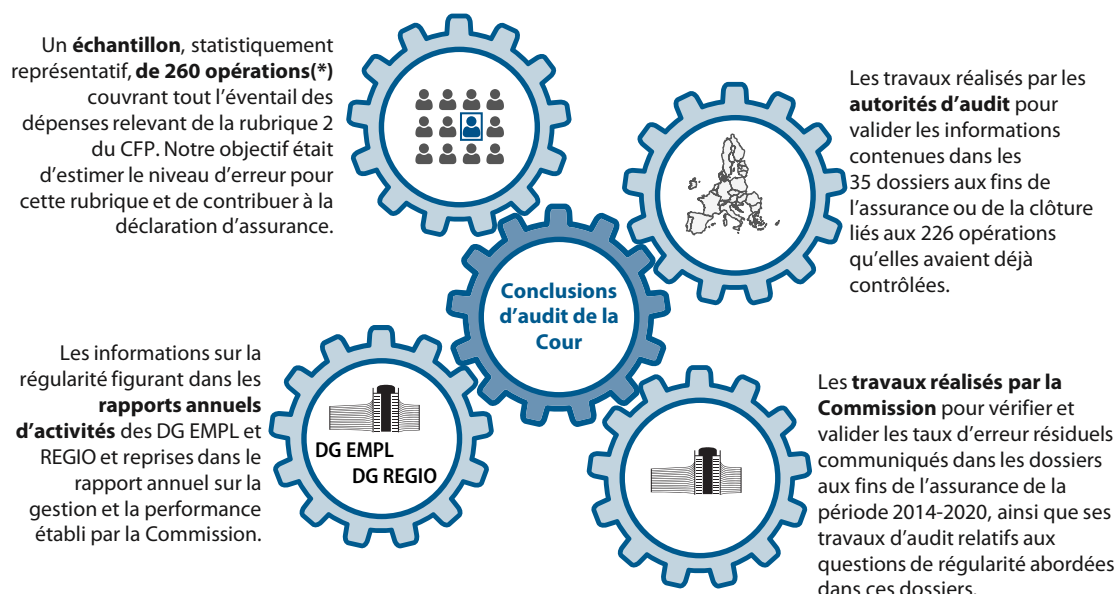
6.6. Notre objectif était de contribuer à la *déclaration d'assurance* globale comme indiqué à l'*annexe 1.1* et de fournir une appréciation de la *régularité* tant des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP prise dans son ensemble que de celles relevant des Fonds de la politique de cohésion (sous-rubrique 2a). Nous avons également cherché à déterminer le degré de fiabilité des travaux d'audit des autorités d'audit et de la Commission.

6.7. Pour tirer nos conclusions d'audit, à l'instar des années précédentes, nous avons appliqué la même approche et les mêmes méthodes pour contrôler les dépenses de cohésion que celles présentées à l'*annexe 1.1*, et examiné les éléments décrits à la *figure 6.5*.

⁶ Les DG EAC, EMPL, HERA, REFORM, REGIO et SANTE, ainsi que l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA) sous la supervision de la DG MOVE, pour ce qui est des dépenses figurant dans la population que nous avons contrôlée pour 2022.

⁷ Telles que les agences nationales en charge d'Erasmus+.

Figure 6.5 – Éléments contrôlés dans le cadre de notre approche d’audit



(*) Pour les Fonds de la politique de cohésion, l'échantillon était constitué de 226 opérations pour lesquelles les dépenses (déjà contrôlées par une *autorité d'audit*) avaient été certifiées dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance ou de la clôture, ainsi que de 15 *instruments financiers* (sous-rubrique 2a). L'échantillon comprenait également 19 opérations gérées directement ou indirectement par la Commission (quatre de la sous-rubrique 2a et 15 de la sous-rubrique 2b).

Source: Cour des comptes européenne.

6.8. La population retenue pour notre audit (66,9 milliards d'euros) était principalement composée des dépenses de la période 2014-2020 inscrites dans les comptes approuvés figurant dans les *dossiers constitués aux fins de l'assurance* pour l'exercice comptable 2020/2021 (413 PO d'une valeur totale de 56,1 milliards d'euros). Elle était également composée des dépenses relevant des trois PO de la période 2007-2013 que la Commission avait clôturés, complètement ou partiellement⁸, en 2022 (840 millions d'euros), ainsi que de celles relevant d'un PO de la période 2000-2006 (32 millions d'euros).

6.9. En 2022, la Commission avait uniquement versé des avances pour la période 2021-2027, dont le montant s'élevait à 6,5 milliards d'euros. Une fois que les dépenses effectuées par les bénéficiaires ont été remboursées, contrôlées par les *autorités responsables des programmes* et incluses dans les demandes de paiement présentées par les États membres et acquittées par la Commission, elles deviennent partie intégrante de notre population d'audit. Étant donné que les avances ne font pas

⁸ La Commission procède au paiement des montants non contestés uniquement, et les points dont l'incidence est importante restent en suspens. Le solde final est versé et le PO clôturé une fois que tous les problèmes ont été résolus.

partie de notre population d’audit, celle de 2022 ne comprenait à nouveau aucun paiement relevant de la période 2021-2027⁹.

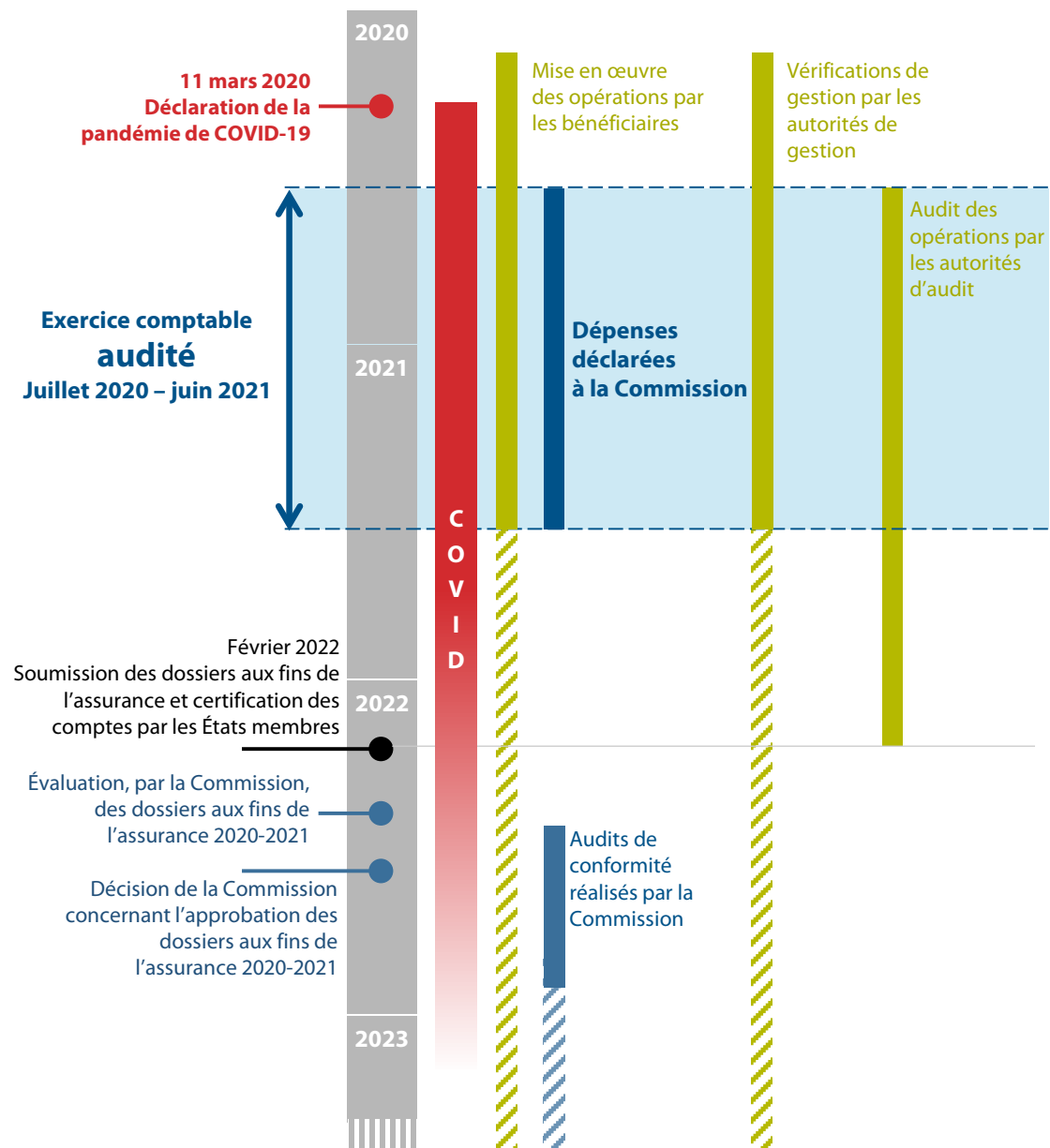
6.10. Dès le début de 2020, l’Union européenne a pris un certain nombre de mesures afin de relever les défis posés par la pandémie de COVID-19 (CRII et CRII+). Elle a notamment prévu des simplifications procédurales relatives aux Fonds de la politique de cohésion 2014-2020 et la possibilité d’un financement intégral par l’UE. Notre échantillon comprenait également des projets bénéficiant de cette possibilité. En outre, l’initiative *REACT-EU* a apporté des fonds supplémentaires, avec un taux de cofinancement de l’UE atteignant également 100 %. Étant donné que la période d’éligibilité des dépenses 2014-2020 prendra fin le 31 décembre 2023, l’enveloppe financière supplémentaire apportée par REACT-EU pourrait avoir contribué à accroître la pression pour dépenser les fonds¹⁰. Le taux de cofinancement de 100 % a quant à lui permis aux États membres d’accélérer l’*absorption* des fonds disponibles pour les programmes 2014-2020.

6.11. Le cadre de contrôle et d’assurance n’ayant pas été modifié par ces initiatives, en 2022, la Commission a appliqué le système selon l’approche suivie pour les dépenses d’avant-COVID. La population retenue pour notre audit inclut les dépenses déclarées par les autorités de certification du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021. Les autorités d’audit ont réalisé la majeure partie de leurs contrôles pendant la pandémie de COVID-19 (voir [figure 6.6](#)).

⁹ En avril 2023, la Commission avait adopté 379 programmes relevant du FEDER, du FC et du FSE+ pour la période 2021-2027.

¹⁰ [Rapport spécial 02/2023](#) intitulé «Adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19».

Figure 6.6 – Processus d’assurance de 2022 pour les comptes annuels 2020-2021 (en ce qui concerne les dépenses déclarées pendant la pandémie de COVID-19)



Source: Cour des comptes européenne.

6.12. Nous avons procédé en deux étapes pour constituer notre échantillon de 226 opérations correspondant à des dépenses certifiées dans les dossiers aux fins de l'assurance ou de la clôture en 2022. Nous avons d'abord sélectionné 35 dossiers (34 de la période 2014-2020 et un de 2007-2013), couvrant 66 PO¹¹. Dans ces dossiers,

¹¹ Par *stratification*, nous avons sélectionné de manière aléatoire trois des 34 dossiers constitués aux fins de l'assurance provenant des États membres que nous n'avons pas

nous avons prélevé des opérations déjà contrôlées par les autorités d’audit. Nous avons effectué des visites d’audit sur place pour 67 opérations en 2022, après en avoir été empêchés pendant deux ans en raison des restrictions en matière de déplacements. Cela nous a permis d’obtenir des documents originaux, de procéder à des entretiens en face à face avec des agents des entités auditées et de vérifier l’existence physique des *réalisations* financées par l’UE.

6.13. Les États membres ont fait état de versements effectués au titre d’instruments financiers lors de l’exercice comptable 2020/2021 pour 128 PO (5,5 milliards d’euros). Nous avons prélevé un échantillon supplémentaire couvrant 15 instruments financiers de la période 2014-2020 au titre desquels des paiements avaient été effectués en faveur de *bénéficiaires finals*. Nous avons ainsi examiné au total 96 prêts, 40 garanties, huit *prises de participation* et trois commissions de gestion.

6.14. L’*annexe 6.1* présente une ventilation des opérations de notre échantillon, ainsi que les constatations relatives aux opérations que nous avons établies dans les 27 États membres et au Royaume-Uni¹² en ce qui concerne la sous-rubrique 2a.

6.15. En 2022, la Commission a versé ou apuré 4,3 milliards d’euros pour des programmes qu’elle *gérât* directement ou *indirectement*, dont 3,4 milliards d’euros de dépenses relevant de la sous-rubrique 2b. Nous avons examiné un échantillon de 19 opérations financées au titre de la contribution du FC au *MIE*, de la contribution du FEDER à l’instrument européen de voisinage (IEV), de l’*instrument d’aide d’urgence*, d’*Erasmus+* et du programme Santé, entre autres.

contrôlés au cours des années précédentes afin que notre audit de la période 2014-2020 couvre l’ensemble des États membres.

¹² Les programmes du Royaume-Uni pour la période 2014-2020 font toujours partie des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP.

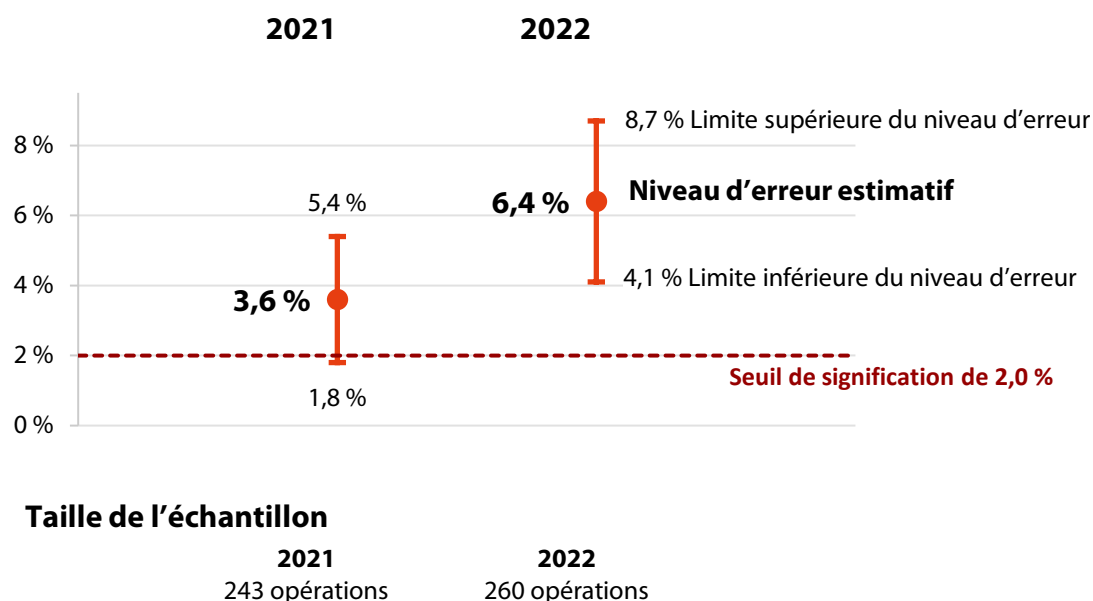
Régularité des opérations, RAA et autres dispositions en matière de gouvernance

Résultats de nos tests sur les opérations

6.16. Pour 2022, nous estimons que le niveau d'erreur pour la rubrique 2 du CFP s'élève à 6,4 %¹³ (voir [figure 6.7](#)). Cette estimation repose sur notre audit de 260 opérations, pour lesquelles nous avons relevé et quantifié 50 erreurs, ainsi que sur les constatations des autorités d'audit, qui en ont signalé 58. Nous avons en outre tenu compte des corrections d'une valeur totale de 618 millions d'euros appliquées par les autorités responsables des programmes. En vertu de l'article 287, paragraphe 2, du TFUE, «[l]a Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses [...]. Ce faisant, elle signale en particulier toute *irrégularité* [mais pas uniquement]». Notre taux d'erreur correspond à la part des dépenses déclarées pour laquelle nous estimons que les conditions de paiement énoncées dans le *règlement financier*, le *RPDC* et le règlement sur la protection des intérêts financiers de l'Union n'ont pas été totalement respectées, ce qui a une *incidence* financière directe et mesurable sur le montant des paiements alors financés par le budget de l'UE; il ne saurait être interprété comme équivalant au montant potentiel des *corrections financières* pouvant être imposées par la Commission en vertu des règles applicables.

¹³ Le *niveau d'erreur estimatif* pour la seule sous-rubrique 2a est de 6,6 % (les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur s'établissant respectivement à 4,2 % et 9,0 %). Le niveau d'erreur estimatif pour les seuls Fonds de la politique de cohésion est de 6,7 % (les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur s'établissant respectivement à 4,2 % et 9,2 %).

Figure 6.7 – Estimation de l'impact des erreurs quantifiables

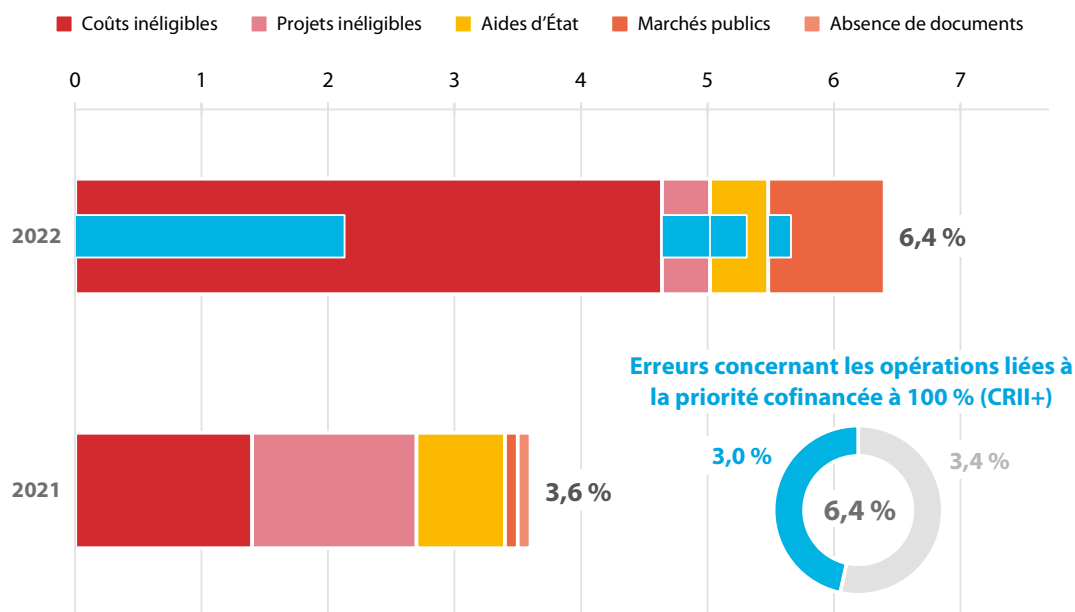


Source: Cour des comptes européenne.

6.17. En ce qui concerne l'exercice 2022, tant notre niveau d'erreur estimatif que le nombre d'erreurs que nous avons détectées ont été plus élevés que les années précédentes. Ces hausses ne suivent pas un découpage géographique. Cependant, nous avons relevé une augmentation de plusieurs types d'erreur spécifiques, tels que des coûts inéligibles et le non-respect des règles sur les marchés publics. Nous notons également que la fin de la période d'éligibilité (31 décembre 2023) approche, ce qui accroît la pression pour absorber les fonds. Par ailleurs, les États membres ont bénéficié d'assouplissements considérables en ce qui concerne la reprogrammation des fonds (y compris l'enveloppe financière supplémentaire apportée par REACT-EU) et la déclaration des dépenses depuis 2020 (voir point 6.10). De plus, l'efficacité des contrôles et vérifications par les autorités de gestion et d'audit a pu être réduite pendant la pandémie de COVID-19. La [figure 6.8](#) présente une comparaison du *niveau d'erreur estimatif*, exprimé en points de pourcentage, avec celui de l'année dernière, ainsi que la répartition par catégorie. Dans notre [rapport annuel relatif à 2020](#)¹⁴, nous avons mis en évidence le risque d'affaiblissement, pendant la pandémie de COVID-19, des systèmes de contrôle en place et, par suite, d'augmentation du risque d'erreurs et d'irrégularités.

¹⁴ Voir [rapport annuel relatif à 2020](#), point 2.32.

Figure 6.8 – Comparaison de la contribution de chaque catégorie aux niveaux d’erreur estimatifs (en points de pourcentage)



Source: Cour des comptes européenne.

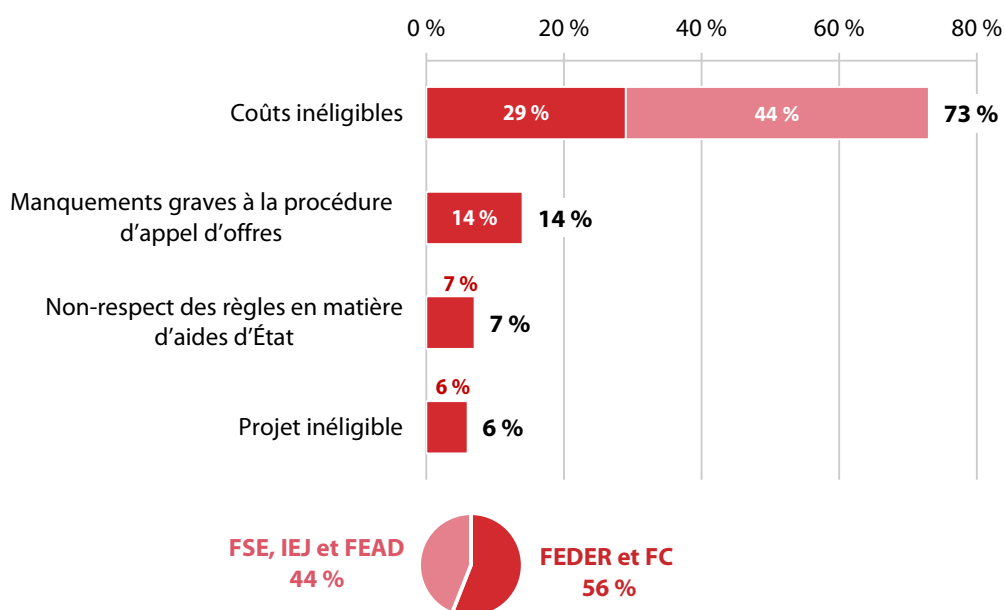
6.18. Pour les 260 opérations que nous avons contrôlées, les autorités d’audit ont signalé 58 *erreurs quantifiables*. Ces erreurs concernaient des coûts inéligibles (31), des irrégularités dans les *procédures de marchés publics* (21), des pièces justificatives manquantes (six), des erreurs comptables et de calcul (trois) et des infractions aux règles en matière d’*aides d’État* (deux)¹⁵. Les États membres avaient appliqué des *corrections financières*, le cas échéant en procédant par extrapolation, dans le but de ramener les taux d’erreur résiduels à un niveau égal ou inférieur au seuil de signification de 2 %.

6.19. La *figure 6.9* montre la répartition, par catégorie, des 50 erreurs supplémentaires que nous avons relevées (avant la prise en compte des corrections financières). Ce sont les coûts et le projet inéligibles ainsi que les infractions aux règles du marché intérieur qui ont contribué le plus à notre niveau d’erreur estimatif.

6.20. Les points 6.22 à 6.40 donnent de plus amples informations sur ces erreurs.

¹⁵ Une même opération peut cumuler plusieurs types d’erreur.

Figure 6.9 – Contribution des erreurs que nous avons décelées au taux d’erreur global



Source: Cour des comptes européenne.

Coûts inéligibles

6.21. Lorsqu'elles déclarent des dépenses à la Commission dans leurs comptes, les autorités nationales certifient que celles-ci ont été supportées conformément à la réglementation nationale et de l'UE applicable, et que les aides ont été accordées à des bénéficiaires et à des opérations qui remplissaient les conditions d'éligibilité fixées dans les PO.

6.22. Dans notre échantillon, nous avons relevé 37 cas de coûts inéligibles ainsi que deux autres en *gestion directe* qui n'avaient pas été détectés par les autorités d'audit. Les principales causes d'inéligibilité étaient le non-respect des règles de l'UE ou des règles nationales, la déclaration de coûts non liés au projet, l'inclusion de participants inéligibles et la déclaration de dépenses non engagées ou non payées par le *bénéficiaire*. Ces cas représentaient 78 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuaient à hauteur d'environ 4,6 points de pourcentage (soit 73 %) au niveau d'erreur estimatif.

6.23. L'encadré 6.1 fournit un exemple de dépenses inadmissibles.

Encadré 6.1

Inadmissibilité de dépenses au titre de l'aide d'urgence liée à la COVID-19 en raison de la déclaration incomplète des revenus des ventes

L'objectif d'une mesure du FSE auditée en Slovaquie était d'atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'emploi et sur le marché du travail en apportant un soutien financier aux employeurs ou aux travailleurs indépendants.

Pour percevoir une aide pour 13 travailleurs, un bénéficiaire final a déclaré une diminution de son chiffre d'affaires de 43,5 % entre mai 2019 et mai 2020.

Ce chiffre était cependant incorrect, car seules les ventes effectuées sur place, en baisse, étaient prises en considération, et non celles réalisées par ailleurs.

Compte tenu également des ventes hors site, les revenus totaux des ventes de l'entreprise n'avaient globalement baissé que de 9 %. Or, une baisse minimale de 20 % était requise pour pouvoir bénéficier de l'aide. Par conséquent, nous considérons que le soutien accordé pour le mois de mai est inadmissible.

Pour deux autres bénéficiaires finals de la même mesure, nous avons constaté qu'un soutien supérieur à celui prévu par les règles nationales leur avait été accordé en raison de déclarations erronées de revenus.

Nous avons également relevé des coûts inadmissibles liés aux mesures relatives à la COVID-19 en Grèce (dont une partie avait déjà été détectée par la Commission) et en Italie, ainsi qu'un autre cas en Slovaquie.

6.24. D'après le cadre juridique pour la période 2014-2020, les *grands projets* financés par le FEDER ou le FC sont des opérations menées à l'appui d'une fonction précise et indivisible, et dont la valeur dépasse 50 millions d'euros (75 millions d'euros dans le cas des projets de transport). Ils sont subordonnés à des procédures d'approbation spécifiques. Au cours de la période 2014-2020, il était obligatoire de notifier les grands projets à la Commission. À défaut, les dépenses y afférentes ne pouvaient figurer dans les demandes de paiement adressées à la Commission¹⁶. Cette règle n'est plus en vigueur pour la période 2021-2027¹⁷, mais la *disposition* continue de s'appliquer aux opérations de la période 2014-2020.

¹⁶ Voir article 102, paragraphe 6, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

¹⁷ Voir article 117, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

6.25. Nous avons mis au jour deux cas de dépenses inscrites dans les comptes pour des opérations dépassant les seuils applicables aux grands projets, dans lesquels ces projets n’avaient pas été notifiés à la Commission (voir [encadré 6.2](#)). Ces cas ont contribué à hauteur de 0,8 point de pourcentage à notre niveau d’erreur estimatif.

Encadré 6.2

Dépenses déclarées pour des grands projets non notifiés à la Commission

Les autorités de gestion doivent informer la Commission des grands projets qu’elles sélectionnent en vue d’un financement. Ce n’est qu’une fois cette notification effectuée que les États membres peuvent inclure les dépenses liées aux grands projets dans les demandes de paiement adressées à la Commission.

En **Roumanie**, nous avons contrôlé un projet visant la création d’un répertoire électronique national des documents scientifiques. Au sens de la définition réglementaire des coûts totaux éligibles, qui inclut les contributions publiques et privées, les coûts de cette fonction indivisible dépassaient 50 millions d’euros. Dès lors, conformément aux lignes directrices de la Commission alors en vigueur, l’*autorité de gestion* aurait dû notifier ce grand projet. Nous avons déjà signalé cette erreur dans notre audit aux fins de la déclaration d’assurance 2020. Les autorités responsables des programmes ont néanmoins continué à déclarer les dépenses liées à ce projet et les ont fait figurer dans les comptes de 2022.

En **Hongrie**, un projet, qui faisait initialement partie d’un projet global, concernait l’acquisition de 15 trains destinés à être utilisés sur différentes lignes ferroviaires du pays. Ce projet a ensuite été divisé en deux parties, dans le but de répondre à des besoins en matière de circulation et d’aménager certaines lignes ferroviaires. Nous avons cependant constaté que les trains acquis n’étaient pas utilisés sur les lignes concernées par les projets divisés, mais indifféremment sur plusieurs lignes ferroviaires nationales. Compte tenu du fait que le pouvoir adjudicateur a également attribué un marché unique dans le cadre d’une procédure commune de marché public, nous avons estimé que ce projet était un grand projet.

6.26. Les coûts inéligibles constituent également une source d’erreur majeure dans les domaines non concernés par la gestion partagée. Nous avons détecté des coûts de personnel inéligibles dans le cadre d’un projet financé au titre d’un programme de santé en gestion directe en Espagne. De plus, nous avons mis au jour un autre cas de coûts inéligibles en Pologne. La Commission a accepté la constatation d’audit et va engager des procédures de recouvrement dans les deux cas.

6.27. Dans le cadre de la politique de cohésion, les *options de coûts simplifiés (OCS)* constituent une mesure de simplification importante, qui n'est pas toujours mise en œuvre comme il se doit. Les bénéficiaires ont eu recours aux OCS pour 77 opérations (30 %) de notre échantillon, en appliquant soit des taux forfaitaires, soit des barèmes standard de coûts unitaires, soit une combinaison des deux. Cette année, nous avons relevé des erreurs en lien avec des OCS dans cinq opérations dans trois États membres, à savoir la Tchéquie, l'Espagne et la Slovaquie. Un exemple est présenté à l'**encadré 6.3**.

Encadré 6.3

Coûts inéligibles en raison du calcul inexact des coûts indirects

En Tchéquie, l'autorité de gestion d'un *programme opérationnel* relevant du FSE/FEDER a lancé un appel à projets complémentaire approuvé au titre du programme Horizon 2020.

Conformément aux règles d'Horizon 2020, la prise en compte des coûts d'amortissement dans le calcul des 25 % de *coûts indirects* pouvant être présentés en vue d'un remboursement est autorisée.

Toutefois, celles-ci n'ont pas été correctement transposées par l'autorité de gestion dans la législation nationale. En conséquence, les bénéficiaires pouvaient déclarer les coûts d'investissement comme des *coûts directs* ainsi qu'un amortissement hypothétique de ces investissements dans la base de calcul des coûts indirects, ce qui a entraîné une surdéclaration systématique pour tous les projets relevant des mêmes règles nationales.

Projet inéligible

6.28. Nous avons détecté un projet en Slovaquie auquel une aide a été octroyée alors qu'il ne remplissait pas les conditions d'éligibilité énoncées dans la réglementation ou la législation nationale applicable et dans le PO correspondant (voir **encadré 6.4**). Ce projet représentait 2 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuait à hauteur d'environ 0,4 point de pourcentage (soit 6 %) au niveau d'erreur estimatif.

Encadré 6.4

La portée du projet n'était pas conforme aux critères de sélection

En Slovaquie, pour un programme du FEDER, un organisme public bénéficiaire a déclaré comme dépenses éligibles la totalité des coûts de reconstruction d'un bâtiment public et de rénovation complète de ses espaces intérieurs.

Or, dans l'appel à candidatures, seules les mesures d'efficacité énergétique étaient mentionnées comme activités éligibles à un cofinancement. Par ailleurs, les critères de sélection indiquaient explicitement que le projet ne serait pas éligible à un financement si plus de 25 % des dépenses figurant dans la demande étaient jugées inéligibles lors de son évaluation.

Étant donné que plus de 25 % des coûts du projet n'étaient pas directement liés à des mesures d'efficacité énergétique, la demande ne satisfaisait pas aux critères de sélection et, par conséquent, le projet n'aurait même pas dû être sélectionné. En particulier, le bénéficiaire a déclaré des coûts concernant des travaux qui, en vertu des recommandations découlant du précédent audit énergétique, n'étaient pas nécessaires (l'installation d'un nouveau système de ventilation, par exemple), ou qui ne contribuaient aucunement à l'amélioration de l'efficacité énergétique (comme des équipements sanitaires et des murs intérieurs).

Par ailleurs, le projet ne satisfaisait pas à certaines autres conditions de l'appel d'offres liées au classement du bâtiment, à son utilisation avant et après la mise en œuvre du projet ainsi qu'à l'obtention du permis de construire requis.

6.29. Dans deux autres cas en Espagne, nous avons relevé des incohérences majeures dans l'étendue de l'opération définie dans les documents établissant les conditions du soutien.

Infractions aux règles du marché intérieur: aides d'État et marchés publics

Sept projets n'étaient pas conformes aux règles en matière d'aides d'État

6.30. L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) vise à garantir que les aides accordées par les États membres ou au moyen de ressources d'État ne faussent pas la concurrence et les échanges au sein de l'UE. Les États membres sont tenus de notifier les aides d'État à la Commission, à moins qu'elles se situent en deçà du plafond *de minimis*¹⁸. Celle-ci doit alors se prononcer sur la

¹⁸ Règlement (UE) n° 1407/2013 relatif aux aides *de minimis*.

compatibilité de l'aide avec le marché intérieur et donner son accord explicite. Les États membres peuvent également accorder des aides d'État si elles relèvent du *règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)* ou d'autres régimes d'exemption.

6.31. Cette année, nous avons recensé sept projets qui enfreignaient les règles de l'UE en matière d'aides d'État dans cinq États membres (la Tchéquie, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Roumanie). Nous estimons que quatre de ces projets auraient dû obtenir un financement public moindre, voire n'en obtenir aucun. Ces projets représentaient 8 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuaient à hauteur d'environ 0,5 point de pourcentage (soit 7 %) au niveau d'erreur estimatif. Nous n'avons pas quantifié les autres erreurs, dans la mesure où elles étaient sans incidence sur le niveau de financement public. Nous présentons un exemple d'infraction aux règles en matière d'aides d'État dans l'[encadré 6.5](#).

Encadré 6.5

Mauvaise application des règles en matière d'aides d'État

Dans le cas d'un projet financé par le FEDER en Pologne, une société privée a reçu une *subvention* pour des activités de R&D en vue d'installer et de tester une ligne de production pilote devant servir à la réalisation d'expériences sur différentes substances chimiques innovantes et à leur production. Après une série de tests, la société a confirmé que la ligne de production était adaptée à la production de produits chimiques respectueux de l'environnement. Une fois le projet achevé, la société a commencé à utiliser la ligne de production à des fins commerciales.

Lors de nos travaux d'audit, nous avons constaté que la demande de cofinancement de la société portait sur la totalité des coûts d'investissement de la ligne de production. Cela était contraire aux dispositions de l'article 25 (Aides aux projets de recherche et de développement) du RGEC, en vertu desquelles seuls sont admissibles les coûts d'amortissement lorsqu'un actif n'est pas utilisé uniquement dans le cadre du projet pendant toute sa durée de vie. La ligne de production ayant continué à être utilisée après l'achèvement du projet, nous en avons conclu qu'une part importante de l'aide accordée à ce projet n'était pas conforme aux règles en matière d'aides d'État.

Quatre cas de non-respect des règles nationales ou de l'UE sur les marchés publics

6.32. Les règles en matière de marchés publics sont essentielles pour garantir que l'argent public est dépensé de manière économique et efficiente, dans le respect des principes de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination. Dans le cadre de nos audits, conformément au RPDC, nous examinons le respect des règles nationales et de l'UE sur les marchés publics.

6.33. Dans quatre procédures, nous avons relevé des cas de non-respect des règles nationales ou de l'UE applicables en la matière qui n'avaient pas été détectés par les autorités d'audit en Tchéquie, en Espagne et au Portugal, et nous avons quantifié trois de ces quatre cas. Nous avons également détecté trois cas (en Tchéquie, en Italie et en Slovaquie) dans lesquels les autorités des États membres n'avaient pas correctement appliqué la décision de la Commission relative à la quantification des erreurs en matière de marchés publics. En l'occurrence, les taux appliqués par les États membres étaient inférieurs à ceux que nous jugeons appropriés au regard des lignes directrices de la Commission. Les six cas que nous avons quantifiés représentaient 12 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuaient à hauteur d'environ 0,9 point de pourcentage (soit 14 %) au niveau d'erreur estimatif.

6.34. Nous avons constaté deux infractions graves qui ont eu une incidence sur l'issue de la procédure de marché public pour deux projets relevant du FEDER en Tchéquie. L'un de ces cas est présenté dans l'[encadré 6.6](#).

Encadré 6.6

Irrégularité d'une procédure de marché public en raison d'un conflit d'intérêts non détecté au niveau du contractant

En Tchéquie, le pouvoir adjudicateur du projet FEDER audité était une entreprise publique qui fournissait en chauffage les résidents locaux. L'un des objectifs de l'opération contrôlée était d'accroître l'utilisation des ressources renouvelables en installant une chaudière moderne pour la combustion de biomasse. Le droit national et celui de l'UE disposent que les pouvoirs adjudicateurs doivent éviter les conflits d'intérêts lors de la mise en œuvre des procédures de marchés.

La procédure auditée était inférieure au seuil énoncé dans la directive sur la passation des marchés publics de l'UE, de sorte que le droit national s'appliquait (article 44 de la loi nationale sur les marchés publics).

Nous avons constaté que le pouvoir adjudicateur n'avait pas détecté le conflit d'intérêts ni appliqué de mesures d'atténuation suffisantes lorsqu'il a sélectionné une offre présentée par une société qui avait participé à la préparation de la demande de projet et à l'élaboration du dossier d'appel d'offres. Les spécifications techniques de l'appel d'offres avaient été conçues sur mesure pour le produit de cette société, ce qui excluait *de facto* l'attribution du marché à des produits équivalents. Deux offres ont été présentées pour le produit visé par cet appel d'offres: l'une par la société elle-même, l'autre par l'un de ses distributeurs.

Par ailleurs, contrairement à ce qui s'était produit dans un cas similaire, l'Office de la protection de la concurrence n'a pas tenu dûment compte du conflit d'intérêts

apparent et n'a pas demandé de mesure d'atténuation telle que l'avis d'un expert indépendant sur la procédure appliquée par le pouvoir adjudicateur pour attribuer le marché. Nous considérons donc que le contrat audité et les dépenses correspondantes sont irréguliers.

L'autorité d'audit a détecté une autre irrégularité concernant ce contrat, et les autorités responsables des programmes ont appliqué une correction financière de 25 %. Cependant, ni l'autorité de gestion ni l'autorité d'audit n'ont détecté le conflit d'intérêts lors de leurs vérifications, qui appellerait une correction de 100 %¹⁹.

6.35. L'*encadré 6.7* fournit un exemple de non-respect de procédures de marchés publics en lien avec l'attribution rapide de contrats concernant un volume important de marchandises pour faire face à la pandémie de COVID-19.

Encadré 6.7

Application incohérente de dérogations d'urgence dans les procédures de marchés publics pour l'achat de masques chirurgicaux

Au début de la pandémie de COVID-19, l'offre de fournitures et de services médicaux était insuffisante. Nous avons contrôlé un projet financé par le FEDER en Espagne concernant l'achat de masques de protection qui devaient être livrés avant la fin d'avril 2020.

Le pouvoir adjudicateur a attribué le contrat directement, sans publication préalable, dans le cadre d'une procédure d'urgence conforme à la loi sur les marchés publics espagnole²⁰, qui autorise les dérogations à la procédure de marché standard dans les situations d'urgence. Dans de telles situations, le pouvoir adjudicateur doit démontrer que le contractant est le seul en mesure de livrer les fournitures requises dans le respect des contraintes techniques et des délais imposés par l'urgence extrême²¹. Or, en l'occurrence, la sélection du

¹⁹ Catégorisation des lacunes lors de l'attribution des contrats et détermination du montant du prélèvement dû pour non-respect de la discipline budgétaire à compter du 22 novembre 2017, et décision de la Commission du 14 mai 2019 établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles en matière de *marchés publics*.

²⁰ Article 120 de la loi 9/2017 (code des marchés publics espagnol).

²¹ Communication de la Commission intitulée «Orientations de la Commission européenne sur l'utilisation des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise de la COVID-19 (2020/C 108 I/01).

contractant n'a pas été documentée. Par ailleurs, il aurait également dû procéder à certaines vérifications minimales et les documenter, afin de déterminer si le contractant faisait l'objet de motifs d'exclusion et si une dérogation à cette exclusion pouvait être accordée.

Selon la loi sur les marchés publics espagnole, une déclaration sur l'honneur doit au minimum être fournie afin de permettre de vérifier s'il existe des motifs d'exclusion du contractant²². Cependant, contrairement à ce qu'il faisait habituellement pour des contrats similaires, le pouvoir adjudicateur n'a, en l'occurrence, réalisé ni documenté aucun contrôle. Notre audit a révélé que l'un des administrateurs du contractant avait déjà été reconnu coupable d'une infraction pénale.

Il s'est avéré que le contractant n'a pas livré les masques pour la fin avril, alors que cette échéance justifiait précisément le recours à une attribution directe du contrat sans inviter d'autres fournisseurs à soumissionner. La majeure partie des masques (76,5 %) n'a été livrée qu'en juillet 2020.

Absence de pièces justificatives essentielles

6.36. Les bénéficiaires et les autorités responsables des programmes sont tenus de maintenir des systèmes et des procédures qui garantissent une *piste d'audit* adéquate, ce qui passe notamment par la conservation des documents.

6.37. Nous avons constaté l'absence d'informations ou de pièces justificatives pour quatre des opérations que nous avons examinées, mais n'en avons quantifié aucune. Dans un cas en Espagne, les décomptes mensuels requis par la convention de subvention n'ont été fournis par le bénéficiaire qu'après l'achèvement du projet, d'une durée de deux ans, et plusieurs semaines après l'introduction de la demande de remboursement de coûts, mais avant que le paiement en faveur du bénéficiaire ne soit effectué. Dans un autre cas, au Portugal, l'autorité d'audit nous a fourni une confirmation de l'inscription et des crédits obtenus établie par les universités participantes, dont la date était postérieure à nos travaux d'audit sur place. Par suite, nous avons décidé de ne pas quantifier cette erreur. Nous constatons que la Commission a l'intention de réaliser un suivi du cas.

²² Article 85 de la loi 9/2017 (code des marchés publics espagnol).

Instruments financiers

6.38. Les instruments financiers, tels que les prêts, les garanties et les prises de participation, constituent une forme d'aide remboursable. Le montant des versements effectués au titre d'instruments financiers est passé de 2,1 milliards d'euros au cours de l'exercice comptable 2019/2020 à 5,5 milliards d'euros au cours de l'exercice comptable audité.

6.39. Nous avons relevé six cas d'erreurs quantifiables concernant des décaissements pour lesquels les bénéficiaires finals ou les activités soutenues étaient manifestement inéligibles: un en Italie (non-respect des critères d'éligibilité des *NEET*), un en Tchéquie (non-respect des règles en matière d'aides d'État) et quatre en Espagne (inéligibilité des bénéficiaires finals ou des prêts). Ces cas ont contribué à hauteur d'environ 0,3 point de pourcentage à notre niveau d'erreur estimatif.

6.40. Nous avons en outre décelé 14 faiblesses des systèmes dans les instruments financiers. Dans quatre de ces 14 cas, les faiblesses que nous avons relevées étaient importantes au niveau des vérifications effectuées par l'autorité de gestion ou l'organisme intermédiaire. Par exemple, les contrôles visant à déterminer si les bénéficiaires finals étaient concernés par des conflits d'intérêts ou avaient des casiers judiciaires étaient insuffisants, et la conformité de la procédure de sélection des bénéficiaires finals avec les dispositions du PO n'avait pas été vérifiée.

Bonne gestion financière

6.41. Le budget de l'UE doit être exécuté de façon légale et régulière, conformément aux principes de *bonne gestion financière*, à savoir l'*économie*, l'*efficience* et l'*efficacité*. Le RPDC impose aux États membres de respecter ces principes lorsqu'ils mettent en œuvre les Fonds de la politique de cohésion. Dans le cadre de nos travaux, nous avons détecté 11 cas (en Allemagne, en Croatie, en Italie, en Lituanie et en Hongrie) dans lesquels ces principes n'avaient pas été respectés (voir [encadré 6.8](#)).

Encadré 6.8

Recours aux options de coûts simplifiés ayant entraîné un avantage financier excessif pour un État membre

Notre échantillon comprenait quatre opérations relevant d'un PO italien dans le cadre duquel des OCS avaient été utilisées. Les bénéficiaires de ces quatre opérations avaient correctement déclaré les coûts éligibles sur la base de barèmes standard de coûts unitaires établis par l'autorité de gestion en vertu des dispositions de l'article 67 du RPDC. Or, le montant déclaré par l'autorité de gestion à la Commission avait été calculé sur la base d'un autre modèle, en utilisant les barèmes standard de coûts unitaires de cette dernière (en application des dispositions de l'article 14, paragraphe 1, du règlement FSE).

En conséquence, les montants certifiés à la Commission et versés depuis le budget de l'UE étaient, pour chaque opération concernée, supérieurs de 16 % à 30 % à ceux convenus avec les bénéficiaires et payés à ces derniers. Le montant du financement de l'UE perçu par un État membre devrait être sensiblement le même que celui versé aux bénéficiaires.

Nous avons déjà signalé plusieurs cas de ce type dans notre [rapport annuel relatif à 2020](#)²³.

Un centre culturel rénové non accessible au public

En Italie, nous avons constaté qu'un centre culturel financé par le FEDER n'était toujours pas ouvert au public trois ans après l'achèvement des travaux de rénovation et la livraison d'équipements et de mobilier. Au moment de notre audit, la seule information disponible concernant l'existence d'un centre culturel était une affiche apposée à l'extérieur du bâtiment indiquant que des travaux étaient encore en cours. L'équipement technologique de la médiathèque avait été livré en 2019, mais n'avait pas encore été déballé. Une salle de conférence entièrement équipée n'avait jamais été utilisée.

Bien que les réalisations se soient concrétisées, l'investissement n'a pas permis une *utilisation optimale des ressources*, car les objectifs consistant à créer une bibliothèque communautaire, à encourager la participation de la communauté et à renforcer la cohésion culturelle n'ont pas été atteints.

Ce n'est qu'après notre visite d'audit que le bénéficiaire a lancé un site internet consacré au projet, comportant un calendrier des manifestations qui seront organisées en 2023.

²³ Voir points 5.24, 5.25 et 5.26.

Notre évaluation des travaux des autorités d'audit

Les autorités de gestion constituent la «première ligne de défense» contre les dépenses irrégulières et les autorités d'audit, la «deuxième ligne de défense»

6.42. Les autorités de gestion constituent la «première ligne de défense». Il est indispensable qu'elles assurent un contrôle efficace pour garantir aussi bien la conformité des opérations au cadre juridique que leur *performance*. Nos résultats d'audit des six dernières années démontrent que ces contrôles ne suffisent pas encore à écarter le risque inhérent d'erreur, qui est élevé dans le domaine de la cohésion.

6.43. Les autorités d'audit constituent la «deuxième ligne de défense» du cadre d'assurance et de contrôle des dépenses. Elles vérifient, sur la base d'échantillons, la régularité des dépenses déclarées à la Commission par les autorités de gestion, dont elles doivent être fonctionnellement indépendantes.

Des taux d'erreur résiduels supérieurs au seuil de signification pour plus de 60 % de la valeur des dossiers constitués aux fins de l'assurance contrôlés en 2022

6.44. Nous avons évalué les travaux de 24 des 116 autorités d'audit, dans 18 États membres et au Royaume-Uni. Notre échantillon comportait 34 dossiers constitués aux fins de l'assurance et un, aux fins de la clôture. Dans tous les cas sauf trois, les autorités d'audit avaient communiqué à la Commission un taux d'erreur résiduel inférieur ou égal à 2 %.

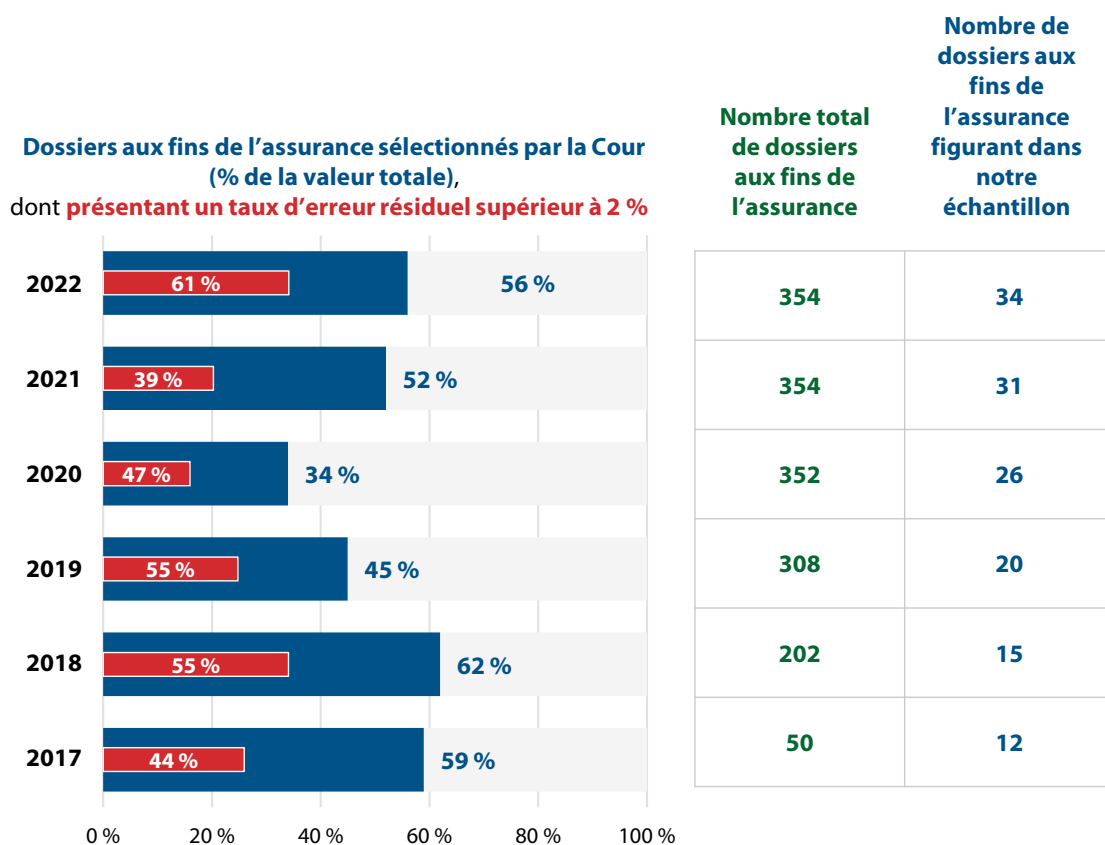
6.45. Dans ses RAA, s'appuyant sur ses propres travaux d'audit et sur les résultats préliminaires de nos audits, la Commission a fait passer à plus de 2 % le taux d'erreur résiduel pour 10 des 34 dossiers aux fins de l'assurance de notre échantillon. Cela concerne notamment un cas dans lequel la Commission avait exclu des avances versées à des instruments financiers qui avaient été incluses par l'autorité d'audit. Nous n'avons pas détecté d'erreurs supplémentaires dans ce cas.

6.46. Compte tenu des erreurs supplémentaires détectées par la Commission et de nos propres constatations d'audit, nos travaux sur l'échantillon de cette année ont révélé un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % pour 16 des 34 dossiers aux fins de l'assurance contrôlés.

La part des dossiers aux fins de l'assurance dépassant le seuil de signification a atteint un pic en 2022

6.47. Depuis 2017, nous avons examiné 87 dossiers constitués aux fins de l'assurance, dont au moins un dans chacun des 27 États membres et au Royaume-Uni. Notre échantillon couvre, pour chaque année, de 34 % à 62 % des dépenses certifiées figurant dans les comptes annuels (voir les barres bleues dans la [figure 6.10](#)). Nous constatons que la proportion de dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % n'est pas descendue sous la barre des 39 % des dépenses retenues dans nos échantillons, un pic de 61 % ayant été atteint en 2022 (voir les barres rouges dans la [figure 6.10](#)). Cela reflète la persistance de lacunes dans les travaux des autorités d'audit.

Figure 6.10 – Dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % (2017-2022)



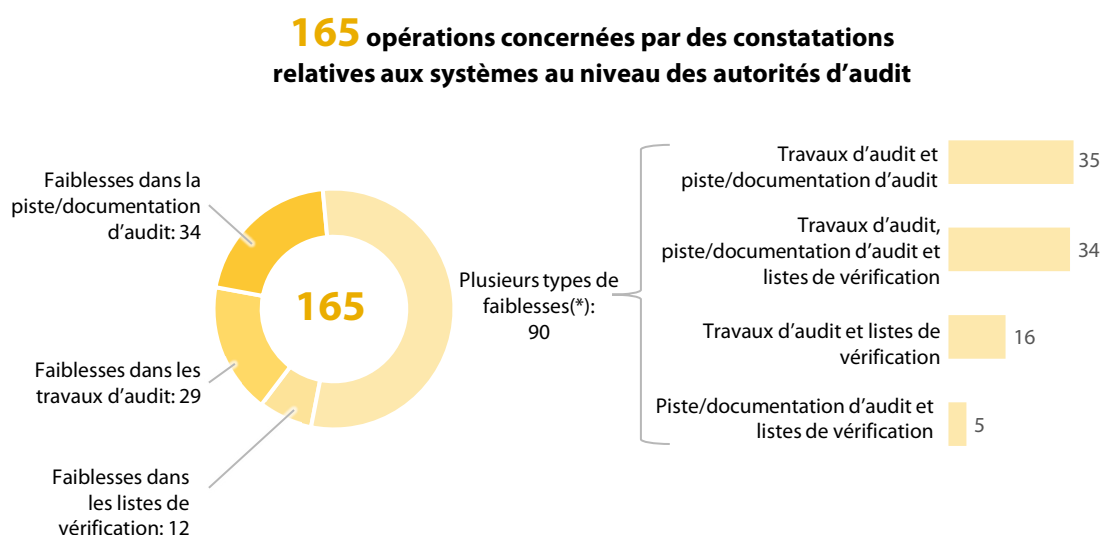
Source: Cour des comptes européenne.

Principales lacunes détectées dans les contrôles des autorités d'audit en 2022

6.48. Les travaux des autorités d'audit doivent être conformes aux dispositions juridiques²⁴ et tenir compte des *normes internationales d'audit*.

6.49. Notre audit de 2022 a également révélé une forte augmentation des insuffisances concernant l'étendue, la qualité ou la documentation des travaux des autorités d'audit. Pour 165 opérations (73 %), nous avons dû réexécuter les procédures d'audit correspondantes (voir [figure 6.11](#)). Pour 135 opérations (60 % du total), nous avons été obligés de prendre contact avec les autorités de gestion, les organismes intermédiaires ou les bénéficiaires pour obtenir les documents nécessaires à notre audit.

Figure 6.11 – Types de lacunes détectées au niveau des autorités d'audit



(*) Nombre d'opérations pour lesquelles plusieurs faiblesses ont été relevées.

Source: Cour des comptes européenne.

6.50. Notre échantillon est constitué, pour l'essentiel, d'opérations déjà contrôlées par les autorités d'audit (voir point [6.12](#)). Les erreurs supplémentaires que nous avons relevées représentent des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit, auxquelles la Commission n'a pas toujours pu remédier avant d'approuver les comptes. Un large

²⁴ [Règlement délégué \(UE\) n° 480/2014 de la Commission.](#)

éventail de faiblesses ont été mises en évidence. Elles concernent par exemple les travaux des autorités d'audit consistant à vérifier:

- l'éligibilité des dépenses (frais de personnel, OCS, grands projets, etc.), c'est-à-dire si les coûts déclarés ont effectivement été supportés et payés par le bénéficiaire. Cela comprend les cas dans lesquels nous avons constaté que l'autorité d'audit n'a pas suffisamment contrôlé les informations fournies par les bénéficiaires, ou dans lesquels les éléments indispensables à l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle faisaient défaut (voir [encadré 6.9](#));
- l'éligibilité des projets;
- le respect des règles du marché intérieur, par exemple si le bénéficiaire a respecté les dispositions relatives aux aides d'État et aux marchés publics;
- le risque de fraude et de conflits d'intérêts (dans un cas en Autriche, par exemple, les tâches incombant à l'autorité de gestion et à l'*autorité de certification* étaient effectuées par la même personne. Il n'existait aucune séparation des fonctions);
- l'évaluation de la qualité des travaux des auditeurs externes auxquels les contrôles avaient été sous-traités et qui, pour trois PO, était insuffisante.

Encadré 6.9

Les autorités d'audit n'évaluaient pas les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires au regard de sources fiables et vérifiées

Dans plusieurs États membres (le Danemark, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, Malte, le Portugal et la Slovaquie), nous avons observé que les autorités d'audit se fondaient exclusivement sur les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires pour vérifier les critères d'éligibilité et les autres exigences (la capacité technique des soumissionnaires, leur statut de *PME*, le respect des conditions liées au statut de jeune NEET (c'est-à-dire ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation), la composition du ménage, le respect du plafond *de minimis*, l'absence de double financement et l'absence de conflits d'intérêts, par exemple).

Nous avons constaté que, dans le cadre de leur audit d'un sous-échantillon de déclarations sur l'honneur, les autorités d'audit concernées n'avaient pas demandé ni contrôlé d'autres pièces justificatives afin de corroborer la fiabilité des informations déclarées. Grâce à de tels contrôles, qui impliqueraient des travaux d'audit raisonnables, la protection des intérêts financiers serait mieux garantie. Cela permettrait aux autorités d'audit de déceler des déclarations sur l'honneur inexacts ou incomplètes.

Insuffisances dans les contrôles des instruments financiers réalisés par les autorités d'audit

6.51. Nous avons également relevé des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit pour plus de la moitié des instruments financiers que nous avons contrôlés (7 sur 13). En Tchéquie, l'autorité d'audit avait indiqué dans son *rapport annuel de contrôle* avoir audité un instrument financier, alors que cela n'était absolument pas le cas.

Il n'a pas été tenu compte du caractère pluriannuel des opérations lors de la détermination des corrections financières

6.52. Les Fonds de la politique de cohésion apportent un soutien, à travers des programmes pluriannuels, aux opérations pour lesquelles les dépenses peuvent être certifiées lors d'exercices différents, en fonction de l'état de la mise en œuvre. Par conséquent, une erreur détectée dans les dépenses relevant d'une opération pour une année donnée peut avoir un impact sur celles déjà déclarées lors d'exercices précédents.

6.53. Lorsque les autorités d'audit détectent des irrégularités qui ont un impact sur les dépenses certifiées lors de périodes précédentes, elles devraient demander aux autorités de gestion et de certification de corriger dans les comptes toutes les dépenses inéligibles. En Italie, nous avons relevé une opération du FEDER pour laquelle l'autorité d'audit avait détecté une irrégularité ayant un impact sur les dépenses certifiées lors de périodes précédentes. Cependant, l'État membre n'avait appliqué une correction qu'aux dépenses sélectionnées et vérifiées par l'autorité d'audit.

Lutte contre la fraude au détriment du budget de l'UE et signalement des cas de fraude

6.54. La législation de l'UE dispose que la Commission et les États membres doivent protéger le budget de l'UE contre la fraude et les irrégularités²⁵. À cet effet, ils sont tenus de mettre en place des systèmes de contrôle efficaces. Voir point **1.48** pour les cas de fraude présumée détectés lors de nos travaux d'audit en 2022 et communiqués à l'OLAF et/ou au Parquet européen.

²⁵ Article 72, point h), du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

Les autorités d’audit ne prennent pas suffisamment en considération le risque de fraude

6.55. Lors de notre examen des travaux des autorités d’audit, nous avons cherché à déterminer si elles avaient suffisamment pris en considération le risque de fraude, soit en prévoyant des sections spécifiques dans les listes de vérification qu’elles utilisent pour contrôler les opérations, soit en recourant à d’autres procédures d’audit spécifiques en la matière, tels que l’outil de calcul du risque *Arachne*²⁶.

6.56. Nous avons constaté que les autorités d’audit ont explicitement tenu compte du risque de fraude pour 65 % des opérations de la période 2014-2020 contrôlées (145 sur 222). Cela constitue une amélioration par rapport au taux de 38 % relevé l’an dernier²⁷, mais reste insuffisant.

Les autorités des États membres ne notifient pas dûment les cas de fraude présumée dans IMS

6.57. Conformément au RPDC, les autorités des États membres sont tenues de notifier tous les cas de fraude présumée ou établie liés à des projets financés par l’UE qu’elles détectent, même si cette détection a lieu avant que les dépenses aient été déclarées à la Commission. Sont soumis à cette obligation tous les organes d’enquête et de poursuite de l’État membre, et pas uniquement les autorités responsables des programmes. Cette notification se fait par l’intermédiaire du système de gestion des irrégularités (IMS) géré par l’Office européen de lutte antifraude (OLAF).

6.58. Dans notre échantillon, nous avons relevé trois enquêtes antifraude en cours qui n’avaient pas été notifiées dans IMS. Les autorités responsables des programmes des États membres soit n’avaient pas connaissance de l’enquête en cours menée par l’organe d’enquête ou de poursuite concerné, soit avaient omis de s’acquitter de leur obligation réglementaire de les notifier. Nous renvoyons également à la recommandation 5.2 de notre [rapport annuel relatif à 2020](#), que la Commission a, jusqu’à présent, mise en œuvre à pratiquement tous égards (voir [annexe 6.2](#)).

²⁶ Arachne est l’outil spécifique d’exploration de données que la Commission met à la disposition des autorités responsables des programmes dans le domaine de la cohésion afin de les aider à identifier les projets susceptibles d’être exposés à des risques de fraude.

²⁷ [Rapport annuel relatif à 2021](#), point 5.52.

Les nouveaux outils informatiques d'exploration de données et de calcul du risque ont été déployés tardivement

6.59. Actuellement, la charte adoptée par la Commission et les autorités responsables des programmes des États membres participants empêche formellement l'OLAF, le Parquet européen et la Cour d'avoir accès à l'outil de calcul du risque Arachne.

6.60. En 2022, la Commission a proposé une refonte du règlement financier²⁸, qui prévoit le développement et l'utilisation obligatoire d'un outil «informatique intégré unique pour l'exploration de données et le calcul du risque». Cet outil permettrait d'agréger et d'exploiter les données sur les bénéficiaires effectifs finals des fonds de l'UE fournies par les États membres. Dans notre avis 06/2022, nous avons accueilli favorablement la proposition de créer un tel système informatique et de permettre aux organes d'enquête et de contrôle, dont l'OLAF, le Parquet européen et la Cour des comptes européenne, d'y avoir accès²⁹.

6.61. La Commission a également proposé de rendre cet outil disponible d'ici à 2028. Cette échéance ne nous paraît pas justifiée, le cadre législatif actuel pour la cohésion prévoyant déjà l'obligation, pour les États membres, de fournir ces données à la Commission³⁰. Enfin, celle-ci n'a encore pris aucune mesure législative en vue de préciser davantage les fonctions et les responsabilités des autorités chargées de coordonner la lutte contre la fraude dans les États membres, ainsi que nous l'avons recommandé dans notre rapport spécial 06/2019³¹.

²⁸ Proposition de la Commission concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), COM(2022) 223.

²⁹ Avis 06/2022 (présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte).

³⁰ Avis 06/2022 (présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte).

³¹ Rapport spécial 06/2019 intitulé «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination».

Suivi de notre rapport spécial relatif à la fraude au détriment des dépenses de cohésion

6.62. Lors du suivi des recommandations formulées dans notre rapport spécial 06/2019, nous avons constaté que certaines faiblesses relevées dans le cadre de cet audit persistent. En particulier, la Commission ne publiera pas d'orientations spécifiques sur les mesures de lutte contre la fraude pour la période 2021-2027, et elle n'a pas pris de mesures pour diffuser régulièrement les meilleures pratiques. En outre, cinq États membres n'ont pas encore adopté de stratégie nationale antifraude, et les autorités de gestion de ces États n'ont pas toutes adopté de politiques antifraude pour leurs programmes (voir **annexe 3.1**).

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités

6.63. Les RAA sont le principal outil dont se servent les DG de la Commission pour déclarer qu'elles ont obtenu, ou pas, l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle sont de nature à garantir la régularité des dépenses.

Bien que la Commission estime que le niveau maximal d'erreur est supérieur au seuil de signification, l'indicateur de performance clé relatif à la régularité qu'elle publie dans les rapports annuels d'activités affiche une valeur qui lui est inférieure

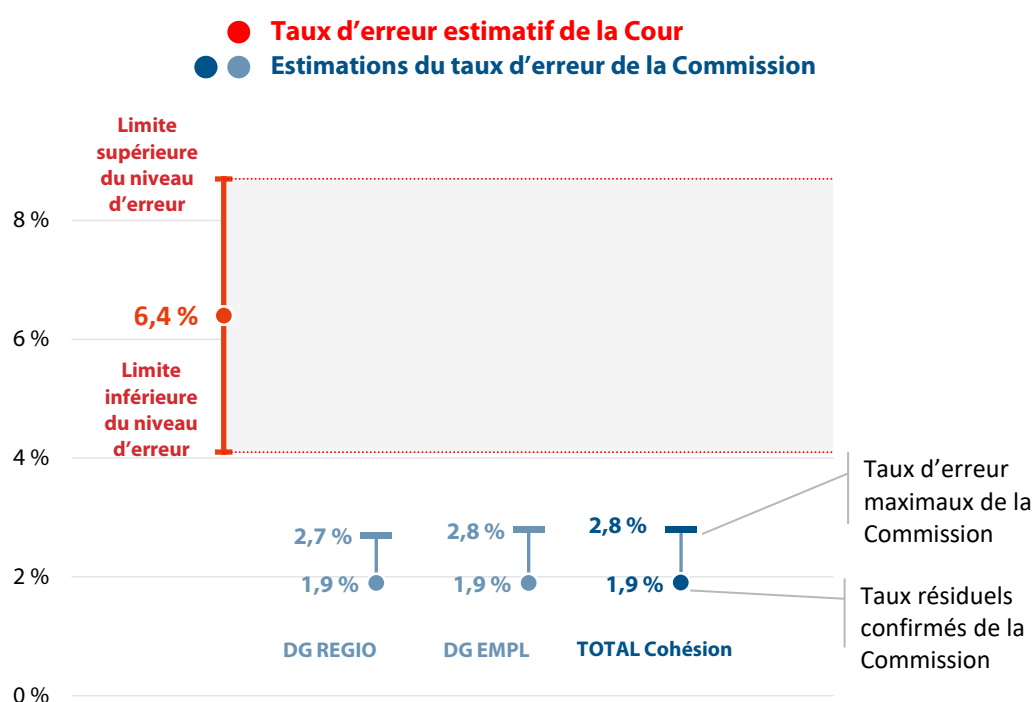
6.64. Pour la politique de cohésion, la Commission utilise les différents taux d'erreur résiduels communiqués par les États membres, les résultats de ses propres travaux relatifs à la régularité et d'autres informations disponibles, telles que nos audits, pour calculer un taux d'erreur moyen pondéré. Elle présente ce taux sous la forme d'un *indicateur de performance clé (IPC)* concernant *la légalité et la régularité*. Comme les années précédentes, la Commission a calculé cet IPC sans tenir compte de l'incidence des avances versées aux instruments financiers.

6.65. Pour l'exercice comptable 2020/2021, la DG REGIO a fait état d'un IPC de 1,9 % et d'un «taux maximal» de 2,7 %. Pour la DG EMPL, ces chiffres s'établissaient à 1,9 % pour l'IPC et à 2,8 % pour le risque maximal. Pour les deux DG, le taux maximal vise à tenir compte du risque que des erreurs existent en dehors de l'échantillon d'opérations des PO audités au cours de l'année (par la Commission ou par nous-

mêmes). Les taux maximaux peuvent aussi inclure un «complément» ou un taux forfaitaire pour les PO non contrôlés³².

6.66. La [figure 6.12](#) présente une vue d'ensemble des IPC communiqués par la Commission dans ses RAA relatifs à 2022. Pour l'exercice comptable 2020/2021, ces IPC se situent pour la première fois en dehors de la fourchette d'erreur que nous avons estimée.

Figure 6.12 – Les IPC de la Commission relatifs à la politique de cohésion et notre taux d'erreur estimatif: comparaison



Source: Cour des comptes européenne.

³² Voir les RAA des DG REGIO et EMPL relatifs à 2022, notes de bas de page 65 et 71 respectivement.

6.67. De même, dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* concernant l'exercice 2022, les indicateurs communiqués par la Commission se situent en dehors de notre fourchette d'erreur (voir également [figure 6.12](#)).

- Pour l'ensemble de la rubrique 2 du CFP, elle fait état d'un risque combiné au moment du paiement compris entre 1,8 % et 2,6 %³³, en se fondant sur les montants à risque arrêtés par les différentes DG.
- Pour la sous-rubrique 2a relative à la cohésion, elle fait état d'un risque combiné au moment du paiement compris entre 1,9 % et 2,7 %³⁴, en se fondant là aussi sur les montants à risque estimés par les DG et sur leurs IPC.

La Commission continue de détecter des irrégularités dans le cadre de ses audits de conformité, mais les contrôles documentaires présentent toujours des lacunes inhérentes

6.68. La fiabilité des informations sur la régularité présentées dans les RAA dépend en grande partie de la qualité des travaux des autorités responsables des programmes. La Commission effectue des contrôles documentaires et des *audits de conformité* afin d'examiner et d'évaluer la fiabilité des travaux des autorités d'audit. Dans le cadre de ses contrôles documentaires, elle vérifie la cohérence des informations sur la régularité figurant dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance. Les contrôles documentaires de la Commission présentent des lacunes inhérentes lorsqu'il s'agit de confirmer le *taux d'erreur total résiduel*³⁵. En témoignent les erreurs supplémentaires que nous avons détectées dans le cadre de nos audits.

6.69. Les audits de conformité visent à établir avec une assurance raisonnable qu'aucune faiblesse grave relative aux systèmes de gestion et de contrôle ne demeure non détectée, non communiquée et donc non corrigée. En 2022, la Commission a réalisé 27 audits de conformité, portant souvent sur des programmes relevant du FEDER et/ou du FC, ou du FSE et/ou de l'IEJ. Pour 15 de ces audits, elle a conclu que les

³³ Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022, volume III, annexe 5, p. 15.

³⁴ Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022, volume II, annexe 2, p. 61.

³⁵ [Rapport spécial 26/2021](#) intitulé «*Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif*».

taux d'erreur résiduels communiqués dans les rapports annuels de contrôle établis par les autorités d'audit pour l'exercice comptable 2020/2021 étaient sous-estimés; elle a donc revu ces taux à la hausse. Dans 10 cas, elle a relevé le taux au delà du seuil de signification de 2 %.

6.70. Dans notre [rapport annuel relatif à 2021](#)³⁶, nous avons observé que la Commission avait amélioré sa méthode d'estimation du risque maximal en incluant un complément pour les PO non contrôlés. Nous avons constaté que deux faiblesses persistent: la Commission n'ajoute pas ces compléments dans le cas des PO contrôlés lors d'exercices comptables antérieurs et, dans certains cas, le niveau du complément n'est pas toujours suffisant pour tenir compte des erreurs non détectées par la Commission dans le cadre de ses audits de conformité. Ces faiblesses ont aussi une incidence sur le risque au moment de la clôture, la Commission ne procédant pas systématiquement aux corrections financières qui permettraient de ramener le taux d'erreur résiduel à un niveau inférieur au seuil de signification.

La Commission n'a pas encore appliqué de corrections financières nettes

6.71. Les dispositions juridiques introduites pour la période 2014-2020 confèrent davantage de pouvoirs à la Commission pour veiller à ce que les dépenses irrégulières ne soient plus remboursées sur le budget de l'UE, puisqu'elle peut appliquer des corrections financières nettes. La Commission devrait appliquer ces corrections en cas d'insuffisances graves non décelées par les États membres dans les conditions énoncées à l'article 145, paragraphe 7, du RPDC. À la fin de 2022, elle n'avait encore appliqué aucune correction financière nette.

6.72. Nous avons examiné si, à la fin de 2022, la Commission (à savoir la DG EMPL et la DG REGIO) avait présenté des informations sur les corrections financières nettes en cours. La DG REGIO a indiqué qu'elle n'avait pas encore appliqué de correction financière nette. Selon le RAA de la DG EMPL, les conditions pour appliquer de telles corrections semblaient être réunies dans un cas, et une procédure en ce sens pourrait être lancée en 2023.

La clôture de la période de programmation 2007-2013 n'est toujours pas terminée

6.73. La date limite pour la présentation, par l'État membre, des documents de clôture de la période 2007-2013 était fixée au 31 mars 2017, la Commission devant

³⁶ Voir points 5.59 à 5.62.

ensuite faire part de ses observations dans un délai de cinq mois à compter de la date de réception de ces documents³⁷. Toutefois, aucun délai de réponse réglementaire n'est imposé à l'État membre. C'est pourquoi la Commission a fixé dans ses lignes directrices relatives à la clôture un délai de deux mois à cet égard, prorogeable sur demande. Lorsque des travaux d'audit supplémentaires doivent être effectués, le délai peut être prolongé de la durée nécessaire à leur réalisation. Toutefois, ces lignes directrices sont uniquement contraignantes pour la Commission, pas pour les États membres. Dans notre rapport spécial 36/2016³⁸, nous avons souligné que l'absence d'échéances réglementaires compromet l'achèvement de la clôture conformément au calendrier établi.

6.74. Fin 2022, la DG REGIO avait clôturé 276 des 322 PO de la période 2007-2013. Pour 44 autres PO, elle avait procédé à un paiement de pré-clôture couvrant uniquement les montants non contestés, mais les points en suspens (enquêtes en cours, constatations d'audit en suspens, recouvrements en cours, etc.) n'ont pas encore été résolus. La DG EMPL a clôturé 101 des 117 PO et en a pré-clôturé 13 autres. Six programmes (deux de la DG REGIO et quatre de la DG EMPL) sont encore entièrement ouverts en raison des points en suspens. Étant donné qu'aucun délai final pour la clôture n'est prévu dans le cadre juridique, il est impossible de prédire quand la totalité des PO de 2007-2013 auront été clôturés.

6.75. Pour la période 2014-2020, la clôture définitive des programmes se fondera uniquement sur les documents relatifs au dernier exercice comptable et sur le rapport final de mise en œuvre. Cependant, les autorités responsables des programmes devront encore procéder à l'évaluation finale de l'éligibilité des coûts déclarés pour certaines opérations, et en particulier les investissements réalisés par les instruments financiers, l'apurement des avances sur les aides d'État, l'évaluation finale des opérations génératrices de recettes et le traitement réservé aux projets non opérationnels. Des corrections financières supplémentaires pourraient être nécessaires à cet effet, ce qui risque de retarder encore la clôture.

³⁷ Article 89 du [règlement \(CE\) n° 1083/2006 du Conseil](#).

³⁸ [Rapport spécial 36/2016](#) intitulé «Une évaluation des modalités de clôture des *programmes* de cohésion et de *développement rural* pour la période 2007-2013».

Informations communiquées sur plusieurs procédures de sauvegarde de l'état de droit

6.76. À la suite de notre recommandation formulée dans le rapport annuel de l'année passée, les DG REGIO et EMPL de la Commission ont inclus dans leurs RAA une synthèse sur l'état d'avancement de la mise en œuvre, par la Commission, du règlement 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE. Fin 2022, les 27 États membres avaient tous perçu des préfinancements pour leurs programmes de la période 2021-2027, y compris la Hongrie (468 millions d'euros) et la Pologne (1,7 milliard d'euros), en vertu des dispositions de l'article 15 du règlement (UE) 2021/1060, même si le remboursement des demandes de paiement ne peut avoir lieu parce qu'elles ne respectent encore ni l'une ni l'autre les conditions favorisantes horizontales liées au respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Conclusion et recommandations

Conclusion

6.77. Les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur des dépenses relevant de la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» est significatif. Pour la rubrique 2 du CFP, il ressort de nos tests sur les opérations que le niveau d'erreur estimatif global est de 6,4 %.

6.78. La quasi-totalité des erreurs que nous avons quantifiées dans ce chapitre concernent des dépenses relevant de la sous-rubrique 2a, pour laquelle notre estimation globale du niveau d'erreur est de 6,6 %.

6.79. Le cadre de contrôle et d'assurance relatif aux dépenses de cohésion pour la période 2014-2020 a été conçu pour s'assurer que les taux d'erreur résiduels annuels sont inférieurs au seuil de signification. Des améliorations s'imposent encore dans la façon dont le cadre est appliqué aussi bien par les autorités des États membres responsables des programmes que par la Commission.

6.80. Nos constatations d'audit semblent indiquer que les contrôles des autorités de gestion ne permettent pas toujours de prévenir ou de détecter efficacement les irrégularités dans les dépenses déclarées par les bénéficiaires. En outre, nous avons relevé d'importantes faiblesses dans les travaux de plusieurs autorités d'audit couvertes par notre échantillon (voir points [6.44](#) à [6.58](#)). Cela limite la fiabilité de leurs travaux. Le niveau d'erreur tel que nous l'avons recalculé était supérieur au seuil de signification de 2 % pour 16 des 34 dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020. Pour 10 de ces dossiers, la Commission a ajusté les taux d'erreur résiduels et indiqué des valeurs supérieures à 2 %. Ce faisant, elle a également tenu compte de nos travaux d'audit.

6.81. Depuis 2017, les dossiers aux fins de l'assurance retenus dans notre échantillon représentent chaque année plus d'un tiers des dépenses acceptées par la Commission. La proportion des dépenses couvertes par des dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % a augmenté, passant de 44 % en 2017 à 61 % en 2022 (voir [figure 6.10](#)).

6.82. Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022 et dans les RAA, la Commission souscrit à notre opinion globale selon laquelle les dépenses de cohésion présentent un niveau d'erreur significatif. Cela étant, les estimations du niveau d'erreur établies par la Commission sont nettement inférieures aux nôtres (voir [figure 6.12](#)).

Recommandations

6.83. L'[annexe 6.2](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi des deux recommandations formulées dans notre [rapport annuel relatif à 2019](#). La Commission a mis en œuvre l'une d'entre elles à pratiquement tous égards et l'autre, à certains égards.

6.84. Nous avons également examiné les recommandations formulées dans les [rapports annuels relatifs à 2020](#) et [2021](#) qui appelaient une action immédiate ou avaient un délai de mise en œuvre en 2022 ou au mois d'avril 2023. Nous avons aussi examiné les recommandations formulées dans les [rapports annuels 2017](#) et [2018](#) qui n'avaient pas encore été intégralement mises en œuvre, mais qui sont toujours d'actualité.

6.85. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2022, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 6.1 – Mesures d'atténuation pour les erreurs récurrentes

Renforcer les mesures conçues pour corriger les erreurs récurrentes, en particulier en ce qui concerne les coûts et les projets inéligibles, veiller à ce que ses propres travaux d'audit couvrent de manière suffisante toutes les autorités d'audit et diffuser les résultats afin de limiter les dépenses irrégulières et leur impact.

Quand? D'ici à décembre 2025.

Recommandation n° 6.2 – Notification des grands projets

Vérifier, lors de la clôture des programmes de la période 2014-2020, que seules les dépenses liées aux grands projets notifiés ont été acceptées, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année.

Quand? Au plus tard en mars 2025.

Recommandation n° 6.3 – Audits thématiques sur les conflits d'intérêts

Prévoir et mettre en œuvre, sur la base de sa propre évaluation des risques et au vu des lacunes mises au jour, des audits thématiques ciblés sur les conflits d'intérêts pour les programmes de la période 2021-2027.

Quand? D'ici à décembre 2024.

Recommandation n° 6.4 – Contrôles ciblés sur les corrections financières concernant les opérations pluriannuelles lors de la clôture

Réaliser des contrôles ciblés spécifiques dans le cadre de ses audits de clôture de la période 2014-2020, afin de s'assurer que les États membres ont appliqué les corrections financières nécessaires aux erreurs détectées lors d'un exercice donné qui ont également une incidence sur les dépenses d'autres périodes comptables.

Quand? De février 2025 jusqu'à la clôture de l'ensemble des PO de la période 2014-2020.

Recommandation n° 6.5 – Fiabilité des déclarations sur l'honneur

Veiller à ce que les autorités d'audit disposent de méthodes appropriées de vérification de la validité et de la fiabilité des déclarations sur l'honneur ainsi que de partage des bonnes pratiques, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année.

Quand? D'ici à décembre 2023.

Recommandation n° 6.6 – Renforcement de la sensibilisation aux risques de fraude afin d’améliorer l’efficacité du signalement des cas de fraude présumée

- a) Prévoir et mettre en œuvre des audits thématiques ciblés sur la sensibilisation aux risques des autorités de gestion ainsi que sur l’utilisation des outils d’exploration de données et de calcul du risque pour les programmes de la période 2021-2027.
- b) Fixer, à l’intention des autorités d’audit, des exigences minimales quant à la couverture du risque de fraude dans leurs listes de vérification et leurs travaux d’audit.
- c) Rappeler aux États membres leurs obligations en matière de signalement des cas de fraude.

Quand? Pour la recommandation 6.6 a): d’ici à décembre 2025; pour les recommandations 6.6 b) et 6.6 c): d’ici à décembre 2023.

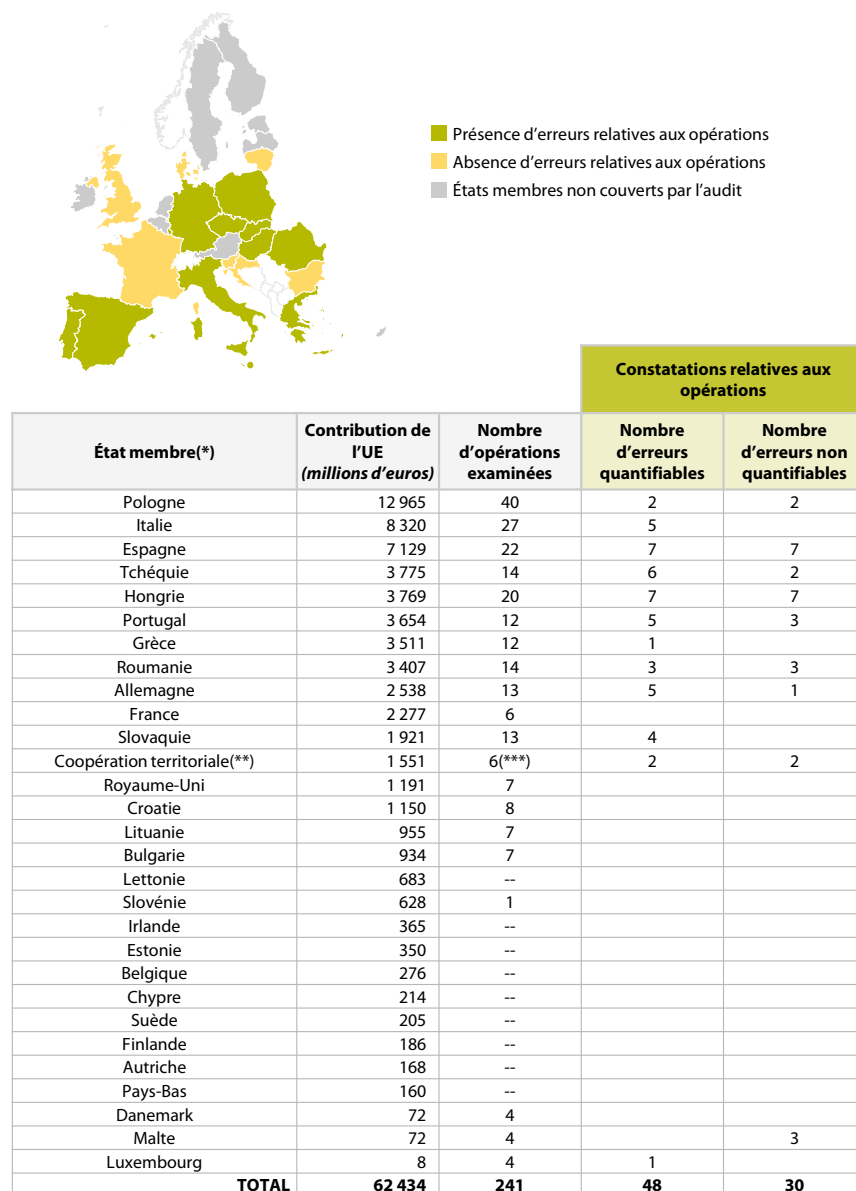
Recommandation n° 6.7 – Déploiement de l’outil d’exploration de données et de calcul du risque

Avancer le déploiement de l’outil informatique intégré unique pour l’exploration de données et le calcul du risque de 2028 à 2025, la première année où des dépenses importantes de la période 2021-2027 devraient être déclarées. Dans l’intervalle, faire en sorte que l’OLAF, le Parquet européen et la Cour des comptes européenne aient accès à Arachne.

Quand? D’ici à décembre 2025.

Annexes





Annexe 6.1 – Ventilation des opérations de notre échantillon, ainsi que des constatations correspondantes pour la déclaration d'assurance 2022







- (*) La conception de notre échantillon ne permet pas de tirer de conclusions au niveau de l'État membre.
- (**) Les contributions au titre de la coopération territoriale incluent l'Espace alpin (Autriche, Allemagne, France, Italie et Slovénie) ainsi que l'Europe centrale (Autriche, Croatie, Tchéquie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, huit Länder allemands et neuf régions d'Italie). Ces contributions, qui sont transnationales, ne sont pas comprises dans cette illustration.
- (***) Pays d'où sont originaires les partenaires audités: Autriche, Pologne, Allemagne, Italie (2) et Slovénie.



Source: Cour des comptes européenne.



Annexe 6.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs»



Degré de mise en œuvre:  intégralement  à pratiquement tous égards  à certains égards  non mise en œuvre



Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2017	<p>Nous recommandons à la Commission:</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>de veiller à ce qu'au niveau des intermédiaires financiers, les dispositifs d'audit destinés aux instruments financiers gérés par le FEI soient appropriés. Lorsque la BEI/le FEI recourt à des procédures convenues avec des auditeurs externes, la Commission devrait, compte tenu de la nécessité de fournir une assurance, définir les conditions minimales de tels contrats, et prévoir en particulier l'obligation de mener des travaux d'audit suffisants au niveau de l'État membre.</p> <p>(Délai de mise en œuvre: immédiatement.)</p>		<p>Le <i>règlement «omnibus»</i> impose aux autorités d'audit de réaliser, au niveau des intermédiaires financiers, des audits des systèmes et des audits des opérations concernant les instruments financiers, y compris ceux gérés par le groupe BEI, mais à l'exclusion des programmes relevant de l'initiative en faveur des PME établis avant le 2 août 2018. La Commission a pris des mesures supplémentaires en incluant, dans la méthodologie d'audit des instruments financiers, une recommandation invitant les autorités d'audit à contrôler les intermédiaires financiers pour les instruments mis en œuvre par le groupe BEI, quelle que soit la date de leur mise en place. Toutefois, la méthodologie ne peut pas élargir le mandat réglementaire dévolu aux autorités d'audit. La Commission a apporté la preuve que, dans certains États membres, les autorités d'audit réalisaient déjà des contrôles au niveau des intermédiaires financiers. Nos audits relatifs à 2020 et à 2022 (initiative en faveur des PME en Espagne) ont toutefois démontré que ces contrôles n'étaient pas encore systématiques (dans l'État membre que nous avons contrôlé, ni l'auditeur externe ni les autorités d'audit n'avaient effectué de contrôle au niveau des intermédiaires financiers). Aucun nouvel élément n'a été produit pour démontrer que cette situation a été rectifiée en 2022.</p>




Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
	Recommandation n° 3: de remédier aux faiblesses que nous avons mises en évidence dans la vérification des travaux des autorités d'audit à laquelle elle procède dans le cadre de ses audits de régularité. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)		Voir rapport annuel relatif à 2018 , points 6.58 à 6.64, rapport annuel relatif à 2019 , points 5.48 à 5.62, rapport annuel relatif à 2020 , points 5.43 et 5.44, rapport annuel relatif à 2021 , points 5.40 à 5.43 et rapport annuel relatif à 2022 , point 6.47. Malgré la multiplication des travaux d'audit de conformité de la Commission, nous avons encore décelé des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit.
	Recommandation n° 4: de remédier à la complexité des informations présentées, dans les RAA des DG REGIO et EMPL, sur le cadre de contrôle et d'assurance 2014-2020: [...] iii) en indiquant un taux d'erreur résiduel global par exercice comptable pour la sous-rubrique 1b du CFP. (Délai de mise en œuvre: juin 2019.)		Le point iii) est mis en œuvre à pratiquement tous égards puisque la Commission communique, dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, une estimation globale pour la sous-rubrique 2a du CFP. Cependant, lorsqu'une DG est responsable de l'exécution du budget au titre de plusieurs rubriques du CFP, les dépenses ne sont allouées qu'à une seule de ces rubriques. Par conséquent, cette estimation ne tient pas compte de l'intégralité des dépenses sous-jacentes.
	Recommandation n° 5: de veiller à ce que les dispositifs d'audit soient modifiés dans le cadre réglementaire post-2020 conformément à la proposition qu'elle a formulée pour les instruments financiers, de manière à ce que seuls les fonds utilisés au niveau des bénéficiaires finals soient pris en compte pour le calcul des taux d'erreur résiduels. (Délai de mise en œuvre: avant le début de la mise en œuvre du cadre législatif post-2020.)		Le nouveau <i>règlement portant dispositions communes</i> pour la période 2021-2027 (règlement (UE) 2021/1060) prévoit qu'une avance unique destinée aux instruments financiers soit incluse dans la première demande de paiement. Dans ses réponses au suivi concernant le rapport annuel relatif à 2020 , la Commission a indiqué qu'elle comptait adopter un acte délégué qui impose aux autorités d'audit d'exclure cette avance de la population examinée. La Commission a depuis revu cette position, et elle a déclaré que l'avance de départ continuerait de faire partie de la population d'audit pour l'exercice comptable concerné.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
	<p>Recommandation n° 6:</p> <p>de procéder à des contrôles de régularité suffisants pour pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité des travaux des autorités d'audit et obtenir une assurance raisonnable quant à la régularité des dépenses, au plus tard dans les RAA qu'elle publie l'année suivant celle de l'approbation des comptes.</p> <p>(Délai de mise en œuvre: immédiatement.)</p>		Voir rapport annuel relatif à 2021 , point 5.64.
2018	<p>Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 6.1 – Modalités d'audit pour les programmes relevant de l'initiative en faveur des PME</p> <p>Veiller à ce que:</p> <p>a) sur la base d'un échantillon représentatif de décaissements en faveur de bénéficiaires finals, des contrôles réguliers soient réalisés au niveau des intermédiaires financiers, soit par l'autorité d'audit soit par un auditeur sélectionné par le groupe BEI;</p> <p>b) lorsque de tels contrôles se sont avérés insuffisants, des mesures de contrôle appropriées soient élaborées et mises en œuvre afin d'empêcher l'existence de dépenses irrégulières significatives au moment de la clôture.</p> <p>(Délai de mise en œuvre: immédiatement.)</p>		Nos audits antérieurs ont confirmé que le FEI avait déjà apporté, ou s'employait à apporter, des améliorations à ses systèmes de contrôle et de surveillance et qu'il avait volontairement étendu le recours aux «rapports d'assurance raisonnable» aux programmes relevant de l'initiative en faveur des PME. Si nous prenons acte du fait que certaines autorités d'audit ont déjà effectué des vérifications au niveau des intermédiaires financiers, la pleine efficacité de ces mesures reste à démontrer. Nous citons en exemple les résultats de l'audit de l'initiative en faveur des PME réalisé en Espagne dans le contexte de la DAS 2022.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2019	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 5.1 – Conditions d'éligibilité des projets</p> <p>Préciser ce qu'il faut entendre par opérations «matériellement achevées et/ou totalement mises en œuvre». Cela aiderait les États membres à s'assurer que les opérations sont conformes aux dispositions de l'article 65, paragraphe 6, du RDC et à éviter que des opérations inéligibles ne soient pas détectées. Il conviendrait de préciser clairement que cette condition porte uniquement sur les travaux ou activités nécessaires à l'obtention des réalisations escomptées, et non sur les aspects financiers et administratifs des opérations.</p> <p>(Quand? Sans délai.)</p>		<p>Nous prenons acte des mesures que la Commission a déjà prises pour clarifier les notions d'opérations «matériellement achevées»/«totalement mises en œuvre», y compris de la proposition visant à modifier la «typologie des erreurs» pour la période de programmation 2021-2027 afin de prendre en compte la catégorie distincte que constituent les «projets rétrospectifs». Elle n'a toutefois pas informé tous les États membres de ces clarifications ou de la modification de la «typologie des erreurs».</p>
	<p>Recommandation n° 5.2 – Mesures visant à accroître la fiabilité des taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit</p> <p>Analyser les principales raisons de la non-détection d'erreurs et élaborer, en concertation avec les autorités d'audit, des mesures qui permettront d'améliorer la fiabilité des taux d'erreur résiduels communiqués.</p> <p>(Quand? Juin 2021.)</p>		<p>Malgré les efforts de la Commission, dont il est fait état dans les RAA de la DG REGIO (p. 25 du RAA relatif à 2019, p. 41 à 43 du RAA relatif à 2020 et p. 32 et 33 du RAA relatif à 2021) et de la DG EMPL (p. 37 du RAA relatif à 2019, p. 43 et 44 du RAA relatif à 2020 et p. 49 du RAA relatif à 2021), nos travaux d'audit pour 2020 n'ont pas révélé d'amélioration significative à cet égard (voir par exemple le point 5.38 du rapport annuel relatif à 2020, les points 5.40 et 5.41 du rapport annuel relatif à 2021 ainsi que les points 6.48 à 6.50 du présent rapport).</p> <p>La Commission avait analysé les principales raisons de la non-détection d'erreurs.</p>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 5.2 – Suivi du risque de fraude dans les audits des opérations réalisés par les autorités d’audit</p> <p>Encourager explicitement les autorités d’audit à ajouter, dans leurs listes de vérification, des questions spécifiques sur les risques de fraude et à documenter les mesures prises pour remédier aux risques de cette nature décelés au cours d’un audit.</p> <p>Les autorités d’audit devraient travailler de concert avec les services nationaux de coordination antifraude (AFCOS) et tenir compte des cas de fraude présumée ou établie signalés à la Commission par l’intermédiaire du système de gestion des irrégularités (IMS). Nous renvoyons également aux recommandations formulées dans notre rapport spécial n° 06/2019.</p> <p>(Quand? D’ici juin 2022.)</p>		
	<p>Recommandation n° 5.3 – Suivi des montants dont l’évaluation est en cours</p> <p>Demander aux États membres de faire figurer, dans leur résumé annuel, suffisamment d’éléments concernant leurs conclusions et le suivi des opérations pour lesquelles ils ont retiré des comptes des montants dont l’évaluation était en cours. La manière dont les autorités responsables des programmes assurent le suivi de ces montants serait ainsi plus transparente.</p> <p>(Quand? D’ici fin 2022.)</p>		

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Recommandation n° 5.1 – Méthode appliquée pour rembourser les bénéficiaires lorsque des OCS sont utilisées pour déterminer la contribution de l'UE au programme Rappeler aux autorités de gestion les exigences liées au remboursement des bénéficiaires ayant recours à une méthode autre que les options de coûts simplifiés (OCS) utilisées pour calculer les paiements imputables sur le budget de l'UE en faveur des États membres, en accordant une attention particulière à la situation détectée cette année dans un programme opérationnel irlandais relevant du FSE. (Quand? Au plus tard en décembre 2022.)		
	Recommandation n° 5.2 – Contributions des dispositifs nationaux à la réalisation des objectifs du FSE Veiller à ce que, lorsque les programmes opérationnels s'appuient sur des régimes nationaux existants, l'opération mise en œuvre contribue effectivement aux objectifs des PO, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année dans les programmes opérationnels espagnols relevant du FSE/de l'IEJ en ce qui concerne les participants NEET. (Quand? Au plus tard en novembre 2022.)		

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
	Recommandation n° 5.3 – Vérification du statut de jeune NEET par les autorités responsables des programmes Rappeler aux autorités responsables des programmes qu’elles doivent confirmer le statut de jeune NEET des participants avant de soumettre les déclarations de dépenses pour les programmes de la période 2014-2020 relevant du FSE/de l’IEJ. Ces vérifications de l’éligibilité doivent être effectuées sur la base de sources fiables et vérifiées, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année dans les PO français et irlandais relevant du FSE/de l’IEJ. (Quand? Au plus tard en décembre 2022.)		
	Recommandation n° 5.5 – Piste d’audit pour l’échantillonnage réalisé par les autorités d’audit Rappeler aux autorités d’audit que le cadre juridique leur impose de conserver une piste d’audit que la Commission doit pouvoir remonter pour vérifier que leurs procédures d’échantillonnage sont indépendantes, objectives et impartiales. (Quand? Au plus tard en décembre 2022.)		
	Recommandation n° 5.6 – État de droit Présenter, dans ses <i>rapports annuels d’activités</i> , des informations sur les procédures de sauvegarde de l’état de droit en cours contre des États membres et sur l’incidence que celles-ci pourraient avoir sur l’assurance tirée des systèmes de contrôle et d’assurance des pays concernés quant à la régularité des dépenses. (Quand? En avril 2023 (dans les prochains RAA).)		Voir point 6.76 du présent rapport.

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 7

Ressources naturelles et environnement

Table des matières

	Points
Introduction	7.1. - 7.14.
Brève description	7.2. - 7.12.
Objectifs de la politique et domaines d'action	7.2. - 7.4.
Instruments de financement	7.5. - 7.12.
Étendue et approche de l'audit	7.13. - 7.14.
Régularité des opérations	7.15. - 7.27.
Résultats des tests sur les opérations	7.15. - 7.25.
Paievements directs	7.19.
Développement rural, mesures de marché et autres paievements	7.20. - 7.25.
Contrôles de la cohérence entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paievements transmises par les États membres	7.26. - 7.27.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	7.28. - 7.33.
Communication, par les DG AGRI et MARE, d'informations sur la régularité des dépenses	7.28. - 7.32.
Rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission	7.33.
Conclusion et recommandations	7.34. - 7.37.
Conclusion	7.34. - 7.35.
Recommandations	7.36. - 7.37.
Annexe	
Annexe 7.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et au Royaume-Uni	

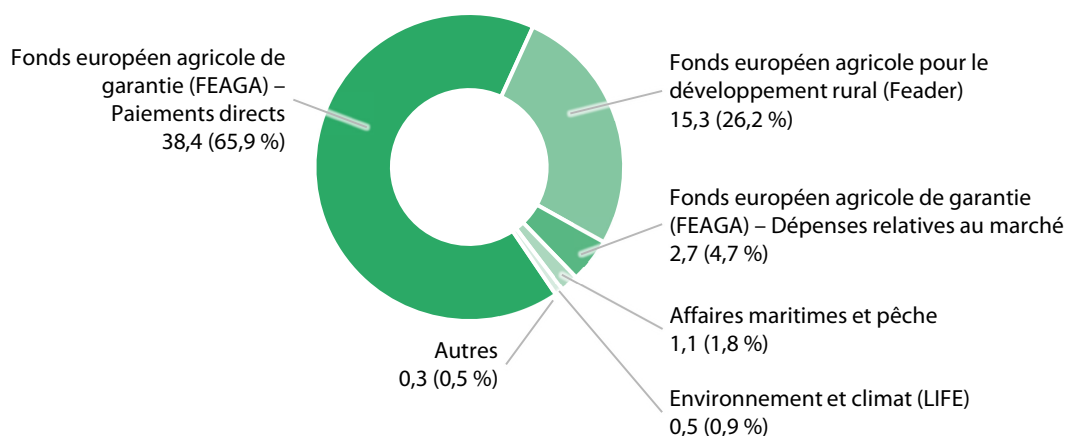
Introduction

7.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 3, «Ressources naturelles et environnement», du CFP. La [figure 7.1](#) donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2022.

Figure 7.1 – Paiements et population examinée



Ventilation des paiements de 2022

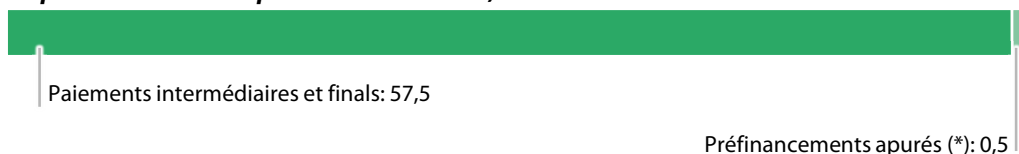


Population examinée en 2022 par rapport aux paiements

Paiements de 2022 – total: 58,3



Population examinée pour 2022 – total: 58,0



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir [annexe 1.1](#), point 18).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

Brève description

Objectifs de la politique et domaines d'action

7.2. L'agriculture et le développement rural, mis en œuvre au travers de la *politique agricole commune* (PAC), sont à l'origine de 97 % des dépenses de la rubrique «Ressources naturelles et environnement». La PAC vise trois objectifs généraux¹:

- une production alimentaire viable, l'accent étant mis sur les revenus agricoles, la productivité agricole et la stabilité des prix;
- une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en matière de climat, avec un accent particulier sur les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, le sol et l'eau;
- un développement territorial équilibré.

7.3. La Commission européenne, et plus précisément la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), est certes responsable en dernier ressort de la PAC, mais elle en partage la gestion avec les *organismes payeurs* dans les États membres. Depuis 2015, des *organismes de certification* indépendants dans les États membres émettent annuellement des opinions sur *la légalité et la régularité* des dépenses.

7.4. Cette rubrique du CFP couvre également les dépenses de l'UE au titre de la politique maritime et de la pêche financées par le *Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)*, sous la responsabilité de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE). Elle concerne aussi le *programme LIFE* pour l'environnement et l'action pour le climat, qui relève de la responsabilité des directions générales de l'environnement (DG ENV) et de l'action pour le climat (DG CLIMA). En outre, dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027, un volet du programme LIFE est mis en œuvre, pour la première fois, par la direction générale de l'énergie (DG ENER).

¹ Article 110, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 1306/2013](#) relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

Instruments de financement

7.5. Les principaux instruments de financement de la PAC sont:

- les *paiements directs* aux agriculteurs, qui sont entièrement financés sur le budget de l'UE;
- les *programmes* nationaux et régionaux *de développement rural* des États membres, cofinancés par ces derniers et par l'UE;
- les *mesures de marché* dans le domaine agricole, financées intégralement sur le budget de l'UE, à l'exception de certaines mesures telles que les mesures de promotion des produits agroalimentaires, cofinancées par les États membres.

7.6. Les paiements directs représentent 66 % des dépenses réalisées au titre de la rubrique 3 du CFP (38,4 milliards d'euros en 2022). Les principaux régimes sont:

- le «*régime de paiement de base*» (14,9 milliards d'euros) et le «*régime de paiement unique à la surface*» (4,1 milliards d'euros), qui fournissent une aide au revenu en fonction de la surface de terres agricoles déclarée par les agriculteurs;
- le «*paiement vert*» (11,0 milliards d'euros), destiné à encourager les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement;
- le «*soutien couplé facultatif*» (4,1 milliards d'euros), lié à la production de types de produits agricoles spécifiques comme la viande bovine, le lait ou les protéagineux.

7.7. Les paiements directs aux agriculteurs sont fondés sur des droits: pour les recevoir, il est nécessaire de respecter certaines conditions. Dès lors que les conditions à remplir ne sont pas complexes, ces paiements comportent un risque d'*erreur* moins élevé que celui lié aux paiements fondés sur des remboursements (voir point **1.18**). Les paiements directs sont gérés au moyen du *système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)*, qui relie les bases de données relatives aux exploitations, aux demandes d'aide, aux registres des animaux et aux surfaces agricoles. Les organismes payeurs utilisent le SIGC, qui comprend un système d'information géographique reposant sur plusieurs sources de données appelé «*système d'identification des parcelles agricoles*» (*SIPA*). Le *SIPA* aide les agriculteurs à remplir leurs demandes d'aides à la surface, et les organismes payeurs à les contrôler. Cela leur donne la possibilité de corriger certaines erreurs dans les demandes et de réduire le risque d'erreur.

7.8. Le développement rural représente 26 % des dépenses relevant de cette rubrique du CFP et englobe deux grandes catégories de dépenses:

- les paiements versés à des agriculteurs en fonction de critères environnementaux et climatiques appliqués à la surface agricole ou au nombre d'animaux sur l'exploitation (paiements «liés à la surface ou aux animaux»);
 - les aides aux projets d'investissement destinés à soutenir le développement social et économique dans les zones rurales (paiements «non liés à la surface»).
- L'**encadré 7.1** fournit un exemple de projet d'investissement rural.

Encadré 7.1

Un projet d'investissement dans une zone rurale

En Espagne, un *bénéficiaire* privé a répondu à un appel à propositions concernant le développement d'entreprises dans la région, avec maintien ou création d'emplois. Il a ainsi obtenu une aide au titre de la mesure 19 (Leader) visant à accroître l'activité économique dans les zones rurales défavorisées. Le projet avait pour objectif de remettre à neuf un entrepôt désaffecté et de préserver les emplois dans une entreprise de distribution, dans le cadre de la stratégie du groupe d'action locale visant à remettre en activité une ancienne zone industrielle. Notre audit a permis de vérifier que les travaux avaient été réalisés et que les conditions d'éligibilité étaient bien remplies. Les photos ci-après représentent l'entrepôt avant et après le projet.



7.9. Les États membres exécutent les dépenses de l'UE dans le cadre de programmes nationaux et régionaux de développement rural. Pour la période 2014-2020, la Commission a approuvé 118 programmes de développement rural, comprenant 20 mesures, dans les États membres. L'adoption de la législation relative à la PAC après 2020 ayant pris du retard, les programmes ont été prolongés jusqu'à la fin 2022². Des mesures supplémentaires ont été mises en place en 2021 afin de fournir un soutien temporaire exceptionnel en réponse à la propagation de la COVID-19³, et en 2022 en réaction aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie⁴.

7.10. Les mesures de marché dans le domaine agricole, qui représentent 4,7 % des dépenses relevant de la rubrique 3 du CFP, comprennent des dispositifs nombreux et variés (par exemple le soutien aux organisations de producteurs de fruits et légumes ou l'aide à la restructuration des vignobles) dont chacun est assorti de ses propres conditions d'éligibilité. L'*encadré 7.2* fournit un exemple de mesure de marché.

² Conformément à l'accord de retrait du Royaume-Uni, les programmes de développement rural de ce dernier se poursuivront jusqu'à la fin 2023 et seront clôturés en 2024.

³ [Règlement \(UE\) 2020/872](#) modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 en ce qui concerne une mesure spécifique destinée à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)* en réaction à la propagation de la COVID-19.

⁴ [Règlement \(UE\) 2022/1033](#) modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 en ce qui concerne une mesure spécifique destinée à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)* en réaction aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Encadré 7.2

Exemple de mesure de marché

En Italie, une organisation de producteurs a reçu un soutien de l'UE pour moderniser ses installations de manutention de fruits, dans le but d'augmenter la productivité. Lors de notre visite sur place, nous avons vérifié que l'investissement avait été effectué conformément au programme opérationnel approuvé et que l'équipement était en place et opérationnel. Les photos ci-dessous représentent un chariot élévateur moderne et des machines de haute précision pour le tri, le pesage et le conditionnement des fruits.



7.11. Les 3 % restants des dépenses relevant de la rubrique 3 du CFP, effectuées principalement au titre du *FEAMP* et du programme *LIFE*, se caractérisent également par des critères de sélection, des conditions d'éligibilité et des modalités de versement divers.

7.12. La majeure partie des dépenses réalisées au titre du développement rural, des mesures de marché et des autres domaines d'action relevant de la rubrique 3 du CFP qui ne sont pas couverts par la PAC, sont assorties de conditions d'éligibilité plus complexes que celles applicables aux paiements directs et présentent un risque d'erreur plus élevé (voir point **1.18**).

Étendue et approche de l'audit

7.13. Notre objectif était d'estimer le niveau d'erreur pour cette rubrique du CFP et de contribuer à la *déclaration d'assurance*. En ce qui concerne la rubrique 3 du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné pour l'exercice 2022:

- a) un échantillon, statistiquement représentatif, de 218 *opérations*, constitué de manière à permettre l'estimation du niveau d'erreur pour cette rubrique du CFP et comprenant:
 - i) 88 paiements directs couvrant les régimes principaux,
 - ii) 56 opérations liées à la surface ou aux animaux, réalisées dans le cadre de programmes de développement rural,
 - iii) 52 opérations de développement rural non liées à la surface,
 - iv) 14 opérations au titre de mesures de marché,
 - v) 8 opérations réalisées dans le cadre de domaines de dépenses non couverts par la PAC, dont quatre relevant du FEAMP, trois, du programme LIFE, et une, d'un *accord de partenariat* dans le domaine de la pêche durable;
- b) la cohérence entre les «statistiques de contrôle» de la PAC et les données relatives aux paiements transmises à la Commission par une sélection d'organismes payeurs;
- c) les informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activités* des DG AGRI et MARE et reprises dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*.

7.14. Les 218 opérations que nous avons examinées provenaient de 17 États membres⁵ et du Royaume-Uni. Nous avons contrôlé des paiements directs dans 13 États membres, et nos tests sur des opérations de développement rural ont porté sur 20 programmes nationaux et régionaux dans 16 États membres ainsi qu'au Royaume-Uni.

⁵ La Bulgarie, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Finlande et la Suède.

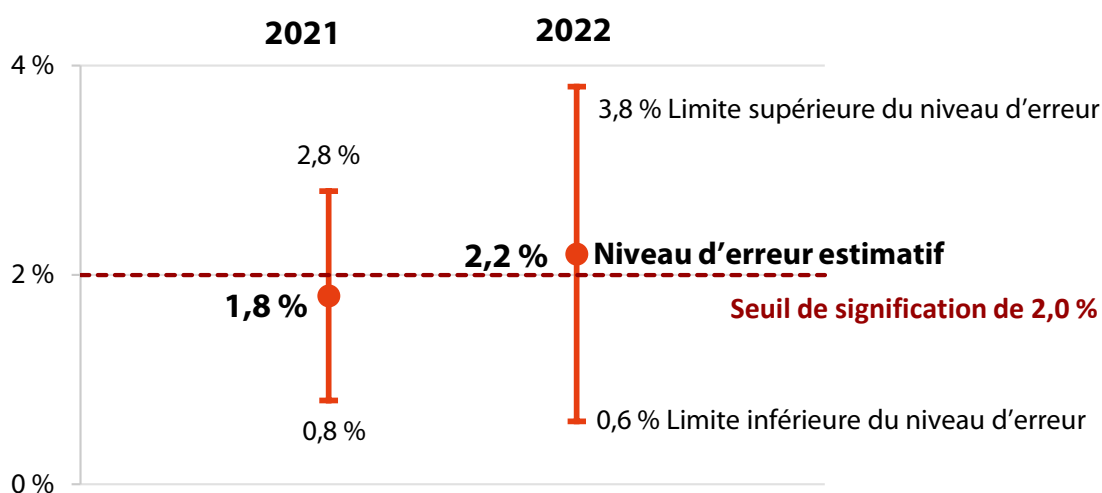
Régularité des opérations

Résultats des tests sur les opérations

7.15. Sur les 218 opérations examinées, 46 (21 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 32 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur pour la rubrique 3 du CFP s'élève à 2,2 % (voir [figure 7.2](#)).

Figure 7.2 – Résultats des tests sur les opérations

Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



Taille de l'échantillon

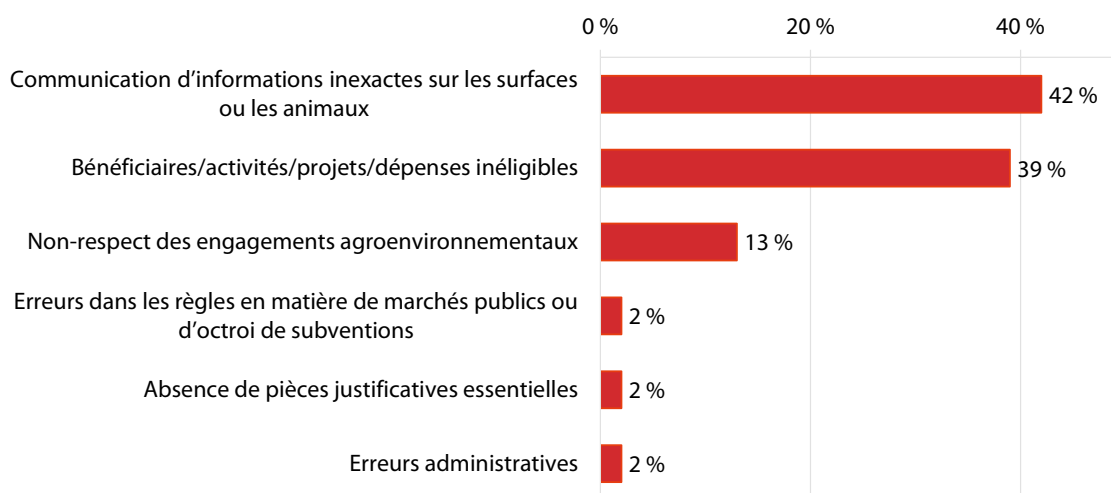
2021	2022
212 opérations	218 opérations

Source: Cour des comptes européenne.

7.16. La plupart des erreurs que nous avons quantifiées touchaient des opérations relevant du développement rural (21 opérations). Nous avons relevé sept *erreurs quantifiables* dans des paiements directs, deux dans des mesures de marché et deux dans des dépenses ne relevant pas de la PAC. Nous avons également détecté 15 problèmes de conformité sans impact sur le taux d'erreur, par exemple un cas où une *autorité de gestion* n'a pas suffisamment vérifié si le coût des services fournis à un bénéficiaire par des parties liées était raisonnable. L'[annexe 7.1](#) donne une vue d'ensemble des paiements effectués au titre de la rubrique 3 du CFP et des résultats de nos tests sur les opérations par État membre.

7.17. La [figure 7.3](#) montre comment se décompose notre *niveau d'erreur* estimatif pour 2022, par catégorie d'erreurs.

Figure 7.3 – Le *niveau d'erreur estimatif* est en grande partie lié à la communication d'informations inexactes sur les surfaces ou les animaux



Source: Cour des comptes européenne.

7.18. Les autorités des États membres et la Commission avaient appliqué des mesures correctrices qui ont eu une incidence directe sur 49 opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs, puisqu'elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre de 0,9 point de pourcentage. Dans 19 cas d'*erreurs quantifiables*, les autorités des États membres et la Commission disposaient de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si elles avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 1,3 point de pourcentage.

Paielements directs

7.19. Dans les 88 paiements directs ayant fait l'objet de tests, nous n'avons relevé que six erreurs quantifiables mineures résultant d'une surdéclaration de la surface de terres agricoles éligible par les agriculteurs. Nous avons également découvert une erreur quantifiable majeure, à savoir un cas où l'activité agricole déclarée n'avait pas eu lieu (voir [encadré 7.3](#)).

Encadré 7.3

Exemple de fausse déclaration d'une activité agricole

En Italie, un agriculteur a reçu une *aide directe* pour le maintien d'une culture permanente (citronniers) sur une grande partie de son exploitation (entourée en bleu). Les photos aériennes ne montraient pas de rangées d'arbres comme il y en avait sur les parcelles agricoles adjacentes. Notre visite sur place a permis de confirmer qu'aucun citronnier n'était planté sur la zone déclarée, qui n'avait pas été maintenue dans un état adapté à l'agriculture durant plusieurs années. Les autorités nationales n'ont pas détecté cette erreur.



Source: Informations fournies par l'organisme payeur italien ([AGEA](#)).

Développement rural, mesures de marché et autres paiements

Dépenses de développement rural liées à la surface ou aux animaux

7.20. Nous avons examiné 56 paiements au titre du développement rural, liés à la surface ou au nombre d'animaux déclarés par les agriculteurs. Il s'agissait de paiements subordonnés au respect d'*engagements agroenvironnementaux et climatiques* spécifiques, de paiements compensatoires pour l'agriculture biologique et de paiements en faveur d'agriculteurs établis dans des zones soumises à des contraintes naturelles.

7.21. Sur ces 56 opérations que nous avons examinées, 15 comportaient des erreurs. Nous avons relevé 13 erreurs quantifiables, dont neuf étaient liées à la surdéclaration de la surface éligible. Les quatre autres concernaient un bénéficiaire inéligible, des cas de non-respect des engagements agroenvironnementaux et climatiques ou des engagements en matière de bien-être animal et la déclaration d'une vigne pour laquelle le bénéficiaire ne détenait pas de droits de plantation.

Projets d'investissement

7.22. Nous avons examiné 52 paiements relevant du développement rural liés à des projets d'investissement concernant, par exemple, des investissements physiques, le développement des exploitations agricoles et des entreprises (y compris l'aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs) et la gestion des risques (assurance).

7.23. Nous avons quantifié des erreurs dans huit paiements. Ces erreurs (dont deux dépassaient 20 %) résultaient de la déclaration, par les bénéficiaires, de dépenses ou d'activités qui ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité. Par exemple, un cas relevé en France concernait un bénéficiaire qui avait bénéficié de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs alors qu'il dirigeait une exploitation agricole depuis plus de 10 ans.

Mesures de marché

7.24. Nous avons soumis à des tests 14 opérations liées à des *mesures de marché*. Nous avons relevé deux cas dans lesquels les organismes payeurs avaient remboursé des coûts inéligibles (dans un des deux cas, l'erreur dépassait 20 %).

Affaires maritimes, pêche, environnement et action pour le climat

7.25. Pour les domaines des affaires maritimes, de la pêche, de l'environnement et de l'action pour le climat, nous avons contrôlé huit opérations et avons décelé deux erreurs quantifiables dans les opérations en *gestion directe*.

Contrôles de la cohérence entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements transmises par les États membres

7.26. Chaque année, les États membres transmettent à la Commission des données relatives aux contrôles qu'ils ont opérés sur les paiements d'aide («statistiques de contrôle») et aux paiements effectués en faveur des bénéficiaires. C'est sur la base de ces données que la Commission rembourse les États membres sur les fonds de l'UE. Pour l'exercice 2022, nous avons examiné la qualité et la cohérence de ces statistiques de contrôle et des données sur les paiements communiquées par six organismes payeurs sélectionnés parmi ceux ayant effectué des opérations comprises dans notre échantillon de paiements directs. Depuis notre premier contrôle de ce type, qui concernait l'exercice 2020, nous avons examiné les statistiques de contrôle et les données sur les paiements fournies par 23 organismes payeurs.

7.27. Nous avons relevé quelques incohérences entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements, en grande partie dues au fait que les deux ensembles de données sont actualisés à des moments différents. Les statistiques de contrôle sont statiques et sont arrêtées au 15 juillet chaque année, alors qu'au cours de l'exercice, les organismes payeurs actualisent constamment les données relatives à leurs paiements pour cause de changements du côté des bénéficiaires (par exemple des transferts d'exploitations agricoles) ou des organismes payeurs (à la suite de leurs contrôles). Malgré ces incohérences, nous avons constaté que les systèmes des organismes payeurs sélectionnés permettaient de calculer de manière fiable le montant des aides à verser, en tenant dûment compte des ajustements liés aux statistiques de contrôle.

Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

Communication, par les DG AGRI et MARE, d'informations sur la régularité des dépenses

7.28. Tous les ans, le directeur de chaque *organisme payeur* transmet à la DG AGRI une déclaration de gestion concernant l'*efficacité* des systèmes de gestion et de contrôle de celui-ci ainsi que la légalité et la régularité de ses dépenses. D'autre part, les États membres établissent chaque année un rapport sur leurs contrôles administratifs et leurs contrôles sur place (les «statistiques de contrôle»).

7.29. Depuis 2015, de manière à fournir une assurance supplémentaire, des organismes de certification sont chargés d'émettre annuellement, pour tous les organismes payeurs, une opinion sur la légalité et la régularité des dépenses dont les États membres ont demandé le remboursement.

7.30. La DG AGRI utilise les taux d'erreur communiqués dans les statistiques de contrôle, qu'elle ajuste sur la base des résultats des audits des organismes de certification et de ses propres audits des systèmes et des dépenses des organismes payeurs, afin de calculer une valeur de «risque au moment du paiement» pour les paiements directs, le développement rural et les mesures de marché. Les ajustements liés aux propres analyses de la DG AGRI donnent lieu à des corrections. La DG AGRI soustrait son estimation des *corrections financières* et des recouvrements futurs du «risque au moment du paiement» afin d'évaluer le «montant final à risque».

7.31. Les statistiques de contrôle communiquées par les organismes payeurs faisaient état d'un niveau d'erreur équivalent à 1,1 % de l'ensemble des dépenses de la PAC. D'après les calculs de la DG AGRI, compte tenu des travaux des organismes de certification et de ses propres audits, l'estimation du montant à risque au moment du paiement s'élève à 996 millions d'euros, soit environ 1,8 % des dépenses totales de la PAC en 2022. La DG AGRI a estimé le risque au moment du paiement (taux d'erreur ajusté) à quelque 1,3 % pour les paiements directs, 2,7 % pour le développement rural et 2,9 % pour les mesures de marché.

7.32. Nous avons également procédé à un examen limité des informations sur la régularité figurant dans le rapport annuel d'activités de la DG MARE. Nous avons constaté que la méthode de calcul du montant final à risque au moment du paiement (ou de la *clôture*) pour la DG AGRI et la DG MARE était conforme aux lignes directrices de la Commission.

Rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission

7.33. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission estime le risque au moment du paiement à 1,8 % pour la rubrique «Ressources naturelles».

Conclusion et recommandations

Conclusion

7.34. Dans l'ensemble, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre montrent que le niveau d'erreur dans les dépenses relevant de la rubrique «Ressources naturelles et environnement» est significatif (voir point 7.15). Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 2,2 %.

7.35. Nos résultats font apparaître que le niveau d'erreur n'est pas significatif pour les paiements directs, qui représentent 66 % des dépenses relevant de cette rubrique du CFP, mais qu'il l'est toujours pour les autres domaines de dépenses (à savoir le développement rural, les mesures de marché, les affaires maritimes, la pêche, l'environnement et l'action pour le climat), qui correspondent à 34 % des paiements. En outre, nous constatons que le nombre de cas de légère surdéclaration de surfaces dans les paiements directs comme dans les mesures de développement rural a augmenté, passant de quatre erreurs en 2021 à 16 erreurs en 2022. Cela est peut-être révélateur de faiblesses spécifiques dans la gestion, par certains États membres, du système d'identification des parcelles agricoles.

Recommandations

7.36. Nous avons passé en revue les recommandations formulées dans nos trois derniers rapports annuels. Aucune de ces recommandations ne devait être mise en œuvre pour la fin 2022. Toutes les recommandations contenues dans les rapports annuels relatifs aux exercices 2019 à 2021 ont été mises en œuvre, ce dont un précédent rapport annuel a rendu compte⁶, ou ont un délai de mise en œuvre postérieur à 2022⁷.

⁶ C'est le cas pour la recommandation n° 6.1 du rapport annuel relatif à 2019, présentée comme mise en œuvre à certains égards dans le rapport annuel relatif à 2021.

⁷ Les recommandations n°s 6.1 et 6.2 du rapport annuel relatif à 2021 sont à mettre en œuvre pour 2023 et pour 2025, respectivement.

7.37. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2022, nous adressons la recommandation ci-après à la Commission.

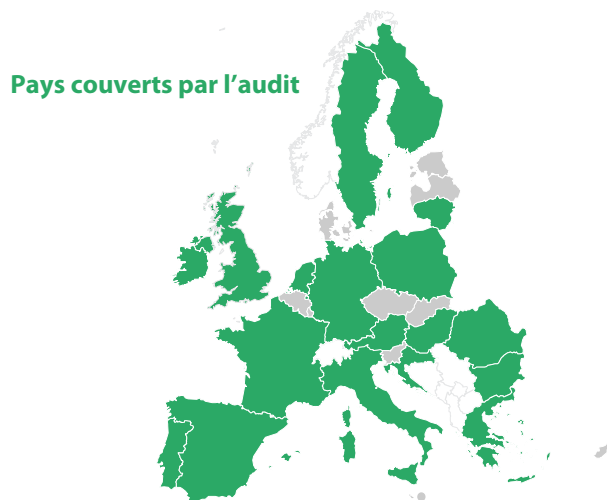
Recommandation n° 7.1 – Contrôler la qualité des données sur les surfaces agricoles

Étant donné que les indicateurs de performance de la nouvelle PAC de la période 2023-2027 seront fondés sur la surface agricole, continuer de vérifier si les États membres évaluent correctement les surfaces éligibles dans le système d'identification des parcelles agricoles.

Quand? D'ici fin 2024.

Annexe

Annexe 7.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et au Royaume-Uni



État membre / Pays	Contribution de l'UE (millions d'euros)	Nombre d'opérations examinées	Nombre d'erreurs quantifiables	Nombre d'erreurs non quantifiables
Dépenses de la PAC	56 079	210	30	10
France	9 450	32	8	4
Espagne	6 992	24	1	0
Allemagne	6 371	22	1	2
Italie	5 914	22	4	1
Pologne	4 787	20	3	1
Roumanie	2 992	12	0	0
Grèce	2 880	12	1	0
Hongrie	1 983	8	1	0
Irlande	1 579	4	2	1
Portugal	1 458	10	1	0
Autriche	1 339	4	2	1
Bulgarie	1 055	8	1	0
Suède	1 008	10	1	0
Finlande	997	4	1	0
Pays-Bas	835	9	1	0
Lituanie	823	4	0	0
Croatie	759	8	1	0
Royaume-Uni	291	4	1	0
États membres non couverts par l'audit	4 567	s.o.	s.o.	s.o.
Autres dépenses	2 197	8	2	5
TOTAL	58 276	218	32	15

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

Chapitre 8

Migration et gestion des frontières
Sécurité et défense

Table des matières

	Points
Introduction	8.1. - 8.9.
Brève description	8.2. - 8.8.
Étendue et approche de l'audit	8.9.
Régularité des opérations	8.10. - 8.11.
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne	8.12. - 8.15.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	8.16. - 8.18.
Conclusion et recommandations	8.19. - 8.21.
Conclusion	8.19.
Recommandations	8.20. - 8.21.
Annexes	
Annexe 8.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les rubriques «Migration et gestion des frontières» et «Sécurité et défense»	

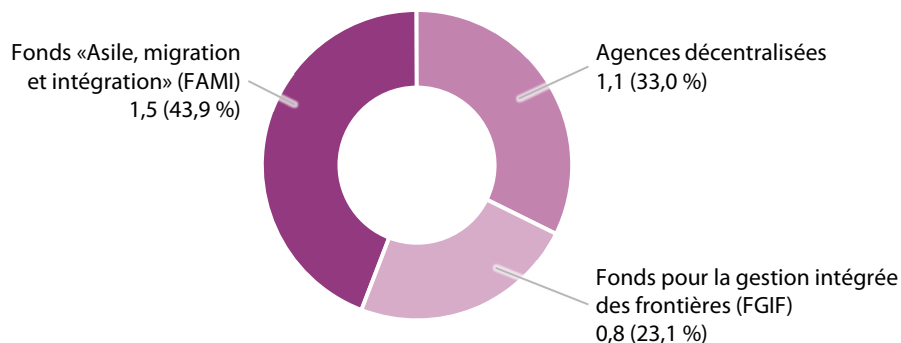
Introduction

8.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour les rubriques 4 «Migration et gestion des frontières» et 5 «Sécurité et défense» du *cadre financier pluriannuel (CFP)*. Au cours du CFP précédent, les dépenses de ces rubriques ont essentiellement été budgétisées et enregistrées sous une seule rubrique, la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté». Les *figures 8.1* et *8.2* donnent une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de ces rubriques, réalisées en 2022.

Figure 8.1 – Paiements et population examinée – Migration et gestion des frontières



Paiements de 2022 ventilés par Fonds

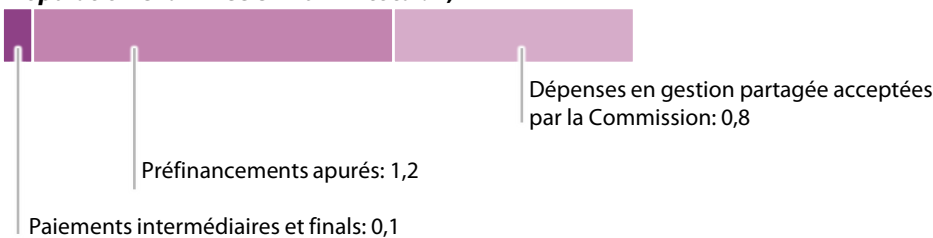


Population examinée pour 2022 par rapport aux paiements

Paiements de 2022 – total: 3,4



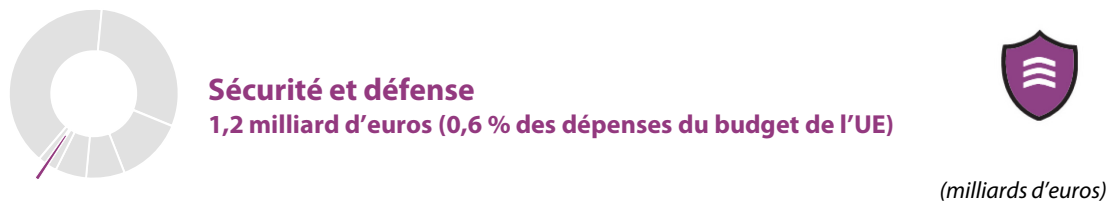
Population examinée en 2022 – total: 2,1



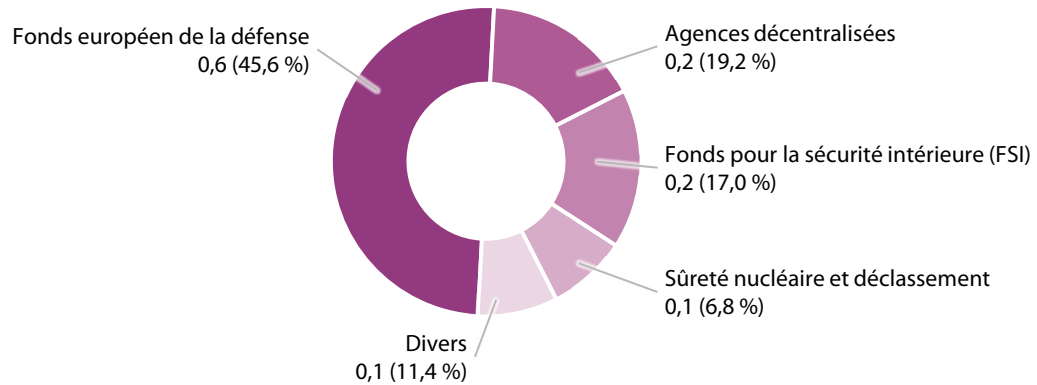
(*) Les préfinancements comprennent également les avances annuelles en *gestion partagée*. Conformément à la définition harmonisée des *opérations* sous-jacentes, les *préfinancements* versés en 2022 mais non *apurés* cette année-là ne font pas partie de notre population d'audit (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point **18**).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

Figure 8.2 – Paiements et population examinée – Sécurité et défense



Paiements de 2022 ventilés par Fonds

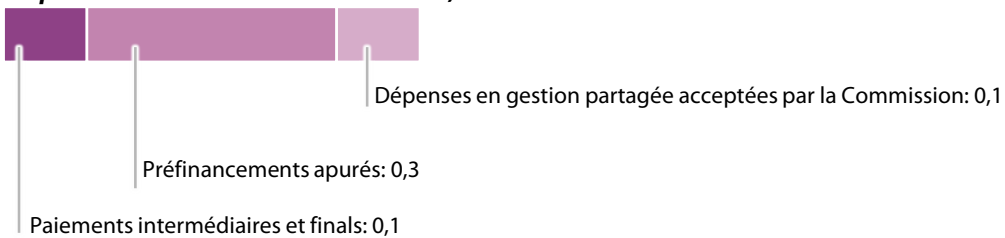


Population examinée pour 2022 par rapport aux paiements

Paiements de 2022 – total: 1,2



Population examinée en 2022 – total: 0,5



(*) Les préfinancements comprennent également les avances annuelles en gestion partagée. Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes, les préfinancements versés en 2022 mais non apurés cette année-là ne font pas partie de notre population d'audit (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 18).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

Brève description

8.2. Compte tenu de l'importance croissante de la migration et de la gestion des frontières ces dernières années, l'Union européenne a créé la rubrique 4 du CFP 2021-2027, spécialement consacrée à ces domaines d'action, comme l'illustre la [figure 8.1](#). En 2022, une part importante des dépenses de ce domaine concernait toujours l'achèvement de projets et de programmes datant du CFP 2014-2020. Ainsi, la majeure partie de notre population d'audit correspond à la liquidation du *Fonds «Asile, migration et intégration»*¹ (FAMI) pour la période 2014-2020 et aux paiements restant à effectuer au titre de l'instrument Frontières extérieures et visas du *Fonds pour la sécurité intérieure*² (FSI-FEV). Pour la période 2014-2020, le FAMI visait à contribuer à l'efficacité de la gestion des flux migratoires et au développement d'une approche commune de l'UE en matière d'*asile* et d'immigration. Le Fonds pour la sécurité intérieure — Frontières extérieures et visas avait pour objectif de contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'UE tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime, au moyen d'un niveau uniforme et élevé de contrôle aux *frontières extérieures* et du traitement efficace des visas Schengen.

8.3. Dans le CFP 2021-2027, ces fonds de la période 2014-2020 ont été remplacés, respectivement, par un nouveau FAMI³ et par l'*instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas*⁴ (IGFV) du *Fonds pour la gestion intégrée des frontières* (FGIF). L'objectif du FAMI pour la période 2021-2027 est de contribuer à la gestion efficiente des flux migratoires et à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'*asile* et d'immigration. L'objectif de l'IGFV est de soutenir une gestion intégrée des frontières efficace aux frontières extérieures de l'Union, assurant ainsi un niveau élevé de sécurité tout en préservant la libre circulation des personnes sur le territoire de l'UE.

¹ [Règlement \(UE\) n° 516/2014](#) portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

² [Règlement \(UE\) n° 515/2014](#) portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas.

³ [Règlement \(UE\) 2021/1147](#) portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

⁴ [Règlement \(UE\) 2021/1148](#) établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

8.4. Un autre domaine de dépenses important pour la rubrique 4 est la dotation financière aux trois *agences décentralisées* (l'*Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes* (Frontex), l'*Agence de l'Union européenne pour l'asile* (AUEA) et l'*Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice* (eu-LISA)) qui jouent un rôle actif dans la mise en œuvre des priorités essentielles de l'UE dans les domaines de la migration et de la gestion des frontières. Nous établissons des rapports distincts sur les agences dans le cadre de nos rapports annuels spécifiques.

8.5. Dans le CFP 2021-2027, la rubrique 5 est consacrée à la sécurité et à la défense, comme le montre la *figure 8.2*. Le volet «sécurité» comprend le financement par le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) pour la période 2021-2027⁵, les dépenses restant à liquider au titre du Fonds pour la sécurité intérieure — Police (FSI-Police) pour 2014-2020⁶, les financements consacrés au déclassement d'installations nucléaires (soutien financier de l'UE au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie) et la dotation financière aux trois agences décentralisées de l'UE intervenant dans le domaine de la sécurité (l'*Observatoire européen des drogues et des toxicomanies* (OEDT), l'*Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs* (Europol) et l'*Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs* (CEPOL)). Le volet «défense» comprend le Fonds européen de la défense⁷, qui soutient des projets collaboratifs en matière de défense à tous les stades de la recherche et du développement.

⁵ Règlement (UE) 2021/1149 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure.

⁶ Règlement (UE) n° 513/2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

⁷ Règlement (UE) 2021/697 établissant le Fonds européen de la défense.

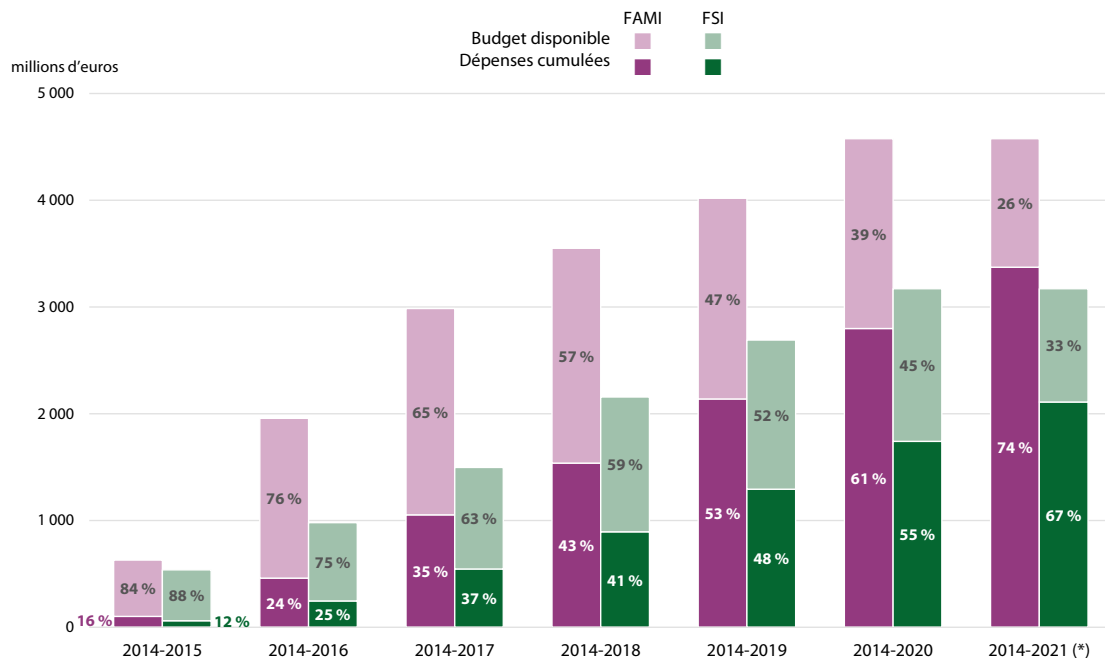
8.6. Le FSI de 2021-2027 a une portée plus restreinte que celui des périodes précédentes (puisque les objectifs de financement de l'instrument FSI-FEV de 2014-2020 ont été déplacés vers un autre instrument) et est désormais consacré aux objectifs de financement de l'instrument FSI-Police de la période 2014-2020. Il doit contribuer à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE, notamment en prévenant et en combattant le terrorisme, la radicalisation, la grande criminalité organisée et la cybercriminalité, en aidant et en protégeant les victimes de la criminalité, ainsi qu'en se préparant aux incidents, risques et crises liés à la sécurité, en assurant une protection contre ceux-ci et en les gérant efficacement. En 2022, une part importante des dépenses de ce domaine concernait cependant l'achèvement de projets non clôturés du CFP 2014-2020.

8.7. La gestion de la plupart des financements relevant du FAMI et du FSI pour 2014-2020 et de la plupart de ceux relevant du FAMI, de l'IGFV et du FSI pour 2021-2027 est partagée entre les États membres (ou pays associés à l'espace Schengen) et la DG Migration et affaires intérieures (DG HOME) de la Commission. Dans le cadre de ce dispositif, les États membres mettent en œuvre des programmes nationaux pluriannuels qui ont été approuvés par la Commission.

8.8. Depuis 2019, les États membres ont accéléré l'exécution de leurs programmes nationaux relevant du FAMI et du FSI pour 2014-2020. Néanmoins, les montants non décaissés restent importants (26 % pour le FAMI et 33 % pour le FSI à la fin de 2022), alors que les fonds de la période 2014-2020 doivent être dépensés avant fin juin 2024⁸. La [figure 8.3](#) présente les dépenses que les États membres ont déclarées à la Commission depuis le début de la *période de programmation* 2014-2020 en vue de leur remboursement.

⁸ [Règlement \(UE\) 2022/585](#) modifiant les règlements (UE) n^{os} 514/2014, 516/2014 et 2021/1147.

Figure 8.3 – Progrès concernant les dépenses effectuées au titre des programmes nationaux relevant du FAMI et du FSI pour 2014-2020



(*) Les dépenses relevant du FAMI/du FSI supportées au niveau des États membres sont déclarées par ces derniers et approuvées par la Commission l'année suivant celle au cours de laquelle elles ont été exposées. Ainsi, les comptes de la Commission pour 2022 indiquent les dépenses supportées en 2021.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission (programmes nationaux et décisions d'apurement jusqu'à fin 2022).

Étendue et approche de l'audit

8.9. En ce qui concerne les rubriques du CFP correspondant au présent chapitre, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné en 2022:

- a) un échantillon de 23 opérations qui, bien que contribuant à la *déclaration d'assurance* globale, n'est pas représentatif des dépenses relevant de ces rubriques. Nous ne sommes dès lors pas en mesure de fournir une *estimation du taux d'erreur* pour ces rubriques. L'échantillon était constitué:
 - de 14 opérations en gestion partagée avec les États membres (deux opérations par État membre: l'Allemagne, l'Espagne, la Lettonie, la Roumanie et le Royaume-Uni pour la rubrique 4 du CFP; la Tchéquie et la Croatie pour la rubrique 5 du CFP);

- de sept opérations en *gestion directe* (cinq pour la rubrique 4 et deux pour la rubrique 5) ainsi que de deux autres en *gestion indirecte* (une pour la rubrique 4 et une pour la rubrique 5) par la Commission.

Nous avons également tenu compte des résultats de nos *audits de conformité* des agences;

- b) les informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités* (RAA) de la DG HOME et reprises dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* établi par la Commission;
- c) une sélection de systèmes concernant la manière dont les *autorités d'audit* de six États membres (l'Allemagne, l'Espagne et la Roumanie pour le FAMI; la Lettonie pour l'IGVF; la Tchéquie et la Croatie pour le FSI) se préparent en vue du FAMI, de l'IGVF et du FSI de la période 2021-2027.

Régularité des opérations

8.10. Sur les 23 opérations examinées, 11 (48 %) comportaient des *erreurs*. Nous avons quantifié neuf erreurs ayant eu un *impact* sur les montants imputés au budget de l'UE. Ces erreurs concernaient des dépenses inadmissibles (par exemple des frais de personnel ou d'équipement, ou encore la *taxe sur la valeur ajoutée*) et des problèmes relatifs aux *marchés publics*. L'**encadré 8.1** donne des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées.

Encadré 8.1

Frais de personnel et d'équipement inadmissibles

Nous avons audité un projet du FAMI, géré directement par la DG HOME, qui relevait des *actions de l'Union*. Il s'agissait de fournir une formation en informatique à des réfugiés afin de faciliter leur intégration sur le marché du travail. Le projet a été mis en œuvre par cinq cobénéficiaires. Nous avons vérifié un échantillon de dix éléments figurant dans la déclaration de coûts.

Pour trois d'entre eux, nous avons détecté des frais de personnel inadmissibles. Dans un cas, le contrat de travail du chef de projet a été remplacé au cours du projet par un contrat de service, ce qui a entraîné une augmentation importante des frais de personnel correspondants. Nous avons considéré cette augmentation du coût comme inadmissible, car elle ne correspondait pas à une modification des tâches confiées. Dans un autre cas, les frais de personnel déclarés étaient bien plus élevés (respectivement 42 % et 34 % de plus) pour l'un des employés (engagé au titre d'un contrat de service) que pour deux autres agents (engagés au titre de contrats de travail) effectuant des tâches similaires. Dans un troisième cas, le tarif journalier facturé pour un consultant et imputé au projet s'élevait à plus du double de celui qui avait été convenu dans le contrat de conseil.

Pour deux autres éléments, nous avons décelé des frais d'équipement inadmissibles liés à l'achat d'ordinateurs. Selon la convention de subvention, les frais d'équipement admissibles se limitaient à la dépréciation subie pendant la période de mise en œuvre du projet, mais la DG HOME a jugé admissible l'intégralité des coûts d'acquisition.

Globalement, nous avons considéré que 19,4 % des dépenses acceptées (lesquelles s'élevaient à 706 592,15 euros) étaient inadmissibles à un financement de l'UE. Certains cobénéficiaires ont présenté des certificats d'audit à l'appui de leurs déclarations de coûts, mais aucune des erreurs susmentionnées n'avait été signalée par les auditeurs externes. La DG HOME n'a pas non plus décelé ces erreurs lors des contrôles *ex ante* préalables au paiement.

Inéligibilité de frais d'hébergement déclarés en raison d'irrégularités dans les procédures de marchés publics

Nous avons audité un projet FAMI en gestion partagée avec l'Espagne. Le projet a été mis en œuvre par une organisation à but non lucratif (ci-après «le *bénéficiaire*») et concernait principalement la fourniture d'un hébergement (repas compris) à des demandeurs de protection internationale. En nous appuyant sur le rapport final de mise en œuvre du projet fourni par le bénéficiaire en novembre 2021 aux autorités espagnoles concernées, nous avons contrôlé un échantillon de dix éléments figurant dans la déclaration de coûts, dont huit étaient des factures concernant la location de chambres et des repas.

Nous avons examiné une procédure de marché ayant conduit à la signature d'un contrat avec une agence de voyages pour le logement et les repas. La valeur des services fournis dans le cadre de ce contrat au cours de la mise en œuvre du projet s'élevait à 2 400 492,85 euros. Nous avons constaté que le bénéficiaire ne s'était pas conformé aux exigences relatives à la publication de l'avis de marché. En outre, selon le cahier des charges, le soumissionnaire retenu était tenu de constituer une garantie après avoir obtenu le marché. La base de calcul de la garantie a été modifiée juste avant l'expiration du délai de soumission des offres. Cette modification réduisait considérablement le montant de la garantie, mais n'a pas été communiquée comme il se doit aux soumissionnaires potentiels. La garantie a donc entravé la concurrence dans la mesure où son montant, initialement plus élevé, a pu en dissuader certains de se porter candidats. Par ailleurs, le bénéficiaire n'a pas établi de méthodologie visant à évaluer objectivement les offres en fonction des critères d'attribution. Nous avons estimé que, globalement, ces *irrégularités* indiquaient un manque de transparence dans la procédure et une argumentation insuffisante à l'appui de l'attribution du marché à l'agence de voyages.

Nous avons également audité une procédure de marché ayant conduit à la signature d'un contrat avec un hôtel, pour un montant maximal de 417 240 euros. Étant donné que le bénéficiaire a mené la procédure de marché oralement et qu'il n'était en mesure de fournir aucune pièce justificative produite à ce moment-là, nous n'avons pas pu vérifier si une procédure de marché avait effectivement été organisée. Cette absence d'éléments probants nous a amenés à conclure que le marché avait été attribué directement à l'hôtel. Nous avons donc estimé que 100 % des frais déclarés pour cette procédure de marché étaient inéligibles.

Globalement, nous avons considéré que 40,7 % des dépenses contrôlées pour ce projet relevant du FAMI étaient inéligibles à un financement de l'UE.

8.11. Nous avons également relevé quatre cas de non-respect des dispositions juridiques et financières (mais sans impact sur le budget de l'UE). Ils concernaient par exemple une *piste d'audit* insuffisante pour vérifier les montants exposés.

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

8.12. Concernant le FAMI, l'IGVF et le FSI pour 2021-2027, nous avons évalué les travaux de six autorités d'audit des États membres (l'Allemagne, l'Espagne et la Roumanie pour le FAMI; la Lettonie pour l'IGVF; la Tchéquie et la Croatie pour le FSI) en examinant:

- a) l'impact de la mise en œuvre du nouveau *règlement portant dispositions communes (RPDC)*⁹ sur ces autorités d'audit;
- b) dans quelle mesure les autorités d'audit tenaient compte des exigences spécifiques du RPDC dans le cadre du FAMI, de l'IGVF et du FSI;
- c) si le transfert de compétences entre autorités d'audit était bien organisé (pour les États membres dont les autorités d'audit chargées du FAMI et du FSI n'étaient pas les mêmes pour 2014-2020 et pour 2021-2027).

8.13. Chaque État membre doit avoir établi, au plus tard le 30 juin 2023, une description de son système de gestion et de contrôle, qui est une condition préalable à la définition de sa stratégie d'audit relative aux audits des systèmes et aux audits des opérations. Dans l'ensemble, les six autorités d'audit disposaient déjà d'une image claire des principaux changements requis au niveau de la stratégie d'audit, des audits des systèmes et des audits des opérations par rapport à la période de programmation 2014-2020. Cependant, comme aucun des six États membres n'avait finalisé la description de son système de gestion et de contrôle au moment de nos visites (qui ont eu lieu entre septembre 2022 et février 2023), ils n'étaient pas encore en mesure d'approuver leur stratégie d'audit, qui est une condition préalable à la présentation d'un *dossier aux fins de l'assurance* à la Commission. L'article 98 du RPDC stipule que, chaque année, les États membres doivent communiquer à la Commission, au plus tard le 15 février, un «dossier "assurance"» qui comprend les comptes annuels de l'exercice comptable précédent contrôlés par les autorités d'audit désignées. Les six États

⁹ [Règlement \(UE\) 2021/1060](#) portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

membres dans lesquels nous nous sommes rendus communiqueront à la Commission leurs premiers comptes annuels relatifs au FAMI, à l'IGVF et au FSI au plus tôt en 2024.

8.14. Nous avons également examiné les ressources dont disposaient les autorités d'audit, notamment leur personnel et leurs systèmes informatiques. En fonction des besoins, les États membres ont commencé à recruter des ressources supplémentaires pour leurs autorités d'audit. Chaque autorité d'audit des six États membres doit également disposer d'un accès en lecture seule au système informatique de l'*autorité de gestion*, où les informations et la documentation dont elle a besoin pour réaliser ses audits sont stockées par les bénéficiaires de projets et les autorités de gestion. Ces systèmes étaient en cours ou en attente de développement au moment où nous nous sommes rendus dans les États membres concernés.

8.15. Dans l'ensemble, nous avons noté que les six autorités d'audit avaient progressé dans leurs préparatifs en vue du FAMI, de l'IGFV et du FSI 2021-2027, même si leurs stratégies d'audit n'avaient pas encore été adoptées.

Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

8.16. Pour l'exercice 2022, nous avons examiné le RAA de la DG HOME. Notre analyse a visé à déterminer si la DG HOME avait présenté les informations sur la régularité dans son RAA conformément aux instructions de la Commission, et si ces informations étaient cohérentes avec les connaissances acquises dans le cadre de nos audits. Nous n'avons relevé aucune information de nature à contredire nos constatations.

8.17. Nous avons examiné les estimations de la DG HOME concernant les risques au moment du paiement et à la clôture. Nous avons constaté qu'elles avaient été calculées conformément à une méthodologie interne, et correctement présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. La DG HOME a estimé que, sur l'ensemble des dépenses de 2022 (2 479 millions d'euros), le montant total à risque au moment de l'exécution des paiements s'élevait à 34 millions d'euros (1,4 %), et la valeur des corrections résultant de ses contrôles au cours des années à venir, à 3 millions d'euros.

8.18. La directrice générale de la DG HOME a déclaré qu'elle avait une assurance raisonnable que les ressources affectées aux activités décrites dans le RAA avaient été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de bonne gestion financière, mais elle a émis quelques *réerves*. Étant donné que nos contrôles de 22 opérations ne concernent qu'une faible proportion des opérations relevant de la responsabilité de la DG HOME, nous ne sommes pas en mesure de vérifier cette déclaration sur la base des résultats de nos travaux d'audit.

Conclusion et recommandations

Conclusion

8.19. Notre examen des opérations montre que les dépenses présentent des problèmes relatifs à l'éligibilité et aux marchés publics. Nous n'avons pas contrôlé suffisamment d'opérations pour estimer le niveau d'erreur pour ces rubriques du CFP (voir point [8.9](#)), mais nos résultats d'audit indiquent qu'il s'agit d'un domaine à haut risque. Les résultats des tests sur les opérations seront utilisés pour l'établissement de notre déclaration d'assurance.

Recommandations

8.20. L'[annexe 8.1](#) présente la constatation résultant de notre examen de suivi de la recommandation émise dans notre rapport annuel relatif à 2020, qui était à mettre en œuvre pour la fin 2022. Cette recommandation concernait la fourniture d'orientations aux autorités des États membres responsables de l'exécution des fonds de la DG HOME, pour le CFP 2014-2020 et pour le CFP 2021-2027. Elle faisait référence à la documentation du caractère complet et de la qualité des services lorsque le financement était fondé sur des *coûts unitaires standard*. Nous considérons que la recommandation a été pleinement mise en œuvre, puisque la DG HOME a publié des orientations et un manuel de l'utilisateur sur le recours aux *options de coûts simplifiés*.

8.21. Sur la base de nos constatations et de nos conclusions pour 2022, nous adressons la recommandation ci-après à la Commission.

Recommandation n° 8.1 – Mieux cibler les contrôles sur l'éligibilité des coûts des projets pour les actions de l'Union gérées directement par la DG HOME


Effectuer, pour les actions de l'Union, des contrôles *ex ante* mieux ciblés sur l'éligibilité des dépenses, en mettant particulièrement l'accent sur les risques potentiels liés notamment au type de dépenses (frais de personnel, équipement, marchés, etc.) ou au type de bénéficiaire.


Lors de l'élaboration de son évaluation des risques, la Commission devrait tenir compte du fait que l'utilisation de certificats d'audit à l'appui des demandes de paiement des bénéficiaires présente des limites.

Quand? D'ici fin 2024.

Annexes

Annexe 8.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les rubriques «Migration et gestion des frontières» et «Sécurité et défense»

Degré de mise en œuvre:  intégralement  à pratiquement tous égards  à certains égards  non mise en œuvre

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	<p>Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 2:</p> <p>Fournir des orientations aux autorités des États membres responsables de l'exécution des fonds de la DG HOME, pour le CFP 2014-2020 et pour le CFP 2021-2027, en ce qui concerne la documentation du caractère complet et de la qualité des services lorsque le financement est fondé sur des coûts unitaires standard.</p>		

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 9

Voisinage et le monde

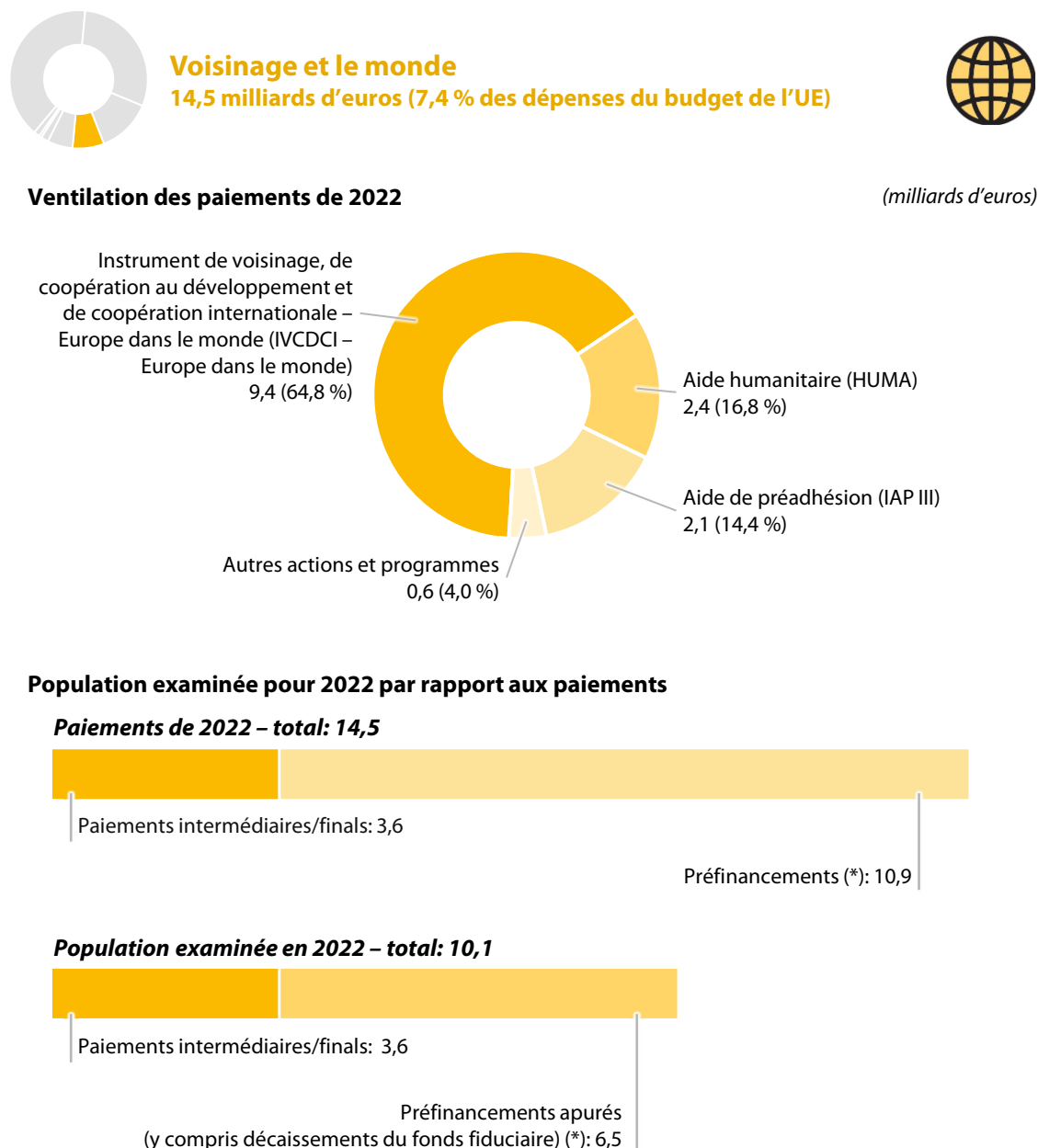
Table des matières

	Points
Introduction	9.1.
Brève description	9.2. - 9.6.
Étendue et approche de l’audit	9.7.
Régularité des opérations	9.8. - 9.14.
Examen d’éléments des systèmes de contrôle interne	9.15. - 9.17.
Rapports annuels d’activités et autres dispositions en matière de gouvernance	9.18. - 9.26.
Conclusion et recommandations	9.27. - 9.34.
Conclusion	9.27.
Recommandations	9.28. - 9.34.
Annexes	
Annexe 9.1 – Paiements de la DG NEAR et de la DG INTPA, par délégation	
Annexe 9.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Voisinage et le monde»	

Introduction

9.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 6 «Voisinage et le monde» du CFP. La [figure 9.1](#) donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2022.

Figure 9.1 – Paiements et population examinée



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir [annexe 1.1](#), point 18).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

Brève description

9.2. Le domaine de dépenses comprend plusieurs instruments de financement, en particulier *l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDI – Europe dans le monde)*¹ et l'instrument d'aide de préadhésion². Il couvre également le budget consacré à l'aide humanitaire.

9.3. L'objectif général de l'IVCDI – Europe dans le monde est d'affirmer et de promouvoir les valeurs, les principes et les intérêts fondamentaux de l'Union dans le monde, ainsi que d'aider à promouvoir le multilatéralisme et des partenariats renforcés avec les pays tiers. L'instrument intègre deux grands changements par rapport au CFP 2014-2020 dans la manière dont l'UE finance *l'action extérieure* (politique étrangère):

- a) la coopération avec les pays partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, auparavant financée par les Fonds européens de développement, relève désormais du budget général de l'UE;
- b) cette coopération est à présent financée au titre du même instrument que la politique de voisinage de l'UE, mais les spécificités des deux types de soutien sont préservées.

9.4. L'objectif général de l'instrument d'aide de préadhésion est d'apporter aux pays *bénéficiaires* un soutien dans l'adoption et la mise en œuvre des réformes que ceux-ci doivent entreprendre pour s'aligner sur les valeurs de l'UE dans la perspective de leur adhésion, et de contribuer ainsi à leur stabilité, à leur sécurité et à leur prospérité.

9.5. Les principaux services (des directions générales pour la plupart) chargés de mettre en œuvre l'action extérieure de l'UE sont la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA), la direction générale de la protection civile et des

¹ [Règlement \(UE\) 2021/947](#) établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde.

² [Règlement \(UE\) 2021/1529](#) instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).

opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) et le service des instruments de politique étrangère (FPI).

9.6. En 2022, les paiements au titre de cette rubrique se sont élevés à 14,5 milliards d'euros (*préfinancements*, *paiements intermédiaires* et *paiements* finals). Ces fonds ont été décaissés par l'intermédiaire de plusieurs instruments (voir [figure 9.1](#)) et suivant différentes méthodes d'acheminement de l'aide, telles que les marchés de travaux/de fournitures/de services, les *subventions*, les prêts spéciaux, les garanties de prêts et l'aide financière, l'*appui budgétaire* et d'autres formes ciblées d'aide budgétaire, dans des pays tiers (voir [annexe 9.1](#)). Le montant total des paiements relevant de cette rubrique a augmenté, passant de 10,9 milliards d'euros en 2021 à 14,5 milliards d'euros en 2022. Cette augmentation, qui concerne principalement l'IVCDI (9,4 milliards en 2022, contre 5,8 milliards en 2021), est due aux préfinancements.

Étendue et approche de l'audit

9.7. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné en 2022:

- a) un échantillon de 72 opérations qui, bien que contribuant à notre déclaration d'assurance globale, n'est pas représentatif des dépenses relevant de cette rubrique. Nous ne sommes dès lors pas en mesure de fournir une estimation du taux d'*erreur* pour cette rubrique. Notre échantillon était composé de 35 opérations de la DG NEAR, 17 de la DG INTPA, 14 de la DG ECHO et six du FPI;
- b) les informations sur la régularité figurant dans le *rapport annuel d'activités (RAA)* de la DG NEAR et reprises dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* établi par la Commission;
- c) une sélection de systèmes de quatre délégations de l'UE, parmi lesquels:
 - i) les systèmes d'audit, de vérification et de suivi – nous avons évalué si les plans annuels d'audit et de vérification étaient correctement mis en œuvre, dans le respect des règles et des lignes directrices en vigueur;
 - ii) le système de prévention de la *fraude* et le système d'éthique – nous avons cherché à déterminer si les agents bénéficiaient de formations adaptées dans les domaines de l'éthique et de la prévention de la fraude, et s'ils connaissaient les procédures et les obligations prévues en cas de fraude présumée.

Régularité des opérations

9.8. Sur les 72 opérations examinées, 34 (47 %) comportaient des erreurs. Malgré la taille limitée de l'échantillon, nos *résultats* d'audit indiquent que le risque d'erreur pour cette rubrique du CFP est élevé. Nous avons quantifié 25 erreurs ayant eu un *impact* financier sur les montants imputés au budget de l'UE. Ces erreurs concernaient des coûts inéligibles, l'absence de pièces justificatives, des marchés publics et des dépenses non effectuées. L'*encadré 9.1* donne des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées.

Encadré 9.1

Manquement grave aux règles d'octroi des subventions

DG INTPA

Nous avons contrôlé une facture de 728 221 euros émise dans le cadre d'une convention de subvention conclue avec des organisations non gouvernementales (ONG). Le projet visait à renforcer la participation de la population aux consultations publiques locales d'un pays d'Afrique. Cette action, dont le coût est estimé à 993 304 euros, a été financée à hauteur de 75 % par l'UE. L'une des conditions d'éligibilité fixées dans le cadre de la procédure d'octroi des subventions était que le demandeur principal soit directement responsable de la gestion de l'action, et qu'il ne joue pas seulement un rôle d'intermédiaire.

Le demandeur principal était une ONG internationale enregistrée dans un État membre de l'UE. En élaborant le contrat, la Commission a découvert que l'action ne serait pas mise en œuvre par le demandeur principal mais par une entité africaine liée, qui n'avait pas été citée au départ en tant qu'entité demandeuse.

Le comité d'évaluation a néanmoins accepté la demande, alors même que le demandeur principal n'était pas directement responsable de la gestion de l'action et que le critère d'éligibilité n'était donc pas rempli. De plus, la Commission a étendu le contrat à l'entité africaine et, ce faisant, autorisé une modification de la demande initiale, ce qui n'est pas prévu par la réglementation. Nous avons par conséquent considéré que l'issue de la procédure d'octroi était faussée, et que les dépenses déclarées étaient inéligibles à un financement de l'UE.

Déclaration de dépenses inéligibles

DG NEAR

Nous avons contrôlé l'apurement d'une opération d'un montant de 3,79 millions d'euros relevant d'une *convention de délégation en gestion indirecte* financée par une facilité d'investissement pour le voisinage. Cette opération concernait un projet mis en œuvre par une agence de développement, qui visait à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles en Palestine* afin de soutenir sa transition vers une économie «verte».

Le projet en question a été financé au titre d'une mesure associant une facilité de prêt dotée d'un budget total de 35,7 millions d'euros (auquel l'UE contribuait à hauteur de 10,7 millions d'euros) et une composante incitative de 5 millions d'euros, intégralement financée par l'Union. Ladite composante incitative permettait aux petites et moyennes entreprises (PME) de bénéficier de subventions en faveur de projets écologiques dans les domaines de l'*efficacité énergétique*, des énergies renouvelables et de la lutte antipollution. Il était prévu que les subventions soient versées aux bénéficiaires finals par l'intermédiaire d'une banque partenaire.

Au second semestre 2020, l'agence de développement a fait savoir à la Commission qu'elle avait approuvé une subvention de 190 500 euros en faveur d'un bénéficiaire final sur la base des informations fournies par la banque partenaire qui lui avait fait une offre de prêt. Or, le bénéficiaire n'a jamais accepté le financement proposé et n'a pas mis le projet en œuvre.

Fin 2021, l'agence de développement faisait toujours état, dans ses rapports d'avancement à la Commission, d'un financement du projet, alors que celui-ci n'avait jamais été mis en œuvre. Sur la base des informations financières communiquées par l'agence de développement, la Commission a considéré les dépenses du projet comme effectuées. Ni l'une ni l'autre n'avaient opéré de contrôles sur ces informations financières. Ceux-ci auraient pu permettre de détecter la déclaration incorrecte de la banque.

*Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.

9.9. Nous avons également relevé 17 cas de non-respect des dispositions juridiques et financières (mais sans impact financier sur le budget de l'UE). Il s'agissait, par exemple, de procédures obligatoires non suivies, d'éléments probants insuffisants, d'une répartition peu claire des coûts et de l'absence de piste d'audit. L'*encadré 9.2* donne un exemple d'erreur que nous n'avons pas quantifiée.

Encadré 9.2

Non-réalisation de l'évaluation obligatoire des risques

DG NEAR

Nous avons contrôlé le paiement final en faveur d'un projet qui visait à fournir des équipements de communication à une autorité gouvernementale du pays bénéficiaire et à les installer. Le marché de fourniture, d'un montant total de 255 492 euros, a été signé avec un fournisseur local. Lors de la signature, la Commission a versé un préfinancement de 102 197 euros, soit 40 % du prix convenu.

Le manuel de procédures impose à la Commission de procéder à des évaluations des risques afin de garantir que le versement des préfinancements compris entre 60 000 à 300 000 euros ne soit effectué en l'absence de garantie bancaire que si le risque est jugé faible. En l'occurrence, une évaluation des risques était requise, puisque le préfinancement s'élevait à 102 197 euros. La Commission a pourtant effectué le paiement sans réaliser d'analyse des risques et sans avoir obtenu de garantie bancaire.

9.10. Nous avons relevé deux domaines de dépenses dans lesquels des conditions de paiement particulières font que les opérations sont généralement moins exposées aux erreurs. Il s'agit i) de l'appui budgétaire et ii) des projets mis en œuvre par des organisations internationales selon l'*approche dite «notionnelle»*. En 2022, nous avons contrôlé trois opérations d'appui budgétaire et cinq opérations relevant de l'approche notionnelle.

9.11. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Les paiements relatifs à l'appui budgétaire imputés au budget général de l'UE en 2022 se sont élevés à 1,7 milliard d'euros. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions régissant les paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur des pays partenaires et si elle s'était assurée du respect, par ces derniers, des conditions d'éligibilité (comme la réalisation de progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques). Notre audit de la régularité s'arrête avec le versement, par la Commission, de l'aide au pays bénéficiaire, car ces fonds se mêlent ensuite aux ressources budgétaires propres de ce dernier.

9.12. Selon l’approche notionnelle, quand les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d’autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les dépenses sont conformes aux règles fixées par l’UE en matière d’éligibilité dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l’Union. Nous avons tenu compte de cette approche dans nos vérifications de détail. En 2022, les paiements en faveur d’organisations internationales imputés au budget général de l’UE se sont élevés à 4,7 milliards d’euros. Nous ne sommes pas en mesure de préciser la part de ce montant concernée par l’approche notionnelle, étant donné qu’elle ne fait pas l’objet d’un suivi distinct par la Commission. Nous avons détecté cinq *erreurs non quantifiables* dans les opérations relevant de l’approche notionnelle.

9.13. L’examen de la régularité de ces opérations nous a également permis de mettre au jour des exemples de contrôles efficaces réalisés par la Commission. L’un d’entre eux est présenté dans l’[encadré 9.3](#).

Encadré 9.3

Des dépenses inéligibles relevées dans le rapport de vérification

DG NEAR

La Commission a financé, au moyen d’une convention de subvention, une action dotée d’un budget de 210 millions d’euros destinée à améliorer les services de santé dispensés aux réfugiés dans leur pays d’accueil.

Lorsque nous avons audité les dépenses déclarées au titre de cette convention de subvention, nous avons constaté que la Commission avait, à juste titre, rejeté un montant de 2,27 millions d’euros, soit 6,67 % d’une facture de 34 millions d’euros, à la suite de sa vérification des dépenses. Les dépenses inéligibles concernaient, en particulier, le recours à des procédures de marché incorrectes pour l’achat de services, ainsi que l’inclusion de dépenses de TVA inéligibles dans les coûts déclarés.

9.14. Comme les années précédentes, certaines organisations internationales ont tardé à nous faire parvenir la documentation requise, retard qui s’est répercuté sur l’exécution de nos travaux. Ces organisations n’ont accordé qu’un accès limité aux documents (par exemple en lecture seule), ce qui a entravé la planification, la mise en œuvre et le contrôle qualité de notre audit. Ces difficultés ont persisté malgré les efforts de la Commission, qui a tenté d’y remédier en entretenant un dialogue permanent avec les organisations internationales concernées.

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

9.15. Nous nous sommes rendus dans quatre délégations de l'UE dans des pays tiers (la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Rwanda et la Serbie) et examiné leurs systèmes de contrôle interne afin de déterminer:

- a) si les délégations élaboraient leurs plans annuels d'audit et de vérification conformément à la méthodologie pertinente;
- b) si elles procédaient à des évaluations des risques pour les projets conformément aux lignes directrices applicables;
- c) si elles sous-traitaient les audits et les vérifications de dépenses en temps utile, et comment elles en assuraient la gestion;
- d) si elles réalisaient un suivi des résultats de ces audits et vérifications de dépenses;
- e) comment elles donnaient suite aux constatations critiques.

9.16. Nous avons également évalué le niveau de sensibilisation des agents des délégations dans les domaines de la prévention de la fraude, de l'éthique et de l'intégrité. Nous avons plus particulièrement cherché à savoir:

- a) si les agents des délégations connaissaient les obligations qui leur incombent en cas de fraude présumée;
- b) s'ils suivaient régulièrement des formations appropriées dans ces domaines;
- c) à quelle fréquence ces formations étaient organisées et qui était tenu d'y participer.

9.17. Nous avons relevé des insuffisances dans le fonctionnement des éléments des systèmes de contrôle interne que nous avons examinés. Celles-ci concernaient les vérifications de dépenses, les formations en matière de prévention de la fraude et le système informatique OPSYS de la Commission. L'**encadré 9.4** en fournit des exemples.

Encadré 9.4

Réception du rapport de vérification des dépenses après versement du paiement final

DG NEAR

La Commission impose généralement aux bénéficiaires de subventions d'engager un contractant pour vérifier leurs dépenses effectives et élaborer des rapports de vérification des dépenses, qu'ils doivent soumettre à la délégation de l'UE pour pouvoir recevoir des préfinancements supplémentaires ou les paiements finals. L'une des délégations de l'UE que nous avons contrôlées a engagé des contractants directement pour vérifier les dépenses des bénéficiaires.

Nous avons examiné trois des rapports de vérification des dépenses reçus par cette délégation de l'UE. Dans l'un des cas, afin de respecter le délai fixé dans la convention de subvention, la délégation de l'UE avait versé le paiement final au bénéficiaire avant de recevoir le rapport.

Des agents des délégations n'ont suivi aucune formation sur la prévention de la fraude au cours des cinq dernières années

DG NEAR et DG INTPA

Dans le cadre de nos visites, nous nous sommes entretenus avec quatre agents sélectionnés par chacune des quatre délégations de l'UE auprès desquelles nous nous sommes rendus. Nous avons constaté qu'un agent de l'une des délégations et deux d'une autre n'avaient participé à aucune formation sur la prévention de la fraude au cours des cinq dernières années.

Le système d'information OPSYS n'est pas pleinement opérationnel

Il y a plusieurs années, la DG INTPA, la DG NEAR et le FPI ont lancé un programme de gestion de l'information et de transformation numérique à grande échelle, OPSYS, afin de gérer l'ensemble des interventions mises en œuvre dans le cadre de l'action extérieure de l'UE.

Durant nos visites dans des délégations de l'UE, des agents ont signalé des problèmes liés à OPSYS qui avaient entraîné des retards, des perturbations du bon fonctionnement de leur délégation et une augmentation de la consommation de ressources.

Dans son rapport annuel d'activités (RAA), la DG NEAR a fait état de difficultés dans la mise en œuvre d'OPSYS, soulignant que le nouvel outil informatique n'était pas toujours stable, qu'il ne répondait pas aux attentes des utilisateurs et que les équipes d'appui de la DG INTPA et de la direction générale de l'informatique (DIGIT) devaient intervenir fréquemment. De ce fait, les données risquent de ne pas être fiables et les informations de gestion, d'être incomplètes.

Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

RAA de la DG NEAR

9.18. Nous avons examiné le RAA de la DG NEAR pour l'exercice 2022. Nous avons plus particulièrement cherché à déterminer si cette DG avait présenté les informations sur la régularité dans son RAA conformément aux instructions de la Commission, et systématiquement appliqué la méthode d'estimation des corrections et recouvrements futurs.

9.19. Conformément aux instructions diffusées par la direction générale du budget (DG BUDG) de la Commission concernant l'élaboration des RAA, les différentes directions générales estiment le risque au moment du paiement à partir des données en leur possession. Pour calculer le risque au moment de la clôture, elles appliquent au risque au moment du paiement un taux de *capacité de correction* correspondant à la moyenne historique des recouvrements et des corrections, fourni par la DG BUDG et ajusté par les directions générales le cas échéant. Le risque au moment de la clôture est un indicateur majeur de l'*efficacité* du contrôle interne d'une direction générale.

9.20. Cependant, le risque au moment de la clôture dont la DG NEAR fait état dans son RAA repose sur une étude, appelée «étude sur le *taux d'erreur résiduel (TER)*», réalisée par un contractant externe pour le compte de cette DG. Cette étude vise à estimer le taux des erreurs que tous les contrôles de gestion de la DG NEAR en matière de prévention, de détection et de correction n'avaient pas permis de relever dans l'ensemble de son domaine de compétence, et de pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité de ces contrôles. Elle constitue un élément primordial à l'appui de la *déclaration d'assurance* du directeur général et elle vient enrichir les informations sur la régularité concernant l'action extérieure fournies dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

9.21. L'étude sur le TER ne constitue ni une *mission d'assurance* ni un audit. Nos précédents rapports annuels³ ont déjà fait état de limitations inhérentes à cette étude, susceptibles de contribuer à la sous-évaluation du TER. Les années précédentes, nous avons plus particulièrement fait observer que le contractant se fiait parfois entièrement aux résultats des travaux de contrôle antérieurs. Lorsque les contrôles antérieurs ont été réalisés dans le cadre de l'*accord-cadre financier et administratif* (ACFA) conclu entre la Commission européenne et les Nations unies, le contractant n'est pas toujours en mesure d'effectuer des vérifications de détail supplémentaires, cet accord limitant les droits de contrôle de la Commission.

9.22. Pour 2022, d'après l'étude sur le TER, le TER global de la DG NEAR (appelé «taux d'erreur global (dérivé pour la DG)» dans le RAA) est estimé à 1,00 %, un taux par conséquent inférieur au *seuil de signification* de 2 % de la Commission. L'échantillon utilisé pour déterminer le TER se composait de 256 opérations relatives à des contrats clôturés pendant la période de référence (c'est-à-dire entre septembre 2021 et août 2022). L'étude sur le TER comprend également une estimation du taux d'erreur résiduel pour les subventions en *gestion directe*. Toutefois, ce taux n'est pas pris en compte dans le calcul du TER global de la DG NEAR.

9.23. Le TER global étant de 1,00 %, le directeur général de la DG NEAR a déclaré que l'exposition financière de la DG était inférieure au seuil de signification, qui est de 2 %. Comme nous ne disposons pas d'un échantillon représentatif qui nous aurait permis d'estimer un taux d'erreur pour la rubrique 6 «Voisinage et le monde» du CFP, nous ne sommes pas en mesure de vérifier cette déclaration sur la base des résultats de nos travaux d'audit.

9.24. Sur la base du TER global, la DG NEAR a établi que le risque estimatif au moment de la clôture s'élevait à 44 millions d'euros. Elle est ensuite partie de ce montant pour déterminer rétroactivement le risque estimatif au moment du paiement. Pour ce faire, elle a tenu compte des corrections futures estimatives résultant des ordres de recouvrement des paiements indus que les contrôles *ex post* de la DG NEAR ont permis de mettre en évidence⁴. Selon les estimations de la DG NEAR, ces futures corrections s'élèveraient à 4,2 millions d'euros⁵. D'après ses

³ Rapports annuels 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021.

⁴ RAA 2022 de la DG NEAR, note de bas de page 6 de l'annexe 9.

⁵ Ibidem.

calculs, le risque au moment du paiement pour les dépenses 2022 s'élèverait donc à 46,99 millions d'euros (0,91 %).

9.25. Nous avons également constaté que le chiffre de la capacité de correction pour 2022 de la DG NEAR avait été surestimé en raison d'erreurs non détectées, en l'occurrence la prise en compte dans le calcul des ordres de recouvrement portant sur des préfinancements non dépensés. Notre audit de 11 ordres de recouvrement a révélé que trois d'entre eux, d'une valeur totale de 0,7 million d'euros, étaient incorrects.

RAA de la DG INTPA

9.26. Nos travaux relatifs au RAA 2022 de la DG INTPA sont présentés de manière détaillée dans notre rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED).

Conclusion et recommandations

Conclusion

9.27. Notre examen des opérations et des systèmes a mis en lumière quatre aspects perfectibles. Nous n'avons pas contrôlé suffisamment d'opérations pour estimer le niveau d'erreur pour cette rubrique du CFP (voir point [9.7](#)), mais nos résultats d'audit indiquent qu'il s'agit d'un domaine à haut risque. Les résultats des tests sur les opérations seront utilisés pour l'établissement de notre déclaration d'assurance.

Recommandations

9.28. L'[annexe 9.2](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi des trois recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2019. La Commission a intégralement mis en œuvre deux recommandations, tandis que la troisième n'a pas été mise en œuvre du tout.

9.29. Nous estimons mise en œuvre la recommandation n° 1, qui invitait la Commission à indiquer dans le RAA de la DG NEAR, à partir de 2020, les limites de l'étude sur le TER. Cette appréciation s'appuie sur notre évaluation selon laquelle ces limites ont été indiquées dans tous les RAA de la DG NEAR depuis 2020.

9.30. Nous estimons mise en œuvre la recommandation n° 3, qui invitait les DG NEAR, DEVCO, ECHO et CLIMA ainsi que le FPI à renforcer leurs contrôles grâce à la détection et à la prévention des erreurs récurrentes. Ces services ont renforcé leurs contrôles et ont pris des mesures afin de prévenir les erreurs récurrentes. Ils ont ainsi, par exemple, publié de nouvelles orientations à l'intention de leur personnel, augmenté le nombre d'activités de formation et de sensibilisation, tant pour leurs agents que pour les bénéficiaires, et renforcé le suivi et les contrôles financiers.

9.31. Nous avons également examiné les recommandations formulées dans les rapports annuels relatifs à 2020 et à 2021 qui appelaient une action immédiate ou avaient un délai de mise en œuvre en 2022. La Commission a intégralement mis en œuvre deux recommandations, tandis qu'une a été mise en œuvre à pratiquement tous égards et une autre, à certains égards ([annexe 9.2](#)).

9.32. Nous estimons que la recommandation n° 2 de notre rapport annuel relatif à 2020, qui invitait la DG ECHO à établir une procédure garantissant que les organisations partenaires fondent leur répartition des coûts partagés sur les dépenses réellement supportées, a été mise en œuvre⁶.

9.33. Nous estimons que la recommandation n° 3 de notre rapport annuel relatif à 2020, qui invitait la DG NEAR à prévoir l'obligation, pour le contractant chargé de l'étude sur le TER, de signaler à la Commission toute fraude présumée au détriment du budget de l'UE, détectée lors des travaux qu'il réalise dans le cadre de l'étude, a été mise en œuvre. La méthodologie relative au TER de la DG NEAR comporte une nouvelle procédure que le contractant doit suivre pour signaler les cas de fraude présumée ainsi que d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels présumés.

9.34. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2022, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 9.1 – Empêcher la modification irrégulière des propositions au stade de la conclusion du contrat

Renforcer les contrôles afin d'empêcher la modification irrégulière des propositions au stade de la conclusion du contrat lorsque les subventions sont octroyées sur la base d'un appel à propositions.

Quand? D'ici juin 2024.

Recommandation n° 9.2 – Veiller à ce que les agents procèdent à une évaluation des risques avant le versement de préfinancements en l'absence de garantie bancaire

Procéder aux évaluations des risques prévues par le manuel de procédures afin de garantir que le versement des préfinancements compris entre 60 000 et 300 000 euros ne soit effectué en l'absence de garantie bancaire que si le risque est jugé faible.

Quand? D'ici fin 2024.

⁶ Rapport annuel relatif à 2021, point 8.32.

Recommandation n° 9.3 – Définir un calendrier approprié à respecter par les contractants engagés directement pour les vérifications de dépenses

Pour les conventions de subvention, définir un calendrier approprié de sorte que les contractants aient remis leurs rapports de vérification des dépenses avant le traitement des paiements ou l'apurement des dépenses.

Quand? D'ici fin 2025.

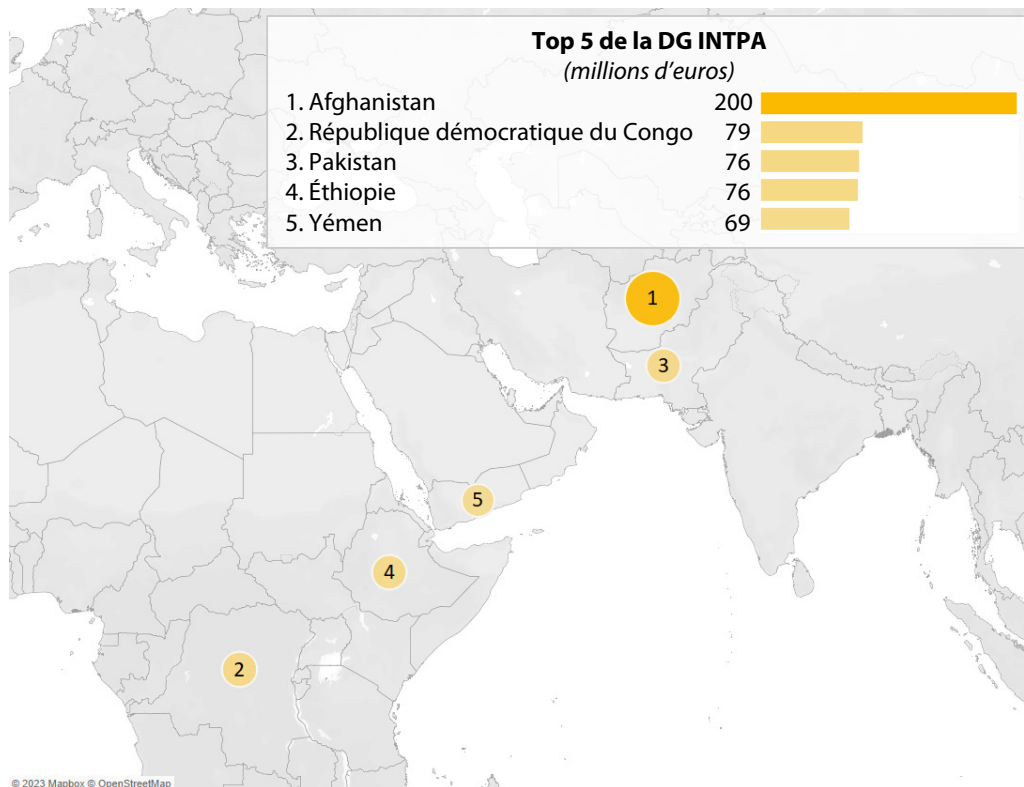
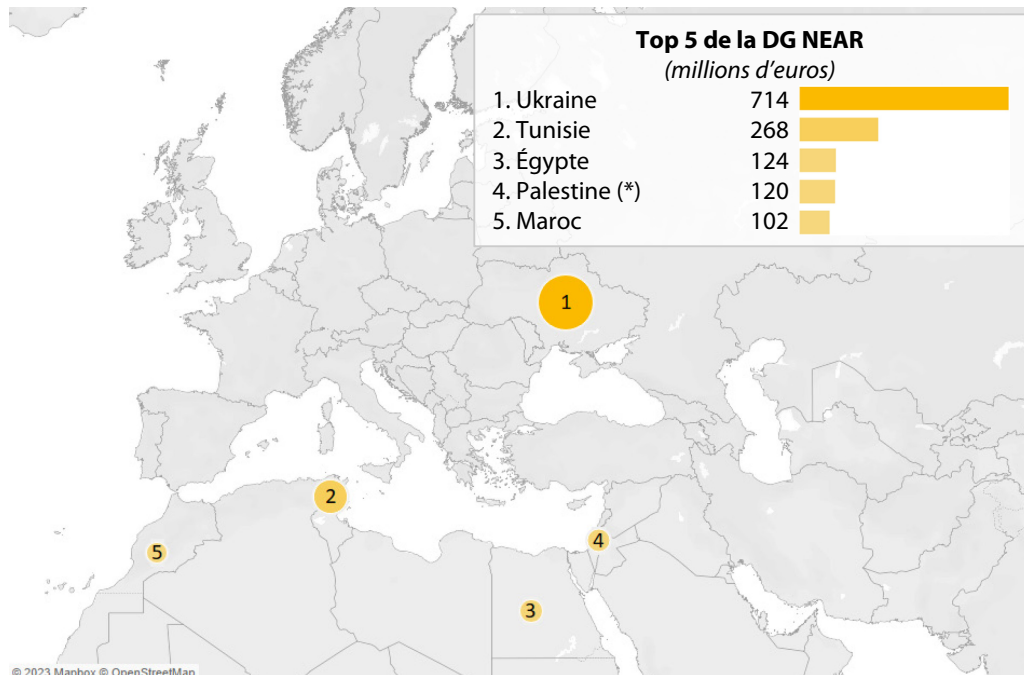
Recommandation n° 9.4 – Améliorer les contrôles afin d'exclure du calcul de la capacité de correction les ordres de recouvrement portant sur des préfinancements non dépensés

Améliorer les contrôles afin d'exclure du calcul de la capacité de correction de la DG NEAR les ordres de recouvrement portant sur des préfinancements non dépensés.

Quand? À compter du rapport annuel d'activités 2023.

Annexes

Annexe 9.1 – Paiements de la DG NEAR et de la DG INTPA, par délégation








(*) Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.



Source: Créé par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Annexe 9.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Voisinage et le monde»

Degré de mise en œuvre:  intégralement  à pratiquement tous égards  à certains égards  non mise en œuvre

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2019	<p>Nous recommandons à la DG NEAR:</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>d'indiquer dans [son RAA], à partir de 2020, les limites de l'étude sur le TER.</p> <p>Quand? Avant que le prochain RAA ne soit publié au premier trimestre 2021.</p>		
	<p>Nous recommandons à la DG NEAR:</p> <p>Recommandation n° 2:</p> <p>de relever le degré de confiance [qu'elle] utilise pour le calcul du taux relatif aux subventions au même niveau que celui appliqué au reste de la population retenue dans l'étude sur le TER, afin de mieux rendre compte du risque plus élevé qui caractérise les subventions en gestion directe.</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>		La DG NEAR n'a pas accepté cette recommandation.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
	<p>Nous recommandons aux DG NEAR, DEVCO, ECHO et CLIMA ainsi qu'au FPI:</p> <p>Recommandation n° 3:</p> <p>de renforcer les contrôles grâce à la détection et à la prévention des erreurs récurrentes (par exemple, l'absence de système d'enregistrement du temps de travail et l'imputation de TVA non éligible à des projets financés par l'UE).</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>		
2020	<p>Nous recommandons à la Commission:</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>de prendre des mesures pour que les organisations internationales offrent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité – pas seulement en lecture seule – aux documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE.</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>		La Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales au sujet de notre accès aux documents. Des organisations des Nations unies telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) continuent d'offrir un accès en lecture seule aux pièces justificatives ou ne donnent pas accès à l'ensemble des pièces justificatives demandées.
	<p>Nous recommandons à la DG ECHO:</p> <p>Recommandation n° 2:</p> <p>d'établir une procédure garantissant que les organisations partenaires fondent leur répartition des coûts partagés sur les dépenses réellement encourues.</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>		

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
	<p>Nous recommandons à la DG NEAR:</p> <p>Recommandation n° 3:</p> <p>de prévoir l'obligation, pour le contractant chargé de l'étude sur le TER, de signaler à la Commission toute fraude présumée au détriment du budget de l'UE, détectée lors des travaux qu'il réalise dans le cadre de l'étude.</p> <p>Quand? D'ici fin 2022.</p>		
2021	<p>Nous recommandons à la DG NEAR:</p> <p>Recommandation n° 3:</p> <p>de faire état, dans le rapport annuel d'activités 2022 et dans les suivants, du type et de la valeur des contrats exclus de la population retenue pour l'étude sur le TER.</p> <p>Quand? Lors de l'établissement du rapport annuel d'activités 2022.</p>		Le rapport annuel d'activités 2022 de la DG NEAR contient des informations sur le type de contrats exclus de la population retenue pour déterminer le TER. La valeur de ces contrats n'est toutefois pas mentionnée.

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 10

Administration publique européenne

Table des matières

	Points
Introduction	10.1. - 10.2.
Brève description	10.3.
Étendue et approche de l’audit	10.4. - 10.5.
Régularité des opérations	10.6. - 10.15.
Observations relatives aux opérations examinées	10.7. - 10.14.
Parlement européen	10.8. - 10.12.
Commission européenne	10.13.
Service européen pour l’action extérieure	10.14.
Observations sur les systèmes de contrôle et de surveillance	10.15.
Rapports annuels d’activités et autres dispositions en matière de gouvernance	10.16.
Conclusion et recommandations	10.17. - 10.19.
Conclusion	10.17.
Recommandations	10.18. - 10.19.
Annexe	
Annexe 10.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour l’Administration publique européenne	

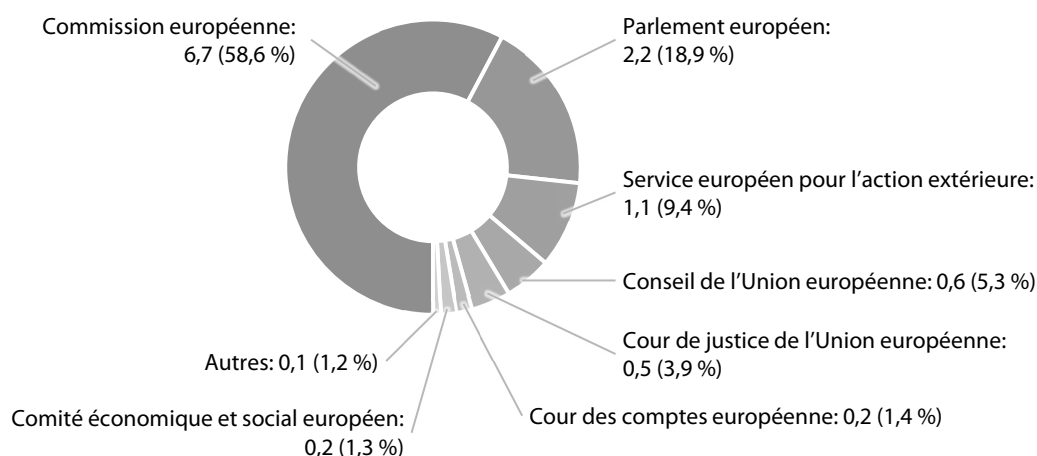
Introduction

10.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 7 «Administration publique européenne» du CFP. La **figure 10.1** donne un aperçu des dépenses effectuées en 2022 par les institutions et organes de l'UE au titre de cette rubrique.

Figure 10.1 – Paiements et population examinée

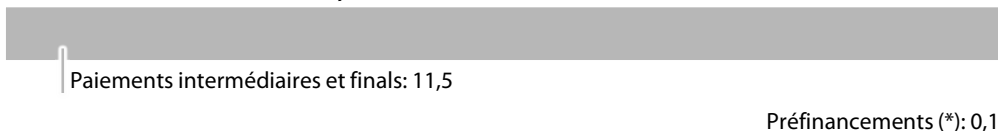


Paiements de 2022 ventilés par institution



Population examinée pour 2022 par rapport aux paiements

Paiements de 2022 – total: 11,6



Population examinée pour 2022 – total: 11,5



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (voir **annexe 1.1**, point 18).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2022.

10.2. Nous établissons des rapports séparés sur les agences et autres entités de l'UE, ainsi que sur les Écoles européennes. Nos rapports annuels spécifiques sur ces organismes sont disponibles sur notre [site internet](#). Notre mandat ne couvre pas l'audit financier de la Banque centrale européenne.

Brève description

10.3. Les dépenses de fonctionnement comprennent les dépenses relatives aux ressources humaines, y compris les pensions, qui ont représenté environ 70 % du total en 2022, ainsi que celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information. Depuis de nombreuses années, nos travaux montrent que, dans l'ensemble, ces dépenses présentent un risque faible.

Étendue et approche de l'audit

10.4. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné pour l'exercice 2022:

- a) un échantillon statistiquement représentatif de 60 *opérations* couvrant tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Nous avons sélectionné des opérations réalisées par chaque institution et chaque organe de l'UE. Notre objectif était d'estimer le niveau d'*erreur* pour cette rubrique du CFP et de contribuer à la *déclaration d'assurance*;
- b) les systèmes de contrôle et de surveillance de la Cour de justice, notamment la mise en œuvre des normes de contrôle interne, la gestion des risques et le fonctionnement des contrôles clés définis dans le *règlement financier*, y compris les contrôles *ex ante* et *ex post* des paiements;
- c) les informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités* de l'ensemble des institutions et organes de l'UE, dont ceux des directions générales et offices de la Commission européenne chargés principalement des dépenses de fonctionnement¹, informations qui sont ensuite reprises dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*.

10.5. Nos propres dépenses font l'objet d'un audit par un cabinet externe² Les résultats de l'audit relatif à nos états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 2022 sont exposés au point **10.7**.

¹ La DG Ressources humaines et sécurité, l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels, les Offices pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles et à Luxembourg, ainsi que la DG Informatique.

² ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Régularité des opérations

10.6. Sur les 60 opérations examinées, 14 (23 %) comportaient des erreurs. Sur la base des cinq erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur est inférieur au *seuil de signification*.

Observations relatives aux opérations examinées

10.7. Nos observations, détaillées dans les points qui suivent, concernent le Parlement européen, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure. Nous n'avons décelé aucun problème particulier concernant le Conseil de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur européen ou le Contrôleur européen de la protection des données. Notre propre auditeur externe n'a fait état d'aucun problème particulier à l'issue de ses travaux.

Parlement européen

10.8. Sur les 13 opérations de l'échantillon relatif au Parlement européen, trois étaient liées à des paiements en faveur de groupes politiques de ce dernier et une concernait un paiement au bénéfice d'une fondation politique européenne. Nous avons examiné des échantillons des dépenses déclarées par chaque groupe et fondation politique sélectionnés et liées à ces paiements. Pour trois de ces quatre opérations, nous avons mis au jour des *erreurs quantifiables* dans plus d'un tiers des dépenses de l'échantillon (voir points [10.9](#), [10.10](#) et [10.12](#)).

10.9. Nous avons constaté que les dispositions relatives à la *passation de marchés publics* figurant dans les règles internes du Parlement européen³ concernant la gestion des *crédits* par les groupes politiques de l'institution ne sont toujours pas conformes au règlement financier. En effet, ce dernier dispose que les *procédures* relatives aux marchés de valeur élevée (marchés d'un montant supérieur à 139 000 euros) doivent être *ouvertes* ou *restreintes*. Cependant, les règles internes adoptées par le Bureau du Parlement européen et auxquelles ces groupes doivent se conformer, exigent le recours à des *procédures négociées*. Ces règles limitent la concurrence, car elles permettent la présélection des soumissionnaires potentiels pour les marchés de valeur

³ Réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, telle que modifiée en dernier lieu le 4 juillet 2022.

élevée et n'exigent pas la publication d'un avis de marché. Dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2021⁴, nous avons recommandé à l'administration du Parlement européen de revoir ses orientations concernant l'application des règles en matière de marchés publics par les groupes politiques. Nous lui avons également recommandé de proposer une révision de ces règles au Bureau du Parlement, afin qu'elles soient mieux alignées sur le règlement financier. La mise en œuvre de ces recommandations doit être achevée pour la fin 2023.

10.10. Nous avons également observé que:

- a) deux des trois groupes politiques n'ont pas pleinement respecté les dispositions relatives à la passation de marchés publics figurant dans les règles internes du Parlement européen concernant la gestion des crédits⁵. En effet, ils n'ont pas cherché à obtenir suffisamment d'offres. Nous avons attiré l'attention sur cette question dans notre rapport relatif à 2021;
- b) pour deux des dépenses de l'échantillon, l'un des groupes politiques n'avait pas conclu de contrat valable avec le prestataire de service. Nous n'avons donc pas pu vérifier si les conditions contractuelles étaient remplies ou si les montants versés étaient justifiés;
- c) l'un des groupes politiques a déclaré la *TVA récupérable* pour certains de ses achats éligibles, mais ne l'a pas récupérée par la suite, ce qui a entraîné une perte pour le budget de l'UE. Concernant le remboursement de frais de voyage des membres du personnel, ce même groupe a opté pour un montant forfaitaire qui était supérieur aux coûts réels. En outre, nous estimons que le groupe a payé pour des services et remboursé des dépenses qui n'étaient pas explicitement mentionnés dans le contrat signé.

10.11. Par ailleurs, nous avons relevé des cas de non-respect des procédures de passation de marchés par des groupes politiques, mais sans impact financier direct sur le budget de l'UE. En l'occurrence, les groupes politiques concernés n'ont pas documenté de façon appropriée leurs critères d'attribution des marchés, n'ont pas élaboré de rapports d'évaluation pour justifier la décision d'attribution ou ont appliqué des critères de sélection discriminatoires qui pourraient avoir limité la concurrence. Globalement, nos travaux d'audit ont permis de mettre en évidence d'importantes

⁴ Voir [rapport annuel 2021](#), point 9.8 et recommandation 9.1.

⁵ Réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, telle que modifiée en dernier lieu le 4 juillet 2022.

faiblesses dans les procédures de marchés appliquées par les groupes politiques dans le cadre des opérations que nous avons examinées.

10.12. Nous avons fait état d'une erreur quantifiable concernant le paiement en faveur d'une fondation politique européenne. Une facture a été déclarée et remboursée deux fois par la fondation, ce qui est révélateur d'une faiblesse du système de contrôle interne, et certains des services acquis n'étaient pas couverts par un contrat valide avec un prestataire de services.

Commission européenne

10.13. Nous n'avons relevé aucune erreur quantifiable dans les paiements de la Commission, mais les dossiers de pension pour deux des huit versements d'une pension que nous avons contrôlés ne contenaient pas de certificat de vie récent. Un certificat de vie est nécessaire pour attester que les droits à pension et à d'autres allocations subsistent. La Commission a obtenu les certificats en question après notre audit.

Service européen pour l'action extérieure

10.14. Nous avons relevé deux erreurs quantifiables dans des paiements effectués par le Service européen pour l'action extérieure. L'une concernait l'absence de contrat valable pour des services de sécurité acquis par une délégation de l'UE. L'autre concernait des allocations pour enfant à charge perçues par ailleurs par un membre du personnel, mais non déduites de son traitement. L'an dernier, nous avons relevé des erreurs similaires concernant les allocations familiales versées par la Commission⁶ ainsi que l'absence de contrat valable pour des services acquis par une autre délégation de l'UE.

Observations sur les systèmes de contrôle et de surveillance

10.15. Nous n'avons décelé aucun problème important en ce qui concerne les systèmes de contrôle et de surveillance examinés à la Cour de justice (voir point [10.7](#)).

⁶ Voir [rapport annuel relatif à 2021](#), point 9.11.

Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

10.16. Les rapports annuels d'activités que nous avons examinés ne font pas état de niveaux d'erreur significatifs, ce qui concorde avec nos constatations d'audit (voir point [10.6](#)).

Conclusion et recommandations

Conclusion

10.17. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur pour les dépenses relevant de la rubrique «Administration publique européenne» n'est pas significatif.

Recommandations

10.18. L'*annexe 10.1* présente les constatations résultant de notre examen de suivi des recommandations adressées au Comité économique et social européen dans notre rapport annuel 2019. Nous considérons que cette recommandation a été mise en œuvre à certains égards.

10.19. Sur la base de nos travaux d'audit, nous formulons la recommandation ci-après.

Recommandation n° 10.1 – Parlement européen


L'administration du Parlement européen devrait renforcer son encadrement de l'utilisation des crédits budgétaires par les groupes politiques européens et proposer au Bureau du Parlement des mesures exigeant de ces derniers qu'ils appliquent pleinement les règles internes et garantissant le respect des procédures de passation de marchés (voir points *10.10* et *10.11*).

Quand? D'ici à la fin de 2024.

Annexe

Annexe 10.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour l'Administration publique européenne

Degré de mise en œuvre:  intégralement;  à pratiquement tous égards;  à certains égards;  non mise en œuvre.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2019	<p>Nous formulons la recommandation ci-après.</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>Le Comité économique et social européen devrait mettre en œuvre une politique de gestion des fonctions sensibles, en se fondant sur une évaluation complète des risques permettant d'établir des contrôles d'atténuation appropriés au regard de la taille du Comité et de la nature de ses travaux.</p>		Depuis, le Comité a pris des mesures et prévoit d'actualiser sa politique de mobilité du personnel.

Source: [Rapport annuel relatif à l'exercice 2019](#).

Chapitre 11

Facilité pour la reprise et la résilience

Table des matières

	Points
Introduction	1.1. - 1.18.
Brève description	1.2. - 1.15.
Objectifs de la politique	1.2. - 1.3.
Cadre de gestion et de contrôle de la FRR	1.4. - 1.15.
Étendue et approche de l'audit	1.16. - 1.18.
Régularité des opérations	1.19. - 1.37.
Le modèle de dépenses de la FRR impose d'adapter l'étendue de l'audit	1.20. - 1.21.
Réalisation non satisfaisante des jalons et des cibles	1.22. - 1.23.
Mesures commençant avant la période d'éligibilité ou financement de dépenses budgétaires nationales récurrentes par la FRR	1.24. - 1.26.
Double financement	1.27. - 1.30.
Annulation d'une mesure	1.31. - 1.33.
Autres problèmes révélés lors de notre examen de la régularité des opérations	1.34. - 1.37.
Notre évaluation des systèmes de suivi et de contrôle sélectionnés	1.38. - 1.55.
Les évaluations <i>ex ante</i> de la Commission ne couvrent pas systématiquement le respect de toutes les conditions d'éligibilité	1.39. - 1.41.
Les audits <i>ex post</i> de la Commission relatifs aux jalons et aux cibles ne sont pas pleinement exploités	1.42. - 1.46.
Des faiblesses subsistent dans la mise en place et le fonctionnement des systèmes des États membres	1.47. - 1.55.

Les rapports annuels d'activités et le rapport annuel sur la gestion et la performance	1.56. - 1.62.
Conclusions et recommandations	1.63. - 1.65.
Conclusions	1.63. - 1.64.
Recommandations	1.65.
Annexes	
Annexe 1.1 – Approche et méthodologie d'audit	
Annexe 1.2 – Résultats de l'audit relatif à la régularité des opérations	
Annexe 1.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement	

Introduction

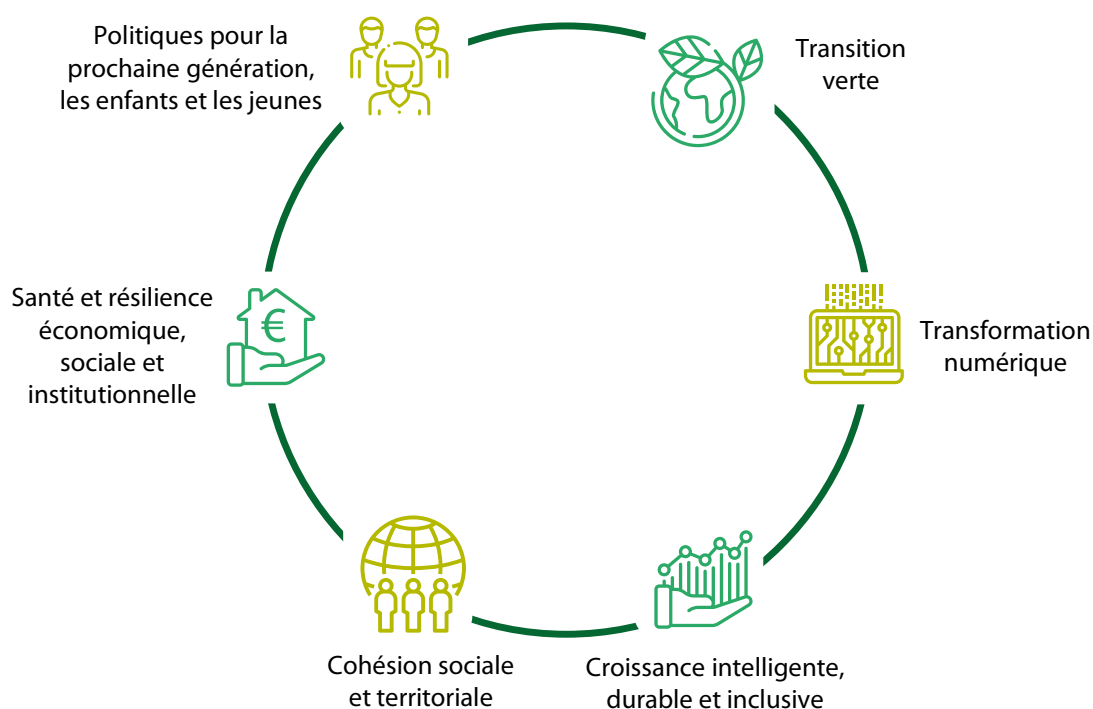
11.1. La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a été établie par le [règlement \(UE\) 2021/241](#) (le «règlement»), qui est entré en vigueur le 19 février 2021. Elle soutient des réformes et des projets d'investissement dans les États membres depuis le début de la pandémie, en février 2020, et continuera de le faire jusqu'au 31 décembre 2026. La FRR a été dotée d'une enveloppe de 723,8 milliards d'euros (à prix courants) sous forme de prêts (385,8 milliards d'euros) et de contributions non remboursables, en l'occurrence des *subventions* (338 milliards d'euros).

Brève description

Objectifs de la politique

11.2. L'objectif principal de la FRR est d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 et de rendre les économies des États membres plus résilientes et mieux préparées aux défis de demain, notamment en accélérant leurs transitions verte et numérique. Les États membres peuvent recourir à la FRR dans six domaines d'action (voir [figure 11.1](#)).

Figure 11.1 – Domaines d'action couverts par la FRR (six piliers)



Source: Cour des comptes européenne.

11.3. En mai 2022, la Commission a présenté le plan *REPowerEU*, qui constitue la réponse de l'UE aux perturbations mondiales du marché de l'énergie dues à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Ce plan vise avant tout à mettre un terme à la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles russes par la transformation du système énergétique de l'Union. En février 2023, le Parlement européen et le Conseil ont adopté des amendements au règlement établissant la FRR afin d'autoriser les États membres à inclure, dans leurs plans pour la reprise et la résilience, un «chapitre REPowerEU» spécifique comportant de nouvelles réformes et de nouveaux investissements lancés à partir du 1^{er} février 2022 qui contribuent aux objectifs de REPowerEU¹.

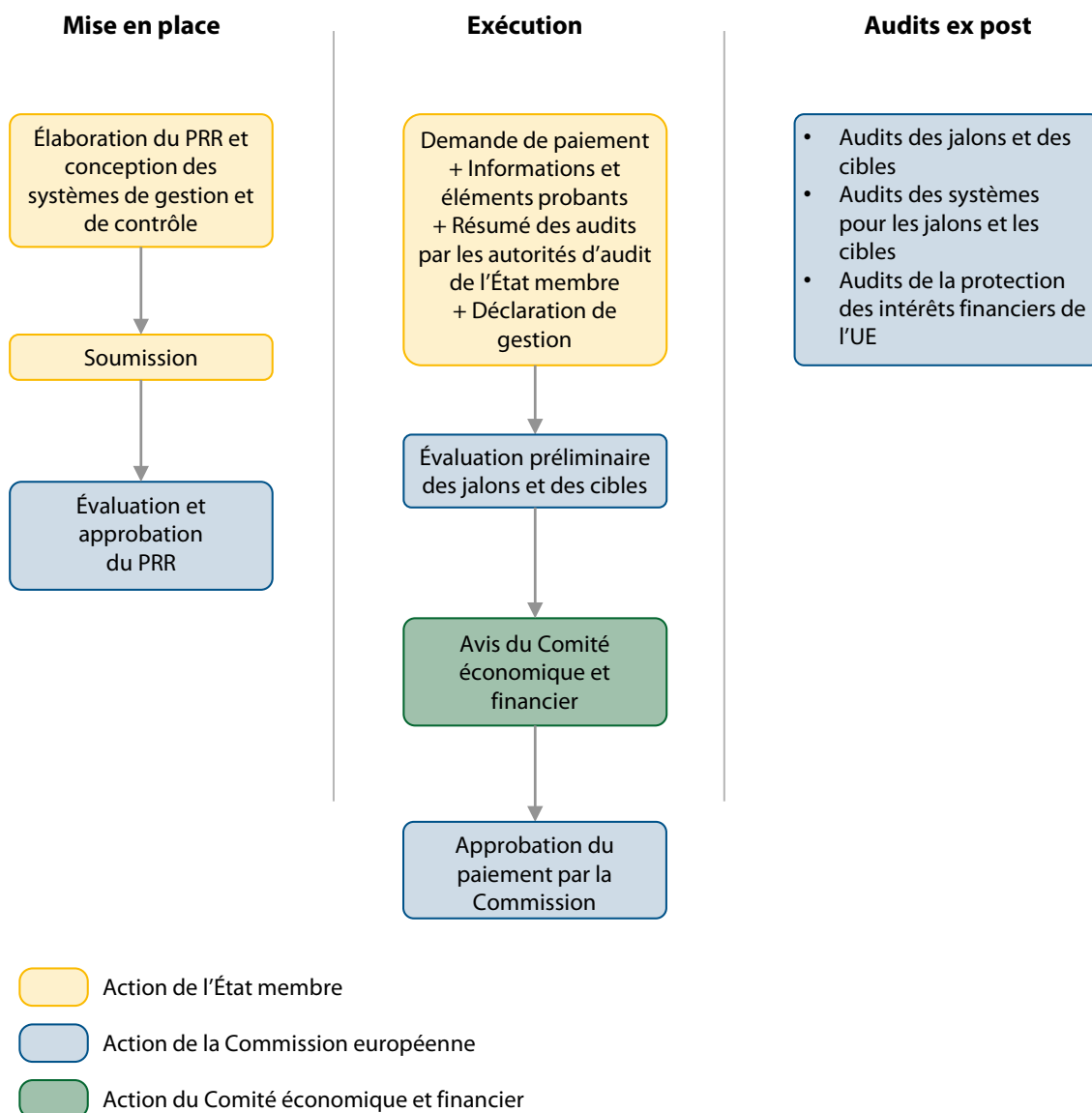
Cadre de gestion et de contrôle de la FRR

11.4. La FRR est mise en œuvre par la Commission en *gestion directe*. Dans ce type de gestion, la Commission est directement responsable de l'exécution d'un *programme*.

11.5. Le [règlement](#) définit les rôles et responsabilités de la Commission et des États membres dans la gestion et le contrôle de la FRR, lorsqu'il s'agit d'examiner les plans pour la reprise et la résilience (PRR) (la «mise en place»), d'approuver les demandes de paiement (l'«exécution») et d'effectuer des vérifications après paiement (les «audits *ex post*») (voir [figure 11.2](#)).

¹ [Règlement \(UE\) 2023/435](#).

Figure 11.2 – Cadre de gestion et de contrôle de la FRR



Source: Cour des comptes européenne.

Mise en place

11.6. Il a été demandé aux États membres d'élaborer un PRR et de concevoir des systèmes de gestion et de contrôle appropriés. Les PRR doivent comporter un ensemble cohérent de réformes et d'investissements publics (les « mesures ») groupés en composantes. Les États membres sont tenus de fixer des jalons et/ou des cibles pour chaque mesure et, dans le cas des cibles, de fournir des précisions sur la valeur de référence associée.

11.7. Ils doivent également mettre en place des systèmes permettant de recueillir des données sur les *destinataires finaux* des fonds et de garantir l'accès à ces données². Ils peuvent recourir à des systèmes nationaux de gestion et de contrôle existants, ou à d'autres systèmes utilisés à des fins connexes, tels que les systèmes servant à gérer d'autres fonds de l'UE. Les États membres peuvent aussi utiliser l'outil d'exploration de données et de calcul du risque de la Commission. Leurs PRR doivent donner des informations détaillées sur les différents organismes nationaux concernés.

11.8. Avant tout paiement, la Commission évalue la pertinence, l'*efficacité*, l'*efficience* et la cohérence des PRR soumis par les États membres. Cette évaluation porte aussi sur la vérification du caractère approprié des systèmes de contrôle de ces derniers, tels qu'ils sont détaillés dans leurs PRR. Le Conseil adopte l'évaluation positive des plans en question sur proposition de la Commission.

Exécution

11.9. Une fois que le Conseil a approuvé les PRR, les États membres peuvent demander un préfinancement pouvant aller jusqu'à 13 % de la contribution financière. Le préfinancement est ensuite apuré en étant proportionnellement déduit des paiements ultérieurs. À la fin de 2022, le Conseil avait approuvé les PRR des 27 États membres, dont 21 avaient perçu des préfinancements. Les États membres avaient soumis 27 demandes de paiement à la Commission, qui a ensuite effectué 14 paiements (un en 2021 et 13 en 2022) (voir [tableau 11.1](#)).

² Règlement (UE) 2021/241, article 22, paragraphe 2, point d).

**Tableau 11.1 – Subventions versées au titre de la FRR par État membre
(au 31 décembre 2022)**

(millions d'euros)

État membre	2021			2022		
	Préfinancement	Paielement	Apurement	Préfinancement	Paielement	Apurement
Belgique	770					
Bulgarie					1 369	
Tchéquie	915					
Danemark	202					
Allemagne	2 250					
Estonie	126					
Irlande						
Grèce	3 965				1 718	257
Espagne	9 037	10 000	1 494		12 000	1 793
France	5 118				7 400	1 106
Croatie	818				1 400	209
Italie	24 893				20 000	2 989
Chypre	157				85	13
Lettonie	237				201	30
Lituanie	289					
Luxembourg	12					
Hongrie						
Malte	41					
Pays-Bas						
Autriche	450					
Pologne						
Portugal	2 159				553	83
Roumanie	3 794				1 772	265
Slovénie	231					
Slovaquie	823				399	60
Finlande				271		
Suède						
Total	56 286	10 000	1 494	271	46 897	6 803

Source: Cour des comptes européenne.

11.10. Les États membres doivent accompagner chaque demande de paiement des éléments suivants:

- a) des informations et des éléments probants confirmant que les jalons et les cibles mentionnés dans les annexes à la décision d'exécution du Conseil ont été atteints de manière satisfaisante;
- b) un résumé des audits effectués par les autorités des États membres, y compris des détails sur les faiblesses décelées et toute mesure corrective prise³;
- c) une déclaration de gestion⁴ attestant que:
 - i) les fonds ont été utilisés aux fins prévues;
 - ii) les informations fournies avec la demande de paiement sont complètes, exactes et fiables;
 - iii) les systèmes de contrôle mis en place donnent l'assurance nécessaire que les fonds ont été gérés conformément à toutes les règles applicables, notamment celles visant à éviter les conflits d'intérêts et à prévenir les *fraudes*, la corruption et un double financement.

11.11. Les versements au titre de la FRR ne sont effectués que si l'État membre concerné a atteint de manière satisfaisante les jalons et les cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil portant approbation de son PRR. Autres exigences à prendre en considération: un État membre ne peut avoir renoncé à des jalons et à des cibles précédemment atteints de manière satisfaisante ni violer le principe consistant à ne pas bénéficier d'un double financement. Les conditions d'éligibilité énoncées dans le [règlement](#) comprennent le respect de la période d'éligibilité, le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et le non-remplacement des dépenses budgétaires nationales récurrentes.

11.12. Lors de son évaluation préliminaire, la Commission examine si les jalons et les cibles sous-tendant la demande de paiement ont été atteints de manière satisfaisante. Sur la base de ces travaux, elle soumet son évaluation préliminaire au Comité économique et financier (CEF) du Conseil pour avis et prend ensuite la décision

³ [Ibidem](#), article 22, paragraphe 2, point c).

⁴ [Ibidem](#).

finale d'autoriser ou non le décaissement des fonds après examen par un comité composé d'experts des États membres.

11.13. Si, dans le cadre de son évaluation préliminaire, la Commission conclut qu'un jalon ou une cible n'ont pas été atteints de manière satisfaisante, le paiement de tout ou partie de la contribution financière doit en principe être suspendu pour une durée maximale de six mois. Les suspensions ne peuvent être levées que si les États membres fournissent à la Commission des éléments probants attestant que les jalons ou cibles ont été atteints de façon satisfaisante. Si tel n'est pas le cas dans un délai de six mois, la Commission est tenue de réduire proportionnellement le montant de la contribution financière⁵.

Audits *ex post*

11.14. Une fois le paiement effectué, la Commission procède à des audits *ex post* complémentaires des jalons et des cibles. Elle réalise également des audits des systèmes y afférents ainsi que des audits centrés sur la protection des intérêts financiers de l'UE.

11.15. La Commission peut procéder à des recouvrements (réduction du niveau de soutien fourni ou remboursement effectif) si, dans le cadre de ses audits *ex post*, elle constate:

- a) des irrégularités graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE qui n'ont pas été corrigées par l'État membre, ou
- b) des manquements graves aux conditions définies dans les conventions de financement ou les accords de prêt⁶.

Étendue et approche de l'audit

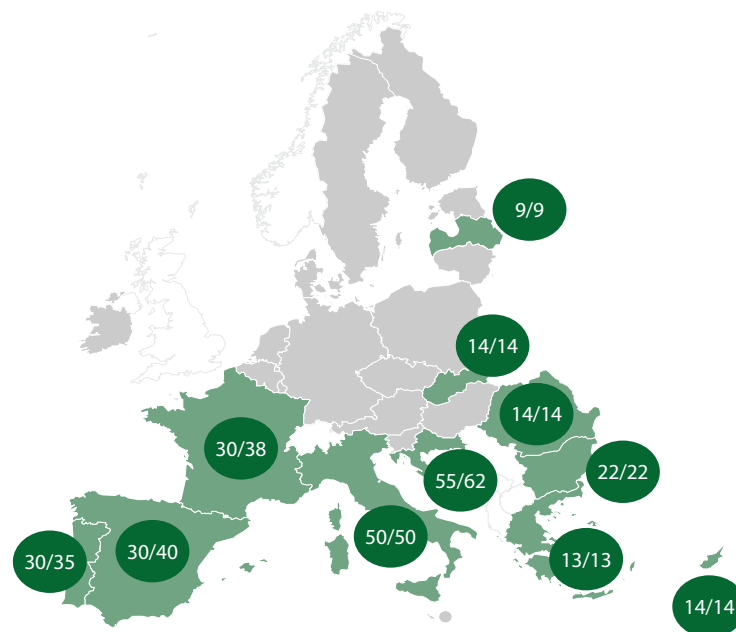
11.16. L'objectif de notre audit était de contribuer à la déclaration d'assurance et de fournir une base sur laquelle fonder notre opinion sur la régularité des dépenses de 2022 relevant de la FRR.

⁵ *Ibidem*, article 24, paragraphes 6 à 8.

⁶ *Ibidem*, article 22, paragraphe 5.

11.17. La population d’audit que nous avons examinée pour l’exercice 2022 représentait un montant de 53,7 milliards d’euros et couvrait l’ensemble des 13 paiements de subventions (46,9 milliards d’euros) ainsi que les préfinancements *apurés* y afférents (6,8 milliards d’euros) (voir [tableau 11.1](#)). Les 13 paiements de subventions et les préfinancements apurés (les «dépenses au titre de la FRR») se rapportaient à 11 États membres et concernaient la réalisation de 274 jalons et de 37 cibles (voir [figure 11.3](#)). Notre audit ne couvre pas la composante «prêts» de la facilité.

**Figure 11.3 – Paiements de subventions au titre de la FRR en 2022:
nombre de jalons et de cibles contrôlés par rapport à leur nombre total**



État membre	Nombre de jalons contrôlés	Nombre de cibles contrôlées	Nombre total de jalons	Nombre total de cibles
Espagne	21	9	31	9
Italie (*)	48	2	48	2
France	16	14	24	14
Roumanie	12	2	12	2
Grèce	13	0	13	0
Bulgarie	21	1	21	1
Croatie (*)	50	5	57	5
Portugal	26	4	31	4
Slovaquie	14	0	14	0
Lettonie	9	0	9	0
Chypre	14	0	14	0
Total	244	37	274	37

(*) L'Italie et la Croatie ont reçu chacune deux paiements en 2022.

Source: Cour des comptes européenne.

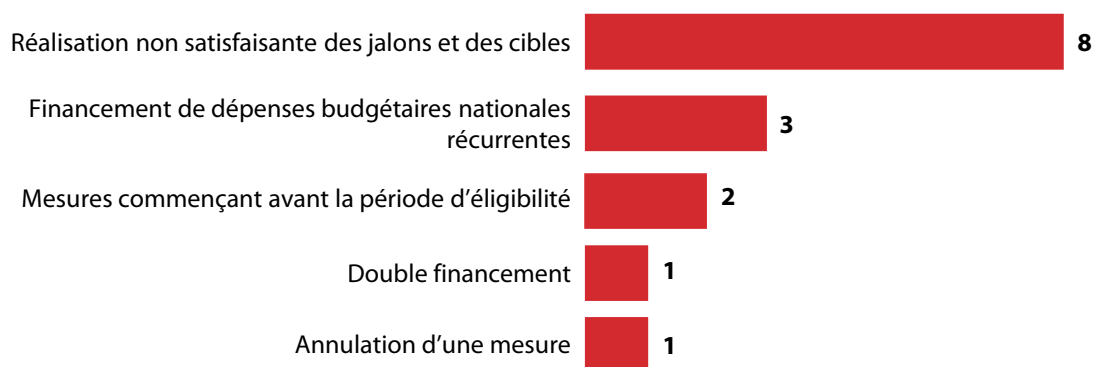
11.18. Conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'[annexe 11.1](#), pour formuler notre opinion sur la régularité des dépenses de 2022 au titre de la FRR, nous avons examiné:

- a) 244 des 274 jalons ainsi que l'ensemble de 37 cibles sous-tendant les 13 paiements de subventions effectués en 2022, dont la réalisation a été jugée satisfaisante;
- b) vingt cibles sur place dans cinq États membres (Espagne, France, Croatie, Italie et Roumanie);
- c) la réalisation des jalons et des cibles liées aux systèmes de contrôle et d'audit des États membres, y compris les systèmes de collecte de données relatives aux destinataires finaux;
- d) l'évaluation préliminaire que la Commission a effectuée des 281 jalons et cibles, afin d'établir si l'évaluation en question était correctement documentée, couvrait tous les éléments nécessaires des jalons et cibles considérés, s'appuyait sur suffisamment d'informations probantes appropriées et donnait lieu à une conclusion cohérente sur le caractère satisfaisant de la réalisation des jalons et des cibles à la lumière desdites informations probantes;
- e) cinq *audits ex post* de la Commission (Espagne, France, Croatie, Italie et Portugal), afin de déterminer s'ils ont été menés avec l'efficacité requise pour fournir un niveau d'assurance en sus des évaluations préliminaires;
- f) les informations sur la régularité des dépenses de 2022 au titre de la FRR que la DG ECFIN publie dans son *rapport annuel d'activités (RAA)* ainsi que la manière dont ces informations sont présentées dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance*.

Régularité des opérations

11.19. Nous avons constaté des problèmes de régularité pour 15 des 281 jalons et cibles (voir [annexe 11.2](#)). Ils concernaient 11 des 13 paiements au titre de la FRR (et les préfinancements apurés y afférents). En l’occurrence, les jalons et les cibles n’étaient pas atteints de manière satisfaisante ou bien les conditions d’éligibilité n’étaient pas remplies. En raison de la nature du modèle de dépenses de la FRR et compte tenu du fait que la méthode de la Commission pour suspendre les paiements⁷ s’appuie sur de nombreux jugements susceptibles de donner lieu à différentes interprétations, nous ne fournissons pas de taux d’*erreur* comparable à celui des autres domaines de dépenses de l’UE (voir [annexe 11.1](#)). Ces limites étant prises en considération, nous estimons que l’impact financier minimal de nos constatations est proche de notre *seuil de signification*. La [figure 11.4](#) présente une vue détaillée de nos constatations.

Figure 11.4 – Vue détaillée des constatations



Source: Cour des comptes européenne.

Le modèle de dépenses de la FRR impose d’adapter l’étendue de l’audit

11.20. Le modèle de dépenses de la FRR s’appuie sur un «financement non lié aux coûts», avec les États membres comme bénéficiaires. En l’occurrence, ce financement est conditionné par l’obtention de *résultats* mesurés en fonction de valeurs intermédiaires préalablement fixées ou au moyen d’indicateurs de *performance* ou encore par le respect de certaines conditions (quantitatives et qualitatives),

⁷ Annexe 2 de la COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL – La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement – Un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l’UE (COM(2023) 99).

contrairement au financement fondé sur le remboursement des coûts exposés et/ou le respect de conditions d'éligibilité⁸. Par conséquent, la principale condition pour le paiement au titre de la FRR est la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles prédéfinis. Les différents versements en faveur des États membres ne se fondent ni sur le coût estimé des investissements ou des réformes concernés, ni sur les dépenses réellement exposées par les destinataires finaux. Le règlement n'impose pas aux pays d'accompagner leur demande de paiement d'informations sur les montants de fonds reçus par les destinataires finaux au titre de la FRR ou sur les dépenses exposées lors de la mise en œuvre des jalons et des cibles.

11.21. Étant donné que les jalons et les cibles sont définis au niveau de chaque État membre, notre audit de la régularité des *opérations* de la FRR sous-tendant les comptes de l'UE (c'est-à-dire les versements de subventions aux États membres au titre de la facilité) est principalement centré sur la question de savoir si les conditions de paiement et d'éligibilité applicables ont été respectées⁹. Comme la conformité des dépenses supportées par les destinataires finaux aux règles nationales et européennes ne conditionne pas les paiements au titre de la FRR, notre audit de la régularité ne prévoit pas d'évaluation systématique de cet aspect.

Réalisation non satisfaisante des jalons et des cibles

11.22. Le [règlement](#) ne fixe pas d'autres critères pour l'interprétation de l'expression «de manière satisfaisante», ce qui laisse à la Commission un important pouvoir d'appréciation. Le 21 février 2023, la Commission a publié une communication présentant le cadre destiné à évaluer si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante¹⁰. L'expression «de manière satisfaisante» signifie que, hormis des écarts minimes, les exigences ont été respectées. Si les jalons et les cibles ne sont pas atteints de manière satisfaisante, il existe un risque que les objectifs de la réforme ou de l'investissement en question ne soient pas totalement réalisés (voir point [\(10\)](#) de l'[annexe 11.1](#)).

⁸ [Règlement financier de l'UE](#), article 125, paragraphe 1, point a) ii).

⁹ [Règlement \(UE\) 2021/241](#), articles 5 et 9, article 17, paragraphe 2, et article 24, paragraphe 3.

¹⁰ [COM\(2023\) 99](#), annexe 1.

11.23. Lors de nos contrôles, nous avons relevé huit jalons et cibles dans huit paiements pour lesquels nous avons conclu que les exigences posées n'avaient pas été respectées de manière satisfaisante. Nous avons constaté que tous les éléments requis par le jalon ou la cible n'avaient pas été atteints et que les éléments manquants ne pouvaient pas être considérés comme des écarts minimes (voir exemple dans l'[encadré 11.1](#)).

Encadré 11.1

Exemples de jalons qui n'ont pas été atteints de manière satisfaisante

Grèce – Jalon 42 – «Points de recharge pour véhicules électriques – Entrée en vigueur du cadre juridique»

Description du jalon dans la décision d'exécution du Conseil pour la Grèce:

«Entrée en vigueur de toutes les décisions ministérielles prévues par la loi 4710/2020 et signées par le ministre de l'environnement et de l'énergie, le ministre des infrastructures et des transports, le ministre de l'intérieur et le ministre des finances; organisation du marché des véhicules électriques, en mettant l'accent sur le marché des services de recharge, et introduction d'incitations fiscales pour l'achat de véhicules électriques et l'installation d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques.»

Le droit primaire prévoyait l'entrée en vigueur de douze décisions ministérielles nécessaires à l'organisation du marché des véhicules électriques. Nous avons constaté que le jalon n'avait pas été atteint de manière satisfaisante, puisque trois des décisions en question (les sanctions pour les acteurs du marché, les exigences en matière de points de recharge concernant les installations traditionnelles, et la formation de techniciens spécialisés en véhicules électriques) n'étaient pas entrées en vigueur au moment où le paiement a été effectué.

Roumanie – Jalon 142 – «Mise en œuvre et suivi des réformes et des investissements dans le domaine de la transformation numérique mise en place et opérationnelle»

Description de la cible dans la décision d'exécution du Conseil pour la Roumanie:

«La mise en service d'une task force temporaire sur la transformation numérique qui emploiera pendant la période de mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience 17 postes contractuels hautement spécialisés dans le domaine des technologies numériques et des spécialistes de la gestion de projets. Les principales tâches de cette unité sont les suivantes: [...]»

Nous avons constaté qu'à la date de la demande de paiement (31 mai 2022), les contrats d'emploi n'avaient été signés que pour quatre des 17 membres de la task force. Le 24 octobre 2022, date du versement effectué par la Commission, ils

n'étaient encore qu'au nombre de 11. En outre, conformément à l'objectif du jalon et afin de permettre à la task force d'être opérationnelle, les descriptions de postes auraient dû exiger des candidats une expérience professionnelle ou une formation en technologies numériques et en gestion de projets. Nous avons constaté que ce critère n'était pas rempli dans quatre cas, ce qui signifie que le jalon n'était pas atteint de manière satisfaisante au moment où le paiement a été effectué.

Mesures commençant avant la période d'éligibilité ou financement de dépenses budgétaires nationales récurrentes par la FRR

11.24. Le règlement précise les conditions d'éligibilité en matière de calendrier et de nature des mesures admissibles au titre de la FRR, notamment:

- a) que seules les mesures qui ont débuté après le 1^{er} février 2020 sont éligibles à un financement au titre de la FRR¹¹;
- b) que les fonds relevant de la FRR ne peuvent remplacer les dépenses budgétaires nationales récurrentes, sauf dans des cas dûment justifiés¹².

11.25. En d'autres termes, la FRR ne peut servir à financer que des actions qui ne sont pas récurrentes et qui se situent dans la période d'éligibilité. À titre d'exemple, les frais de personnel et les coûts opérationnels des organismes publics ne peuvent être financés par la FRR, étant donné qu'il s'agit de dépenses budgétaires nationales récurrentes. En revanche, la FRR peut financer des investissements des pouvoirs publics, comme la construction d'hôpitaux ou l'installation de panneaux solaires, pour autant qu'ils aient été lancés après le 1^{er} février 2020.

11.26. Dans l'un des paiements examinés, nous avons constaté que deux cibles d'investissement n'étaient en réalité que le prolongement d'un projet qui avait débuté avant février 2020. Dans un autre paiement, nous avons relevé trois cibles de réforme qui remplaçaient des dépenses budgétaires nationales récurrentes (voir exemple dans l'*encadré 11.2*).

¹¹ Règlement (UE) 2021/241, article 17, paragraphe 2.

¹² Ibidem, article 5, paragraphe 1.

Encadré 11.2

Exemple de financement d'une dépense budgétaire nationale récurrente par la FRR

Espagne – Cible 384 – «Modèle coopératif – Rapports sur la transparence»

Description de la cible dans la décision d'exécution du Conseil pour l'Espagne:

«L'administration fiscale met en œuvre un projet en 2021 qui encourage les entreprises multinationales à divulguer des informations sur leurs activités. Ces informations peuvent avoir des conséquences sur l'imposition de ces sociétés. L'objectif est de présenter 20 rapports sur la transparence en 2021.»

Nous avons constaté que l'action concernée était en réalité une activité récurrente financée sur le budget national depuis 2017, année marquée par les premiers rapports sur la transparence (ils concernaient l'exercice 2016). Depuis 2017, le nombre de rapports sur la transparence a toujours été supérieur à 20 (il était de 38 en 2020). Étant donné que l'État membre a reçu un financement au titre de la FRR pour avoir atteint cette cible, nous estimons qu'il remplace une dépense budgétaire nationale récurrente.

Double financement

11.27. L'absence de double financement est un principe d'éligibilité pour les dépenses de l'UE¹³. Selon ce principe, il est possible de combiner, pour un même projet, des fonds provenant de différents instruments de l'UE, pour autant qu'ils ne financent pas deux fois les mêmes coûts.

11.28. Le règlement établissant la FRR interdit explicitement le double financement de coûts identiques par cette dernière et d'autres Fonds de l'UE¹⁴. Il dispose en outre que les États membres doivent fournir des estimations de coûts pour les réformes et les investissements inclus dans les plans¹⁵.

11.29. Bien que les paiements au titre de la FRR soient effectués une fois que les jalons et les cibles concernés ont été atteints de manière satisfaisante, ce qui signifie

¹³ Règlement financier, article 191, paragraphe 3.

¹⁴ Règlement (UE) 2021/241, article 9.

¹⁵ Ibidem, article 18, paragraphe 4, point k).

que cet instrument de financement n'est pas fondé sur les coûts, les États membres ont fourni des estimations de coûts pour les mesures figurant dans le PRR. Sur la base de ces estimations, la Commission a évalué la plausibilité du montant de financement total au titre de la FRR par pays. Les États membres ont considéré que certaines mesures avaient un coût nul. Cela ne signifie pas pour autant qu'un double financement par la FRR et d'autres Fonds de l'UE soit exclu, puisque la première nommée n'intervient qu'une fois que les jalons et les cibles concernés ont été atteints de manière satisfaisante. Concrètement, les mêmes produits livrables ne peuvent être financés deux fois sur le budget de l'UE, que l'instrument utilisé soit ou non basé sur les coûts.

11.30. Nous avons décelé un cas de double financement en Slovaquie. Le jalon consistait à établir un plan d'investissement pour les projets concernant l'infrastructure ferroviaire. Nous avons constaté que le plan élaboré était financé par le Fonds social européen. Nous considérons qu'il s'agit d'un double financement. En effet, bien que faisant partie d'une mesure dont le coût estimatif était nul, le jalon a été atteint avec l'aide du Fonds social européen, alors que, dans le même temps, ce résultat valait également à l'État membre de percevoir des fonds de la FRR.

Annulation d'une mesure

11.31. Le règlement dispose que les mesures et les actions liées aux jalons et cibles précédemment atteints ne peuvent avoir été annulées¹⁶. Les États membres sont tenus de confirmer que c'est effectivement le cas dans la déclaration de gestion qui accompagne la demande de paiement.

11.32. Dans notre [rapport spécial](#) consacré au système de contrôle de la Commission relatif à la FRR¹⁷, nous avons mis en évidence l'absence d'orientations de la part de la Commission sur la manière de repérer les annulations de mesures liées à des jalons et des cibles précédemment atteints ainsi que sur la façon d'évaluer l'impact financier d'une annulation sur les demandes de paiement passées ou en cours. Bien

¹⁶ [Ibidem](#), article 24, paragraphe 3.

¹⁷ [Rapport spécial 07/2023](#) intitulé «Conception du système de contrôle de la Commission relatif à la facilité pour la reprise et la résilience – Le nouveau modèle de mise en œuvre présente toujours une faille en matière d'assurance et d'obligation de rendre compte au niveau de l'UE, malgré les ambitions affichées».

que nous lui ayons recommandé de fournir des orientations dans ce domaine¹⁸, elle ne l'a pas encore fait.

11.33. Nous avons relevé un cas de cible qui n'est plus respectée après le premier versement en faveur de l'Italie (voir exemple dans l'[encadré 11.3](#)).

Encadré 11.3

Non-respect d'une cible a posteriori

Italie – Cible M1C1-54 – «Recrutement achevé d'experts pour la mise en œuvre du plan italien pour la reprise et la résilience»

Description de la cible dans la décision d'exécution du Conseil pour l'Italie:

«Achever les procédures de recrutement de la réserve de 1 000 experts qui seront déployés pendant trois ans pour aider les administrations à gérer les nouvelles procédures d'assistance technique.»

En décembre 2021, avec leur première demande de paiement, les autorités italiennes ont déclaré qu'au 30 décembre 2021, 1 000 experts avaient été recrutés. La Commission a estimé que la cible avait été atteinte de manière satisfaisante et a effectué le versement le 13 avril 2022. Notre contrôle de ce paiement a confirmé son évaluation.

En mai-juin 2022, la Commission a procédé à un audit *ex post* et a constaté que la réserve ne comptait plus que de 935 experts. Toutefois, elle n'a pas qualifié ce problème de non-respect d'une cible précédemment atteinte.

La Commission a achevé son évaluation de la deuxième demande de paiement le 27 septembre 2022 et a procédé au deuxième versement le 8 novembre 2022. À cette date, il n'y avait plus que 924 experts dans la réserve. En d'autres termes, au moment d'effectuer le deuxième paiement en faveur de l'Italie, la Commission n'en a pas décidé la suspension pour cause de non-respect de la cible précédemment atteinte.

Lors de notre visite sur place en février 2023, nous avons observé une nouvelle diminution du nombre d'experts, qui n'étaient plus que 920. Si nous admettons que l'effectif peut fluctuer dans une fourchette raisonnable et reconnaissons que l'État membre a lancé des procédures pour pourvoir les postes vacants, nous avons constaté en l'espèce une tendance à la baisse qui n'avait pas été corrigée depuis près d'un an.

¹⁸ [Ibidem](#), points 66 à 70 et recommandation n° 2.

Autres problèmes révélés lors de notre examen de la régularité des opérations

11.34. Nous avons repéré, pour cinq paiements, 11 problèmes concernant la fiabilité des informations que les autorités des États membres présentent dans leurs déclarations de gestion. Ces déclarations visent à fournir l'assurance que les informations communiquées avec les demandes de paiement sont complètes, précises et fiables¹⁹ (voir [annexe 11.2](#)).

11.35. Les États membres ne devraient soumettre une demande de paiement à la Commission que si les jalons et les cibles concernés ont été atteints²⁰. Dans les 11 cas que nous avons recensés, les autorités nationales avaient cependant soumis leurs demandes de paiement alors que tous les jalons et cibles n'avaient pas été atteints. Dans leurs déclarations de gestion, les États membres peuvent indiquer des *réerves* et préciser les informations probantes manquantes à la Commission. Aucun État membre n'a toutefois inclus la moindre réserve. Bien que la Commission ait estimé que les jalons et les cibles avaient été atteints avant d'effectuer ses versements, ces faiblesses peuvent semer le doute quant à la fiabilité des informations contenues dans les déclarations de gestion.

11.36. Lors de notre examen des 281 jalons et cibles de notre échantillon, nous avons également relevé six problèmes de conception dans les mesures et dans les jalons et cibles qui les sous-tendent. Les faiblesses de conception pourraient donner lieu à une situation où, même si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante, tous les éléments de la mesure ne seront pas mis en œuvre, ou encore où la *réalisation* ou l'effet escomptés ne seront pas obtenus.

¹⁹ [Règlement \(UE\) 2021/241](#), article 22, paragraphe 2, point c).

²⁰ [Ibidem](#), article 24, paragraphe 2.

11.37. Sauf dans le cas des éléments quantitatifs, déterminer si la réalisation est satisfaisante implique de procéder à différents jugements et ouvre donc la porte à différentes interprétations. Ce risque est particulièrement aigu lorsque la définition du jalon ou de la cible n'est pas claire. Dans notre [rapport spécial](#) consacré à l'évaluation, par la Commission, des plans nationaux pour la reprise et la résilience²¹, ainsi que dans notre [rapport annuel relatif à 2021](#)²², nous avons insisté sur le fait qu'en l'absence de définition claire des jalons et des cibles, leur réalisation risquait d'être difficile à évaluer ou leur objectif de départ, de ne pas être pas atteint. Dans la perspective des évaluations futures, nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que les jalons et les cibles sont définis de manière appropriée et qu'ils sont suffisamment clairs.

²¹ [Rapport spécial 21/2022](#) intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre», point 82.

²² [Rapport annuel relatif à 2021](#), point 10.29.

Notre évaluation des systèmes de suivi et de contrôle sélectionnés

11.38. Cette section est consacrée aux résultats de notre évaluation des systèmes de suivi et de contrôle de la FRR que nous avons sélectionnés à la Commission et dans les États membres.

Les évaluations *ex ante* de la Commission ne couvrent pas systématiquement le respect de toutes les conditions d'éligibilité

11.39. Dans notre rapport spécial relatif au système de contrôle mis en place par la Commission pour la FRR²³, nous avons examiné la conception des évaluations préliminaires et conclu que, dans l'ensemble, elle avait élaboré en la matière un processus très complet pour déterminer si les jalons et les cibles étaient atteints. Cependant, certains problèmes subsistaient, principalement en ce qui concerne la documentation et le détail des contributions apportées par les diverses parties aux différentes étapes du processus d'évaluation. Par ailleurs, nous avons constaté que l'évaluation préliminaire se limitait à vérifier si les jalons et les cibles étaient atteints de manière satisfaisante et ne couvrait donc pas les conditions d'éligibilité horizontales, notamment le fait que les financements accordés au titre de la FRR ne peuvent remplacer des dépenses nationales récurrentes²⁴.

11.40. Notre examen des évaluations préliminaires, par la Commission, des 281 jalons et cibles de notre échantillon confirme ces limites. Dans sept cas, l'évaluation préliminaire n'a pas permis d'établir que la mesure correspondant aux jalons ou aux cibles était éligible en raison du non-respect de la période d'éligibilité, du remplacement d'une dépense budgétaire nationale récurrente, d'une violation du principe interdisant tout double financement, ou d'une annulation de la mesure.

11.41. Nous avons également décelé plusieurs faiblesses mineures, lorsque la Commission s'est fiée aux déclarations sur l'honneur ou aux contrôles des États

²³ Rapport spécial 07/2023, points 40 à 53.

²⁴ Règlement (UE) 2021/241, article 5.

membres sans procéder à des vérifications supplémentaires, ou a utilisé des données incomplètes et/ou incorrectes pour son évaluation.

Les audits *ex post* de la Commission relatifs aux jalons et aux cibles ne sont pas pleinement exploités

11.42. Conformément au *règlement financier*²⁵ et aux conventions de financement signées avec les États membres, les audits *ex post* visent à détecter et à corriger les erreurs relatives aux opérations après qu’elles ont été autorisées. La Commission réalise deux types d’audits *ex post* pour les jalons et les cibles:

- a) des audits visant à établir si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante;
- b) des audits centrés sur la qualité et la fiabilité des systèmes établis. Ils ont pour but d’évaluer la gestion des données et les systèmes utilisés pour leur collecte, leur stockage et leur agrégation, ainsi que pour l’établissement de rapports relatifs aux jalons et aux cibles, mais aussi de vérifier la fiabilité des données communiquées.

11.43. En 2022, la Commission a réalisé des audits *ex post* portant sur 23 jalons et cibles en Espagne, en France, en Croatie, en Italie, au Portugal et en Roumanie.

11.44. Étant donné que seuls les rapports d’audit définitifs relatifs à la France et à l’Espagne étaient disponibles au moment de notre audit, nous avons fondé nos constatations pour les autres États membres sur les projets de rapports les concernant. Nous avons examiné les travaux d’audit *ex post* relatifs à 15 cibles (cinq pour l’Espagne, cinq pour la France, trois pour le Portugal, une pour la Croatie et une pour l’Italie).

11.45. La Commission est arrivée à la conclusion que les 23 jalons et cibles avaient été atteints de manière satisfaisante. Toutefois, elle a formulé de nombreuses observations portant principalement sur:

- a) des éléments de cible (indicateurs quantitatifs) inéligibles, mais sans incidence sur le caractère satisfaisant de la réalisation de la cible, car ils se situaient dans la fourchette d’écart maximal toléré de 5 %;

²⁵ [Règlement financier](#), article 74, paragraphe 6.

- b) des différences entre les données déclarées et les données réelles concernant les jalons et les cibles;
- c) des faiblesses dans les systèmes de contrôle et d'information des États membres, avec, pour corollaire, des vérifications insuffisantes des conditions d'éligibilité et une qualité inappropriée des informations fournies à la Commission.

11.46. D'une manière générale, la Commission a exécuté efficacement son plan d'audit *ex post*. Nous avons toutefois constaté que les procédures d'audit *ex post* ne prévoyaient pas de contrôles permettant de vérifier si les cibles examinées considérées comme atteintes l'étaient toujours après l'évaluation du paiement, ni si les mesures respectaient bien le principe de non-remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes. Nous avons également observé que les audits *ex post* de la Commission l'avaient incitée à considérer trois cibles comme atteintes de manière satisfaisante, alors que nos propres travaux nous ont amenés à une conclusion différente (voir [tableau 11.2](#)).

Tableau 11.2 – Comparaison entre les résultats des audits *ex post* de la Commission et ceux de la Cour

État membre	Commission			Cour		
	Jalons couverts par un audit <i>ex post</i>	Cibles couvertes par un audit <i>ex post</i>	Jalons et cibles considérés comme non atteints de manière satisfaisante	Cibles couvertes par un audit <i>ex post</i> et examinées par la Cour	Cibles considérées comme non atteintes de manière satisfaisante	Cibles présentant des problèmes d'éligibilité
France	2	8	0	5	1	0
Italie	0	1	0	1	0	1
Espagne	0	5	0	5	1	2
Portugal	0	3	0	3	1	0
Croatie	1	1	0	1	0	0
Roumanie	0	2	0	0	0	0
Total	3	20	0	15	3	3

Source: Cour des comptes européenne.

Des faiblesses subsistent dans la mise en place et le fonctionnement des systèmes des États membres

11.47. Pour que leur PRR soit approuvé, les États membres devaient proposer des systèmes de suivi et de contrôle adéquats. Dans son évaluation de ces plans, la Commission a relevé des insuffisances dans les systèmes de certains États membres. C'est pourquoi elle a demandé à 16 États membres (Belgique, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovénie, Slovaquie et Finlande) d'inclure des réformes et des jalons («jalons de contrôle») supplémentaires afin de remédier aux faiblesses résiduelles. Les États membres concernés devaient atteindre ces jalons de contrôle avant de pouvoir adresser leur première demande de paiement.

11.48. Les paiements effectués en 2022 au titre de la FRR concernaient 16 jalons de contrôle dans huit États membres (Bulgarie, Grèce, France, Croatie, Italie, Chypre, Roumanie et Slovaquie). Nous avons analysé les évaluations *ex ante* de la Commission pour l'ensemble des 16 jalons de contrôle. Nous nous sommes rendus également dans quatre États membres (France, Croatie, Italie et Roumanie) dans le cadre d'un examen sur place de huit jalons de contrôle.

11.49. D'une manière générale, nous considérons que l'introduction de jalons de contrôle signifie que les systèmes des États membres ne fonctionnaient pas de manière optimale au moment où les plans ont commencé à être mis en œuvre. Il en résulte un risque pour la régularité des paiements au titre de la FRR et pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Ce risque est encore plus important pour les réformes et les investissements lancés le 1^{er} février 2020, c'est-à-dire avant l'approbation des plans²⁶.

11.50. Nous avons constaté que les jalons de contrôle varient fortement sur le plan des exigences qu'ils posent et de leur niveau de détail. À titre d'exemple, dans le cas de la France, le jalon de contrôle ne requiert qu'une circulaire signée par le Premier ministre et précisant les rôles et responsabilités des organes concernés, et un rapport sur la stratégie de contrôle. Par contre, pour la Grèce, il impose la mise en place d'un système de contrôle et d'audit. Pour certains autres États membres (Bulgarie, Croatie, Italie, Roumanie et la Slovaquie), il est encore plus sévère, puisqu'il exige un système de répertoire, qui soit en place et opérationnel, pour le suivi de la mise en œuvre de la

²⁶ Rapport spécial 21/2022, points 102 et 103.

FRR. Il n'existe aucune raison de demander à certains États membres de simplement concevoir un système et à d'autres de disposer d'un système opérationnel.

11.51. Dans un État membre (Croatie), un jalon de contrôle a été intégré dans la deuxième demande de paiement. La Commission a relevé cette faiblesse dans la conception de la décision d'exécution du Conseil et a évalué le jalon de contrôle en même temps que la première demande de paiement.

11.52. Lors de ses vérifications *ex ante*, la Commission a estimé que tous les jalons de contrôle étaient atteints de manière satisfaisante. Dans le cadre de ses audits *ex post* des systèmes, elle a toutefois constaté des faiblesses dans les systèmes d'information et de contrôle de six États membres. Citons notamment:

- un manque de personnel et de formations adéquates pour les agents s'occupant de la FRR;
- l'absence de collecte des données énumérées à l'article 22, paragraphe 2, point d), du règlement FRR, et des faiblesses concernant la fiabilité des données relatives aux cibles;
- l'absence de plan et de méthode pour les contrôles de gestion sur place, ainsi qu'une faiblesse dans la mise en place de la stratégie d'évaluation des risques et dans le processus de vérification des données;
- une utilisation limitée du système informatique dédié à la FRR et la présence de faiblesses au niveau de la fonction de suivi;
- des limitations dans les contrôles relatifs aux conflits d'intérêts et au risque de double financement

11.53. Nous avons relevé des faiblesses au niveau du jalon de contrôle de deux États membres (Italie et Croatie). Elles concernaient certaines fonctions qui n'étaient pas disponibles dans le système informatique lorsque la demande de paiement a été établie. Étant donné que le système pouvait recueillir les données par d'autres moyens, nous avons conclu que ces faiblesses n'empêchaient nullement le jalon de contrôle d'être atteint de manière satisfaisante (voir exemple dans l'[encadré 11.4](#)).

Encadré 11.4

Faiblesses résiduelles dans le système de répertoire italien

Le jalon de contrôle imposé à l'Italie consistait en un système de répertoire, qui soit en place et opérationnel, pour le suivi de la mise en œuvre de la FRR. Ce système doit permettre au moins:

- a) de collecter des données et de suivre la réalisation des jalons et des cibles;
- b) de collecter, de stocker et de garantir l'accès aux données requises par l'article 22, paragraphe 2, point d) i) à iii), du règlement FRR.

Nous avons constaté, au moment de la première demande de paiement adressée par l'Italie (en avril 2022), que les organismes chargés de la mise en œuvre n'avaient toujours pas directement accès au système et que, dès lors, l'organe de coordination utilisait les fichiers Excel fournis par lesdits organismes pour saisir les données relatives aux jalons et aux cibles. Le système n'étant pas en mesure d'effectuer des vérifications automatiques, un risque pesait donc sur l'exactitude et l'exhaustivité des données.

11.54. Nous avons également observé que le système de gestion de données pour le PRR de la France n'était pas en mesure de collecter et de stocker des données complètes sur les destinataires finaux. Ces faiblesses ont eu pour effet que les autorités françaises n'ont pas été en mesure de fournir de documentation complète pour trois cibles de notre échantillon. Elles ont été partiellement détectées et signalées par l'autorité d'audit dans le résumé des audits accompagnant la première demande de paiement. Au cours de ses audits *ex post*, la Commission a également repéré des problèmes dans la collecte et l'agrégation des données concernant une cible. Bien que ces faiblesses ne soient pas directement liées au jalon de contrôle imposé à la France, elles entraînent le non-respect des exigences formulées à l'article 22 du règlement et nuisent au bon fonctionnement du système de contrôle visant à protéger les intérêts financiers de l'UE.

11.55. Nous avons constaté une faiblesse horizontale concernant cinq États membres (Italie, Grèce, Croatie, Roumanie et Bulgarie) – mais avec des implications potentielles pour l'ensemble des systèmes des États membres – dans le domaine de la collecte des données relatives aux bénéficiaires effectifs d'entreprises étrangères. Ces informations sont collectées sur la base d'accords bilatéraux, en l'absence de base de données centralisée de l'UE fournissant des informations complètes sur tous les bénéficiaires effectifs des entreprises immatriculées dans l'UE. L'instauration d'un système d'interconnexion des registres nationaux de bénéficiaires effectifs permettrait

de résoudre ce problème²⁷. Dans son arrêt du 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a décidé que l'accès public ouvert aux registres de bénéficiaires effectifs d'entreprises établies dans l'UE ne serait plus valable²⁸. De ce fait, il est difficile de déterminer quand le problème de l'accès aux informations complètes sur les bénéficiaires effectifs d'entreprises étrangères sera traité.

²⁷ Conformément à la [directive \(UE\) 2015/849](#).

²⁸ Arrêt de la Cour de justice dans les affaires jointes C-37/20 et C-601-20.

Les rapports annuels d'activités et le rapport annuel sur la gestion et la performance

11.56. Les rapports annuels d'activités (RAA) sont le principal outil dont se servent les DG de la Commission pour déclarer qu'elles ont obtenu, ou pas, l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle sont de nature à garantir la régularité des dépenses.

11.57. En ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'UE, nous signalions dans notre [rapport spécial](#) relatif au système de contrôle de la Commission relatif à la FRR²⁹ que la déclaration d'assurance figurant dans le RAA 2021 de la DG ECFIN était limitée. L'assurance donnée ne concernait que le recouvrement de tout montant dû au budget de l'UE dans les cas de fraude, de corruption et de conflit d'intérêts que l'État membre n'aurait pas corrigés, ou en cas de violation grave et avérée de la convention de financement ou de l'accord de prêt. Dans son rapport sur la *décharge* relatif au budget 2021, le Parlement européen a prié la Commission de revoir la formulation de la *déclaration d'assurance* du directeur général de la DG ECFIN³⁰.

11.58. La déclaration d'assurance 2022 de la Commission pour la FRR a été revue, si bien que, désormais, celle du directeur général de la DG ECFIN suit une formulation comparable à celles des autres directeurs généraux de l'institution. En conséquence, dans le cadre de sa déclaration d'assurance, le directeur général de la DG ECFIN fournit l'assurance que «[...] les procédures de contrôle mises en place permettent d'obtenir les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes». En outre, dans la section 3 du RAA consacré à la FRR, la DG ECFIN explique que couvre la déclaration d'assurance couvre:

- a) dans le domaine des *aides d'État* et des *marchés publics*, les contrôles régulièrement effectués par les États membres pour vérifier si les financements obtenus au titre de la FRR ont été utilisés conformément à toutes les règles applicables et si les mesures d'exécution des réformes et des projets

²⁹ [Rapport spécial 07/2023](#).

³⁰ Rapport du Parlement européen concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section III – Commission et agences exécutives (2022/2081(DEC)).

d'investissement respectaient ces dernières, en particulier celles concernant la prévention, la détection et la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts³¹. Selon nous, une telle déclaration ne permet pas de savoir clairement si les vérifications régulièrement effectuées par les États membres fournissent une assurance raisonnable quant à la capacité de leurs systèmes de contrôle à veiller au respect des règles en matière d'aides d'État et de marchés publics. Nous réalisons actuellement un audit sur les systèmes de contrôle mis en place par les États membres pour s'assurer que les investissements financés par la FRR respectent ces règles. Cet audit permettra d'évaluer l'assurance qui peut être tirée des vérifications effectuées par les États membres;

- b) la réduction proportionnelle du soutien accordé au titre de la FRR, le recouvrement de tout montant dû au budget de l'Union ou la demande du remboursement anticipé du prêt, en cas de fraude, de corruption et de conflits d'intérêts portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui n'ont pas été corrigés par l'État membre, ou en cas de manquement grave à une obligation découlant des conventions de financement³².

11.59. Comme c'était déjà le cas avec le RAA 2021, la Commission n'estime pas le risque au moment du paiement pour les dépenses relevant de la FRR au motif qu'il n'est pas possible de déterminer un taux d'erreur valable, vu la nature de cet instrument. Au lieu de cela, elle procède à une évaluation des risques (faible, moyen et élevé) pour chaque paiement au titre de la FRR, sur la base des résultats de ses vérifications *ex ante* et *ex post*.

11.60. Étant donné que la Commission considère que l'ensemble des jalons et des cibles sous-tendant les dépenses au titre de la FRR en 2022 ont été atteints de manière satisfaisante, sa conclusion générale est que les paiements effectués en 2022 au titre de la facilité présentent un risque faible. De ce fait, la déclaration d'assurance ne comporte aucune réserve fondée sur les critères d'importance relative de la Commission et ne correspond pas à nos propres constatations.

11.61. Comme c'était déjà le cas en 2021, la Commission ne tient pas compte des dépenses de 2022 au titre de la FRR dans le risque global au moment du paiement qu'elle calcule pour les dépenses relevant du CFP et qui est mentionné dans son rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à l'exercice 2022. En ce qui

³¹ Règlement (UE) 2021/241, article 22, paragraphe 2.

³² *Ibidem*, note de bas de page 2, et article 22, paragraphe 5.

concerne la FRR, sur la base des résultats des contrôles et de l'assurance fournie dans le RAA de la DG ECFIN, la Commission confirme qu'elle dispose d'une assurance raisonnable pour les trois éléments mis en évidence par la DG en question.

11.62. Nous relevons que le service d'audit interne de la Commission a intégré un paragraphe d'observations concernant l'exécution de la FRR dans son opinion d'audit globale qui figure dans le rapport annuel sur la gestion et la performance³³. Ce paragraphe d'observations souligne la nécessité de renforcer davantage les mesures de protection du budget de l'UE par:

- l'examen et, le cas échéant, l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de gestion financière ainsi que des stratégies en matière d'audit et de contrôle afin d'en assurer l'adéquation;
- l'application efficace du cadre de la Commission destiné à évaluer les jalons et les cibles ainsi que de sa méthode de suspension des paiements, avec, en ligne de mire, l'éventuelle nécessité de la révision ou de l'adaptation de ces outils sur la base de l'expérience acquise.

³³ Rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2022, annexe VI du volume III.

Conclusions et recommandations

Conclusions

11.63. Globalement, les informations probantes obtenues dans le cadre de nos travaux et détaillées dans ce chapitre indiquent que:

- a) 15 jalons et cibles présentaient des irrégularités assorties d'un impact financier (voir point [11.19](#));
- b) la conception des mesures et des jalons et/ou cibles qui les sous-tendent présentait parfois des faiblesses (voir points [11.36](#) et [11.37](#));
- c) la fiabilité des informations communiquées par les États membres dans leurs déclarations de gestion était parfois problématique (voir points [11.34](#) et [11.35](#));
- d) le fait que les évaluations préliminaires et les audits *ex post* de la Commission ne portent pas systématiquement sur les conditions de paiement essentielles, telles que le respect de la période d'éligibilité et du principe selon lequel un financement accordé au titre de la FRR ne peut remplacer une dépense budgétaire nationale récurrente. Les procédures d'audit *ex post* ne prévoient pas de contrôles permettant de vérifier si les cibles examinées considérées comme atteintes le sont toujours après le paiement (voir points [11.40](#) et [11.46](#));
- e) le fait que l'instauration de jalons de contrôle signifie que les systèmes des États membres concernés ne fonctionnaient pas de manière optimale au moment où les plans ont commencé à être mis en œuvre, ce qui représente un risque pour la régularité des dépenses de la FRR et pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Qui plus est, les jalons de contrôle varient fortement sur le plan des exigences posées et de leur niveau de détail, sans justification valable (voir points [11.49](#) et [11.50](#));
- f) des faiblesses persistantes dans les systèmes d'information et de contrôle des États membres. À cela s'ajoute un problème horizontal lié à la disponibilité limitée des données relatives aux bénéficiaires effectifs d'entreprises étrangères. Cette situation tient au fait qu'il n'existe pas de base de données centralisée de l'UE fournissant des données complètes sur l'ensemble des bénéficiaires effectifs d'entreprises immatriculées dans l'Union (voir points [11.53](#) et [11.55](#)).

11.64. Nos constatations et conclusions ne corroborent pas la déclaration fournie par l'*ordonnateur* de la DG ECFIN.

Recommandations

11.65. L'*annexe 11.3* présente les constatations effectuées lors de notre examen de suivi des trois recommandations formulées dans notre *rapport annuel relatif à 2021*: si la deuxième a été intégralement mise en œuvre, il était trop tôt pour nous prononcer sur la suite donnée à la première et à la troisième, étant donné qu'il n'y a eu aucune évaluation préliminaire après la date où elles ont été émises. Sur la base de l'examen de nos recommandations de 2021 et à la lumière de nos constatations et de nos conclusions pour 2022, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 11.1 – Améliorer les évaluations préliminaires et les audits *ex post*

- a) Couvrir, dans le cadre de ses évaluations préliminaires et de ses audits *ex post*, le respect de la période d'éligibilité et le principe de non-remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes;
- b) Revoir ses procédures d'audit *ex post* de manière qu'elles prévoient des contrôles permettant de vérifier si les cibles examinées considérées comme atteintes le sont toujours après le paiement.

Quand? Immédiatement.

Recommandation n° 11.2 – Vérifier si tous les jalons et cibles sont clairement définis au moment du réexamen des plans

À la lumière de l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre de la FRR, vérifier si les plans revus définissent clairement l'ensemble des jalons et des cibles et si ceux-ci couvrent tous les éléments essentiels d'une mesure.

Quand? Immédiatement.

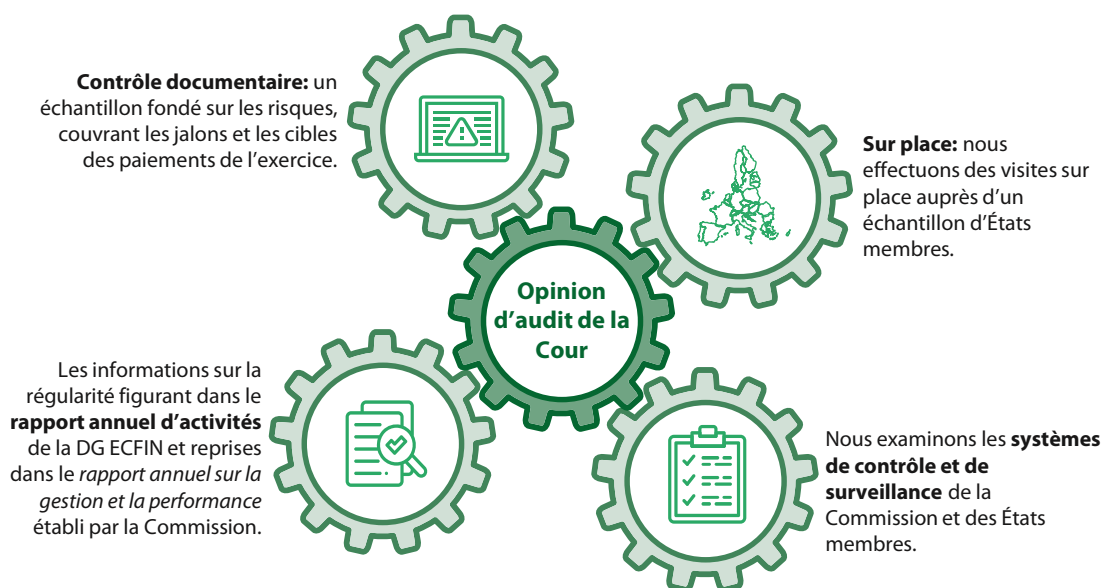
Annexes

Annexe 11.1 – Approche et méthodologie d’audit

Remarques d’ordre général

- 1) Cette annexe présente notre approche et notre méthodologie d’audit pour établir la déclaration d’assurance relative à la régularité des dépenses effectuées au titre de la FRR.
- 2) Nous émettons, dans le cadre de notre déclaration d’assurance sur le budget de l’UE, une opinion distincte à propos de la régularité des dépenses effectuées au titre de la FRR. La raison en est que nous estimons que le modèle de mise en œuvre de la FRR est différent et qu’il s’agit d’un instrument temporaire. En formulant cette opinion, nous entendons fournir une assurance raisonnable à propos des paiements et communiquons des informations détaillées sur cette base dans la déclaration d’assurance.
- 3) Nous tirons l’essentiel de notre assurance de vérifications de détail et de l’évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance. Nous la complétons avec les RAA et le rapport annuel sur la gestion et la performance, ainsi qu’avec les rapports du service d’audit interne. Voir [figure 11.5](#).

Figure 11.5 – Opinion d’audit



Source: Cour des comptes européenne.

- 4) Nos travaux sont conformes aux normes internationales d'audit et garantissent que nos opinions d'audit sont étayées par suffisamment d'informations probantes appropriées.
- 5) En ce qui concerne nos procédures d'audit en lien avec la fraude, nous suivons l'approche décrite dans la partie 3 de l'**annexe 1.1**.

Régularité des opérations

Comment définissons-nous les opérations sous-jacentes et comment les testons-nous?

- 6) Les opérations sous-jacentes pertinentes pour les travaux relatifs à la déclaration d'assurance pour la FRR consistent en des versements de subventions aux États membres et/ou en des apurements de préfinancements antérieurs.
Contrairement à la plupart des dépenses relevant du cadre financier pluriannuel, les demandes de paiement au titre de la FRR ne s'appuient pas sur des coûts exposés, mais bien sur la justification de la réalisation des jalons et des cibles à un degré satisfaisant. Vu que les prêts au titre de la FRR ne sont pas reconnus comme des dépenses dans les comptes de l'UE, notre audit ne les couvre pas.
- 7) Pour nos vérifications de détail, nous examinons surtout si les versements au titre de la FRR ont été effectués dans le respect des conditions de paiement prévues par le [règlement](#)³⁴. Lorsque c'est faisable, nous vérifions également si des mesures dont les jalons et les cibles ont été précédemment atteints n'ont pas été annulées et s'il n'y a pas eu de double financement. Nous examinons en outre si les autres conditions d'éligibilité, comme le non-remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes, le respect de la période d'éligibilité et le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», ont été remplies³⁵.
- 8) Pour arriver à notre conclusion, nous avons d'abord utilisé un échantillon fondé sur les risques afin d'examiner si la Commission avait rassemblé suffisamment d'informations probantes appropriées durant ses évaluations préliminaires pour étayer son évaluation du caractère satisfaisant de la réalisation des jalons et des cibles. Si nous considérons que les éléments probants disponibles dans les dossiers de la Commission ne sont pas suffisants pour nous permettre d'arriver à une conclusion, nous demandons directement à l'État membre de nous fournir

³⁴ [Règlement \(UE\) 2021/241](#), article 24, paragraphe 3.

³⁵ [Ibidem](#), articles 5 et 9, et article 17, paragraphe 2.

des informations probantes complémentaires. Nous réalisons également des visites sur place auprès d'un échantillon d'États membres.

- 9) Nous procédons, en tenant compte des risques, à une sélection de jalons et de cibles à tester. Nous commençons par choisir des jalons de contrôle et des jalons en lien avec le *régime général de conditionnalité* pour la protection du budget de l'Union³⁶. Nous appliquons ensuite un certain nombre de critères de risque pour composer le reste de l'échantillon.
- 10) Afin de déterminer si les différents jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante, nous utilisons le cadre de la Commission³⁷. Sur cette base, si la nature du jalon (et, le cas échéant, celle de la cible) ne permet pas une évaluation fondée sur des éléments quantitatifs, nous accepterons des écarts minimes sur le plan du contenu, de la forme et du calendrier. Lorsqu'une évaluation des jalons ou des cibles fondée sur des données quantitatives est possible, nous accepterons des écarts inférieurs à 5 %.
- 11) Il se peut que nous détectons des cas de fraude, de corruption, de conflit d'intérêts, de double financement ou de non-respect de la convention de financement (par exemple l'absence d'informations sur les destinataires finaux ou sur les financements provenant d'autres Fonds de l'UE). Si cela se produit, nous évaluons (si possible) l'incidence de ces «irrégularités graves» sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR.

Comment évaluons-nous les résultats des tests sur les opérations?

- 12) Nous déterminons le type de chaque constatation.
- 13) Les constatations quantitatives ont un impact financier sur le montant versé par la Commission et concernent des cas de non-respect des conditions de paiement et d'éligibilité prévues par le [règlement](#), c'est-à-dire des jalons et des cibles qui n'ont pas été atteints de manière satisfaisante, mais aussi le non-respect de jalons et de cibles précédemment atteints, de la période d'éligibilité, du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et de l'absence de double financement.

Conformément aux normes d'audit, l'auditeur doit s'appuyer sur les critères existants³⁸. Aussi, afin de quantifier l'impact financier de ces constatations, nous

³⁶ [Règlement \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

³⁷ [COM\(2023\) 99](#).

³⁸ Norme [ISSAI 4000](#).

utilisons comme base la méthode appliquée par la Commission pour la suspension des paiements³⁹. Cette méthode se décompose en trois étapes pour déterminer le montant à suspendre:

- i) déterminer la valeur unitaire d'un jalon ou d'une cible prévus dans un plan;
- ii) corriger les valeurs unitaires au moyen d'un coefficient;
- iii) ajuster les valeurs unitaires corrigées.

Nous n'estimons pas l'impact financier si le jalon ou la cible concernés sont atteints de manière satisfaisante dans les six mois⁴⁰ suivant le paiement et au cours de l'exercice examiné.

- 14) Les constatations liées à des soupçons de fraude, de corruption ou de conflit d'intérêts ne sont quantifiées que s'il existe suffisamment de preuves d'une influence sur la réalisation d'un jalon ou d'une cible (par exemple un cas de fraude qui remet en question l'existence même d'éléments ou encore l'absence complète de procédure de marché public).
- 15) Les constatations sans impact financier sont de type qualitatif.

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

- 16) Notre évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance permet de repérer d'éventuelles faiblesses concernant:
 - a) les activités de contrôle et d'audit de la Commission et des États membres destinées à assurer la régularité des dépenses au titre de la FRR, ainsi que la protection des intérêts financiers de l'UE;
 - b) la disponibilité de la liste des bénéficiaires, des contractants, des sous-contractants et des bénéficiaires effectifs;
 - c) la disponibilité des informations relatives à la mesure et au total des fonds publics concernés;
 - d) la conservation des données.

³⁹ COM(2023) 99, annexe 2.

⁴⁰ Règlement (UE) 2021/241, article 24, paragraphe 8.

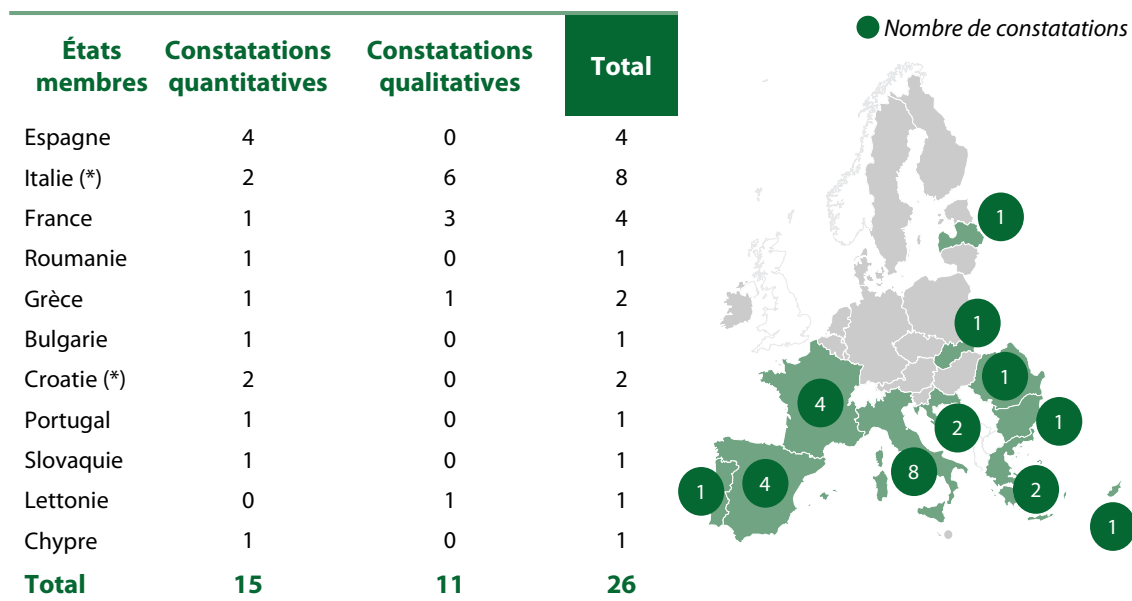
- 17) Ces faiblesses peuvent avoir des répercussions sur la régularité des dépenses relevant de la FRR au niveau de l'État membre concerné et donner lieu à un recouvrement (en l'occurrence une diminution du montant global du plan) après que la Commission lui a versé les fonds. Les conventions de financement prévoient des corrections forfaitaires pour les infractions graves, compte tenu de la fréquence et de l'étendue de celles-ci. Pour notre évaluation, nous assimilons les faiblesses systémiques et les violations des conventions de financement à des constatations qualitatives.
- 18) Nous analysons également les audits *ex post* de la Commission, car ils permettent de repérer les jalons et les cibles qui n'ont pas été atteints de manière satisfaisante. Lorsque c'est possible, nous utilisons les constatations qui n'ont pas donné lieu à des corrections au cours de l'année du paiement pour formuler notre opinion.

Formulation de notre opinion d'audit

- 19) L'importance relative est une notion fondamentale, étant donné qu'elle correspond au taux d'écart à partir duquel les décisions de nos parties prenantes risquent d'être influencées.
- 20) Nous la définissons sur une base tant quantitative que qualitative.
- 21) Par analogie avec les autres audits, nous appliquons un seuil de signification de 2 % pour notre opinion, tout en tenant compte de la nature, du montant et du contexte des erreurs ainsi que d'autres informations.
- 22) Les constatations quantitatives constituent un élément important pour tirer notre conclusion. Pour évaluer la régularité des dépenses relevant de la FRR, nous répondons à la question de savoir où, sur la base des constatations quantitatives, le montant estimé de l'erreur se situe par rapport au seuil de signification. Pour calculer l'impact global des constatations quantitatives, y compris celles établies par la Commission lors de ses contrôles *ex post*, nous nous fondons sur la méthode de cette dernière en matière de suspension des paiements.
- 23) Nous prenons également en considération l'incidence des constatations qualitatives et des faiblesses systémiques.

- 24) Notre opinion d'audit ne comporte pas de montant/taux d'erreur. En raison du modèle de dépenses de la FRR, il n'est pas possible d'établir de taux d'erreur comparable à ceux que nous mentionnons dans les chapitres relatifs aux rubriques du CFP. Cela s'explique par le fait que les paiements au titre de la FRR et les coûts exposés par les destinataires finaux ne sont pas liés. En outre, la nature des jalons et des cibles et l'échantillonnage en fonction des risques ne permettent pas d'extrapoler nos résultats. Par conséquent, le résultat de nos tests n'est jamais qu'une estimation du montant d'erreur minimal.

Annexe 11.2 – Résultats de l’audit relatif à la régularité des opérations








(*) L'Italie et la Croatie ont reçu chacune deux paiements en 2022.

Nous avons estimé l'impact financier de 15 constatations quantitatives (voir point [11.19](#)).

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe 11.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Degré de mise en œuvre:  intégralement  à pratiquement tous égards  à certains égards  non mise en œuvre

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Recommandation n° 1 – Justifier, de façon claire et transparente, les éléments – figurant dans les arrangements opérationnels et dans la décision d'exécution du Conseil – qu'elle ne considère pas comme pertinents pour déterminer si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante.	–	Il était trop tôt pour juger de la mise en œuvre des recommandations n°s 1 et 3, étant donné qu'aucune évaluation préliminaire n'a démarré après la date à laquelle elles ont été émises.
	Recommandation n° 2 – Développer une méthode pour établir le montant du versement devant être suspendu conformément aux dispositions de l'article 24, paragraphes 6 et 8, du règlement.		En février 2023, la Commission a publié sa méthode pour la suspension des paiements.
	Recommandation n° 3 – Améliorer la documentation de l'évaluation des jalons et des cibles en documentant complètement tous les éléments examinés lors des travaux <i>ex ante</i> .	–	Voir remarque relative à la recommandation n° 1.

Source: Cour des comptes européenne.

Réponses des institutions au rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2022

Table des matières

		Page
Chapitre 1	Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	
	Réponses de la Commission européenne	406
Chapitre 2	Gestion budgétaire et financière	
	Réponses de la Commission européenne	416
Chapitre 3	Le budget de l'UE: obtenir des résultats	
	Réponses de la Commission européenne	422
	Réponses de l'Autorité bancaire européenne (ABE)	436
	Réponses de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)	437
Chapitre 4	Recettes	
	Réponses de la Commission européenne	438
	Réponses des Pays-Bas	444
Chapitre 5	Marché unique, innovation et numérique	
	Réponses de la Commission européenne	445
Chapitre 6	Cohésion, résilience et valeurs	
	Réponses de la Commission européenne	455
Chapitre 7	Ressources naturelles et environnement	
	Réponses de la Commission européenne	477
Chapitre 8	Migration et gestion des frontières Sécurité et défense	
	Réponses de la Commission européenne	480
Chapitre 9	Voisinage et le monde	
	Réponses de la Commission européenne	484

Chapitre 10 Administration publique européenne**Réponses du Parlement européen****491****Chapitre 11 Facilité pour la reprise et la résilience****Réponses de la Commission européenne****492**

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE —

CHAPITRE 1: DÉCLARATION D'ASSURANCE ET INFORMATIONS À L'APPUI DE CELLE-CI

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

En 2022, alors même que l'économie mondiale amorçait un rebond après la pandémie de COVID-19, la Russie a lancé, le 24 février, une **guerre d'agression contre l'Ukraine** qui a entraîné une multitude de crises humanitaires, ainsi qu'une flambée des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et a créé un nouvel environnement macroéconomique caractérisé par une forte hausse des taux d'intérêt et de l'inflation.

Dans ce contexte, le **budget de l'UE** a été mis à contribution pour fournir un soutien politique, humanitaire et financier crucial à l'Ukraine, tout en apportant une aide aux personnes touchées par les conséquences socio-économiques de la guerre au sein de l'UE et à l'extérieur de ses frontières.

De plus, dans ces circonstances sans précédent, **la Commission a continué d'attacher une grande importance à ce que les crédits du budget de l'UE soient dépensés correctement et de manière responsable**, et elle a veillé à collaborer avec toutes les parties concernées, y compris les États membres, pour faire en sorte qu'il produise des résultats concrets sur le terrain.

L'exécution du budget de l'UE implique des millions d'opérations et des centaines de milliers de contrôles, dans le cadre de l'ensemble des programmes et de tous les modes de gestion. Dans le cadre de la gestion partagée avec les autorités des États membres, la Commission a mis en place des stratégies de contrôle pluriannuelles solides visant à prévenir, à détecter et à corriger les erreurs. Chaque fois que cela se révèle nécessaire, la Commission adapte, développe et améliore encore ces stratégies et s'efforce sans relâche de simplifier davantage l'ensemble des programmes. Grâce à ces contrôles, et compte tenu de leurs résultats, **la Commission est convaincue que les informations relatives aux risques au moment du paiement (1,9 % en 2022) présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance sont représentatives du niveau d'erreur au moment du paiement**. La stabilité du risque au moment du paiement est cohérente si l'on considère que la plupart des dépenses en 2022 concernent toujours la période de programmation 2014-2020 et que les règles, les systèmes et les organismes de mise en œuvre sont restés stables.

La Commission relève également qu'elle n'est pas d'accord avec les conclusions de la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour») sur des domaines de dépenses spécifiques.

Pour 2022, la **différence entre l'estimation par la Commission du risque au moment du paiement et le niveau d'erreur estimatif de la Cour** est significative pour le domaine d'action **«Cohésion, résilience et valeurs»**. La Commission prend note de l'augmentation du taux d'erreur estimé par la Cour cette année par rapport au niveau d'erreur relativement stable relevé pour les cinq dernières années. La Commission relève que le risque au moment du paiement qu'elle a présenté dans ses rapports annuels d'activité (RAA) concernant l'exercice 2022 est resté comparable à celui des années précédentes. La Commission impute la différence au fait que la Cour des comptes signale des erreurs associées à tous les types de violations des règles applicables. La Commission ne considère pas nécessairement que les dépenses y afférentes sont inéligibles. Pour que les autorités responsables des programmes et la Commission imposent des corrections financières, une erreur

doit constituer une irrégularité au sens du règlement portant dispositions communes (RPDC). Toutes les erreurs relevées par la Cour n'appartiennent pas à cette catégorie.

Pour les autres lignes budgétaires, les estimations de la Commission se situent dans la fourchette des niveaux d'erreur estimatifs de la Cour.

La Commission considère en outre que le taux d'erreur qui représente le mieux tous les efforts déployés, tant par les États membres que par ses propres services, est le **risque au moment de la clôture**, qui mesure le niveau d'erreur résiduel après que l'ensemble des corrections supplémentaires et des contrôles ex post ont été effectués. Pour 2022, le risque global au moment de la clôture est estimé à 0,9 %, soit un taux nettement inférieur au seuil de signification de 2 %, ce qui correspond au niveau des années précédentes (0,9 % en 2020 et 0,8 % en 2021). Dans le domaine de la politique de cohésion, pour la période 2007-2013 et pour les premières années de la période 2014-2020, la Commission dispose d'éléments confirmant que le risque réel au moment de la clôture est désormais nettement inférieur à 2 %.

Dans l'ensemble, la Commission s'efforce de **trouver le juste équilibre entre un faible niveau d'erreurs, des paiements rapides et des coûts raisonnables en matière de contrôles**.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Constatations

Fiabilité des comptes

La Commission se félicite que les comptes de l'UE soient considérés comme exempts d'erreur significative pour la 16^e année consécutive.

Régularité des opérations

Erreurs dans certains types de dépenses

En ce qui concerne le **volet des recettes du budget de l'Union** [point 1.14 a)], la Commission se félicite une fois de plus que la Cour des comptes considère que les recettes ne présentent pas d'erreurs significatives et que les systèmes en place pour gérer les recettes ont été généralement efficaces. Comme pour ses propres constatations, la Commission assurera le suivi des problèmes mis en évidence par l'audit de la Cour dans certains États membres.

La Commission continuera en outre d'intensifier le suivi des points relatifs aux ressources propres traditionnelles (RPT) ouverts depuis longtemps, et de lever, dans la mesure du possible, les réserves TVA.

De plus, en mai 2023, la Commission a fait un grand pas en avant en proposant la réforme la plus ambitieuse que l'union douanière ait connue depuis sa création. Le renforcement des capacités de l'UE en matière d'analyse des données et de gestion des risques est l'un des principaux objectifs de la réforme et la proposition juridique répond directement aux recommandations de la Cour.

En ce qui concerne la **régularité des dépenses** [point 1.14 b)], sur la base des nombreux audits et contrôles effectués, le **risque au moment du paiement** tel qu'estimé par la Commission, c'est-à-dire le niveau d'erreur résiduel au moment du paiement après les contrôles préventifs, est resté stable à **1,9 %** des dépenses pertinentes, soit au même niveau qu'en 2020 et en 2021.

Compte tenu du **caractère pluriannuel de ses dépenses et de ses stratégies de contrôle différenciées**, la Commission, dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres, déploie des efforts considérables pour effectuer des contrôles après les paiements et continuer à appliquer des corrections. Ces efforts se reflètent dans le **risque au moment de la clôture du programme, qui est estimé à 0,9 % globalement** (0,8 % en 2021). Nettement inférieur au seuil de signification de 2 %, ce chiffre correspond à la fois aux niveaux atteints les années précédentes depuis 2016 et à l'objectif de la Commission.

En ce qui concerne l'augmentation signalée du taux d'erreur dans la rubrique 2 du CFP («Cohésion, résilience et valeurs» — point 1.16), la Commission conteste 18 erreurs quantifiables sur les 48 relevées par la Cour. Pour 13 de ces erreurs, la Commission estime que, conformément au RPDC, elle n'a pas pu conclure à une irrégularité entraînant des dépenses inéligibles. Pour 5 cas, la Commission n'est pas en mesure d'appliquer le niveau de quantification utilisé par la Cour. Pour ces 18 cas, la Commission a estimé qu'elle ne disposait pas d'une base juridique pour imposer des corrections financières (ou des corrections plus élevées que celles déjà appliquées). En outre, la Commission ne partage pas l'appréciation de la Cour selon laquelle la **fin imminente de la période d'éligibilité pour les programmes de la période 2014-2020** pourrait jouer un rôle dans l'augmentation signalée du taux d'erreur pour l'exercice audité (2021-2022): les États membres **disposent encore de trois autres exercices comptables** pour déclarer des dépenses avant la clôture qui aura lieu en 2025 (dernier paiement final en juillet 2024). La Commission estime en outre que l'incidence sur le taux d'erreur global calculé pour les erreurs quantifiables liées aux mesures relevant de l'**initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII)** et de l'**initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (CRII+)** ou aux opérations bénéficiant d'une augmentation temporaire du cofinancement de l'UE, dans le cadre duquel le taux de cofinancement est porté à 100 %, est similaire à l'incidence des erreurs détectées dans d'autres types d'opérations.

En ce qui concerne l'efficacité des contrôles et vérifications effectués par les autorités de gestion et d'audit (point 1.16), la **qualité des rapports annuels de contrôle ainsi que les niveaux d'erreur communiqués dans ces rapports**, reçus par la Commission en février 2022 (pour l'exercice comptable s'étendant du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021), se sont révélés **similaires à ceux des années précédentes**. De plus, la Commission ne voit aucune raison pour laquelle la pandémie de COVID-19 aurait affecté plus fortement le système de contrôle de la politique de cohésion que d'autres programmes de dépenses, dans le cadre de modes de gestion identiques ou différents.

Concernant le niveau d'erreur estimatif pour la rubrique 3 du CFP («Ressources naturelles et environnement» — point 1.17), la Commission prend note du niveau d'erreur estimé à 2,2 % par la Cour. Le risque au moment du paiement estimé à 1,7 % par la Commission demeure cohérent avec les résultats obtenus ces dernières années par la Commission et la Cour des comptes, ce qui est en adéquation avec le fait que les dépenses de 2022 concernent la période de programmation 2014-2020 et que les règles, les systèmes et les autorités sont restés stables. S'agissant de la légère surdéclaration de surface, la Commission note que le nombre de cas reste **conforme aux niveaux détectés par la Cour pour 2020 et les années précédentes**. Si le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) constitue la base de la demande d'aide géospatiale, la surdéclaration peut également résulter d'erreurs commises par les agriculteurs. Par conséquent, la Commission considère que la légère surdéclaration ne révèle pas nécessairement des faiblesses spécifiques dans la gestion du SIPA par certains États membres. La Commission renvoie également à sa réponse au point 7.35.

Incidence des règles et des conditions de décaissement des fonds de l'UE sur le risque d'erreur

La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel la manière dont **les fonds sont décaissés a une incidence sur le risque d'erreur** (point 1.19) et, en particulier, selon lequel le risque d'erreur est plus faible pour les dépenses soumises à des règles simplifiées (principalement pour les paiements fondés sur des droits — point 1.18).

Par conséquent, et conformément aux demandes du Parlement européen¹, la Commission s'est efforcée de **poursuivre ses efforts de simplification** dans toute la mesure du possible lors de la conception des programmes 2021-2027, en particulier dans les domaines de la recherche et de l'innovation et de la politique de cohésion, en encourageant le recours à des options de coûts simplifiés et le financement non lié à des régimes de coûts, ainsi qu'avec le nouveau modèle de mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC).

Néanmoins, sur la base des informations détaillées dont elle dispose, la Commission considère que **les risques au moment du paiement ne sont pas significatifs de manière uniforme pour les paiements fondés sur des remboursements**. L'exposition au risque peut être différente au sein d'un même domaine d'action, voire au sein d'un même programme de dépenses.

Plus précisément, grâce à la multitude d'informations obtenues grâce à ses contrôles et à son analyse détaillée, notamment des résultats des contrôles réalisés par les États membres, la Commission est en mesure de **répartir les dépenses correspondantes**² entre:

- **les dépenses à plus faible risque**, associées à un risque au moment du paiement inférieur à 2 %, qui représentent **63 %** des dépenses totales,
- **les dépenses à risque moyen**, associées à un risque au moment du paiement situé entre 2 % et 2,5 %, qui représentent **12 %** des dépenses totales, et
- **les dépenses à risque plus élevé**, associées à un risque au moment du paiement supérieur à 2,5 %, qui représentent **25 %** des dépenses totales pour 2022³.

À titre d'exemple, pour les fonds régionaux⁴, la Commission constate que les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent bien ou suffisamment bien pour 259 programmes couvrant 93 % des dépenses certifiées dans les comptes 2021-2022 mais présentent de graves insuffisances pour 36 programmes. De même, la Commission peut indiquer que les autorités d'audit pour les fonds régionaux fonctionnent bien et fournissent des avis d'audit globalement fiables, à l'exception de sept autorités d'audit pour lesquelles les audits de la Commission ont mis en évidence de graves

¹ Résolution du Parlement européen du 10 mai 2023 contenant les observations qui font partie intégrante des décisions concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section III – Commission et agences exécutives [2022/2081(DEC)] — voir notamment les paragraphes 14, 87, 92, point a), 92, point f), 109, point f), 124, point a), et 146, point g).

² De plus amples informations sont disponibles dans le rapport annuel 2022 sur la gestion et la performance, volume II, p. 57.

³ Dans le cas du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le niveau de risque a également été considéré comme élevé, quel que soit le risque au moment du paiement, lorsque l'avis d'audit émis dans les rapports annuels d'activité sur le fonctionnement du système de gestion et de contrôle des programmes était soit défavorable, soit assorti de réserves.

⁴ Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion

insuffisances. Ces sept autorités sont chargées de l'audit de moins de 2 % des dépenses des fonds régionaux.

La Commission prend des **mesures correctrices ciblées**, notamment pour les catégories à risque moyen et plus élevé. Ces mesures consistent notamment à sensibiliser les bénéficiaires et les partenaires chargés de la mise en œuvre aux règles de l'UE applicables et aux problèmes récurrents, à adapter les stratégies de contrôle au niveau de risque, à appliquer les enseignements tirés aux futurs programmes et à simplifier les règles dans toute la mesure du possible.

En même temps, des conditions et des règles d'éligibilité complexes peuvent parfois être nécessaires lorsqu'un ciblage de l'aide est requis, pour atteindre des objectifs stratégiques ambitieux ou respecter les principes fondamentaux du marché unique (règles en matière de marchés publics ou d'aides d'État).

Par conséquent, il faut **concilier** la légalité et la régularité **avec la réalisation des objectifs stratégiques** sans en négliger les coûts de gestion et de contrôle.

Dépenses à haut risque

En ce qui concerne les **constatations de la Cour sur les dépenses qu'elle considère à haut risque** (points 1.21 à 1.29), la Commission rappelle que, selon ses estimations, pour 37 % des dépenses, le risque au moment du paiement est supérieur à 2 %. Cela concerne certains programmes opérationnels relevant de la rubrique «Cohésion», c'est-à-dire uniquement ceux qui présentent de graves insuffisances et/ou des taux d'erreur résiduels (TER) supérieurs à 2 %; les subventions pour le programme de recherche Horizon 2020 et d'autres subventions complexes relevant de la même rubrique du CFP; différents organismes payeurs de la PAC pour les paiements directs et le développement rural ainsi que certains États membres pour les mesures de marché dont le taux d'erreur est supérieur à 2 %.

Plus précisément:

- Dans le domaine d'action «**Cohésion, résilience et valeurs**» (point 1.22), pendant l'exercice comptable analysé, les autorités d'audit ont fait état d'un taux d'erreur total supérieur à 2 % pour environ un cinquième des programmes, ce qui témoigne de leur capacité de détection. En se fondant sur leur typologie commune, la Commission et les autorités d'audit ont relevé les catégories suivantes comme principales sources d'irrégularités: dépenses inéligibles, marchés publics, piste d'audit et aides d'État, ce qui est en adéquation avec les constatations de la Cour.
En ce qui concerne en particulier les cas d'erreurs en matière d'éligibilité constatés et quantifiés par la Cour dans les fonds relevant de la politique de cohésion (point 1.27), la Commission estime que, pour plusieurs de ces cas, la violation d'une disposition ou règle juridique signalée par la Cour ne lui permet pas de qualifier l'erreur d'irrégularité à corriger conformément à la définition figurant à l'article 2, paragraphe 36, du règlement portant dispositions communes. Par conséquent, l'État membre concerné ou la Commission ne peuvent pas engager des procédures de correction financière et de telles erreurs n'entreraient pas dans l'estimation du risque au moment du paiement obtenue par la Commission. En outre, la Commission relève également que, dans certains cas, la Cour n'a pas apprécié les faits ni interprété les règles nationales ou spécifiques aux programmes applicables de la même façon. La Commission renvoie également à ses réponses aux points 6.16, 6.17, 6.21 et 6.77.
- En ce qui concerne le domaine d'action «**Ressources naturelles et environnement**» (point 1.23), la Commission relève un risque d'erreurs supérieur dans les domaines des

mesures de marché et du développement rural, à l'instar de la Cour. Dans le cadre législatif 2014-2022 de la PAC, des conditions et règles d'éligibilité complexes s'appliquent lorsque, pour atteindre des objectifs stratégiques ambitieux, un ciblage de l'aide est nécessaire. Il faut donc concilier les considérations de légalité et de régularité avec la réalisation des objectifs stratégiques sans en négliger les coûts en matière de contrôles. Pour la période 2023-2027, la Commission répond à cette nécessité en encourageant l'utilisation d'options de coûts simplifiés et en simplifiant la PAC.

Dans le domaine d'action **«Marché unique, innovation et numérique»** (point 1.24), la Commission prend note du niveau d'erreur calculé par la Cour et du fait que celui-ci a baissé par rapport à l'année dernière. Le risque au moment du paiement tel qu'estimé par la Commission pour cette rubrique du CFP s'élève à 1,5 %, soit un taux inférieur au seuil de signification. Pour Horizon 2020 en particulier, la Commission estime le risque au moment du paiement à 2,7 %, ce qui correspond au taux d'erreur obtenu par la Cour pour ce programme. La Commission reconnaît que le financement fondé sur les coûts réels reste relativement complexe et sujet aux erreurs, en particulier pour certains types de bénéficiaires, malgré les efforts qu'elle déploie pour fournir des orientations à tous les participants. En outre, en lieu et place d'un financement fondé sur les coûts réels, la Commission accroît le recours aux montants forfaitaires et à un système de coûts unitaires pour les frais de personnel disponibles dans toute subvention, les coûts de personnel inéligibles constituant la principale source d'erreurs.

- S'agissant de la rubrique **«Voisinage et le monde»** (point 1.25), la Commission considère que les dépenses présentant un risque plus faible dans le cadre de ce chapitre ne se limitent pas seulement aux paiements au titre de l'appui budgétaire et aux dépenses de fonctionnement, mais qu'elles comportent également d'autres dépenses relevant de la gestion directe et de la gestion indirecte qui présentent un risque faible ou moyen au moment du paiement, d'où le risque au moment du paiement de 1,1 % pour cette rubrique, soit bien en dessous du seuil de signification de 2 %.

La Commission continuera à prendre des mesures pour mettre en œuvre les options de coûts simplifiés et améliorer l'efficacité des contrôles ex ante et ex post. Enfin, comme indiqué dans les réponses aux points 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 et 6.32, la Commission conteste l'évaluation de la Cour dans un certain nombre de cas.

Dépenses à faible risque

La Commission se félicite de la conclusion de la Cour selon laquelle les **aides directes aux agriculteurs** (point 1.30) restent exemptes d'erreur significative, confirmant ainsi le rôle important joué par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui comprend le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), dans la prévention et la réduction du niveau d'erreur.

Informations de la Commission sur la régularité

Estimation du niveau d'erreur par la Commission

L'objectif de la Commission est de déterminer les domaines dans lesquels des problèmes se posent pour prendre des mesures correctrices appropriées et ciblées en conséquence. Pour ce faire, elle a élaboré son assurance de manière ascendante et à un niveau détaillé, c'est-à-dire par programme ou autre segment de dépenses pertinent, étant donné que la mise en œuvre n'est pas uniforme pour tous les programmes et tous les États membres.

Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission utilise les risques au moment du paiement communiqués par ses services dans leurs RAA respectifs. Ces risques au moment du paiement correspondent à la meilleure estimation des services, fondée sur les centaines de milliers de contrôles effectués chaque année par la Commission et les États membres sur la base de leurs stratégies de contrôle soigneusement établies, adaptées aux spécificités des programmes de dépenses.

La Commission surveille étroitement le risque au moment du paiement et le risque au moment de la clôture, dans le but de maintenir le risque au moment de la clôture en dessous du seuil de signification de 2 %.

L'approche de la Commission, en tant que gestionnaire du budget de l'UE, diffère de celle suivie par la Cour dans son rôle d'auditeur externe. Il peut en découler des différences entre les deux institutions en ce qui concerne l'estimation du niveau d'erreur.

En outre, la Commission ne partage pas toujours l'appréciation de la Cour en ce qui concerne les erreurs individuelles. Néanmoins, la Commission note que ses **estimations du risque au moment du paiement se situent dans la fourchette des niveaux d'erreur estimatifs de la Cour pour toutes les lignes budgétaires, à l'exception, pour la première fois en dix ans, du domaine d'action «Cohésion, résilience et valeurs».**

Pour ce domaine, la valeur maximale du risque au moment du paiement présenté par la Commission (2,6 % en 2022), prise en compte dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour le calcul du risque global au moment du paiement de la Commission, est inférieure au niveau d'erreur estimatif de la Cour. Dans l'ensemble, la Commission fait état d'un **risque significatif au moment du paiement pour la politique de cohésion**, couvrant une situation différenciée au niveau des programmes. La Commission note que son estimation reflète des irrégularités rendant les dépenses sous-jacentes inéligibles et pour lesquelles la Commission (et les États membres) peu(ven)t effectivement appliquer des corrections financières, tandis que l'estimation de la Cour reflète tous les types de violations des règles applicables, même si ces violations n'entraînent pas d'irrégularités au sens de l'article 2, paragraphe 36, du RPDC.

Évaluation du risque par la Commission

La Commission continue de prendre des **mesures pour améliorer l'efficacité des contrôles ex post**. Elle rappelle toutefois que, pour conserver un bon rapport coût-efficacité, les contrôles doivent être ciblés et fondés sur les risques.

Dans le domaine d'action «**Recherche et innovation**», la Commission entend utiliser au mieux les ressources du service commun d'audit pour garantir la réalisation effective de ses objectifs, tout en maintenant un juste équilibre entre confiance et contrôle et en tenant compte des coûts administratifs et des autres coûts des contrôles à tous les niveaux, y compris pour les bénéficiaires. Cette approche est en adéquation avec l'expérience acquise dans le cadre d'Horizon 2020, qui prévoit qu'un maximum de 7 % du nombre de bénéficiaires puisse faire l'objet d'un audit. Dans le même temps, la Commission a encore intensifié la fréquence de ses formations et de ses actions de sensibilisation, en ciblant notamment les bénéficiaires susceptibles de commettre des erreurs, tels que les PME et les nouveaux participants.

Dans le domaine de la **politique de cohésion**, la Commission estime que les travaux des autorités d'audit et de leurs organismes de contrôle peuvent être globalement considérés comme fiables, à l'exception de quelques cas clairement indiqués dans les RAA. Dans certains cas, les erreurs supplémentaires détectées sont occasionnelles et ne révèlent pas de faiblesses systémiques au niveau de l'autorité d'audit. En 2022, la Commission a continué à coopérer étroitement avec les

autorités d'audit des États membres afin de garantir un cadre de contrôle et d'assurance cohérent et solide.

Concernant les observations de la Cour au sujet des contrôles documentaires dans le cadre des programmes relevant de la politique de cohésion ([point 1.37](#)), la Commission est convaincue que son **évaluation détaillée, fondée sur une combinaison de contrôles documentaires et de contrôles sur place** couvrant les différents programmes individuels et dossiers constitués aux fins de l'assurance, en fonction des risques qui leur sont attribués, lui permet d'établir une estimation raisonnable et équitable des taux d'erreur pour chaque programme et pour chaque année ainsi que, de manière cumulative, pour l'ensemble des programmes relevant de la politique de cohésion. La Commission considère que les contrôles documentaires systématiques qu'elle mène à bien constituent une **approche efficace et proportionnée** pour les programmes dont on constate qu'ils présentent de manière fiable des taux d'erreur faibles année après année. Pour les programmes à plus haut risque, les audits sont réexécutés ou le contrôle documentaire est complété par des visites d'enquête.

En ce qui concerne les dossiers constitués aux fins de l'assurance reçus en 2022, la Commission a recalculé le TER communiqué dans les RAA de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion et de la direction générale de la politique régionale et urbaine pour 35 et 79 programmes respectivement. Elle a déterminé que le taux en question était supérieur à 2 % dans 12 cas, et ce uniquement sur la base des contrôles documentaires, ce qui montre clairement la valeur ajoutée de cette approche. Enfin, pour tenir compte de la recommandation formulée par la Cour dans son rapport spécial n° 26/2021, la Commission a inclus une majoration pour les programmes qui n'ont pas fait l'objet d'un audit sur place dans sa méthode de calcul du risque maximal indiqué dans les rapports annuels d'activité.

Dans le domaine d'action «**Voisinage et le monde**», la Commission considère que l'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER), qui ne constitue ni une mission d'assurance ni un audit, est adaptée à son objectif et n'est pas soumise à des limitations susceptibles de contribuer à une sous-estimation des erreurs; au contraire, elle est plus susceptible de conduire à une surestimation de celles-ci lorsque la confiance placée dans des contrôles antérieurs effectués par des contractants de la Commission ou dans des audits de la Cour des comptes est partielle ou totale. C'est la raison pour laquelle la méthode de calcul du TER permet de s'appuyer sur des travaux de contrôle précédents, en respectant des conditions et des critères stricts, et que la Commission limite le nombre de cas où elle accorde une confiance totale, nombre qui reste conforme à la moyenne historique.

Rapports de la Commission sur les corrections financières et les recouvrements

Les corrections sont un élément clé du système de contrôle de la Commission. Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022, la Commission a continué de dresser un **tableau complet et transparent** de toutes les mesures, tant préventives que correctrices, mises en œuvre au cours de l'exercice, aussi bien par la Commission que par les États membres. Les **mesures** correctrices se sont élevées à **1,8 milliard d'euros, dont 734 millions d'euros de corrections financières nettes**, soit une augmentation par rapport à 2021 (523 millions d'euros). Il s'agit en particulier des fonds en gestion partagée (PAC et périodes de programmation clôturées relevant de la politique de cohésion). L'application de corrections financières nettes protège le budget de l'UE du remboursement des dépenses irrégulières.

En outre, dans le domaine de la **politique de cohésion** et depuis 2014, **14,5 milliards d'euros** ont été retirés, temporairement ou définitivement, par les États membres des montants annuels certifiés, avant présentation à la Commission. La Commission estime que ce volume important de retraits est lié à l'effet dissuasif de la possibilité pour la Commission, en vertu du RPDC, d'appliquer des **corrections financières nettes** si des mesures correctrices ne sont pas acceptées par les États

membres, ce qui renforce le rôle de surveillance de la Commission. En outre, la Commission rappelle que le colégislateur a fixé, dans le cadre juridique 2014-2020, des critères stricts permettant à la Commission de mettre en œuvre des corrections financières nettes, qui sont soumises à des exigences cumulatives limitant leur champ d'application et qui, dans la pratique, entraînent des difficultés considérables dans l'application de ces corrections financières nettes. Cela explique l'absence de corrections nettes jusqu'à présent et illustre la **volonté du colégislateur de ne faire usage de cette possibilité que dans les cas où des insuffisances graves sont démontrées**.

Enfin, la Commission rappelle qu'il n'existe pas de délai réglementaire pour continuer à protéger le budget de l'UE. Des corrections peuvent encore intervenir de nombreuses années après la fin de la période de programmation ou lors de la clôture d'un programme.

Informations communiquées sur la procédure de sauvegarde de l'état de droit

Le 16 février 2022, la Cour de justice de l'UE a pleinement confirmé la validité du règlement sur la conditionnalité et, le 2 mars 2022, la Commission a publié des orientations sur son application. **Tous les services concernés ont fait référence à la mise en œuvre du règlement sur la conditionnalité dans leur RAA pour 2022.**

2. Communication des cas de fraude présumée

En ce qui concerne le risque de fraude dans les **décisions relatives aux contributions forfaitaires** (point 1.50), la Commission note que l'article 181, paragraphe 4, point a), du règlement financier n'exige pas que la décision d'autorisation documente un tel risque. Néanmoins, le point 2.2 de la décision relative aux contributions forfaitaires dans le cadre du programme Horizon Europe décrit les contrôles et examens qui doivent être effectués afin de réduire au minimum le risque d'irrégularité ou de fraude. La Commission est d'avis que les exigences du règlement financier sont ainsi suffisamment prises en considération. Toutefois, la Commission réévaluera le contenu de cette décision afin d'examiner si les aspects liés au risque pourraient être rendus plus explicites. La Commission renvoie à sa réponse au point 5.29.

En ce qui concerne les travaux des autorités d'audit visant à lutter contre le risque de fraude dans le domaine de la **politique de cohésion** (point 1.50), la Commission rappelle que les autorités d'audit, dans le cadre de leurs audits des systèmes, **vérifient l'efficacité des mesures proportionnées de lutte contre la fraude** en place, en utilisant des listes de contrôle spécifiques élaborées avec la Commission. Concernant les audits des opérations, la Commission se félicite de l'augmentation du nombre de listes de contrôle des autorités d'audit, qui permettent de documenter les mesures prises pour identifier d'éventuels signaux d'alerte concernant des actions frauduleuses, comme indiqué par la Cour au point 6.56. La Commission continuera de rappeler aux autres autorités d'audit qu'elles doivent également documenter leurs travaux de manière appropriée.

En outre, la Commission a prévu plusieurs actions dans le cadre du **plan d'action de la stratégie de la Commission en matière de lutte contre la fraude** afin de rappeler aux autorités des États membres leur obligation de signaler les cas de fraude présumée dans le système de gestion des irrégularités de l'OLAF. La Commission a également aidé les États membres à adopter des politiques de lutte contre la fraude ou à les mettre à jour, au moyen de lignes directrices spécifiques qui restent applicables tout au long de la période de programmation 2021-2027. Parallèlement, l'utilisation de son **outil d'exploration de données et de calcul du risque Arachne**, proposé aux États membres pour renforcer leur capacité à repérer et à prévenir la fraude et la corruption, et récemment enrichi de nouveaux modules, évolue de manière positive avec une augmentation du nombre de connexions et d'utilisateurs actifs.

Les négociations sur la refonte du règlement financier, avec une proposition visant à rendre obligatoire l'utilisation d'un outil d'exploration de données après 2027, ont relancé le débat sur l'utilisation volontaire de l'outil actuel dans un certain nombre d'États membres jusqu'à présent réticents. La Commission renvoie également à ses réponses aux [points 6.58 à 6.63](#).

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION À LA CONCLUSION DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

La Commission reste convaincue que les informations relatives aux risques au moment du paiement (1,9 %) présentées dans le rapport annuel 2022 sur la gestion et la performance sont représentatives du niveau d'erreur au moment du paiement. Elles sont en adéquation avec les niveaux communiqués les années précédentes⁵. La stabilité du risque au moment du paiement est cohérente avec le fait que la majeure partie des dépenses en 2022 se rapporte toujours à la période de programmation 2014-2020 et que les règles, les systèmes et les organismes de mise en œuvre sont restés stables.

En ce qui concerne la conclusion de la Cour des comptes selon laquelle le risque au moment du paiement estimé par la Commission est nettement inférieur à sa fourchette ([point 1.55](#)), la Commission fait observer que cela est dû au domaine d'action relatif à la cohésion, pour lequel la Commission ne partage pas l'appréciation de la Cour concernant 18 erreurs particulières.

⁵ Le risque au moment du paiement présenté par la Commission s'élevait à 1,9 % en 2021 et en 2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CHAPITRE 2 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission prend toutes les mesures nécessaires afin d'assurer **l'exécution efficace et intégrale du budget de l'UE**, conformément au cadre législatif et financier existant. Elle suit en permanence l'exécution du budget et l'évolution des engagements restant à liquider, ainsi que les facteurs sous-jacents connexes. De façon régulière, elle informe le Conseil et le Parlement européen des besoins prévisionnels (pour une année donnée et pour les années suivantes) et des risques potentiels pour l'avenir et elle présente et explique l'état d'avancement de l'exécution budgétaire. Les principaux documents fournis à cet effet sont les suivants: le document de travail V annexé au projet de budget, le rapport annuel sur les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'Union, qui fait partie des rapports financiers et sur la responsabilité intégrés, ainsi que les documents de départ pour les réunions interinstitutionnelles sur les paiements.

L'année 2022 a été la deuxième année de l'exécution du budget de l'UE dans le cadre financier pluriannuel (CFP 2021-2027). En raison de l'adoption tardive du règlement CFP (le 17 décembre 2020), les actes juridiques de la nouvelle génération de programmes n'avaient été adoptés qu'en 2021. En outre, l'incidence prolongée de la crise de la COVID-19 et la guerre en Ukraine ont imposé de donner la priorité à la mise en œuvre de mesures urgentes de secours et de relance. La situation de crise générale a pesé sur le lancement de certaines activités et étapes de mise en œuvre (appels, sélections, contrats) et, par conséquent, sur les paiements. La Commission a assuré un suivi actif de l'exécution du budget et a apporté des modifications appropriées ou formulé des propositions en 2022, ce qui a permis de garantir, pour l'essentiel, l'exécution intégrale des crédits votés, à savoir 99,3 % pour les engagements¹ et 99,9 % pour les paiements, en tenant compte des reports de droit et des reports non automatiques¹. Pour atteindre ces résultats, la Commission a soumis des propositions de budgets rectificatifs (cinq au total, dont trois portant sur le volet des dépenses du budget), 23 propositions de virements budgétaires et de nombreux virements autonomes.

Fin 2022, le total des **engagements restant à liquider** («reste à liquider» – RAL) s'élevait à 452,2 milliards d'EUR, soit, comme on pouvait s'y attendre, un montant en hausse par rapport à l'année précédente (341,6 milliards d'EUR à la fin de 2021). Le principal facteur à l'origine de cette augmentation a été la mise en œuvre de la partie non remboursable de NextGenerationEU, qui a contribué à hauteur de 189,1 milliards d'EUR (42 %) au total du RAL à la fin de 2022. Les recettes affectées au titre de NextGenerationEU continueront à contribuer à une augmentation temporaire du RAL étant donné que les engagements doivent être contractés jusqu'à la fin de 2023 et les paiements effectués jusqu'en 2026. Au cours des procédures budgétaires annuelles, la Commission continuera de proposer des niveaux de crédits de paiement qui répondent de manière adéquate aux besoins en matière de paiements. Elle s'efforcera de tirer le meilleur parti de certaines simplifications de grande ampleur adoptées dans le règlement portant dispositions communes (à savoir un plus large recours aux options simplifiées en matière de coûts) ainsi que de la série de mesures en place pour coordonner la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et des Fonds de la politique de cohésion.

¹ Conformément à l'article 12 du règlement financier et/ou aux nouvelles bases juridiques.

Au regard des **risques et difficultés** accrus pour le budget de l'UE liés aux futures obligations financières découlant des événements extraordinaires que constituent la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, la Commission relève que les passifs éventuels ont augmenté ces dernières années, principalement en raison des garanties budgétaires accordées à différents partenaires chargés de la mise en œuvre afin de mobiliser des fonds extérieurs et d'accroître l'incidence du budget de l'UE. La Commission fait preuve d'une transparence totale et traite les passifs éventuels conformément aux normes comptables internationales. Les passifs éventuels sont présentés dans les comptes annuels de l'UE et font l'objet d'une évaluation régulière. Grâce à son solide cadre institutionnel de gestion des risques et d'information, la Commission assure une surveillance efficace de la gestion de la dette, des actifs et des passifs éventuels en vue de garantir la viabilité du budget de l'UE.

La Commission assure un suivi permanent de **l'impact de l'inflation sur le budget de l'UE**. Au regard du risque que représente le niveau élevé de l'inflation pour le budget de l'UE, la Commission reconnaît que la hausse sans précédent de l'inflation enregistrée en 2022 n'affecte pas de la même manière les différents types de dépenses et de programmes. Toutefois, l'impact global dépendra de l'évolution réelle de l'inflation, qui est actuellement difficile à estimer compte tenu de la volatilité des prévisions. En ce qui concerne les dépenses administratives, la Commission a continué à respecter la limite des 2 % pour les dépenses non liées aux rémunérations, sur la base de laquelle est programmé l'actuel CFP, en redéfinissant les priorités, et elle a demandé à toutes les autres institutions d'appliquer la même approche. En matière de rémunérations, les taux d'actualisation réels à appliquer pour un exercice budgétaire donné sont confirmés à la fin du mois d'octobre et, comme elle l'avait fait en 2022, la Commission révisera les montants demandés pour le budget et le projet de budget en fonction du chiffre définitif, et en étroite coopération avec l'ensemble des institutions.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Gestion budgétaire et financière en 2022

Exécution du budget de l'UE – engagements et paiements

Utilisation des crédits d'engagement et de paiement

Dans le cadre de l'analyse des taux d'exécution définitifs du budget de l'UE, la Commission rappelle qu'en plus des éléments examinés dans le rapport au [point 2.3](#), il est possible de reporter à l'exercice suivant des crédits n'ayant pas été exécutés à la fin de l'exercice dans les cas autorisés par le règlement financier et/ou par les nouvelles bases juridiques. La Commission a reporté à 2023 1,5 milliard d'EUR en engagements et 1,9 milliard d'EUR en paiements (instruments spéciaux compris).

Début de la mise en œuvre par les États membres des Fonds en gestion partagée 2021-2027 au titre du règlement portant dispositions communes

En ce qui concerne la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion 2021-2027 ([points 2.10 à 2.12](#)), la Commission collabore en permanence avec les États membres et suit de près l'avancement de la mise en œuvre des Fonds de l'UE. Des réunions régulières du comité de

suivi se tiennent au moins une fois par an et un examen des performances est effectué chaque année. En outre, des événements plus formels, des réunions techniques, des échanges de lettres et d'autres communications informelles ont lieu si nécessaire. Au cas où des goulets d'étranglement sont constatés, la Commission travaille à leur suppression en étroite collaboration avec les autorités compétentes, en employant divers outils d'assistance technique.

Une attention particulière est accordée à la mise en œuvre du Fonds pour une transition juste (FTJ), en raison du calendrier de dépense des ressources de NextGenerationEU d'ici à la fin de 2026. Un large éventail d'actions a donc été proposé pour accélérer la mise en œuvre du FTJ, en plus des outils de soutien existants.

Recours aux Fonds ESI en réaction à la pandémie de COVID-19 et à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine

En ce qui concerne ses diverses initiatives de réaction d'urgence ([points 2.3 à 2.17](#)), la Commission rappelle que ces trois dernières années ont été marquées par une série de crises continues — à savoir la pandémie de COVID-19, la guerre en Ukraine et l'incidence plus large de cette dernière sur les prix de l'énergie. Face à ces crises, le cadre législatif de la politique de cohésion a été révisé à plusieurs reprises. Chaque modification [dans le cadre de CRII(+), REACT-EU, CARE(+), FAST-CARE et SAFE] a apporté davantage de flexibilité aux règles de la politique de cohésion, procuré des liquidités supplémentaires aux États membres et aux régions afin de financer rapidement des projets urgents et donné lieu à une simplification permettant aux plus démunis d'obtenir les fonds plus rapidement et contribuant à éviter des effets encore plus négatifs sur la vie des populations et les économies des États membres et des régions, conformément à l'objectif stratégique du financement de la cohésion, qui est de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale.

Plus de 600 modifications ont été apportées aux programmes de la politique de cohésion, ce qui s'est traduit jusqu'à présent par de nouveaux financements (50,6 milliards d'EUR dans le cadre de REACT-EU), une augmentation des liquidités (près de 30,6 milliards d'EUR²) et des réaffectations (24 milliards d'EUR dans le cadre de CRII/CRII+ et environ 1,3 milliard d'EUR dans le cadre de CARE). Une nouvelle hausse du taux de préfinancement pour la période 2021-2027 a permis de décaisser 3,5 milliards d'EUR supplémentaires (en raison de l'augmentation des préfinancements pour tous les programmes de la politique de cohésion relevant de l'objectif «Investissement pour l'emploi et la croissance» de 0,5 % en 2022 et 2023 dans le cadre de FAST-CARE). Cette évolution a eu un effet positif sur l'absorption pour la période 2014-2020.

Mise en œuvre de NextGenerationEU et de la FRR

En ce qui concerne l'avancement de la mise en œuvre de NextGenerationEU ([points 2.18 à 2.22](#)), le règlement établissant la FRR est en vigueur depuis février 2021 et les premiers plans nationaux pour la reprise et la résilience ont été approuvés par le Conseil en juillet 2021. Depuis lors et jusqu'à la fin de 2022, la Commission a versé un total de 138,7 milliards d'EUR au titre de la facilité, sous forme de subventions (93,5 milliards d'EUR) et de prêts (45,2 milliards d'EUR). Ces fonds permettent aux États membres de mettre en œuvre des réformes et d'effectuer des investissements, ainsi que de favoriser la reprise après la pandémie et de renforcer la résilience face aux chocs futurs. De manière plus générale, la mise en œuvre de la FRR et de NextGenerationEU est globalement conforme aux attentes, compte tenu de la date d'adoption des différentes décisions d'exécution du Conseil.

² À savoir: 7,6 milliards d'EUR de préfinancements non récupérés (CRII) + 12,9 milliards d'EUR de cofinancements à 100 % en 2020-2021 (CRII+) + 6,6 milliards d'EUR de cofinancements à 100 % en 2021-2022 (CARE) + 3,5 milliards d'EUR d'augmentation des préfinancements de REACT-EU (CARE+).

Engagements restant à liquider

En ce qui concerne le niveau des engagements restant à liquider ([points 2.23 à 2.26](#)), l'existence de ce RAL est le résultat naturel des règles d'exécution adoptées par l'autorité législative pour chaque domaine d'action. La hausse du niveau des engagements restant à liquider en 2022 par rapport à 2021 était à prévoir en raison de la mise en œuvre de NextGenerationEU (partie non remboursable), qui contribue au RAL global à hauteur de 42 %. La Commission assure le suivi du niveau des engagements restant à liquider. Les prévisions de paiement à long terme de juin 2023 procurent une mise à jour, en termes absolus, du montant des paiements en suspens et, plus important encore, par rapport à l'évolution du revenu national brut (RNB) prévue pour les années à venir.

2. Risques et difficultés

L'exposition du budget de l'UE en 2022

La Commission souscrit à la présentation de la Cour des comptes relative à l'exposition totale du budget de l'UE à la fin de 2022 et à la situation du fonds commun de provisionnement au 31 décembre 2022. Chaque année, la Commission publie les chiffres sur l'exposition annuelle totale du budget de l'UE aux passifs éventuels découlant de l'assistance financière aux États membres, conformément à l'article 250 du règlement financier.

Risques financiers liés à la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine

En ce qui concerne les exigences de provisionnement liées à l'instrument d'assistance macrofinancière + (AMF+) contre le risque de défaillance ([point 2.44](#)), la Commission souligne que le règlement financier (article 211, paragraphe 2) prévoit la possibilité qu'un acte de base définisse une méthode spécifique de provisionnement ou de couverture autre d'un passif financier. En outre, il convient de tenir dûment compte des conditions très favorables du prêt, de longues périodes étant prévues pour le remboursement des prêts AMF+ [jusqu'à 35 ans, voir article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/2463], du fait que le remboursement du principal ne commencera pas avant 2033, des bonifications d'intérêts, ainsi que du fait que les prêts AMF+ sont accordés par l'UE à l'Ukraine en tant que pays candidat à l'adhésion à l'UE. Dans des conditions particulières et circonscrites, l'utilisation de la marge de manœuvre constitue une méthode efficace pour couvrir les prêts AMF+, compte tenu de leurs caractéristiques spécifiques (y compris le montant total). Le montant total des passifs financiers connexes est ainsi couvert, les États membres de l'UE étant tenus de couvrir les appels pour les pertes éventuelles jusqu'à concurrence du plafond des ressources propres. Cette méthode est allégée sur le plan administratif et procédural par rapport à l'autre solution reposant sur les garanties des États membres.

Risques et difficultés liés à l'inflation

La Commission souscrit à l'observation de la Cour des comptes ([points 2.50 à 2.57](#)) selon laquelle une inflation supérieure à 2 % a un impact négatif sur le pouvoir d'achat du budget de l'UE. Elle souligne toutefois que l'impact global dépendra de la manière dont les différents types de dépenses sont touchés.

La Commission confirme en outre que la hausse des prix tend à entraîner une augmentation des recettes provenant des ressources propres traditionnelles et de la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cependant, la question de savoir si et dans quelle mesure cet effet se produit dépend aussi de l'évolution du volume des échanges et du comportement des consommateurs, qui doivent également être pris en compte dans une prévision fiable.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 2.1 – Réduire substantiellement le niveau des engagements restant à liquider

Face au niveau élevé des engagements restant à liquider, c'est-à-dire en attente d'un paiement sur les futurs budgets de l'UE, la Commission devrait cerner les moyens d'aider les États membres à accélérer leur utilisation des financements de l'UE. Cela concerne en particulier ceux qui leur sont accordés au titre des Fonds en gestion partagée régis par le règlement portant dispositions communes.

(Quand? Avant fin 2026)

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission suit d'ores et déjà l'exécution du budget et l'évolution du niveau global des engagements restant à liquider (RAL), ainsi que les facteurs sous-jacents connexes. Elle informe régulièrement le Conseil et le Parlement européen des besoins prévisionnels et des risques potentiels pour l'avenir. Ces informations figurent notamment dans le rapport annuel sur les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'Union, qui fait partie des rapports financiers et sur la responsabilité intégrés prévus à l'article 247 du règlement financier.

La Commission continuera de proposer des niveaux adéquats de crédits de paiement dans le cadre des procédures budgétaires annuelles pour répondre aux besoins en la matière, en tenant compte également des règles de mise en œuvre portant sur des programmes et des fonds spécifiques, telles qu'adoptées par les colégislateurs. La Commission rappelle que l'adoption du budget relève en dernier ressort de la compétence de l'autorité budgétaire.

Recommandation n° 2.2 – Évaluer l'impact d'une inflation élevée pendant plusieurs années sur le budget de l'UE

La Commission devrait évaluer l'impact d'une inflation élevée pendant plusieurs années sur le budget de l'UE et trouver les outils qui permettraient d'atténuer les principaux risques. À cet égard, elle devrait préserver la capacité du budget de l'UE à faire face à ses engagements juridiques et contractuels, par exemple en cas de hausse des coûts de financement.

(Quand? Avant fin 2024)

La Commission **accepte** la recommandation.

La Commission évaluera l'impact de l'inflation sur le budget de l'UE dans le cadre du réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel. Dans ce contexte, la Commission s'emploiera à trouver des outils spécifiques permettant d'atténuer les risques connexes, en particulier ceux qui découlent de la hausse des coûts de financement, tout en faisant observer que le budget de l'UE dispose déjà des protections nécessaires pour faire face à ses obligations juridiques et contractuelles.

Recommandation n° 2.3 – Veiller à ce que l'exposition du budget de l'UE reste supportable

Face à l'exposition toujours plus marquée du budget de l'UE résultant des emprunts contractés pour les besoins de paiement supplémentaires – comme ceux déclenchés par la pandémie de COVID-19 et par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine – ainsi que des garanties budgétaires, la Commission devrait prendre toute mesure appropriée nécessaire pour s'assurer que ses outils d'atténuation des risques – comme le fonds commun de provisionnement – aient une capacité suffisante, et rendre publique son estimation de l'exposition annuelle totale.

(Quand? Avant fin 2025)

La Commission **accepte en partie** la recommandation.

La Commission souligne qu'à la lumière de l'importance croissante des garanties budgétaires et des programmes d'assistance financière pour la mise en œuvre des politiques de l'UE, elle a renforcé ces dernières années ses outils de gestion des risques afin de faire face aux passifs éventuels. Elle a notamment établi un cadre horizontal à l'échelle de la Commission pour la mise en œuvre et le suivi de ces programmes, au cœur duquel se trouve le comité directeur pour les passifs éventuels. L'objectif ultime est de protéger pleinement le budget de l'UE contre la matérialisation imprévue de pertes découlant des garanties budgétaires ou des programmes de prêts provisionnés.

Chaque année, la Commission fournit une évaluation de la viabilité budgétaire des passifs éventuels tant provisionnés que non provisionnés dans le cadre des rapports établis conformément à l'article 41, paragraphe 5, et à l'article 250 du règlement financier. Dans le premier cas, la Commission évalue déjà chaque année si la marge de manœuvre est suffisante pour faire face à l'exposition annuelle des risques non provisionnés. Dans le second cas, la Commission évalue déjà si elle dispose d'un provisionnement suffisant pour les expositions provisionnées et si les taux de provisionnement sont encore adéquats. En ce qui concerne les expositions provisionnées, la Commission considère qu'il s'agit de l'analyse pertinente pour surveiller les risques. Cette approche étant conforme au règlement financier, la Commission ne publiera pas l'exposition annuelle totale.

La Commission continuera à évaluer l'adéquation de son système de gestion des risques au regard de l'évolution future du profil de risque et du montant des passifs éventuels tant provisionnés que non provisionnés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CHAPITRE 3 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: LE BUDGET DE L'UE: OBTENIR DES RÉSULTATS

Partie 1 – Résultats des audits de la performance réalisés par la Cour des comptes

Les conclusions présentées dans la première partie du chapitre 3 sont tirées des rapports spéciaux de la Cour des comptes publiés en 2022. Ces rapports spéciaux ont fait l'objet de procédures de compensation et contradictoires approfondies, conformément aux exigences du règlement financier. Les réponses détaillées de la Commission reflétant sa position sur les rapports spéciaux et leurs recommandations ont été publiées en même temps que les rapports et sont accessibles au public.

La Commission prend acte des synthèses de la Cour des comptes des déclarations du Parlement européen et du Conseil formulées après la publication des rapports spéciaux présentés en 2022 et énumérés dans la première partie du chapitre 3.

La Commission souligne que le **taux d'acceptation des recommandations de la Cour des comptes**, tel qu'il ressort de la première partie ([point 3.7](#)), **est dans l'ensemble très élevé**, ce qui témoigne de l'approche constructive qu'elle a adoptée pour remédier aux problèmes recensés par la Cour. Elle a rejeté seulement 3 % des recommandations.

Plus précisément, la Commission tient à rappeler sa position sur plusieurs rapports spéciaux mentionnés par la Cour des comptes dans la première partie du chapitre 3.

En ce qui concerne le rapport spécial n° 19/2022 sur l'UE et l'**acquisition** de vaccins contre la COVID-19 ([point 3.14](#)), la Commission a souligné dans ses réponses que les Européens avaient vu les avantages que la solidarité de l'UE pouvait apporter dans le domaine de la santé, en particulier en ce qui concerne la stratégie adoptée en matière de vaccins pour lutter contre la pandémie de COVID-19. La stratégie de l'UE en matière de vaccins, présentée par la Commission le 17 juin 2020, visait à accélérer la mise au point, la fabrication et le déploiement de vaccins contre la COVID-19. En collaborant avec les États membres, la Commission a été en mesure de s'assurer le plus large portefeuille de vaccins au monde et de veiller à ce que tous les États membres, indépendamment de leur taille, les reçoivent au même moment. Bien que certains pays aient été légèrement plus rapides au début en raison de leur contexte juridique différent, l'UE a obtenu ce résultat tout en restant ouverte sur le monde en partageant les vaccins. La **Commission a accepté les deux recommandations** visant à établir des lignes directrices pour la passation de marchés en cas de pandémie, à la lumière des enseignements tirés, et à soumettre à des tests de résistance l'approche de l'UE en matière d'acquisition de contre-mesures médicales.

Concernant le rapport spécial n° 21/2022 de la Cour des comptes sur **l'évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission** ([point 3.15](#)), la Commission a rappelé qu'elle avait travaillé de manière proactive avec toutes les parties, et en particulier avec les États membres, afin de garantir un programme de réforme et d'investissement rapide et ambitieux dans l'ensemble de l'UE. Immédiatement après la publication de sa proposition de règlement FRR, la Commission a noué un dialogue avec les États membres, tant pour expliquer les dispositions juridiques et en discuter que pour orienter les États membres dans l'élaboration de leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR). La Commission a également apporté une réponse spécifique au

rapport spécial de la Cour des comptes en ce qui concerne la manière dont les profils de décaissement ont été fixés et en ce qui concerne l'évaluation des jalons et des cibles. En février 2023, la Commission a publié un cadre pour évaluer les jalons et les cibles ainsi qu'une méthode à appliquer pour la suspension des paiements au titre du règlement sur la facilité pour la reprise et la résilience. **La Commission a pleinement accepté les six recommandations émises par la Cour des comptes, à l'exception de la sous-recommandation 4 b), qu'elle a partiellement acceptée.**

Concernant le rapport spécial n° 9/2022 de la Cour des comptes sur **les dépenses climatiques du budget 2014-2020 de l'UE** (point 3.58), la Commission a indiqué dans ses réponses que, tout en admettant que sa méthodologie de suivi de l'action pour le climat utilisée pour le CFP 2014-2020 demeurerait approximative, elle ne partageait pas l'avis de la Cour des comptes selon lequel les déclarations des dépenses climatiques ne sont pas fiables. L'intégration de l'action pour le climat dans les fonds de l'UE est un outil essentiel pour contribuer à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union, qui est l'une des principales priorités de cette dernière, comme le souligne le pacte vert pour l'Europe. La Commission a investi des ressources considérables dans l'élaboration d'une méthodologie solide permettant d'assurer le suivi et le compte rendu en matière de dépenses climatiques dans le budget de l'Union, grâce à des échanges renforcés et une coopération étroite avec le Parlement européen et le Conseil. Elle est toujours à la recherche d'occasions pour améliorer sa méthodologie, comme l'a indiqué la communication de juin 2021 sur le cadre de performance du budget de l'UE. De nombreuses lacunes ont été comblées pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, par exemple grâce à l'adoption d'une méthode «fondée sur les effets», qui se substitue à la méthode «fondée sur l'intention» qui était appliquée pour le CFP 2014-2020. Ainsi, l'attribution de la pertinence climatique est plus cohérente entre les différents programmes. La Commission **a accepté les recommandations** relatives à: la pertinence des financements agricoles du point de vue de l'action pour le climat; l'amélioration de la déclaration des dépenses climatiques; et l'établissement d'un lien entre le budget de l'UE et les objectifs climatiques et énergétiques. La Commission travaille actuellement à la mise en œuvre de ces recommandations.

Partie 2 – Suivi des recommandations formulées dans le rapport sur la performance du budget de l'UE par la Cour des comptes – Situation à la fin de 2019

La Commission note que sur les cinq recommandations du rapport annuel sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2019, trois sont considérées par la Cour des comptes comme intégralement mises en œuvre ou mises en œuvre à pratiquement tous égards. Concernant les deux recommandations considérées comme mises en œuvre à pratiquement tous égards, la Commission tient à présenter les observations suivantes:

En ce qui concerne la **recommandation n° 4 relative à la présentation, dans les fiches de programme, de valeurs cibles des indicateurs**, la Commission tient à souligner que le nombre d'indicateurs pour lesquels elle a été en mesure de présenter des valeurs cibles (et les méthodes associées) a considérablement augmenté avec le cycle de rapports en cours (lié au rapport annuel sur la gestion et la performance 2022 et au projet de budget 2024). Ce constat reflète principalement l'établissement de cibles pour les programmes (principalement en gestion partagée, y compris la politique régionale, le FSE+ et le Feampa) pour lesquels l'adoption des actes de base a été retardée. La Commission estime qu'à ce jour, des cibles ont été fixées pour près de 70 % des indicateurs clés de performance pour les programmes 2021-2027. Ce pourcentage est plus élevé (près de 80 %) si l'on exclut de l'univers pertinent les indicateurs des programmes qui ont débuté au cours du CFP (par exemple, la PAC, qui a débuté en 2023, et EU4Health), pour lesquels il faut

naturellement plus de temps, et les indicateurs (comme pour InvestEU) qui sont établis principalement à des fins de suivi et pour lesquels la fixation de cibles n'est pas appropriée compte tenu de la nature des instruments, qui sont axés sur la demande.

Concernant la **recommandation n° 2 relative à la fiabilité des informations sur la performance présentées dans les fiches de programme et le rapport annuel sur la gestion et la performance**, la Commission a toujours admis que des efforts continus étaient nécessaires pour améliorer la qualité de ces informations. En ce qui concerne les observations spécifiques formulées, la Commission a établi un plan d'action pour répondre aux recommandations du service d'audit interne (SAI)¹ qui garantira des améliorations tant au niveau du cadre de contrôle que de l'établissement des rapports dès le prochain cycle de rapports. D'autres améliorations ont déjà été introduites dans le cycle de rapports en cours. La Commission a par exemple rationalisé les rapports en un seul document pour chaque programme (la déclaration de performance du programme, qui remplace la déclaration de programme et l'aperçu de la performance du programme), afin d'améliorer la cohérence, la lisibilité et l'accessibilité des rapports. Elle a également investi des ressources importantes dans la mise en place d'une nouvelle plateforme informatique, basée sur SAP-BPC, qui soumet les données encodées par les DG aux fins du rapport central à une série de règles de gestion, ce qui permet de réduire au minimum les erreurs de saisie/d'encodage.

Partie 3 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2019 par la Cour des comptes

En ce qui concerne les recommandations de la Cour des comptes européenne qui lui sont adressées (points 3.89 à 3.93), **la Commission accorde la plus grande importance à la mise en œuvre de toutes les recommandations acceptées**. Elle assure le suivi de la mise en œuvre des actions qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre et qui relèvent de son mandat. Il ne peut cependant être exclu que la Cour estime que des recommandations ont été partiellement mises en œuvre, alors que la Commission les considère comme intégralement mises en œuvre.

Plus précisément, par rapport à la proportion de recommandations pleinement acceptées (points 3.85 à 3.88), le taux de recommandations non acceptées par la Commission en 2019 reste stable par rapport à 2018 (environ sept pour cent des recommandations émises). Plusieurs raisons peuvent expliquer **la non-acceptation ou l'acceptation partielle des recommandations**. Il peut s'agir par exemple i) des limites du cadre réglementaire existant et/ou de la difficulté d'anticiper la législation européenne future, ii) de la répartition des rôles et des compétences (y compris les dispositions en matière de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes) entre les différents organes et institutions de l'UE, les États membres et les parties prenantes, iii) de la complémentarité avec les politiques, la législation et les programmes, iv) de l'évaluation par la Commission de la faisabilité des recommandations et/ou des conséquences en termes de ressources et de calendrier.

Pour ce qui est de la **corrélation entre le degré de mise en œuvre et l'acceptation des entités auditées** (point 3.101), dans ses réponses officielles publiées avec les rapports correspondants de la Cour des comptes, la Commission a fourni des justifications pour tous les cas où elle estimait ne pas pouvoir s'engager à mettre en œuvre des recommandations spécifiques, en tout ou en partie. Il est donc compréhensible que la grande majorité des recommandations que la Commission n'a pas pu accepter initialement n'ont finalement pas été mises en œuvre [83 % (figure 3.13)]. Dans la même logique, l'augmentation du taux d'acceptation partielle des

¹Rapport d'audit du SAI sur le système de contrôle de la Commission relatif à la fiabilité des informations sur la performance des programmes financiers de l'UE

recommandations pour l'année 2019 par rapport à 2018 (figures 3.7 et 3.13) se traduira certainement par une augmentation du nombre de recommandations évaluées par la Cour des comptes comme «mises en œuvre à certains égards» (point 3.90). En effet, la Cour des comptes évalue le degré de mise en œuvre par rapport à la recommandation qu'elle a formulée, que celle-ci ait été ou non pleinement acceptée par la Commission. La Commission, quant à elle, évalue le degré de mise en œuvre par rapport à l'engagement qu'elle a pris dans les réponses aux rapports spéciaux. La Commission note en outre que, dans certains cas, la mise en œuvre intégrale des recommandations peut aussi dépendre d'actions ou de mesures relevant de la compétence d'autres entités.

Concernant la **mise en œuvre des recommandations dans le respect des délais** (points 3.99 à 3.100), le respect des délais fixés pour la mise en œuvre des actions de suivi doit également être examiné en liaison avec l'acceptation des recommandations de la Cour des comptes. La Commission est fermement résolue à mettre en œuvre toutes les recommandations acceptées dans les délais fixés dans les rapports spéciaux de la Cour. Cela n'est toutefois pas applicable aux recommandations que la Commission n'a pas acceptées pour les raisons exposées dans les réponses publiées au rapport spécial en question.

En outre, dans certains cas, les actions de suivi peuvent nécessiter plus de temps que prévu initialement en raison de la complexité des mesures, de l'évolution de la législation ou des politiques, des contraintes en matière de ressources, de facteurs externes ou de la nécessité d'associer d'autres institutions ou entités. Le fait qu'une recommandation n'est pas pleinement mise en œuvre à la date initialement prévue ne signifie pas que cette recommandation ne sera pas mise en œuvre par la suite. L'évolution des circonstances ou des changements dans le contexte politique ou stratégique peuvent conduire à une redéfinition des priorités d'action. Dans ce contexte, la pandémie de COVID a conduit de nombreux services de la Commission à redéfinir et à ajuster leurs priorités en 2020 et 2021.

Annexe – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2019 – Commission européenne

Rapport spécial n° 02/2019: Dangers chimiques dans notre alimentation: la politique de l'UE en matière de sécurité alimentaire nous protège, mais tout n'est pas réglé

Réponse à la recommandation n° 1, lettre a), point 73: la recommandation de la Cour des comptes visant à «évaluer les modifications qui pourraient être apportées à la législation régissant les dangers chimiques à la lumière de la capacité de l'appliquer de manière cohérente» a été pleinement mise en œuvre par la Commission dans le cadre de l'exercice du programme REFIT et de la stratégie «De la ferme à la table». Afin de démontrer que la recommandation n'est pas seulement mise en œuvre par une action ponctuelle, mais aussi par une surveillance et des mesures continues, la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission (DG SANTE) cite en exemple les pesticides et les matériaux en contact avec des denrées alimentaires. La liste exhaustive des évaluations et des bilans de qualité en cours et prévus est mise à jour chaque année dans le plan de gestion de la DG SANTE.

Rapport spécial n° 04/2019: «Même si le système de contrôle des produits biologiques s'est amélioré, certains défis restent à relever»

Réponse à la recommandation n° 2, lettre c), point 97: la Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre. La Commission a examiné avec les États membres un document de travail (12.6.2023) fournissant des orientations sur les contrôles physiques, en particulier l'échantillonnage et l'analyse en laboratoire, des lots en provenance de pays tiers avant leur mise en libre pratique dans l'Union européenne. La version finale, intégrant les commentaires reçus, sera distribuée au cours du mois de juin 2023.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre a), point 98: la Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre. La Commission procède systématiquement à des contrôles de traçabilité sur des produits certifiés par des organismes de contrôle dans différents États membres, impliquant souvent des ingrédients produits dans des pays tiers. Cet exercice est principalement utilisé comme un outil par la Commission pour mener à bien ses missions de contrôle. Le retrait de la reconnaissance de cinq organismes de contrôle en Inde et d'un en Argentine montre que la Commission recourt efficacement aux exercices de traçabilité pour mener à bien ses missions de contrôle de ces organismes. En outre, la DG SANTE de la Commission procède à ces exercices lors des audits afin de vérifier si les États membres, le pays tiers ou l'organisme de contrôle exercent un contrôle sur l'ensemble de la chaîne. Les résultats des exercices de traçabilité seront également intégrés dans le plan d'audit afin de mieux cibler les organismes de contrôle et de se concentrer sur leurs éventuelles lacunes.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre b), point 98: la Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre. Au cours de l'année 2023, la Commission entend continuer à analyser, en étroite collaboration avec les États membres, les résultats des exercices de traçabilité et à recenser et mettre en œuvre des mesures correctrices.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre c), point 98: la mise en œuvre de la recommandation est en cours. Le système fonctionne efficacement dans les États membres depuis janvier 2023 et sera étendu aux pays tiers à partir de 2024.

Rapport spécial n° 05/2019 — Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD): un soutien précieux dont la contribution à la réduction de la pauvreté reste toutefois à établir

Réponse à la recommandation n° 1, lettre c, point 61: la Commission a accepté cette recommandation partiellement, à savoir qu'elle a accepté la partie portant sur la définition de la logique d'intervention. La Commission considère que cette partie a été mise en œuvre, comme le reconnaît la Cour des comptes dans son analyse. Elle n'a pas jugé important de fixer des objectifs quantifiés dans les programmes pour les opérations concernées. Elle estime que les États membres doivent être suffisamment flexibles pour viser des groupes cibles différents au fil du temps ou pour compléter des politiques nationales au moyen de divers instruments. De plus, cette pratique pourrait ne pas être proportionnée, au vu des efforts demandés aux bénéficiaires qui collaborent avec des bénévoles, et afin de respecter la dignité des bénéficiaires finaux.

Rapport spécial n° 06/2019 - La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination

Réponse à la recommandation n° 1, lettre b, point 80: la Commission note que la recommandation de la Cour des comptes ne fixe aucune obligation de résultat à la Commission (chaque autorité de gestion/État membre doit disposer d'une stratégie de lutte contre la fraude), mais recommande de prendre des mesures pour obliger les autorités des États membres à adopter de telles stratégies. La Commission a pris un certain nombre de mesures de ce type (comme la recommandation de l'OLAF dans le 30^e rapport annuel et les rapports annuels suivants sur la protection des intérêts financiers de l'UE, selon laquelle les États membres devraient adopter une stratégie nationale de lutte contre la fraude; l'atelier sur les stratégies de lutte contre la fraude et les régions qui s'est tenu le 13 octobre 2020 avec la participation, entre autres, de Transparency International EU et de députés au Parlement européen; ou les recommandations de la Commission visant à adopter des politiques antifraude dans le cadre de la négociation des nouveaux programmes pour la période de programmation 2021-2027). En outre, la Commission a proposé de rendre obligatoires les stratégies nationales de lutte contre la fraude dans le cadre de la refonte actuelle du règlement financier. La Commission considère donc qu'elle a mis en œuvre la recommandation de la Cour des comptes à pratiquement tous égards.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre b, point 87: la Commission souligne que l'initiative *EU Funds Anti-Fraud Knowledge & Resource Centre* va au-delà du contenu du système d'échange de données électroniques. Elle contient notamment la *Library of Good practices and Case studies* (bibliothèque de bonnes pratiques et études de cas) et huit modules vidéo destinés aux praticiens et axés sur la prévention et la détection de la fraude et de la corruption concernant les fonds de l'UE. En outre, la Commission organise régulièrement des formations à la lutte contre la fraude, d'une durée de quatre jours, à l'intention des autorités nationales qui gèrent les fonds de la politique de cohésion. Elle organise également des cours réguliers sur les pactes d'intégrité. Les formations comprennent des présentations actualisées, des études de cas et des bonnes pratiques que la DG REGIO met à disposition en les publiant sur le site ec.europa.eu. Les «orientations relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts en vertu du règlement financier» de la Commission du 9 avril 2021 sont également fondées sur des études de cas et des bonnes pratiques.

La Commission a informé les États membres que les notes d'orientation existantes publiées pour la période de programmation 2014-2020 doivent être considérées comme applicables par analogie à la période de programmation 2021-2027. La Commission estime donc que cette recommandation est intégralement mise en œuvre.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre c, point 87: l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a achevé son analyse du taux de signalement des irrégularités (frauduleuses et non frauduleuses) pour tous les États membres au niveau des programmes opérationnels. Cette analyse offre un nouvel aperçu des irrégularités détectées et communiquées par les États membres. En outre, les

fiches pays contenues dans le rapport annuel 2022 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – lutte contre la fraude (rapport PIF) ont été mises à jour pour inclure une vue d'ensemble de toutes les autorités chargées de la protection des intérêts financiers de l'UE dans le domaine des Fonds ESI en dehors du système de gestion et de contrôle de l'Union. Ces nouveaux «produits» représentent les profils par pays. La Commission considère que la recommandation n° 3, lettre c, est pleinement mise en œuvre.

Réponse à la recommandation n° 4, lettre a), point 89: l'OLAF continue de suivre la mise en œuvre des obligations en matière de signalement. Les 31^e et 32^e rapports PIF contenaient des recommandations et des analyses spécifiques à cet égard. L'OLAF traite des problèmes spécifiques en matière de signalement (y compris les soupçons de fraude) sur des bases bilatérales et lancera, en coopération avec des experts des États membres, un examen ciblé du «manuel sur la notification des irrégularités» au cours du dernier trimestre 2023. Concernant le signalement des soupçons de fraude, il existe un problème systémique lié à la communication entre les parquets et les autorités chargées du signalement dans les États membres. Conformément à ce que prévoit le règlement (UE) 2021/1060 (annexe XII, point 1.5) en ce qui concerne les obligations en matière de signalement, lorsque «des dispositions nationales prévoient la confidentialité des enquêtes, seules les informations soumises à l'autorisation de la juridiction compétente ou de tout autre organisme compétent conformément aux règles nationales peuvent être communiquées».

Malgré ces problèmes, par rapport à la période de programmation 2007-2013, le taux de détection des fraudes indiqué dans le dernier rapport PIF relatif à la politique de cohésion a augmenté, même si cette augmentation est principalement imputable à un nombre limité d'États membres.

La Commission aborde également les questions relatives à l'exhaustivité et à la qualité des rapports dans le cadre du cycle 2023 des réunions annuelles de coordination. Le système de gestion des irrégularités (IMS) a été pleinement développé pour la notification des irrégularités liées à la période 2021-2027 et ne nécessite aucune autre adaptation à cet égard. D'autres développements sont néanmoins prévus pour maintenir la performance du système et améliorer l'expérience des utilisateurs. Ces développements n'ont pas d'incidence directe sur le respect de l'obligation de signalement par les États membres. La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

Réponse à la recommandation n° 4, lettre b), point 89: la Commission a encouragé à plusieurs reprises les États membres à évaluer systématiquement les effets horizontaux possibles de la fraude présumée détectée au niveau d'un programme, comme le prévoit la section 4.4 de la note d'orientation relative à l'évaluation du risque de fraude.

La Commission a informé de cette exigence toutes les autorités d'audit lors de la réunion technique de 2019 et toutes les délégations des États membres lors de la réunion du groupe d'experts sur les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) de 2020. En outre, elle a introduit un point sur l'évaluation du risque de fraude dans l'ordre du jour standard de toutes les réunions annuelles de coordination avec les autorités d'audit organisées en 2022. Enfin, la Commission se réfère également aux récentes explications fournies aux autorités du programme sur la manière de mettre en œuvre les vérifications de gestion fondées sur les risques au cours de la période 2021-2027. Lors de leur examen de l'évaluation des risques, les autorités de gestion sont systématiquement invitées à réfléchir aux risques relevés et à en tenir compte dans la mise en œuvre de leurs systèmes de gestion et de contrôle et aux fins de leurs vérifications de gestion. Il s'agit d'un changement important par rapport à l'approche actuelle des contrôles systématiques qui, par nature, ne se concentrent pas sur les risques spécifiques relevés. Compte tenu de toutes ces actions, la Commission considère qu'elle a pleinement mis en œuvre la recommandation n° 4, lettre b).

Réponse à la recommandation n° 5, point 91: la Commission a encouragé les services de coordination antifraude à étendre leur rôle de coordination avec les autorités de gestion et à assurer la liaison avec tous les organismes nationaux associés aux audits, aux enquêtes et aux poursuites en cas de suspicion de fraude. Par conséquent, elle considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. La clarification des fonctions des services de coordination antifraude va au-delà de la recommandation initiale et donc de l'engagement de la Commission à la mettre en œuvre.

Rapport spécial n° 07/2019: Actions de l'UE dans le domaine des soins de santé transfrontaliers: de grandes ambitions, mais une meilleure gestion s'impose

Réponse à la recommandation n° 3, point 72: un certain nombre de résultats sont attendus d'ici à la fin 2023. Ils contribueront au processus de consultation et de réflexion qui pourrait être lancé d'ici à la fin de l'année 2023, conformément à la date de mise en œuvre prévue.

Rapport spécial n° 08/2019: Énergie éolienne et solaire destinée à la production d'électricité: d'importantes mesures doivent être adoptées pour que l'UE puisse atteindre ses objectifs

Réponse à la recommandation n° 5, lettre a), point 87: la Commission a pris des mesures dans le contexte plus large de la gouvernance de l'union de l'énergie, en liaison avec les plans nationaux en matière d'énergie et de climat. À cet égard, la Commission considère qu'elle a pris les mesures qu'elle s'était engagée à prendre et que la recommandation a donc été mise en œuvre dans la mesure de ce qui a été accepté.

L'évaluation du déficit d'infrastructures est réalisée à l'échelon national dans le cadre des plans nationaux en matière de développement des infrastructures et à l'échelon de l'UE, de manière centralisée, au moment de l'élaboration du plan décennal de développement du réseau (TYNDP) pour tous les États membres. Ces travaux étayent également les évaluations utilisées dans le cadre du règlement sur la gouvernance et du processus du Semestre européen, où les interactions avec les parties prenantes permettent également de repérer des problèmes spécifiques concernant le renforcement du réseau. La Commission note qu'en raison de la nécessité de déployer massivement les énergies renouvelables, tous les États membres sont confrontés à ce problème. En outre, le règlement sur les réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) révisé comprend désormais l'article 13 relatif à l'analyse du déficit d'infrastructures.

Réponse à la recommandation n° 5, lettre b), point 87: la Commission a agi dans le contexte plus large de la gouvernance de l'union de l'énergie. Elle interagit avec les États membres et fournit des conseils par l'intermédiaire des groupes de haut niveau et des groupes régionaux des réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E). À cela s'ajoutent le processus du Semestre européen et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat. La Commission a intensifié ses contacts et son soutien aux États membres dans le cadre du plan REPowerEU et mis en place une plateforme pour les autorités nationales compétentes chargées de délivrer les autorisations.

Réponse à la recommandation n° 5, lettre c), point 87: la Commission a présenté aux États membres les différentes options de financement du réseau et des interconnexions à plusieurs reprises. Pour la période de programmation 2021-2027, un montant de 4,3 milliards d'euros du Fonds européen de développement régional (FEDER)/Fonds de cohésion devrait être investi par les États membres dans les systèmes énergétiques intelligents et le stockage associé, ce qui comprend les réseaux électriques et les interconnexions. Il s'agit d'une augmentation substantielle par rapport à la période de programmation 2014-2020, au cours de laquelle 1,9 milliard d'euros ont été investis dans les réseaux électriques et le stockage. La Commission considère donc que cette

recommandation est mise en œuvre à pratiquement tous égards, même si l'action de suivi a été retardée.

Rapport spécial n° 09/2019: Soutien de l'UE en faveur du Maroc: peu de résultats à ce jour

Réponse à la recommandation n° 2, sous ii) et iii), point 101: la Commission tient à souligner que le délai de mise en œuvre des actions avait été fixé à «fin 2020» par la Cour des comptes européenne avant la pandémie; la crise sanitaire a eu des incidences considérables sur la mise en œuvre du plan d'action, malgré les efforts déployés par la Commission pour mettre en œuvre toutes les actions liées aux recommandations acceptées.

Réponse à la recommandation n° 4, sous i) et iii), point 103: la Commission n'a pas accepté cette recommandation initialement et n'y a donc pas donné suite.

Réponse à la recommandation n° 4, sous ii), point 103: la Commission n'a pas accepté cette recommandation, car elle a estimé que les fonds avaient été décaissés sur la base d'éléments fiables démontrant que les valeurs cibles avaient été atteintes, conformément à la pratique courante. Lors de l'audit, il n'a pas été convenu qu'une mise à jour des lignes directrices sur l'appui budgétaire devait avoir lieu. La Commission ajoute que des mises à jour ont été apportées aux modèles de documents d'action et à l'annexe relative à l'appui budgétaire, qui tiennent compte de certains commentaires méthodologiques (à savoir, une attention accrue à la crédibilité des sources de vérification). Sur la base des formations et des documents d'orientation mis à jour en 2021, la Commission examine les preuves sous-jacentes étayant les données de performance fournies par les pays partenaires et veille à ce que des vérifications supplémentaires soient réalisées, le cas échéant.

Réponse à la recommandation n° 5, sous i), point 104: cette recommandation a été partiellement acceptée par la Commission. Compte tenu de la crise exceptionnelle de la Covid-19 et des restrictions de déplacement imposées aux niveaux national et international, la Commission a examiné avec soin la pertinence des visites sur le terrain, sur la base de conditions (souvent) fluctuantes. En conséquence, les visites sur le terrain n'ont eu lieu que lorsque la situation le permettait. La Commission considère que la partie acceptée de la recommandation est pleinement mise en œuvre.

Réponse à la recommandation n° 6, point 106: la Commission a partiellement accepté cette recommandation. Elle s'efforce de suivre une approche stratégique en matière de communication, en se concentrant sur certains secteurs spécifiques mentionnés ci-dessus. La Commission considère que la partie acceptée de la recommandation est pleinement mise en œuvre.

Rapport spécial n° 10/2019: Test de résistance des banques à l'échelle de l'UE: volume d'informations bancaires sans précédent, mais nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande attention pour les risques

Réponse à la recommandation n° 5, point 113: dans sa réponse initiale au rapport spécial n° 10/2019, la Commission s'est engagée à réexaminer le fonctionnement des autorités européennes de surveillance (AES) et à déterminer si de nouvelles améliorations de la gouvernance de l'Autorité bancaire européenne (ABE) seraient justifiées, en fonction des résultats de cet examen. En 2022, la Commission a réexaminé le fonctionnement des AES (COM (2022)228 final), mais a conclu qu'il ne s'était pas écoulé suffisamment de temps depuis l'entrée en vigueur des derniers changements pour déterminer le bien-fondé d'autres modifications. Les contributions reçues dans le cadre de la consultation ont clairement montré que, dans l'ensemble, les parties prenantes n'étaient pas favorables à de nouvelles modifications de la réglementation. Par conséquent, à la

suite de l'examen des règlements fondateurs des AES en 2022, la Commission s'est abstenue de proposer d'autres modifications.

La Commission estime que la recommandation a été mise en œuvre à pratiquement tous égards et certainement dans la mesure où la Commission s'y était engagée au départ. En outre, les tests de résistance successifs effectués par l'ABE ont été caractérisés par des niveaux accrus de sévérité des paramètres de test et donc par une crédibilité accrue des résultats.

La structure de gouvernance continuera à faire partie du champ d'application de tout examen futur du fonctionnement des AES. En fonction des résultats de ces futurs examens, la Commission décidera s'il est justifié d'apporter de nouvelles améliorations à la gouvernance de l'ABE.

Rapport spécial n° 13/2019: Les cadres éthiques des institutions de l'UE audités: des améliorations sont possibles

Réponse à la recommandation n° 2, sous 3), point 89: le 8 juin 2023², la Commission a présenté une proposition d'accord entre toutes les institutions et tous les organes consultatifs énumérés à l'article 13 du traité sur l'Union européenne. Cette proposition vise à établir un organe européen interinstitutionnel chargé des questions d'éthique, tenu d'élaborer des normes communes concernant, entre autres, les déclarations d'intérêts et de patrimoine des membres de toutes les institutions et de tous les organes consultatifs (voir article 7, paragraphes 2 et 3, de la proposition d'accord).

La Commission a donc formellement proposé aux autres institutions de travailler ensemble sur ce sujet. Il appartient désormais aux autres institutions (y compris la Cour des comptes) d'accepter d'entamer ces négociations et de trouver un accord sur la proposition.

La Commission a donc mis en œuvre la recommandation en proposant formellement à toutes les institutions de créer un organe chargé d'élaborer des normes communes pour ces déclarations ainsi que pour les procédures de contrôle de ces déclarations. **Rapport spécial n° 16/2019: Les comptes économiques européens de l'environnement pourraient être encore plus utiles aux responsables politiques**

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_23_3106

Réponse à la recommandation n° 2, lettre b), point 60: les travaux préparatoires à la proposition de la Commission (COM/2022/329 final) se sont déroulés entre janvier 2020 et mars 2022. L'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), qui a piloté cette initiative de la Commission, a consulté les services compétents de la Commission sur leurs besoins spécifiques en matière de données stratégiques tout au long du processus de préparation et à plusieurs niveaux, y compris: les discussions stratégiques annuelles au niveau de l'encadrement supérieur («Auditions») entre Eurostat, la DG Environnement et la DG Action pour le climat qui ont eu lieu en 2020 et 2021; les consultations bilatérales au niveau technique; la participation des DG aux réunions du groupe d'experts d'Eurostat avec les États membres en 2020 et 2021; et la consultation interservices officielle de la Commission en mars 2022.

Rapport spécial n° 17/2019: Instruments de capital-risque de l'UE en gestion centralisée: un meilleur encadrement s'impose

Réponse à la recommandation n° 1, lettre a), point 113: la Commission considère que tous les éléments qu'elle a acceptés sont pleinement mis en œuvre. Elle attire l'attention à cet égard sur i) la proposition législative correspondante [COM(2020) 403 final], y compris l'analyse d'impact associée, qui détaille les déficits de financement dans divers secteurs cibles d'InvestEU, et parfois même des sous-secteurs, ventilés par instrument, ii) les informations communiquées régulièrement par la BEI et le FEI ainsi que les enquêtes et les données recueillies en interne, et iii) les conséquences de la présentation d'analyses de marché approfondies dans des tableaux de bord au niveau de chaque projet. L'analyse d'impact est réalisée ex ante (et non ex post) par la Commission avant l'adoption d'une proposition législative, sauf en cas d'urgence.

Réponse à la recommandation n° 2, lettre a), point 116: la Commission considère que tous les éléments qu'elle a acceptés sont pleinement mis en œuvre. Le suivi assuré par la Cour des comptes n'a porté que sur InvestEU, alors que la Commission a pris de nombreuses mesures pour soutenir les marchés de capital-risque moins développés dans le cadre d'autres initiatives et politiques, exactement comme elle l'a décrit dans sa réponse initiale à la recommandation. En conséquence, la Cour des comptes a été invitée à examiner toutes les mesures législatives et financières pertinentes (y compris dans le cadre du FRR, de l'Union des marchés de capitaux et de la politique de cohésion) qui soutiennent les marchés de capital-risque moins développés, y compris en dehors du programme InvestEU.

Réponse à la recommandation n° 2, lettre b), point 116: la Commission considère que tous les éléments qu'elle a acceptés sont pleinement mis en œuvre. L'un des principaux indicateurs de performance et de suivi est le montant du financement privé mobilisé par le fonds InvestEU. À cet égard, il y a eu un changement positif puisque la participation des institutions financières publiques, sur leur propre capital, aux cycles de financement ne peut plus être considérée comme un investissement privé. En outre, les accords de garantie conclus pour mettre en œuvre le fonds InvestEU contiennent des dispositions sur l'effet multiplicateur et l'effet de levier ainsi que sur le financement privé mobilisé pour contrôler les résultats obtenus.

Réponse à la recommandation n° 2, lettre c), point 116: la Commission considère qu'elle a mis en œuvre cette recommandation. Les accords de garantie InvestEU contiennent des dispositions concernant les ventes sur le marché secondaire de fonds d'investissement.

Réponse à la recommandation n° 2, lettre d), point 116: la Commission considère qu'elle a mis en œuvre cette recommandation. Contrairement à ce que conclut la Cour des comptes, la Commission souligne que le mécanisme ESCALAR (*European Scale-up Action for Risk Capital*) prévoit effectivement un partage asymétrique des risques, car lorsque le fonds est performant, les actions ESCALAR sont rémunérées avec un taux de rendement minimal (*hurdle rate*) et les bénéfices excédentaires profitent aux investisseurs privés. Dans ce cas, les bénéfices de ces derniers ne seront donc pas proportionnels à leur prise de risques.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre b), point 121: la Commission considère qu'elle a mis en œuvre cette recommandation. Ainsi qu'elle l'a indiqué dans sa réponse à la recommandation, la Commission s'est entretenue avec le Fonds européen d'investissement (FEI), qui a présenté sa politique d'attribution des contrats, et la recommandation était donc déjà mise en œuvre au moment de la publication du rapport de la Cour des comptes. Plus précisément, dans le cadre d'InvestEU, le FEI est tenu, en vertu de l'accord de garantie, d'appliquer cette politique d'attribution aux opérations réalisées dans le cadre d'InvestEU.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre c), point 121: la Commission considère qu'elle a mis en œuvre cette recommandation. L'appel à manifestation d'intérêt publié par le FEI concernant le produit de fonds propres InvestEU mentionne la définition de voies de désengagement appropriées et réalisables pour les investissements ciblés comme un élément à prendre en considération dans l'évaluation commerciale par le FEI de la candidature des intermédiaires. Au moment de l'investissement, les voies de désengagement ne peuvent et ne doivent pas être prédéterminées. Les voies de désengagement potentielles doivent être évaluées, mais le résultat ne doit pas être fixé, car il dépend du rendement de l'investissement, de la croissance de l'entreprise et des conditions du marché au moment du désengagement.

Rapport spécial n° 19/2019: INEA: des avantages certains, mais un MIE à améliorer

Réponse à la recommandation n° 2, lettre b), point 84: la Commission opère une distinction claire entre les indicateurs de performance clés liés à la performance de l'agence (établis en concertation entre l'agence et ses DG de tutelle) et les indicateurs de performance clés mesurant les résultats des programmes. Ces derniers comprennent des indicateurs tels que la mise en œuvre et l'absorption des fonds et ne devraient pas être utilisés comme indicateurs clés de performance de l'agence étant donné qu'ils figurent déjà dans les fiches de programme, dans l'évaluation des programmes délégués de l'UE et parfois dans les rapports d'activité annuels des DG de tutelle.

Réponse à la recommandation n° 5, lettre a), point 89: le règlement, à la partie I de l'annexe, définit un cadre de performance permettant de suivre de près le programme et de mesurer notamment le degré de réalisation de ses objectifs généraux et spécifiques. En outre, des logiques d'intervention sectorielles sont en cours d'élaboration, afin de renforcer ce cadre.

Réponse à la recommandation n° 5, lettre b), point 89: les projets d'infrastructure des réseaux transeuropéens sont souvent des projets globaux dont seuls certains éléments sont soutenus par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), les autres parties étant financées par d'autres moyens. Les indicateurs de résultats de ces projets (tels que la réduction des émissions de CO₂, les gains de temps de déplacement) ne peuvent être mesurés qu'à long terme, après l'achèvement du projet. La Commission envisage de saisir ces résultats au moyen d'évaluations ex post spécifiques.

Rapport spécial n° 21/2019: Résistance aux antimicrobiens: cette menace sanitaire reste un enjeu fort pour l'UE malgré des progrès dans le secteur vétérinaire

Réponse à la recommandation n° 3, lettre a), point 75: la Commission a réalisé une étude de cas sur la résistance aux antimicrobiens au cours du troisième trimestre 2022. Cette étude fournit des éléments et des pistes à suivre pour continuer à travailler dans ce domaine.

Rapport spécial n° 22/2019: Les exigences de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux doivent encore être renforcées et leur application doit être mieux contrôlée

Réponse à la recommandation n° 2, point 101: la Commission a entre-temps présenté des propositions législatives visant à réformer la gouvernance économique (le 26 avril 2023). Les modifications proposées à la directive forment un ensemble avec une proposition de nouveau règlement sur le volet préventif et des modifications proposées au règlement sur le volet correctif qui, ensemble, renforcent considérablement les institutions financières internationales (IFI) (y compris en ce qui concerne les conclusions de la Cour des comptes au point 36, dans la mesure où cela peut être réglementé dans une directive) et l'établissement du budget à moyen terme dans l'UE, en particulier en ce qui concerne le caractère contraignant, le suivi et les éventuelles mises à jour. En particulier, la nouvelle législation proposée renforce les institutions budgétaires indépendantes au moyen de l'article 22 (volet préventif), des articles 2, 3 et 10 (volet correctif) et du nouvel article 8 de la directive, ainsi que l'orientation à moyen terme, principalement au moyen des articles 9 à 12 du règlement sur le volet préventif et des articles 9 et 10 de la directive modifiée. La Commission estime que cette recommandation est mise en œuvre.

Réponse à la recommandation n° 4, lettre d), point 105: la Commission a préparé une note sur les contrôles de la mise en œuvre des cadres budgétaires à moyen terme qui ont été entrepris en 2022. Certaines des conclusions seront également publiées dans un document de travail de la DG ECFIN. Pour 2023, les contrôles de mise en œuvre concernant les IFI ont commencé.

Rapport spécial n° 23/2019: Stabilisation des revenus des agriculteurs: une panoplie complète d'outils, mais certains connaissent des problèmes de faible utilisation ou de surcompensation

Réponse à la recommandation n° 2, lettre b), point 88: la Commission considère qu'elle a pleinement mis en œuvre la partie de la recommandation qu'elle a acceptée. Elle n'a pas accepté la partie de la recommandation visant à recueillir des informations sur les indicateurs spécifiques tels que la surface et le capital assurés. En raison des fortes réserves émises par les États membres quant à la charge administrative qui pourrait en découler, le règlement d'exécution (UE) 2022/1475 de la Commission se limite aux variables strictement liées à la gestion des paiements dans le cadre de la PAC. Les évaluations pourraient permettre de fournir davantage d'informations sur les outils de gestion des risques mis en œuvre par les États membres.

Réponse à la recommandation n° 3, lettre a), point 90: la Commission considère qu'elle a pleinement mis en œuvre la partie de la recommandation qu'elle a acceptée. Elle n'a pas accepté la partie de la recommandation visant à définir ex ante des paramètres et des critères économiques et de marché objectifs donnant lieu à des mesures exceptionnelles, car cela entrerait en contradiction avec l'essence de la mesure en nuisant à son objectif: faire face aux risques de catastrophe, généralement soudains et imprévisibles.

Réponse à la recommandation n° 4, lettre b), point 91: la Commission considère qu'elle a pleinement mis en œuvre cette recommandation. Concernant le recours à des mesures exceptionnelles et compte tenu du fait que l'audit s'est concentré sur le secteur des fruits et légumes à la suite de l'embargo russe, la Commission a entrepris ses actions de suivi dans ce cadre. Elle a tout d'abord examiné s'il était envisageable de fixer des niveaux d'aide inférieurs à 100 % et d'exiger un cofinancement substantiel lorsque les États membres jouent un rôle important dans la définition des principaux éléments des régimes d'aide. Il ressort de cette évaluation que les colégislateurs n'ont pas habilité la Commission à s'écarter de la prise en charge à 100 % des coûts admissibles pour la distribution gratuite dans le secteur des fruits et légumes, ce critère étant fixé dans les règlements (UE) 1308/2013 et (UE) 2021/2115 (tandis que l'aide globale est limitée à 5 % de la valeur de la production commercialisée de l'organisation de producteurs). La Commission n'a pas non plus été habilitée à fixer le taux de cofinancement des États membres pour ces programmes sectoriels dont le soutien public est financé à 100 % par l'UE. Dans un deuxième temps, la Commission a modifié le droit dérivé dans le secteur des fruits et

légumes. Afin d'éviter tout risque de surcompensation, la Commission a adopté les règlements (UE) 2020/743, (UE) 2022/1863 et (UE) 2022/2513 concernant les règles applicables à l'organisation commune des marchés (OCM) pour le régime d'aide relatif aux fruits et légumes, ainsi que les règlements (UE) 2022/126 et (UE) 2023/330 concernant les règles applicables aux interventions sectorielles des plans stratégiques relevant de la PAC dans le secteur des fruits et légumes. En outre, en vertu du règlement (UE) 2021/2115, cette approche s'applique au secteur de l'huile d'olive et des olives de table ainsi qu'aux autres secteurs visés à l'article 42, point f), dudit règlement, étant donné que les organisations de producteurs reconnues de ces secteurs mettent en œuvre des programmes opérationnels approuvés, comme dans le secteur des fruits et légumes.

RÉPONSES DE **L'AUTORITÉ BANCAIRE EUROPÉENNE** À L'ANNEXE 3.3 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: Suivi des recommandations du rapport spécial 2019 – Autres entités auditées

Recommandation 1, point 1)

L'ABE tient à ajouter qu'elle effectue des appels en matière d'assurance qualité et recueille les retours d'information en matière d'assurance qualité dans le cadre de deux cycles distincts. L'Autorité rend compte à son conseil des autorités de surveillance des résultats des activités d'assurance qualité.

Recommandation 2

L'ABE tient à souligner que certains éléments descendants ont déjà été introduits dans le test de résistance à l'échelle de l'UE de 2023; par exemple, les projections des recettes nettes en matière de frais et de commissions sont désormais projetées de manière descendante.

Recommandation 3

L'Autorité estime que la recommandation a été mise en œuvre «à pratiquement tous égards» en tenant compte de l'augmentation de la couverture des banques de 50 à 70 % (de 70 % à 75 % en ce qui concerne les avoirs bancaires dans l'UE). Nous souhaiterions ajouter qu'une telle augmentation de 5 points de pourcentage de la couverture des avoirs bancaires a nécessité d'augmenter l'échantillon de 40 %, ce qui représente une charge supplémentaire substantielle pour toutes les parties prenantes et mérite d'être dûment pris en considération du point de vue de la proportionnalité. Les critères permettant d'inclure les banques dans l'échantillon sont fondés sur des critères objectifs et incluent les pays que la Cour des comptes considère comme vulnérables.

Recommandation 6, point 1)

L'Autorité est d'avis que la recommandation a été mise en œuvre «à pratiquement tous égards». L'ABE a mentionné les exigences minimales de fonds propres de chaque banque dans les informations qu'elle publie et présenté les résultats de telle manière que les utilisateurs puissent les mettre en perspective (c'est-à-dire regrouper les résultats par pays, indirectement par niveau de tension auquel les banques ont été exposées, ainsi que par type et taille d'établissement financier).

Recommandation 6, point 2)

L'Autorité est d'avis que la recommandation a été mise en œuvre «à pratiquement tous égards». L'ABE a formulé des déclarations quant à la résilience du système financier de l'UE dans son ensemble par rapport au test de résistance précédent, et a indiqué clairement quels sont les principaux facteurs ayant une incidence sur la résilience, comme l'exige la recommandation.

RÉPONSES DE FRONTEX AU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, CHAPITRE 3: LE BUDGET DE L'UE: OBTENIR DES RÉSULTATS

Annexe 3.3. L'Agence souhaite indiquer que la recommandation n° 6 a) du rapport spécial n° 24/2019 a été mise en œuvre intégralement et en temps utile par Frontex, pour les parties dont elle était responsable.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CHAPITRE 4 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: RECETTES

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite que la Cour des comptes européenne estime que le chapitre des recettes reste **exempt d'erreur significative** et que les **systèmes liés aux recettes** qu'elle a examinés ont été **généralement efficaces**. Elle assurera le suivi des questions soulevées par la Cour.

La Commission tiendra compte des recommandations relatives à **la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** dans le cadre de la révision en cours des procédures administratives applicables aux contrôles qu'elle effectue pour cette ressource propre particulière. Cette révision s'impose également dans la mesure où le cadre juridique applicable à la ressource propre fondée sur la TVA a évolué vers une simplification significative à partir de l'exercice 2021. La Commission entend achever ce processus d'ici à la mi-2024.

La Commission continuera, en ce qui concerne les **ressources propres traditionnelles (RPT)**, à assurer le suivi des points ouverts concernant les RPT et à réévaluer les cas de mise en non-valeur non soumis à un délai réglementaire. En outre, elle recalculera les pertes de RPT imputables à tous les États membres conformément à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire C-213/19 contre le Royaume-Uni.

Concernant les **données relatives au revenu national brut (RNB)** utilisées à des fins de ressources propres, la Commission salue le récent rapport spécial n° 25/2022 de la Cour des comptes sur le cycle de vérification du RNB 2016-2019, auquel la Cour fait référence dans le rapport annuel, et les conclusions selon lesquelles le processus de vérification du RNB a été efficace dans l'ensemble. Eurostat a élaboré un plan d'action visant à donner suite aux recommandations de la Cour, et notamment à mieux hiérarchiser et documenter ses vérifications; l'objectif est de les mettre en œuvre d'ici à 2025, au début du cycle de vérification qui suivra le cycle 2020-2024.

La Commission attache également une grande importance à la surveillance étroite du respect des délais de soumission, par les États membres, des travaux relatifs aux réserves RNB. Elle a mis en place un système destiné à surveiller le respect par les États membres des exigences juridiques. La résolution et la vérification des réserves RNB constituent un processus complexe et long impliquant des échanges intensifs d'informations, qui dans certains cas ne permet pas d'atteindre l'objectif interne de lever les réserves dans un délai d'un an.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

Comptabilisation et gestion des RPT par les États membres

Réponse à l'encadré 4.1

Des montants importants ont été omis dans les relevés de RPT relatifs aux droits perçus en Belgique en raison d'une erreur détectée tardivement

La Commission assurera le suivi des faiblesses relevées par la Cour dans le système informatique des autorités douanières belges et dans leurs contrôles internes des déclarations d'importation «globalisées», qui sont liées au cas particulier détecté par les autorités belges elles-mêmes. La première lettre de la Commission a été envoyée aux autorités belges le 17 mai 2023. La Commission continuera de suivre la situation dans le cadre des futurs contrôles des RPT en Belgique.

Réponse à l'encadré 4.2

Retards administratifs dans la constatation, la notification et le recouvrement des dettes douanières après la réalisation de contrôles a posteriori en Pologne

La Commission assurera le suivi des constatations de la Cour relatives aux retards administratifs dans la constatation, la notification et le recouvrement des dettes douanières après la réalisation de contrôles a posteriori en Pologne portant sur des cas spécifiques, ainsi qu'au processus connexe de rationalisation des procédures administratives. La Commission continuera de suivre la situation dans le cadre des futurs contrôles des RPT en Pologne.

Concernant la fiabilité des relevés de RPT aux Pays-Bas ([point 4.13](#)), la Commission assurera le suivi des constatations de la Cour des comptes. Un contrôle spécifique des RPT sera notamment organisé aux Pays-Bas en juin 2023 afin d'analyser le nouveau système informatique visant à garantir l'établissement automatique des relevés de RPT.

Cas de mise en non-valeur de dettes douanières

Concernant les cas de mise en non-valeur de dettes douanières ([point 4.15](#)) et plus particulièrement, les cas pendants de mise en non-valeur par les États membres pour lesquels la réévaluation de la Commission n'avait pas encore été finalisée à la fin de 2022, le nombre de 59 demandes de réévaluation en attente mentionné par la Cour, lesquelles ne sont pas soumises à un délai réglementaire, a déjà été réduit à 13 au 1^{er} juin 2023.

Réserves TVA et points ouverts concernant les RPT

En ce qui concerne le suivi des points ouverts concernant les RPT ([point 4.18](#)), la Commission comprend la position de la Cour des comptes sur le classement de ces points par ordre de priorité en fonction de leur importance. Toutefois, la Commission a déjà informé la Cour en 2019 que, dans la grande majorité des cas, il n'est pas possible de déterminer immédiatement les montants corrects en jeu sans obtenir des États membres un complément d'information. Néanmoins, la Commission réaffirme sa détermination à ce que toute constatation, quelle que soit sa nature qualitative ou quantitative, fasse l'objet d'un suivi en temps utile.

Réserves TVA liées à la non-application de la directive TVA

Concernant les procédures d'infraction ([points 4.19 et 4.20](#)), la Commission attache une grande importance à ce qu'elles soient traitées en temps opportun, y compris celles liées à l'application incorrecte de la directive TVA. La Commission dispose d'un ensemble de règles claires pour la gestion de toutes les procédures d'infraction. Ces règles comprennent des critères de référence internes permettant de mesurer le temps nécessaire au traitement des procédures d'infraction, afin d'assurer un traitement efficace et rapide. La Commission reste déterminée à prendre des mesures en temps utile afin de garantir la bonne application de la directive TVA.

Pour ce qui est du cas spécifique mentionné par la Cour au [point 4.19](#), il convient de souligner que l'État membre a désormais fourni des explications sur la méthode, les sources et les calculs de la compensation, et qu'il a également répondu aux questions en suspens soulevées lors du contrôle précédent. Le pays a soumis des calculs pour les années 2009-2021 en suivant la même méthode. Les autorités nationales ont transmis des éléments probants démontrant qu'il n'y a pas eu d'incidence négative sur la ressource propre fondée sur la TVA au cours de la période en question. La réserve en suspens a été levée dans le dernier rapport de contrôle.

En ce qui concerne le [point 4.20](#), la Cour fonde son évaluation sur un document de travail des services de la Commission publié pour la première fois en 2016. La Commission n'a pas engagé de procédure d'infraction sur la base des informations contenues dans ledit document. La Commission émet une réserve lorsqu'une procédure d'infraction a été engagée ou après que la question a été examinée conjointement avec l'État membre et qu'un désaccord a été constaté.

Compilation des données RNB

La Commission se félicite du rapport spécial de la Cour des comptes sur le cycle de vérification du RNB 2016-2019 ([point 4.21](#)) et des conclusions selon lesquelles le processus de vérification du RNB a été efficace dans l'ensemble. Eurostat a élaboré un plan d'action visant à donner suite aux recommandations de la Cour, et notamment à mieux hiérarchiser et documenter ses vérifications; l'objectif est de les mettre en œuvre d'ici à 2025, au début du cycle de vérification qui suivra le cycle 2020-2024.

Réserves RNB

Pour ce qui est du suivi des réserves RNB ([points 4.22 et 4.23](#)), la Commission attache une grande importance à la surveillance étroite du respect des délais de soumission, par les États membres, des travaux relatifs aux réserves RNB. Elle a mis en place un système destiné à surveiller le respect par les États membres des exigences juridiques et informe les parties intéressées de la situation concernant les réserves dans un esprit de transparence. La Commission rappelle qu'elle assure un suivi permanent de l'état d'avancement des travaux relatifs aux réserves RNB et qu'elle envoie des rappels et des lettres de non-conformité le cas échéant. La résolution et la vérification des réserves RNB constituent un processus complexe qui implique des échanges intensifs

d'informations. Par conséquent, il n'est pas toujours possible d'atteindre l'objectif interne de lever les réserves dans un délai d'un an à compter de la réception des informations.

Actions de la Commission qui visent à améliorer la gestion des risques relatifs aux RPT et à réduire le manque à gagner sur les droits de douane

En ce qui concerne l'achèvement des projets d'analyse de données dans le cadre de son plan d'action en matière douanière (points 4.24 et 4.25), la Commission considère qu'elle est en bonne voie pour respecter l'échéance de 2023 convenue avec la Cour des comptes dans le rapport spécial n° 04/2021 sur les contrôles douaniers. En outre, la Commission a proposé en mai 2023 la réforme la plus ambitieuse de l'union douanière depuis sa création. Le renforcement des capacités de l'UE en matière de gestion des risques et d'analyse des données est l'un des principaux objectifs de la réforme, et la proposition législative répond directement aux recommandations de la Cour dans son rapport spécial de 2021 sur les «contrôles douaniers».

2. Rapports annuels d'activités

En ce qui concerne le recalcul des pertes de RPT (point 4.31), la Commission a demandé à tous les États membres les données nécessaires pour recalculer les pertes de RPT qui leur sont imputables conformément à l'arrêt de la CJUE du 8 mars 2022 (C-213/19).

S'agissant du calcul pour le Royaume-Uni, la Commission a recalculé les pertes de RPT pour le budget de l'UE, qui s'élèvent à 1,57 milliard d'EUR en principal et à 1,4 milliard d'EUR en intérêts. En février 2023, le Royaume-Uni s'est acquitté de tous les montants dus dans cette affaire, et la Commission a clôturé la procédure d'infraction.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations des années précédentes

Concernant la première recommandation du rapport annuel 2019 de la Cour des comptes, comme elle l'indique également dans son encadré 4.3, la pleine exploitation des données de Surveillance III à l'échelle de l'UE pour une analyse plus précise et ciblée des données dépend de la capacité des États membres à fournir à la Commission le jeu de données complet du code des douanes de l'Union à l'aide de leurs systèmes informatiques nationaux, alors que de nombreux États membres accusent encore des retards à cet égard. Au cours des années 2022 et 2023, la Commission a développé et fourni aux États membres des outils d'analyse des flux commerciaux, ainsi que des orientations sur la manière de les utiliser. La Commission estime que la recommandation n° 1, lettre b), a été mise en œuvre au regard de ces outils d'analyse.

S'agissant de la recommandation n° 2, lettre a), du rapport annuel 2019 de la Cour de comptes, la Commission rappelle que, dans la grande majorité des cas, il n'est pas possible de déterminer immédiatement les montants corrects en jeu tant sans obtenir des États membres un complément d'information. Elle reste déterminée à assurer le suivi de toute constatation, quelle que soit sa nature qualitative ou quantitative, en temps utile (voir également le point 4.18). Par conséquent, la Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre dans l'ensemble. Pour ce qui est de la troisième recommandation du rapport annuel 2020 de la Cour des comptes, la Commission assurera le suivi des constatations de cette dernière sur la fiabilité des relevés de RPT

des Pays-Bas. Un contrôle spécifique des RPT sera organisé aux Pays-Bas en juin 2023 afin d'analyser le nouveau système informatique visant à garantir l'établissement automatique des relevés de RPT (Voir également la réponse de la Commission au point 4.13 ci-dessus.)

Recommandation n° 4.1 – Améliorer la gestion des cas liés à la non-application de la directive TVA

Revoir ses procédures de gestion des cas de non-application de la directive TVA susceptibles d'avoir une incidence sur le budget de l'UE:

- a) **en assurant un suivi systématique des délais des différentes étapes tant de la procédure d'infraction que des autres mesures d'exécution destinées à remédier au non-respect, et en prenant des mesures en temps utile pour éviter les retards excessifs;**
- b) **en évaluant, pour tout cas de non-respect constaté dans un État membre qui a une incidence sur la ressource propre fondée sur la TVA, s'il est de nature transversale et s'il peut être applicable à d'autres États membres;**
- c) **en prenant des mesures en temps utile et éventuellement en formulant des réserves de type transversal qui garantissent le paiement correct des contributions nationales au budget de l'UE fondées sur la TVA.**

(Quand? D'ici à la mi-2024)

La Commission **accepte** les sous-recommandations n° 4.1 a), 4.1 b), et 4.1 c).

4.1 a): La Commission dispose d'un cadre interne pour le suivi de la gestion de ses mesures d'exécution, y compris les procédures d'infraction, en vue d'assurer leur traitement en temps utile. Dans sa communication de 2022 intitulée «Faire appliquer le droit de l'Union afin de permettre à l'Europe de tenir ses engagements» [COM(2022) 518 final], la Commission a annoncé qu'un exercice d'évaluation était en cours au sein de la Commission et avec les États membres. En particulier, cet exercice vise à déterminer si le mode actuel de gestion des plaintes, des procédures EU Pilot et d'infraction reste adapté à l'objectif poursuivi. Un certain nombre d'améliorations des activités de contrôle de l'application de la législation sont déjà envisagées dans le cadre de cette analyse.

4.1 b): Des travaux sont en cours pour réviser les procédures internes régissant la ressource propre fondée sur la TVA.

4.1 c): Il est prévu d'intégrer cet aspect dans la révision des procédures internes régissant la ressource propre fondée sur la TVA.

Recommandation n° 4.2 – Achever la réévaluation des cas de mise en non-valeur des RPT qui ne sont pas soumis à des délais réglementaires

Achever sans tarder la réévaluation des demandes des États membres (qui ont été reçues avant mai 2022 et qui ne sont pas soumises à des délais réglementaires) exprimant leur désaccord avec l'évaluation initiale de la Commission concernant les cas de mise en non-valeur des RPT.

(Quand? D'ici à la mi-2024)

La Commission **accepte** la recommandation n° 4.2 et traitera les demandes de réévaluation restantes d'ici à la mi-2024.

RÉPONSES DES PAYS-BAS AU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE, CHAPITRE 4 - RECETTES

L'automatisation de l'administration des transferts de fonds a été un processus de longue haleine, l'étape la plus importante ayant été franchie en décembre 2022 avec la mise en place d'une collecte automatisée des relevés des droits perçus, ce qui a permis de remédier aux lacunes du système informatique précédent. Les autorités douanières néerlandaises ont continué à améliorer le système informatique au cours des premiers mois de l'année 2023 et les relevés trimestriels des droits de douane qui ont été établis mais qui n'ont pas encore été perçus sont désormais entièrement automatisés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CHAPITRE 5 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: MARCHÉ UNIQUE, INNOVATION ET NUMÉRIQUE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

Les paiements au titre de la rubrique 1 du cadre financier pluriannuel «Marché unique, innovation et numérique» (CFP1) couvrent plusieurs programmes tels que le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**, **Horizon 2020** et **Horizon Europe**.

La Commission relève le **niveau d'erreur** calculé par la Cour des comptes européenne (CCE) (point 5.7) et sa baisse significative par rapport à l'année précédente.

Horizon Europe est le plus grand programme de recherche et d'innovation en Europe, doté d'un budget de 95,5 milliards d'EUR. Ce programme se fonde sur les acquis d'Horizon 2020.

Horizon Europe utilise un **modèle type de convention de subvention** pour tous les programmes de financement de l'UE, recourt largement aux options de coûts simplifiés (coûts unitaires, taux forfaitaires et montants forfaitaires), emploie des systèmes simplifiés de remboursement des coûts dans les domaines appropriés et met en œuvre un système d'audit rationalisé.

Par exemple, le **recours aux montants forfaitaires** dans Horizon Europe a été mis en place avec prudence, à la suite d'évaluations positives de la Commission et d'une étude commandée par le Parlement européen. Cette mesure respecte également les objectifs généraux de la Commission consistant à simplifier le financement de l'UE et à réduire la charge administrative, en particulier pour les bénéficiaires.

La Commission continuera à assurer le suivi des subventions forfaitaires et à améliorer l'approche, le cas échéant. L'utilisation croissante de cette approche et l'élaboration en cours d'un coût unitaire facultatif (un taux journalier unique par bénéficiaire), remplaçant tous les calculs des coûts de personnel, contribueront à réduire le risque d'erreurs.

En ce qui concerne les contrôles et les audits ex post, la Commission travaille actuellement sur la **stratégie de contrôle pour Horizon Europe**. À cet égard, il est prévu que la stratégie d'audit soit lancée d'ici la fin de l'année 2023. La Commission a fixé pour objectif que le taux d'erreur résiduel d'Horizon Europe ne dépasse pas 2 % à la fin du programme-cadre. La Commission veillera à trouver un juste équilibre afin d'obtenir l'assurance nécessaire grâce à des mesures rentables qui ne pèsent pas indûment sur les bénéficiaires et qui respectent les dispositions du règlement financier concernant les contrôles ex post pour les montants forfaitaires.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Régularité des opérations

La Commission constate que le niveau d'erreur de 2,7 % calculé par la CCE (point 5.7) représente une diminution de 1,7 % par rapport à 2021. La Commission assurera le suivi des points relevés par la CCE (voir les points 5.7 à 5.22 du rapport de la CCE), comme indiqué dans les sections ci-dessous.

Pour ce qui est de la légalité et de la régularité des dépenses de l'UE, la CCE calcule un taux estimatif sur une base annuelle. Parallèlement, la Commission met en œuvre une stratégie de contrôle pluriannuelle fondée sur des audits ex post pour chaque programme-cadre. Par conséquent, la Commission estime un taux d'erreur résiduel, qui tient compte des recouvrements, des corrections et des effets de l'ensemble des contrôles et audits au cours de la période de mise en œuvre du programme.

Pour ce qui est des types d'erreurs constatés (points 5.8 et 5.9), les programmes-cadres de recherche et d'innovation étant principalement fondés sur le remboursement des coûts éligibles, la simplification des règles applicables revêt une importance capitale pour éviter les erreurs commises par les bénéficiaires lorsqu'ils calculent leurs coûts en vue de leur remboursement.

La Commission a simplifié les règles relatives à Horizon Europe par rapport à son prédécesseur, Horizon 2020, et poursuit dans cette voie. À titre d'exemple, le système de coûts unitaires pour les frais de personnel dans le cadre d'Horizon Europe, en cours de développement, présente un potentiel énorme puisque les frais de personnel représentent plus de 60 % du budget d'une subvention moyenne et constituent de loin la plus grande source d'erreurs. En outre, la Commission fournit une aide aux candidats à Horizon Europe en organisant des campagnes de communication et des ateliers ciblant les bénéficiaires davantage susceptibles de commettre des erreurs, tels que les petites et moyennes entreprises et les nouveaux participants. Par ailleurs, la Commission recourt davantage à des montants forfaitaires (voir également ci-dessous la section des réponses), ce qui simplifie la charge administrative des bénéficiaires.

En ce qui concerne l'erreur constatée pour le projet du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) (point 5.10), il s'agissait d'une irrégularité dans une procédure de passation de marché et d'une situation dans laquelle un tribunal national avait déclaré une procédure de passation de marché illégale, sans pour autant annuler le contrat. Étant donné que le contrat est resté en vigueur et que les travaux ont effectivement été exécutés, la Commission a dû considérer les coûts comme éligibles et effectuer les paiements correspondants.

La Commission note que les mesures correctives qu'elle a appliquées dans le cadre de ses systèmes de contrôle ont permis de réduire l'erreur estimée pour le chapitre (point 5.11). En outre, la Commission tient compte des cas d'erreurs quantifiables signalés par la CCE en vue d'une action ultérieure.

S'agissant des cas où les auditeurs engagés par les bénéficiaires en vue de délivrer des certificats relatifs aux états financiers (auditeurs CFS) n'ont pas détecté les erreurs relevées par la CCE

(point 5.12), il convient de noter que les certificats relatifs aux états financiers (CFS), délivrés par les auditeurs CFS, couvrent le montant de la subvention demandée par un participant et certifient ex ante l'éligibilité des déclarations de coûts remboursées par la Commission. Désireuse d'améliorer encore la qualité et la fiabilité des CFS, la Commission organise des webinaires ciblés pour les auditeurs CFS, afin de les sensibiliser aux erreurs les plus couramment commises constatées lors des audits (en ce qui concerne, par exemple, les frais de personnel, la sous-traitance et les autres coûts directs, etc.). Outre le modèle explicite pour les certificats d'audit d'Horizon 2020, la Commission fournit aux auditeurs CFS un retour d'information lorsque des erreurs sont décelées dans les CFS dans le cadre d'audits financiers ex post. Enfin, le service de renseignements sur la recherche (un service d'assistance dédié aux programmes de recherche de l'UE) fournit des orientations aux auditeurs CFS en répondant à leurs demandes en ligne.

Dépenses de personnel

La Commission reconnaît que, bien qu'Horizon 2020 ait constitué une nouvelle étape dans la simplification et l'harmonisation des règles pour le remboursement des coûts engagés, les frais de personnel sont restés la principale source d'erreurs (point 5.13). Cela semble, du moins en partie, une conséquence logique du fait que les frais de personnel représentent la plus grande partie du total des coûts déclarés par les bénéficiaires d'Horizon 2020.

La Commission a encore intensifié la fréquence de ses formations et de ses actions de sensibilisation, en ciblant notamment les bénéficiaires susceptibles de commettre des erreurs, tels que les PME et les nouveaux arrivants. La Commission a continué d'organiser des webinaires sur le thème «Prévention des erreurs dans la déclaration des coûts de personnel dans les subventions dans le cadre du programme Horizon 2020». Au cours de ces événements, qui ont continué d'avoir lieu tous les deux mois en 2022, la Commission encourage l'utilisation de l'assistant pour les frais de personnel «Personnel Costs Wizard».

En outre, la Commission a organisé un webinaire destiné aux responsables de projet et aux gestionnaires financiers, lors duquel la Commission a sensibilisé les participants à l'importance de réduire le taux d'erreur dans le cadre d'Horizon 2020. Cet événement comprenait une présentation exhaustive des outils disponibles (outils informatiques, orientations, formations, webinaires) pour effectuer les contrôles ex ante.

Enfin, la Commission a établi un modèle institutionnel de convention de subvention, applicable également à Horizon Europe¹, qui prévoit une méthode simple d'imputation des frais de personnel, fondée sur le calcul d'un taux journalier, remplaçant les méthodes sujettes à erreur utilisées dans Horizon 2020.

Calcul des taux horaires

Le calcul des taux horaires (points 5.14 à 5.16) demeure au cœur des activités de sensibilisation organisées régulièrement par la Commission mentionnées ci-dessus. L'utilisation généralisée de l'assistant pour les frais de personnel (développé par la Commission) aiderait également les bénéficiaires à déclarer correctement leurs coûts de personnel. En outre, les bénéficiaires sont encouragés à recourir au service de renseignements sur la recherche pour demander directement des éclaircissements sur des questions d'ordre pratique liées à la gestion des subventions, y compris des exemples pratiques sur l'éligibilité des primes.

Enregistrement du temps de travail

¹https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/general-mga_horizon-euratom_en.pdf

La Commission est consciente des lacunes en matière d'enregistrement et de déclaration du temps de travail et a simplifié les procédures d'Horizon 2020 en introduisant une déclaration pour les personnes travaillant exclusivement dans le cadre de l'action.

Dans le cadre d'Horizon Europe, la Commission a encore simplifié les exigences formelles liées à l'enregistrement du temps en introduisant une méthodologie simplifiée pour le calcul des taux journaliers pour les frais de personnel. À cet égard, différents documents d'orientation ont été publiés, qui mettent l'accent sur le caractère obligatoire de l'enregistrement des heures consacrées à l'exécution de l'action. Les auditeurs engagés par les bénéficiaires (auditeurs CFS) sont également chargés de vérifier l'existence de systèmes de tenue de registres appropriés lorsqu'ils fournissent le CFS.

La règle du double plafond

La règle du double plafond est importante pour garantir le respect du principe de non-profit qui sous-tend les remboursements de coûts dans le cadre des programmes de l'UE. La Commission met à la disposition des bénéficiaires toutes les informations nécessaires pour réclamer correctement les frais de personnel dans le modèle de convention de subvention annoté² (qui comprend des exemples pratiques sur le double plafond, les actions MSCA-RISE, etc.), le service de renseignements sur la recherche ou les activités de communication de proximité.

Réponse à l'encadré 5.1

Exemple de violation de la règle du double plafond

Le suivi de la violation de la règle du double plafond mentionnée par la CCE dans l'encadré 5.1 est déjà en cours. La Commission procède actuellement à l'établissement du montant final de la dette sur la base du pourcentage de contribution de l'UE.

Autres erreurs liées aux frais de personnel

Réponse à l'encadré 5.2

Exemple de coûts inéligibles déclarés pour une action Marie Skłodowska-Curie d'échange de personnel de recherche et d'innovation

Le suivi de l'exemple des coûts inéligibles déclarés pour une action Marie Skłodowska-Curie d'échange de personnel de recherche et d'innovation mentionnée par la CCE dans l'encadré 5.2 est en cours.

² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/aga_en.pdf

Sous-traitance

Les bénéficiaires d'Horizon peuvent attribuer des contrats de sous-traitance, si nécessaire, pour la mise en œuvre d'une action. Les événements de communication précisés ci-dessus, le modèle de convention de subvention annoté et le service de renseignements sur la recherche sont des sources d'explications, de clarifications et d'exemples pratiques sur la sous-traitance afin d'informer les bénéficiaires et de garantir le respect des principes et des exigences qui y sont liés. En outre, ces trois sources d'information couvrent les questions relatives aux consommables, à l'équipement, aux prototypes et aux frais de déplacement. Elles traitent également de questions concernant la TVA, les biens et services facturés en interne, les taux de change, etc. (points 5.21 à 5.23).

Réponse à l'encadré 5.3

Exemple d'attribution d'un marché de sous-traitance ne garantissant pas une utilisation optimale des ressources et l'absence de conflits d'intérêts

La Commission adhère à la constatation de la CCE figurant dans l'encadré 3, relative à **un cas où le meilleur rapport qualité-prix et l'absence de conflit d'intérêts n'ont pas été garantis lors de l'attribution d'un contrat de sous-traitance**. Cette erreur n'a pu être détectée que par un audit ex post. Tout montant indûment payé sera recouvré.

Petites et moyennes entreprises

La Commission rejoint l'évaluation de la Cour selon laquelle les PME (et les nouveaux participants) sont les bénéficiaires les plus susceptibles de commettre des erreurs (point 5.24). Toutefois, leur participation, essentielle au succès du programme, est encouragée à tous les niveaux.

En vue de réduire le risque d'erreurs, la Commission apporte son soutien aux candidats d'Horizon Europe par le biais de campagnes d'information et de communication en ligne et d'ateliers sur la manière d'éviter les erreurs lors de la déclaration des coûts. Ces actions ciblent les bénéficiaires les plus sujets aux erreurs, tels que les petites et moyennes entreprises et les nouveaux participants. En outre, l'utilisation accrue de financements forfaitaires dans le cadre d'Horizon Europe simplifie la charge administrative des bénéficiaires et devrait réduire encore le taux d'erreur. (Voir également ci-dessous la section des réponses)

2. Examen des procédures de la Commission relatives au financement forfaitaire dans le domaine de la recherche

Le déploiement d'options de coûts simplifiés

Le règlement financier définit plusieurs options de coûts simplifiés (OCS), telles que les coûts unitaires et les montants forfaitaires, qui deviennent un moyen de plus en plus courant de fournir un financement dans les subventions de l'UE en général, au-delà du programme-cadre de recherche. Les OCS présentent un énorme potentiel pour réduire les charges administratives et aider les bénéficiaires à se concentrer davantage sur les réalisations des projets financés par l'UE, et sont essentielles pour réduire le taux d'erreur.

La Commission a piloté le financement forfaitaire dans Horizon 2020, conformément à une recommandation de la CCE visant à tester les montants forfaitaires à plus grande échelle dans le programme-cadre pour la recherche et l'innovation (rapport spécial de la CCE 28/2018).

Le projet pilote Horizon 2020 a été analysé dans le cadre d'une étude menée par la Commission européenne³, qui a conclu que la formule des montants forfaitaires était généralement adaptée à une utilisation plus large. Forte de ce constat, la Commission a décidé de recourir davantage au financement forfaitaire dans le cadre d'Horizon Europe. Conformément aux conclusions portant sur la taille des projets, le financement forfaitaire est principalement utilisé pour les subventions petites ou moyennes, sans toutefois exclure les cas d'utilisation pour des projets plus importants. La décision d'étendre l'utilisation des montants forfaitaires est également conforme à une étude commandée par le Parlement européen⁴, qui montre que les montants forfaitaires sont populaires parmi les utilisateurs.

Il était impossible de couvrir la totalité du cycle de vie des financements forfaitaires dans les études existantes, car la plupart des subventions étaient encore en cours. Attendre une évaluation du projet pilote achevé (point 5.26) aurait impliqué de reporter l'introduction des montants forfaitaires à la fin d'Horizon Europe ou au prochain cadre financier pluriannuel. Cela aurait été contraire aux objectifs de la Commission et aurait signifié que le potentiel des montants forfaitaires pour réduire l'administration, simplifier les règles de financement et se concentrer davantage sur les réalisations n'aurait pas été exploité.

Conformément aux attentes de nombreuses parties prenantes, la Commission a opté pour une introduction prudente et progressive de cet OCS. Elle a mis ce temps à profit afin d'améliorer les orientations et le soutien correspondants, en donnant suite aux principales recommandations issues des études du projet pilote.

Pour la première fois, les montants forfaitaires seront largement utilisés dans le programme de travail d'Horizon Europe pour 2023-2024, et devraient couvrir 20 % du budget de l'appel en 2024. Vu que les montants forfaitaires sont nouveaux pour de nombreux participants, la Commission continuera à fournir une formation et un soutien intensifs en vue de leur utilisation, à suivre de près les subventions correspondantes et à ajuster la méthodologie si nécessaire.

Subventions forfaitaires

La Commission salue l'audit méthodologique de la CCE sur les subventions forfaitaires en matière de dépenses de recherche.

Le point 2.2. de la décision relative aux subventions forfaitaires d'Horizon Europe décrit les contrôles et les examens qui doivent être effectués afin de réduire au minimum le risque d'irrégularité ou de fraude. La Commission estime que cette décision répond de manière adéquate à l'exigence du règlement financier (point 5.29). Toutefois, la Commission réévaluera le contenu de ladite décision afin de déterminer si elle pourrait être rendue plus explicite.

La Commission considère que les règles relatives au respect de la passation des marchés sont en vigueur (point 5.30). Par exemple, l'article 11 de la convention-cadre relative aux montants forfaitaires⁵ dispose que le bénéficiaire est tenu de mettre en œuvre l'action conformément à la convention et à toutes les obligations juridiques découlant du droit de l'Union applicable et du droit

³ Évaluation par la Commission européenne du financement forfaitaire (octobre 2021) https://ec.europa.eu/info/news/lump-sum-funding-works-practice-assessment-pilot-horizon-2020-2021-oct-06_en

⁴ Étude du Parlement européen (STOA) sur les montants forfaitaires dans le cadre d'Horizon 2020 (mai 2022) [https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU\(2022\)697218](https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2022)697218) «Le contenu du document relève de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et les opinions qui y sont exprimées ne sauraient être considérées comme représentant une position officielle du Parlement.»

⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/ls-mga_en.pdf

international et national applicable (y compris les règles applicables en matière de passation de marchés publics). En outre, la décision relative aux montants forfaitaires ne contient pas d'informations spécifiques sur les vérifications et les contrôles relatifs à la passation des marchés, car le règlement financier ne l'exige pas.

Les risques de fraude, comme tout autre type de risque, sont pris en considération dans l'évaluation des risques effectuée par la Commission.

Selon le modèle de convention de subvention forfaitaire, le paiement exige que les modules de travail soient achevés et que les travaux soient correctement mis en œuvre conformément à la convention, quels que soient les objectifs atteints. L'orientation sur les montants forfaitaires vise à clarifier les conditions de paiement pour Horizon Europe. La Commission renforcera ses orientations pour les candidats afin de les aider à mieux décrire les activités proposées, notamment en harmonisant davantage la terminologie utilisée.

Enfin, les orientations existantes sur le suivi des projets s'appliquent à toutes les subventions d'Horizon Europe, y compris les subventions forfaitaires. Les normes prévues pour la mise en œuvre des projets sont les mêmes, quel que soit le type de financement utilisé (par exemple, coûts réels, coûts unitaires ou montants forfaitaires) (point 5.31).

En ce qui concerne l'orientation destinée aux experts évaluateurs (point 5.32), la Commission leur fournit des informations détaillées sur la manière de mener à bien leur tâche, y compris pour les propositions à montant forfaitaire. Cela comprend l'évaluation du budget forfaitaire et, à partir de fin 2022, l'utilisation du «tableau de bord Horizon pour l'évaluation forfaitaire», qui constitue la référence fournie par la Commission pour les frais de personnel. Dans la pratique, les évaluations forfaitaires ont systématiquement utilisé cette référence depuis sa mise à disposition. Lors de la révision des orientations, l'utilisation des références sera rendue obligatoire.

Les propositions forfaitaires fournissent des estimations de coûts détaillées et les experts sont chargés de vérifier la nécessité de ces coûts pour les activités proposées sur la base de leur avis d'expert. D'autres propositions contiennent beaucoup moins de détails budgétaires, ce qui signifie que le niveau d'examen en matière d'économie, d'efficacité et d'efficacité est plus élevé dans l'évaluation des propositions forfaitaires.

3. Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

La Commission se félicite de l'observation de la CCE selon laquelle les rapports d'activité annuels (RAA) de la DG RTD et de la DG DEFIS fournissent une évaluation correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité des opérations sous-jacentes (point 5.33).

En ce qui concerne le niveau d'erreur indiqué dans son RAA (point 5.34), la DG RTD fait état d'un taux d'erreur représentatif cumulé pour Horizon 2020 de 2,71 % et d'un taux d'erreur résiduel de 1,67 %. Les deux taux d'erreur sont calculés sur la base des résultats des audits réalisés par la Commission sur Horizon 2020 (2014-2021) pour le taux d'erreur représentatif et du résultat des corrections apportées pour le taux d'erreur résiduel.

Afin de résoudre le problème d'ordre méthodologique précédemment soulevé par la CCE (échantillon annuel ou pluriannuel), le service commun d'audit a calculé une majoration de 0,38 %. Malgré ce qui précède, la Commission reste convaincue de l'exactitude du résultat du taux d'erreur calculé selon sa méthode.

Concernant la campagne d'audit ex post pour le nouveau programme-cadre Horizon Europe (point 5.35), la Commission travaille actuellement sur la stratégie de contrôle pour Horizon Europe. À cet égard, il est prévu que la stratégie d'audit soit lancée d'ici la fin de l'année 2023. La Commission a fixé pour objectif que le taux d'erreur résiduel d'Horizon Europe ne dépasse pas 2 % à la fin du programme-cadre.

À ce jour, la plupart des paiements effectués pour Horizon Europe sont des préfinancements. Par conséquent, il n'existe actuellement aucune base permettant d'évaluer le taux d'erreur pour ce programme-cadre.

Les 17 recommandations du service d'audit interne (SAI) adressées à la DG RTD et ouvertes à la fin de 2022 (point 5.36) ont été prises en compte dans l'évaluation du système de contrôle interne de la DG RTD. Des plans d'action relatifs à toutes les recommandations ont été préparés et sont en cours de mise en œuvre. Citons notamment la recommandation critique sur le cadre de gouvernance du programme du Conseil européen de l'innovation (CEI), pour laquelle un plan d'action conjoint a été élaboré en coordination avec l'EISMEA et la DG CNECT. La nécessité de restructurer le Fonds du CEI conformément aux dispositions de la législation Horizon Europe a entraîné des retards importants dans la mise en œuvre du programme «Accélérateur du CEI», avec des conséquences opérationnelles pour les bénéficiaires puisque les décisions d'investissement individuelles et les paiements ont dû être suspendus. Toutefois, la Commission résorbe progressivement l'arriéré des décisions d'investissement. Dans le même temps, une solution provisoire a été mise en place au moment de l'achèvement des négociations avec la Banque européenne d'investissement pour la mise en œuvre du mode de gestion indirecte, qui devraient être conclues en 2023.

Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance (point 5.39), la Commission utilise les risques au moment du paiement communiqués par les DG dans leurs RAA, qui correspondent à leur meilleure estimation et qui ont fait l'objet d'un examen de qualité minutieux et structuré.

Eu égard aux travaux effectués, la Commission estime que le risque au moment du paiement présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour la rubrique 1 du CFP est représentatif et donne une idée exacte et juste du niveau d'erreur. Cette estimation repose sur une méthode qui permet à la Commission, en tant que gestionnaire du budget communautaire, de recenser les domaines à risque et de les distinguer (risque plus élevé, moyen et plus faible) et, par conséquent, de concentrer ses efforts sur l'atténuation du risque.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 5.1 – Évaluer le financement forfaitaire

- (a) **Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours d'Horizon Europe, inclure une évaluation du financement forfaitaire afin de déterminer si certains types de projets (selon leur contenu, leur taille, etc.) se prêtent réellement au financement forfaitaire, et de couvrir le risque d'irrégularités et de fraude.**

Délais de mise en œuvre: évaluation à mi-parcours d'Horizon Europe (fin 2025).

- (b) Avant les prochains appels à propositions relevant d'Horizon Europe, déterminer s'il est approprié d'utiliser des subventions forfaitaires pour les projets à budget élevé et fixer un montant maximal pour ces subventions.**

(Délai de mise en œuvre: fin 2024)

La Commission **accepte** les sous-recommandations 5.1a) et 5.1b).

5.1a) L'évaluation à mi-parcours d'Horizon Europe permettra d'analyser les mesures de simplification introduites dans le programme, y compris l'utilisation de montants forfaitaires.

5.1b). Sur la base du projet pilote d'Horizon 2020, la Commission a constaté que le financement forfaitaire de la recherche convenait mieux aux projets de petite et moyenne taille.

La Commission évaluera si l'introduction d'une limite spécifique pour les subventions forfaitaires dans le cadre d'Horizon Europe contribuerait à réduire les risques et si elle est adéquate au regard des résultats à fournir dans le cadre du programme, comme l'exige le règlement financier.

Recommandation n° 5.2 – Améliorer les évaluations d'experts relatives aux subventions forfaitaires

Pour les subventions forfaitaires, veiller à ce que les évaluations par des experts dont font l'objet les demandes de subvention, et en particulier les propositions de budgets qu'elles contiennent, tiennent dûment compte des valeurs de référence appropriées et soient dûment documentées.

(Délai de mise en œuvre: fin 2023)

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission convient que les valeurs de référence pertinentes constituent une référence utile pour l'évaluation du budget forfaitaire et que l'évaluation doit être correctement documentée. Les orientations pertinentes et les notes d'information des experts seront revues afin de clarifier ce point.

Recommandation n° 5.3 – Formuler des exigences plus claires en ce qui concerne la mise en œuvre des subventions au titre d'Horizon Europe

Pour les subventions forfaitaires, préciser davantage les exigences définissant une mise en œuvre correcte, y compris les éléments de chaque module de travail qui déclencheront le paiement, et fournir des orientations détaillées à ceux qui participent à l'évaluation de la mise en œuvre des projets.

(Délai de mise en œuvre: T1 2024)

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission examinera (1) toutes les orientations pertinentes afin de garantir une terminologie harmonisée à cet égard (par exemple, activités vs tâches vs travaux effectués), et (2) les exigences du modèle de proposition pour la rédaction de l'annexe technique des projets.

Recommandation n° 5.4 – Définir l'étendue des contrôles ex post des subventions forfaitaires

Pour les subventions forfaitaires, définir l'étendue des contrôles ex post, qui devraient comprendre des vérifications dans les domaines à haut risque, comme les règles en matière de marchés publics, l'absence de conflits d'intérêts et l'utilisation des ressources indiquées dans la convention de subvention.

(Délai de mise en œuvre: mi-2024)

La Commission **accepte partiellement** cette recommandation.

La Commission élabore une stratégie de contrôle ex post concernant les subventions d'Horizon Europe (y compris les subventions forfaitaires) fondée sur les règles du règlement financier. Les examens techniques ex post constitueront un élément clé, permettant de vérifier la bonne mise en œuvre conformément aux règles applicables, tout en mettant davantage l'accent sur le contenu.

La Commission continuera à effectuer des évaluations solides des risques et concentrera ses ressources de contrôle sur les domaines à haut risque. La Commission n'accepte pas la partie de la recommandation concernant le contrôle ex post de l'utilisation des ressources, dans la mesure où les ressources budgétisées sont systématiquement vérifiées ex ante. Bien que la Commission ne puisse pas prédéterminer les domaines à haut risque, elle note que tout contrôle supplémentaire de l'utilisation des ressources nécessiterait des vérifications financières (en particulier des fiches de présence du personnel travaillant sur l'action), ce qui invaliderait la simplification potentielle apportée par l'utilisation des montants forfaitaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE —

CHAPITRE 6: COHÉSION, RÉSILIENCE ET VALEURS

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

Les fonds réservés à la cohésion économique, sociale et territoriale sont dépensés dans le cadre d'un système de gestion partagée entre la Commission européenne et les autorités nationales.

Les États membres sont chargés en premier lieu de mettre en place des systèmes de gestion et de contrôle solides permettant de mettre en œuvre les objectifs convenus au moyen d'opérations et de prévenir, détecter et corriger les irrégularités dans les dépenses connexes, si nécessaire et juridiquement envisageable. La Commission supervise le fonctionnement efficace de ces systèmes de gestion et de contrôle, émet des recommandations d'amélioration en tant que de besoin, vise à établir une assurance raisonnable que le taux d'erreur annuel pour chaque programme est inférieur à 2 % et, le cas échéant, applique des corrections financières supplémentaires.

La stratégie d'audit unique de la Commission concernant la cohésion vise à obtenir cette assurance raisonnable en combinant l'examen et la réexécution des travaux des autorités responsables des programmes. L'objectif est de veiller à ce qu'aucune insuffisance grave ne demeure non décelée ou non corrigée par les États membres dans les comptes présentés chaque année avec les dossiers aux fins de l'assurance. L'approche d'audit est également complétée par des actions de renforcement des capacités comprenant la définition de méthodologies communes à appliquer, des recommandations de mesures correctrices et des retours d'information sur les erreurs détectées afin de permettre aux autorités responsables des programmes d'améliorer leurs travaux si une telle amélioration se révèle nécessaire.

Sur la base de tous les résultats d'audit nationaux et de la Commission disponibles et des efforts continus déployés par les autorités responsables des programmes pour améliorer leurs travaux en appliquant les recommandations d'audit, la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) ont conclu dans leur RAA que les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent bien (ou suffisamment bien) pour près de 90 % des programmes. Pour les programmes restants, des faiblesses demeurent, principalement au niveau des autorités de gestion ou de leurs organismes intermédiaires (insuffisances dans les vérifications de gestion, qui constituent les contrôles de premier niveau). En outre, certaines erreurs ont continué d'échapper à la détection de certaines autorités d'audit, sans toutefois remettre en cause, dans la plupart des cas, la fiabilité des travaux d'audit réalisés.

Dans ce contexte, la Commission et les autorités d'audit des programmes n'ont constaté et signalé aucune détérioration globale, en glissement annuel, dans le fonctionnement de la plupart des systèmes de gestion et de contrôle au cours de l'exercice comptable audité par la Cour des comptes (2020/2021). Dans tous les cas où des insuffisances ou des irrégularités ont été recensées, la Commission a demandé que des mesures correctrices soient prises pour éviter que les erreurs en question ne se reproduisent à l'avenir et corriger les dépenses concernées antérieures. En outre, elle a suspendu les paiements de l'UE tant que ces mesures correctrices n'étaient pas mises en œuvre, conformément aux outils réglementaires dont elle dispose.

Compte tenu des circonstances et conséquences exceptionnelles de la pandémie de COVID-19, la Commission a pris les mesures nécessaires pour venir en aide aux États membres le plus

rapidement possible. Les assouplissements accordés dans l'utilisation de fonds relevant de la politique de cohésion encore non engagés (mesures CRII/CRII+) et les fonds supplémentaires mis à disposition (REACT-EU) ont conduit à l'exercice de reprogrammation le plus vaste et le plus rapide de la période 2014-2020 afin de garantir que les fonds contribuent à atténuer les effets socio-économiques de la pandémie. La Cour des comptes a abordé cette période difficile dans son [rapport spécial 2/2023](#) intitulé «Adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19»

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, la Commission demande aux autorités responsables des programmes d'accorder une attention particulière aux nouveaux risques associés aux fonds supplémentaires mis à disposition au titre de NextGenerationEU, en particulier le risque de double financement, de conflit d'intérêts, de fraude ou de corruption, ainsi qu'aux risques liés aux flexibilités introduites par les modifications des mesures de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII) et de l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (CRII+), en particulier le risque d'utilisation injustifiée des procédures d'urgence dans les marchés publics. Dans son évaluation des rapports annuels de contrôle pour chaque programme, la Commission a examiné si de tels risques avaient été cernés et, dans l'affirmative, si des mesures correctrices appropriées avaient été prises. Des déclarations transparentes sur les violations constatées portant sur les règles applicables ont été établies dans les rapports annuels d'activités (RAA) respectifs de la DG REGIO et de la DG EMPL.

La Commission et les États membres ont coopéré étroitement au cours de cette période afin de veiller à ce que le cadre de contrôle et d'assurance continue de prévenir efficacement les risques mis en évidence, en tenant compte des flexibilités introduites pour permettre une réaction adéquate dans la situation d'urgence, telles qu'adoptées à l'unanimité par les colégislateurs.

Les dépenses correspondantes n'ont commencé à être remboursées par la Commission que dans les comptes 2020/2021, ainsi qu'il ressort de l'échantillon audité par la Cour des comptes. Les activités d'audit relatives aux comptes 2020/2021 sont progressivement revenues à la normale dans la plupart des cas et, en février 2022, la Commission a reçu des rapports annuels de contrôle présentant un même niveau de qualité qu'auparavant dans le cadre de dossiers constitués aux fins de l'assurance, les niveaux d'erreur communiqués étant similaires à ceux des années précédentes. Les risques au moment du paiement signalés dans les deux RAA sont donc cohérents avec les années précédentes et correspondent à la meilleure estimation, par la Commission, du niveau d'erreur dans les dépenses certifiées, à la suite d'un examen minutieux et structuré de la qualité des résultats présentés. Compte tenu de sa segmentation détaillée des dépenses en fonction des profils de risque et des systèmes de contrôle, la Commission, lors de la détection d'erreurs et en s'appuyant également sur les travaux de la Cour, est à même de reconnaître la partie spécifique de la population du programme qui présente le risque le plus élevé. Cette approche permet de mettre clairement en évidence les domaines où des améliorations sont nécessaires, d'appliquer des corrections financières proportionnées si une telle mesure est appropriée et juridiquement possible et de donner une vision différenciée du niveau d'erreur dans les paiements effectués.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Régularité des opérations, RAA et autres dispositions en matière de gouvernance

Résultats des tests de la Cour des comptes sur les opérations

La Commission prend bonne note de l'augmentation du taux d'erreur estimé par la Cour cette année ([point 6.16](#)) par rapport au niveau d'erreur relativement stable relevé pour les cinq dernières années. Le risque au moment du paiement présenté par la Commission dans ses RAA concernant l'exercice 2022 est resté comparable à celui des années précédentes.

La Commission impute la différence précitée au fait que la Cour des comptes signale des erreurs associées à tous les types de violations des règles applicables. La Commission ne considère pas nécessairement que les dépenses y afférentes sont inéligibles. Pour que les autorités responsables des programmes et la Commission imposent des corrections financières, une erreur doit constituer une irrégularité au sens de l'article 2, paragraphe 36, du règlement portant dispositions communes (RPDC). Toutes les erreurs relevées par la Cour n'appartiennent pas à cette catégorie.

Le risque au moment du paiement présenté par la Commission elle-même représente donc un taux d'irrégularités qui donne lieu à des corrections financières fondées sur les dispositions réglementaires applicables, à la suite de procédures contradictoires avec les autorités responsables des programmes concernées.

En outre, sur les 48 erreurs signalées et quantifiées en 2022 par la Cour des comptes pour les fonds relevant de la politique de cohésion, la Commission conteste l'évaluation de la Cour en ce qui concerne 18 erreurs.

Pour 13 de ces erreurs, la Commission estime que, conformément aux dispositions du RPDC susmentionné, elle n'a pas pu conclure à l'existence d'une irrégularité entraînant des dépenses inéligibles. Il s'agit notamment de deux opérations évaluées par la Cour des comptes comme des grands projets non notifiés à la Commission. La Commission n'est pas d'accord avec la conclusion selon laquelle les opérations en question correspondent à la définition des grands projets fixée dans le RPDC (pour plus de détails, voir la réponse de la Commission aux points 6.24 et 6.25).

En outre, pour 5 cas, la Commission n'est pas en mesure d'appliquer le niveau de quantification utilisé par la Cour des comptes. Il s'agit notamment de deux marchés publics pour lesquels la Commission estime que le niveau de correction appliqué par les autorités responsables des programmes est justifié par le type de violations relevées par l'autorité d'audit ou la Commission (voir ci-après la réponse de la Commission aux points 6.32 et 6.33).

Dans l'ensemble, pour ces 18 cas, la Commission a estimé qu'elle ne disposerait pas d'une base juridique pour imposer des corrections financières (ou des corrections plus élevées que celles déjà appliquées), comme expliqué plus en détail dans les réponses aux points présentées ci-après.

La Commission assurera le suivi approprié de tous les autres cas et demandera, le cas échéant, des corrections financières. La Commission recommandera également des mesures correctives aux

autorités responsables des programmes concernées afin d'améliorer encore les systèmes de gestion et de contrôle, en tant que de besoin.

La Commission ne partage pas l'appréciation de la Cour ([point 6.17](#)) pour toutes les erreurs signalées (voir la réponse de la Commission au point 6.16), ni l'avis selon lequel les assouplissements accrus dans l'utilisation de fonds de la politique de cohésion pendant la pandémie de COVID-19 peuvent expliquer l'augmentation du niveau d'erreur communiquée par la Cour. La Commission note que les résultats de ses propres contrôles indiquent globalement un bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle au cours de la période considérée, sauf pour un nombre limité de programmes (voir la réponse de la Commission au point 6.42). La Commission estime en outre que l'incidence sur le taux d'erreur global calculé pour les 17 erreurs quantifiables liées aux mesures CRII/CRII+ ou aux opérations bénéficiant d'une augmentation temporaire du cofinancement de l'UE, dans le cadre duquel le taux de cofinancement est porté à 100 %, est similaire à l'incidence des erreurs détectées dans d'autres types d'opérations.

En ce qui concerne la fin imminente de la période d'éligibilité pour la période de programmation 2014-2020 et les éventuelles pressions pour absorber les fonds, la Commission rappelle également qu'après l'exercice audité (2021-2022), les autorités responsables des programmes disposent encore de trois autres exercices comptables pour déclarer des dépenses avant la clôture qui aura lieu en 2025 (le dernier paiement final devant être versé en juillet 2024).

En ce qui concerne les erreurs quantifiables signalées par les institutions de contrôle nationales ([point 6.18](#)), les autorités d'audit jouent un grand rôle dans la détection des erreurs ayant entraîné d'importantes corrections financières et des retraits avant que les comptes du programme ne soient présentés à la Commission. Comme indiqué dans les RAA 2022 de la DG REGIO et de la DG EMPL, les États membres ont déduit des comptes du programme, de manière cumulée depuis le début de la période 2014-2020, 2,5 milliards d'euros de corrections financières définitives pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds social européen (FSE) ou l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) à la suite des travaux des autorités d'audit. Ces montants ont ramené, au besoin, le taux d'erreur résiduel en dessous de 2 %.

Pendant l'exercice comptable analysé, les autorités d'audit ont fait état d'un taux d'erreur total supérieur à 2 % pour environ un cinquième des programmes, ce qui témoigne de leur capacité de détection.

Toutefois, la Commission convient que, dans des cas ponctuels, certaines erreurs n'ont pas été détectées ou ont été prises en compte de manière inappropriée dans le calcul des taux d'erreur communiqués. C'est la raison pour laquelle la DG REGIO et la DG EMPL ont ajusté le risque au moment du paiement et l'ICP sur la légalité et la régularité qu'elles ont communiqués dans leurs rapports annuels d'activités respectifs, à la suite d'une évaluation de chaque programme.

En ce qui concerne les types d'erreurs ([point 6.19](#)), en se fondant sur leur typologie commune, la Commission et les autorités d'audit ont généralement relevé les mêmes catégories d'irrégularités que la Cour dans le cadre de la politique de cohésion: dépenses inéligibles, marchés publics, piste d'audit et aides d'État.

La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs relevées qu'elle a acceptées et appliquera des corrections financières si une telle mesure est appropriée et juridiquement possible.

Éligibilité des coûts

Les vérifications de gestion doivent être conçues de manière à prévenir et détecter les erreurs, en particulier les coûts inéligibles ([points 6.21 et 6.22](#)).

La Commission a adressé aux États membres des orientations actualisées pour la période de programmation 2014-2020 qui, combinées à l'utilisation accrue des options de coûts simplifiés, visaient à améliorer davantage l'efficacité des vérifications de gestion dans la détection des coûts et des opérations non éligibles. L'efficacité des vérifications dépend toutefois du nombre d'agents disponibles pour ces vérifications dans les administrations concernées, du niveau de formation qu'ils ont reçu et de leur expérience en la matière.

La Commission prend des mesures préventives et correctives et demande des mesures correctrices dès que des manquements sont constatés dans le cadre des contrôles de premier niveau. Cela implique l'amélioration des outils méthodologiques, le recrutement de personnel supplémentaire, y compris d'experts, des activités de formation à l'utilisation de nouveaux outils ou à l'interprétation correcte des erreurs les plus fréquentes, ainsi que l'amélioration des procédures de sélection. Au cours de la période 2021-2027, les vérifications de gestion ont évolué et sont désormais fondées sur les risques afin de mieux orienter les ressources administratives disponibles sur des sources d'erreur ciblées, dont les dépenses inéligibles.

De plus, pour 10 des 37 erreurs en matière d'éligibilité relevées et quantifiées par la Cour, la Commission ne partage pas l'appréciation des faits effectuée par la Cour, ni l'interprétation qu'elle a des règles nationales ou spécifiques aux programmes applicables, et estime qu'elle n'a aucune raison d'imposer des corrections financières.

Réponse à l'encadré 6.1

Inéligibilité de dépenses au titre de l'aide d'urgence liée à la COVID-19 en raison de la déclaration incomplète des revenus des ventes

Les coûts inéligibles liés aux mesures relatives à la COVID-19 en Grèce et relevés par la Cour (encadré 6.1) ont déjà été partiellement mis en évidence par un audit de la Commission et ont déjà été largement corrigés par l'État membre concerné. En outre, en Italie, l'erreur signalée n'existait pas au moment du paiement de l'UE et de l'audit réalisé par l'autorité d'audit, de sorte que cette erreur n'aurait pas pu être détectée puis corrigée du fait qu'on ne pouvait savoir à l'avance si la condition relative à l'augmentation de la subvention serait remplie ou non d'ici mars 2023. Cette erreur sera corrigée pendant l'exercice comptable en cours. Par ailleurs, la Commission estime que celle-ci n'affecte pas l'exercice comptable audité.

Concernant les deux cas slovaques, la Commission assurera un suivi approprié des erreurs mises en évidence.

Réponse à l'encadré 6.2

Dépenses déclarées pour des grands projets non notifiés à la Commission

En ce qui concerne les deux opérations signalées par la Cour et considérées comme faisant partie de grands projets (points 6.24 et 6.25, et encadré 6.2), la Commission rejoint l'avis des États membres selon lequel ces opérations satisfont à l'exigence du RPDC selon laquelle elles doivent être techniquement et économiquement divisibles, et qu'elles étaient réalisables, fonctionnelles et utilisables de manière indépendante.

En outre, dans le cas roumain, le coût public éligible total du projet est inférieur aux seuils applicables en vertu du RPDC selon la base de calcul des dépenses éligibles au titre du programme.

La Commission conteste également la position de la Cour selon laquelle les dépenses liées aux grands projets non notifiés à la Commission deviennent inéligibles. Dans l'exercice de ses prérogatives d'autorité publique, le fait qu'une autorité de gestion s'abstienne de soumettre ou de notifier un grand projet conformément à l'article 102 du RPDC n'entraîne pas d'irrégularité au sens de l'article 2, paragraphe 36, du RPDC. Dès lors, cela ne rend pas inéligibles les dépenses déclarées à la Commission pour ce grand projet. De plus, l'absence de notification n'entraîne aucun préjudice, réel ou potentiel, pour le budget de l'Union européenne, étant donné que les autorités responsables du programme peuvent, à tout moment, notifier le grand projet et confirmer que les dépenses sont pleinement éligibles. Cette possibilité de réintroduire des dépenses liées aux grands projets non notifiés au titre de l'article 102 du RPDC n'est pas offerte pour les irrégularités (dépenses inéligibles, par exemple) en vertu de l'article 2, paragraphe 36, du RPDC.

La Commission conclut donc que les dépenses déclarées pour ces deux opérations étaient éligibles.

En ce qui concerne les options de coûts simplifiés (OCS, [point 6.27](#)), depuis leur introduction, la Commission s'emploie activement à étendre progressivement leur utilisation et note que ces efforts se sont déjà traduits par des résultats positifs et ont permis de simplifier et de réduire sensiblement la charge administrative. La Commission juge donc encourageant que plus d'un quart des dépenses auditées dans l'échantillon de la Cour des comptes aient été déclarées à l'aide des options de coûts simplifiés. Ainsi que l'a recommandé la Cour précédemment, la Commission continuera de promouvoir activement le recours aux OCS fondé sur les dispositions renforcées du RPDC pour la période 2021-2027, afin de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, de promouvoir une stratégie orientée sur les résultats et de réduire encore le risque d'erreur.

La Commission assurera le suivi des questions soulevées.

Éligibilité des projets

Réponse à l'encadré 6.4

La portée du projet n'était pas conforme aux critères de sélection

En ce qui concerne les constatations du rapport relatives à des projets inéligibles ([point 6.28](#) et encadré 6.4), la Commission convient que certaines dépenses relatives à ce projet étaient inéligibles mais conteste le niveau de quantification de l'erreur. Elle estime qu'une partie des coûts de construction rejetés par la Cour peut effectivement être liée à des mesures d'efficacité énergétique et que, par conséquent, le seuil de 25 % qui aurait rendu le projet inéligible n'a pas été atteint (voir la réponse de la Commission au point 6.16).

La Commission a noté que ces problèmes de conformité mentionnés au [point 6.29](#) n'ont toutefois pas donné lieu à une quantification de l'erreur. Elle assurera un suivi avec l'autorité de gestion du programme afin de faire en sorte que les documents établissant les conditions d'octroi d'un soutien au bénéficiaire public concerné soient plus clairs à l'avenir.

Règles du marché intérieur: aides d'État et marchés publics

En ce qui concerne les règles en matière d'aides d'État, la Commission prend note des erreurs détectées par la Cour et mentionnées aux points [6.30](#) et [6.31](#) et en assurera le suivi avec les autorités responsables des programmes concernés. Elle note toutefois qu'au cours des dernières années, les erreurs liées aux aides d'État représentent une part plus faible de l'ensemble des erreurs détectées, comme l'illustrent également les résultats obtenus par la Cour. Pour le dernier

exercice comptable 2020-2021, seulement 2,6 % ou 10 % des constatations relevant du FEDER/FC observées respectivement par les États membres et la Commission concernaient des aides d'État (voir le RAA 2022 de la DG REGIO).

La Commission continuera à mettre en œuvre les mesures conçues dans le cadre de son plan d'action en matière d'aides d'État en repérant et en diffusant les bonnes pratiques et en proposant des formations à toutes les parties prenantes des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) afin de garantir une bonne compréhension et une mise en œuvre correcte des dispositions applicables en matière d'aides d'État.

Les marchés publics (points 6.32 à 6.34), caractérisés par des règles nationales et européennes complexes, demeurent une source importante d'erreurs, qui est toutefois mieux détectée et signalée aujourd'hui par les autorités d'audit, signe que les actions en matière de renforcement des capacités administratives mises en œuvre dans le cadre du plan d'action de la Commission sur les marchés publics portent leurs fruits. Cela se reflète également dans le nombre relativement limité d'erreurs en rapport avec les marchés publics signalées par la Cour ces dernières années.

La décision de la Commission relative aux corrections financières à appliquer à la suite d'erreurs en rapport avec les marchés publics, mise à jour en mai 2019 [décision C(2019) 3452], contribue à cette clarification du cadre juridique applicable. Cette approche harmonisée permet aux autorités responsables des programmes de mieux détecter et traiter les éventuelles violations de la législation applicable en matière de marchés publics.

La Commission conteste la quantification dans six des sept cas signalés par la Cour des comptes. Elle estime que, dans trois cas, les autorités concernées ont fourni des éléments de preuve suffisants et admissibles pour l'acceptation des dépenses liées aux marchés publics qu'elles ont déclarées comme éligibles (voir également la réponse à l'encadré 6.6). En outre, dans trois cas, la Commission considère que la correction appliquée par les autorités responsables des programmes était proportionnée à l'irrégularité commise et qu'elle était conforme aux lignes directrices de la Commission.

Dans le cas restant, la Commission partage l'avis de la Cour des comptes. Toutefois, elle note que des mesures d'atténuation étaient en place pour permettre la concurrence conformément à la directive, bien que la Cour des comptes ait estimé qu'elles n'étaient pas suffisantes par rapport à la pratique nationale (voir l'encadré 6.6).

Réponse à l'encadré 6.7

Application incohérente des exemptions d'urgence dans les procédures de passation de marchés publics pour l'achat de masques chirurgicaux

La Commission note que le cas mentionné dans l'encadré 6.7 concernant la fourniture de masques chirurgicaux en mars 2020 en Espagne a été mené conformément aux procédures d'urgence applicables. La pandémie de COVID-19 avait en effet engendré une situation d'urgence sans précédent nécessitant des mesures exceptionnelles pour préserver la santé publique.

Malgré la situation extrêmement difficile à ce moment-là pour obtenir des masques sur le marché mondial (la Chine, de facto le plus gros fournisseur, ayant rendu ses règles d'exportation plus restrictives en avril/mai 2020), le contractant a assuré l'approvisionnement effectif de 150 millions de masques chirurgicaux de la qualité requise et au prix fixé, bien qu'avec un retard de 3,5 mois compte tenu de la situation d'urgence sanitaire qui est restée extrêmement critique en Espagne au cours de la période de livraison.

La Commission partage l'avis des autorités espagnoles selon lequel les faits susmentionnés n'ont pas remis en cause l'éligibilité des dépenses correspondantes dans ce cas non quantifié. Elle restera attentive à toute évolution, en étroite coopération avec les autorités espagnoles.

Documents justificatifs

En ce qui concerne le cas espagnol (points 6.36 et 6.37), la Commission note que le bénéficiaire a fourni les éléments de preuve nécessaires de l'éligibilité des dépenses concernées (relevés des heures des participants) avant que le paiement ne soit effectué, conformément aux règles applicables dans le cadre de l'appel à projets et aux instructions adressées aux bénéficiaires. La Commission rappellera toutefois aux autorités responsables des programmes de veiller à ce que les bénéficiaires du FSE signent en temps utile les feuilles de présence adéquates à l'appui de la déclaration de dépenses.

Dans le cas portugais, la Commission estime que le système mis en place par les universités pour l'attribution des bourses d'études aux étudiants est fondé, d'une part, sur une évaluation des revenus imposables des ménages concernés, sur la base des déclarations sur l'honneur fournies par les étudiants concernés et soumises à une vérification croisée au moyen du système fiscal, et, d'autre part, sur les dossiers universitaires des étudiants, disponibles en ligne comme ensuite confirmé par les universités après l'audit de la Cour des comptes. Lorsque des risques ressortent des déclarations sur l'honneur, les étudiants sont invités à des entretiens approfondis afin de clarifier leur demande, qui est alors acceptée ou rejetée. Bien que la Commission n'ait relevé aucune bourse accordée de manière irrégulière dans l'échantillon fourni par l'autorité d'audit examiné par la Cour des comptes, elle déterminera avec les autorités responsables des programmes si d'autres améliorations du système sont encore nécessaires afin d'éviter tout risque de calcul incorrect des montants des bourses octroyées.

Instruments financiers

Pour les six cas signalés par la Cour (points 6.38 à 6.40), la Commission estime que les autorités ont fourni des éléments de preuve suffisants pour démontrer l'éligibilité des bénéficiaires finaux ou des activités soutenues.

La Commission note en outre que le RPDC prévoit que l'éligibilité des transactions sous-jacentes et des dépenses des instruments financiers est déterminée au moment de la clôture (article 42 du RPDC). Par conséquent, toute irrégularité constatée au niveau des bénéficiaires finaux des instruments financiers peut encore être corrigée et remplacée par des dépenses éligibles au titre de l'instrument financier respecté à la clôture (soit en 2025). Les stratégies d'audit de la Commission et des autorités d'audit prévoient une préparation ciblée des audits de clôture afin de vérifier l'éligibilité des dépenses déclarées au titre des instruments financiers jusqu'à la clôture. Dans ce cadre, la Commission assurera, le cas échéant, le suivi des faiblesses du système signalées par la Cour des comptes.

Bonne gestion financière

Réponse à l'encadré 6.8

Recours aux options de coûts simplifiés ayant entraîné un avantage financier excessif pour un État membre

La Commission note que les OCS utilisées dans le cadre du programme éducatif italien visé à l'encadré 6.8, au niveau de l'UE et des bénéficiaires, couvrent différentes réalisations (réussite des

stagiaires/étudiants à la suite de leur participation à une formation relevant d'OCS au niveau de l'UE, et coût des cours de formation relevant d'OCS au niveau national). Il est donc escompté que les coûts remboursés diffèrent entre les deux dispositifs. En outre, en vertu des règlements applicables, et notamment de l'article 14, paragraphe 1, du règlement FSE, il n'existe pas de correspondance directe entre les méthodes appliquées au niveau national pour déterminer les coûts éligibles des opérations spécifiques et les méthodes de calcul appliquées entre l'État membre et la Commission pour déterminer le remboursement de l'UE. Ces deux méthodes donnent lieu à une approximation des coûts réels et, conformément à l'article 14, paragraphe 1, toute différence entre ces méthodes de calcul ne doit pas être considérée comme inéligible. La Commission continuera d'assurer un suivi avec les autorités responsables des programmes pour veiller à ce que la méthode d'ajustement pour les OCS, explicitement prévue à l'article 14, paragraphe 1, soit appliquée en tant que de besoin.

En ce qui concerne le centre culturel rénové en Italie, la Commission a rappelé aux autorités responsables du programme que l'opération devra être matériellement achevée pour le 1^{er} mars 2025 au plus tard. Les questions liées à l'utilisation efficace et à la contribution des opérations à l'objectif du programme sont clairement soulignées dans la version actualisée des lignes directrices de la Commission concernant la clôture mise à la disposition des États membres [communication de la Commission (2022/C 474/01) du 14 décembre 2022] et feront l'objet d'un suivi approprié dans le cadre de la clôture des programmes.

Travaux des autorités d'audit

Autorités de gestion et autorités d'audit

Dans le cadre de la gestion partagée, les autorités responsables des programmes sont chargées en premier lieu de prévenir, de détecter et de corriger les irrégularités existant dans les dépenses déclarées par les bénéficiaires ([points 6.42 et 6.43](#)), au moyen de vérifications de gestion effectuées par l'autorité de gestion (lors de l'acceptation des dépenses déclarées par les bénéficiaires) et d'audits d'échantillons représentatifs de dépenses réalisés par les autorités d'audit (audits de deuxième niveau pour déterminer si le premier niveau a été efficace pour garantir la légalité et la régularité des dépenses déclarées, avant de certifier les dépenses dans les comptes annuels du programme).

En 2022, la Commission a continué de coopérer de manière approfondie avec les autorités responsables des programmes afin de garantir un cadre de contrôle et d'assurance cohérent et solide, y compris dans des conditions de restrictions pratiques pendant la pandémie.

Comme signalé dans les RAA de la DG REGIO et de la DG EMPL, la Commission a relevé des faiblesses et a demandé des améliorations pour 52 autorités de gestion au titre du FEDER/FC/FSE et 10 autorités d'audit ou leurs organismes de contrôle [chargés de l'audit de 2,1 % et de 8,5 % des dépenses au titre du FEDER/FC et des dépenses au titre du FSE, de l'IEJ et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), respectivement] sur un total de 116 autorités d'audit pour la politique de cohésion.

La Commission examine divers aspects afin d'évaluer l'efficacité et la fiabilité des travaux d'une autorité d'audit, le taux d'erreur n'étant qu'un de ces aspects. Certaines erreurs supplémentaires qu'elle détecte sont plus occasionnelles: même si elles ont une incidence significative sur le taux d'erreur, elles n'indiquent pas nécessairement une faiblesse systémique au niveau de l'autorité d'audit.

Taux d'erreur résiduels

Pour les comptes approuvés en 2022 (points 6.44 à 6.47), la Commission a confirmé un taux d'erreur résiduel:

— inférieur au seuil de signification (y compris, dans certains cas, après des ajustements sans incidence significative) pour 278 programmes relevant du FEDER/du FC/de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)/de l'instrument européen de voisinage (IEV) (87 %) et pour 193 programmes relevant du FSE/de l'IEJ/du FEAD (90 %); et

— supérieur au seuil de signification pour 41 programmes relevant du FEDER/du FC/de l'IAP/de l'IEV (13 %) et pour 22 programmes relevant du FSE/de l'IEJ/du FEAD (10 %), respectivement. En 2022, ces programmes dont le taux résiduel est supérieur au seuil de signification représentaient 12 % de l'ensemble des programmes relevant de la politique de cohésion. Ces dernières années, cette proportion est restée stable pour les programmes relevant du FEDER/FC (environ 13 %) et a même diminué pour les programmes relevant du FSE/de l'IEJ/du FEAD (passant de 40 % en 2017 à 10 % en 2022).

La Commission estime que les cas pour lesquels les taux d'erreur résiduels recalculés par la Cour des comptes dépassent 2 % dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance audités en 2022 sont en partie imputables à des différences dans l'appréciation des cas individuels ou dans l'interprétation des règles applicables, qui peuvent différer entre la Cour des comptes et la Commission et/ou les autorités d'audit concernées.

À cet égard, la Commission renvoie à ses réponses aux points 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 et 6.32, dans lesquelles elle a indiqué les raisons pour lesquelles elle conteste un certain nombre d'erreurs signalées par la Cour des comptes qui contribuent à l'obtention de ces nouveaux taux d'erreur résiduels supérieurs à 2 % pour plusieurs programmes. Sur les seize dossiers constitués aux fins de l'assurance pour lesquels le nouveau calcul réalisé par la Cour des comptes a indiqué des taux d'erreur résiduels supérieurs à 2 %, 10 dossiers avaient déjà été ajustés par la Commission pour indiquer des taux supérieurs à 2 %. Sur la base de son évaluation des faits communiqués et des règles applicables (qui aurait dû conduire les autorités d'audit à détecter et à quantifier efficacement les erreurs supplémentaires dans les cas concernés), la Commission estime que seuls quatre des six dossiers constitués aux fins de l'assurance et communiqués par la Cour des comptes devraient être ajustés pour indiquer des taux supérieurs à 2 %.

De plus, la Commission évalue la fiabilité des autorités d'audit non seulement sur la base des taux d'erreur recalculés (qui peuvent être influencés par des erreurs individuelles ayant une incidence statistique importante), mais aussi sur la base d'un certain nombre de critères qui, s'ils ne sont pas évalués de manière satisfaisante, révèlent des faiblesses systémiques dans les travaux des autorités d'audit.

Compte tenu de ces critères, des éléments probants recueillis par la Commission et des résultats de la Cour des comptes cette année, la Commission évalue l'efficacité des travaux des autorités d'audit comme étant similaire à celle des années précédentes.

La Commission renvoie également à sa réponse commune aux points 6.48 à 6.51 (voir ci-après).

Audits effectués par les autorités d'audit en 2022

La Commission estime avoir une assurance raisonnable concernant les travaux de la plupart des autorités d'audit (points 6.48 à 6.51), à l'exception d'un nombre limité d'autorités (10) qui nécessitent d'importantes améliorations de leurs capacités d'audit pour remédier aux faiblesses constatées (voir ci-dessus la réponse commune de la Commission aux points 6.43 et 6.44).

Les mesures correctrices ciblées recommandées dans plusieurs cas ont permis de remédier aux faiblesses constatées et ont donné lieu à des améliorations concrètes (par exemple, aucune erreur n'a été constatée ces dernières années pour l'autorité d'audit bulgare, alors qu'auparavant elle avait rencontré une faiblesse systémique pendant plusieurs années quant à la quantification des erreurs relatives aux marchés publics).

Outre les recommandations visant à remédier aux faiblesses ciblées relevées pour certaines autorités d'audit, la Commission a instauré une coopération solide et continue avec la communauté d'audit, qui passe notamment par le partage d'outils d'audit communs et l'échange de bonnes pratiques conformément à la «Charte des bonnes pratiques» dont l'utilisation lors de l'audit des Fonds ESI est recommandée par la communauté d'audit.

La Commission rappelle également constamment aux autorités d'audit qu'elles doivent conserver une piste d'audit adéquate pour leurs travaux d'audit, conformément au document de réflexion sur la documentation des audits élaboré conjointement par des représentants des autorités d'audit et de la Commission (voir le rapport annuel 2020 de la Cour des comptes).

En ce qui concerne les faiblesses qui, de l'avis de la Cour, ont affecté les travaux des autorités d'audit portant sur la vérification d'un certain nombre de points, la Commission renvoie également à sa réponse au point 6.16, soulignant que les autorités d'audit n'auraient pas la base nécessaire pour examiner et signaler certaines des erreurs quantifiées par la Cour, en raison des différences d'approche et d'interprétation des règles applicables.

Réponse à l'encadré 6.9

Les autorités d'audit n'évaluaient pas les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires au regard de sources fiables et vérifiées

D'une manière générale, la Commission estime que les déclarations sur l'honneur constituent un outil utile pour obtenir une assurance lorsque le recueil d'autres éléments de preuve serait difficile ou trop coûteux d'un point de vue administratif pour les bénéficiaires, les promoteurs de projets ou les participants. Des problèmes liés au règlement général sur la protection des données peuvent également se poser. Par conséquent, un certain degré de proportionnalité est nécessaire lors de la vérification de ce type de déclarations. La Commission continuera de collaborer avec les autorités d'audit afin de promouvoir une approche proactive des audits, dans la mesure du possible [comme elle l'a fait, par exemple, lors de la vérification du statut de *jeune NEET* (c'est-à-dire ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation) en France, à la suite de la recommandation émise par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2021].

Insuffisances dans les contrôles des instruments financiers réalisés par les autorités d'audit (point 6.51)

La Commission renvoie à sa réponse aux points 6.38 à 6.40.

Il a été tenu compte du caractère pluriannuel des opérations lors de la détermination des corrections financières

La demande de mise en œuvre de corrections financières pour toutes les dépenses antérieures, indépendamment de l'exercice comptable, lorsqu'un manquement ou une irrégularité est détecté, est une pratique habituelle pour la Commission et les autorités d'audit (points 6.52 et 6.53). C'est généralement le cas, par exemple, des erreurs constituant des violations de la législation applicable en matière de marchés publics qui ont un impact sur toutes les dépenses déclarées jusqu'à présent

par l'opération en question (ainsi que toutes les dépenses futures à déclarer au titre du marché concerné). Cela étant dit, la Commission continuera à veiller, par ses audits, à ce que toute irrégularité détectée par les audits nationaux ou de l'UE dans le cadre d'une opération soit corrigée pour toutes les dépenses antérieures concernées.

Lutte contre la fraude au détriment du budget de l'UE et signalement des cas de fraude

La Commission applique une tolérance zéro en matière de fraude (points 6.54 à 6.56). Les systèmes de gestion et de contrôle définis dans le RPDC comprennent également la «[mise en place de] mesures antifraude efficaces et proportionnées, tenant compte des risques identifiés» pour chaque programme [exigence clé n° 7, article 125, paragraphe 4, point c), et annexe IV du règlement (UE) n° 480/2014 tel que modifié]. Dans le cadre de leurs stratégies d'audit, que la Commission suit et surveille, les autorités d'audit effectuent des audits des systèmes pour vérifier la mise en œuvre effective de l'exigence clé n° 7 pour chaque programme.

En outre, comme suite à la recommandation n° 5.2 émise par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2020, la Commission a également demandé aux autorités d'audit de mieux documenter leurs travaux de détection des risques de fraude (voir la réponse de la Commission au point 5.55 du rapport annuel 2020 de la Cour des comptes). Cette année, les résultats de la Cour reflètent des améliorations par rapport aux années précédentes à cet égard, ce qui montre une amélioration constante de la documentation relative à cette partie des travaux des autorités d'audit.

La stratégie de la Commission en matière de lutte contre la fraude et la stratégie antifraude conjointe spécifique à la politique de cohésion prévoient également plusieurs autres actions de lutte contre la fraude, toutes mises en œuvre en 2022 (voir les RAA de la DG REGIO et de la DG EMPL, et, respectivement, les pages 52 et 78 de ceux-ci).

La Commission continue notamment d'encourager les autorités responsables des programmes, dont les autorités d'audit, à utiliser systématiquement dans leur travail l'outil d'exploration de données et de calcul du risque Arachne, renforçant ainsi leur capacité à repérer et à prévenir la fraude et la corruption portant atteinte aux fonds relevant de la politique de cohésion (voir la réponse de la Commission aux points 6.60 à 6.62).

Notification par les États membres des cas de fraude présumée dans IMS

La Commission a prévu plusieurs actions dans le cadre du plan d'action de la stratégie de la Commission en matière de lutte contre la fraude (actuellement en cours de mise à jour) afin de rappeler aux autorités des États membres leur obligation de signaler les cas de fraude présumée dans le système de gestion des irrégularités de l'OLAF (IMS — points 6.57 et 6.58): formations, sensibilisation lors de réunions régulières, par exemple avec les services de coordination antifraude (AFCOS) ou les autorités responsables des programmes, et mise à jour des orientations en matière de notifications (manuel IMS). Dans le cadre de leurs audits des systèmes, les autorités d'audit assurent également une vérification spécifique de l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude en place (exigence clé n° 7), en utilisant des listes de vérification spécifiques élaborées avec la Commission. La DG REGIO et la DG EMPL ont également ajouté en 2021 une référence claire aux notifications dans IMS dans les listes de vérification d'audit, afin de garantir des mécanismes de déclaration clairs tant sur les soupçons de fraude que sur les faiblesses en matière de contrôle.

Dans deux des trois cas mentionnés par la Cour, les autorités concernées ont depuis lors corrigé leur erreur initiale et signalé les cas d'irrégularités et de fraude éventuelle dans IMS. Le dernier cas ne remplissait pas les critères de déclaration au moment de la présentation des comptes, étant donné que les autorités nationales n'avaient connaissance d'aucune enquête ouverte à ce moment-là.

En outre, l'annexe XII, section 1.5, du RPDC dispose que *«[l]orsque des dispositions nationales prévoient la confidentialité des enquêtes, seules les informations soumises à l'autorisation de la juridiction compétente ou de tout autre organisme compétent conformément aux règles nationales peuvent être communiquées.»* La confidentialité des enquêtes pourrait donc expliquer les raisons pour lesquelles certains cas ne sont pas signalés ou le sont tardivement.

Nouveaux outils informatiques d'exploration de données et de calcul du risque

Depuis 2010, la Commission élabore son outil d'exploration de données et de calcul du risque Arachne et propose aux États membres de l'utiliser systématiquement et gratuitement dans leurs travaux afin de renforcer leur capacité à repérer et à prévenir la fraude et la corruption portant atteinte aux fonds relevant de la politique de cohésion (points 6.59 à 6.61). Le module ex ante récemment publié permet d'utiliser l'outil à titre préventif lors de la phase de sélection et d'attribution des projets, en plus des vérifications ex post afin de contrôler la mise en œuvre des projets. L'utilisation d'Arachne par les États membres évolue de manière positive (augmentation constante du nombre de connexions et d'utilisateurs actifs). De plus, les négociations sur la refonte du règlement financier, comportant une proposition visant à rendre obligatoire l'utilisation d'un outil d'exploration de données après 2027, ont relancé le débat sur l'utilisation volontaire de l'outil actuel dans un certain nombre d'États membres jusqu'à présent réticents (la Suède a rejoint l'outil pour un exercice pilote sur un certain nombre de programmes).

L'application des nouvelles dispositions uniquement aux programmes adoptés au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période postérieure à 2027 et financés à partir de celui-ci vise à ménager suffisamment de temps pour l'adaptation nécessaire des systèmes de données électroniques, ainsi que pour l'orientation et la formation à cet égard. L'application volontaire (avec transfert obligatoire des données dans le système) restera possible et encouragée pendant cette période transitoire.

L'utilisation volontaire de l'outil repose en effet sur une charte des droits et obligations convenue d'un commun accord et qui prévoit des limitations à l'utilisation, par des tierces parties, des données des États membres transférées dans l'outil. Jusqu'à présent, la Commission a normalement donné accès aux résultats ciblés dans Arachne pour des cas donnés chaque fois qu'une demande était formulée par l'OLAF, la Cour des comptes ou le Parquet européen pour les besoins de leurs activités. Un module d'accès électronique ciblé pour ces organismes de contrôle tiers est également en cours d'élaboration, afin de permettre un accès direct et spécifique (plutôt que général, conformément à la charte susmentionnée) aux informations requises dans l'outil.

Suivi du rapport spécial de la Cour relatif à la fraude au détriment des dépenses de cohésion (point 6.62)

La Commission s'est engagée à ne pas publier d'orientations au cours de la période de programmation 2021-2027 afin de simplifier les règles applicables aux organismes chargés de programmes ainsi qu'aux bénéficiaires de ces derniers. À la place, les orientations à l'intention des États membres pour la période 2014-2020 sur la manière de concevoir des mesures proportionnées de lutte contre la fraude et l'outil d'évaluation des risques connexe restent applicables par analogie aux États membres, qui ont l'habitude de ces documents.

La Commission a entrepris plusieurs actions pour aider les États membres à adopter des politiques officielles de lutte contre la fraude ou à les mettre à jour. Les «Lignes directrices concernant des stratégies nationales antifraude pour les Fonds structurels et d'investissement européens ("Fonds ESI")» ont été publiées et diffusées en 2014. Le document reste applicable tout au long de la période de programmation 2021-2027. En outre, la Commission a obtenu des éléments prouvant que certaines autorités de gestion des cinq États membres mentionnés par la Cour des comptes ont, dans leur programme 2021-2027, adopté des politiques ou des déclarations officielles en vue

de lutter contre la fraude ou ont renforcé leurs mesures de lutte contre la fraude dans le cadre de l'assistance technique fournie par le financement de l'UE.

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités

Indicateur clé de performance relatif à la régularité que la Commission publie dans les rapports annuels d'activités (points 6.64 à 6.67)

La Commission a conçu son système d'assurance de manière à permettre aux directeurs généraux de fournir une assurance pour chacun des 416 programmes individuels relevant de la politique de cohésion, conformément aux obligations qui leur incombent en tant qu'ordonnateurs délégués. Dans les RAA de la DG REGIO et de la DG EMPL, la Commission a conclu que globalement, en ce qui concerne la cohésion, il subsiste un niveau significatif de dépenses irrégulières dans les comptes approuvés, malgré les niveaux de contrôle et les corrections déjà appliqués au niveau des États membres. Sur la base de l'ensemble des éléments probants dont elle dispose, la Commission se montre néanmoins confiante quant à l'estimation du risque au moment du paiement notifié dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, qui correspond à un maximum de 2,6 % des dépenses concernées. Dans les RAA, la Commission a présenté en détail les programmes pour lesquels tous les résultats d'audit indiquent la nécessité d'éventuelles corrections financières supplémentaires, sur la base d'une méthodologie approfondie et solide appliquée pour chaque programme. La Commission renvoie également à la réponse aux points 6.49 à 6.51 qu'elle communique ci-dessus concernant l'assurance qu'elle a obtenue s'agissant des travaux réalisés par les autorités d'audit.

L'indicateur clé de performance (ICP) agrégé est en outre présenté dans les RAA sous la forme d'une moyenne pondérée de tous les taux d'erreur confirmés, qui intègre notamment les résultats d'audit encore au stade de la procédure contradictoire au moment de la présente évaluation. La Commission communique également un niveau maximal pour cet ICP (scénario le plus défavorable) en tenant compte de toutes les informations non confirmées en attente de validation. Depuis l'année dernière, ce maximum inclut une majoration du risque pour des programmes qui n'ont jamais été audités par la Commission elle-même ou pour lesquels des audits préalables ont révélé des irrégularités qui pourraient se répéter dans le cadre de programmes non audités.

Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission utilise les risques au moment du paiement communiqués par les DG dans leurs RAA, qui correspondent à leur meilleure estimation du niveau d'erreur dans les dépenses certifiées, à la suite d'un examen minutieux et structuré de la qualité des résultats présentés pour chaque programme. Compte tenu de cette segmentation plus détaillée des dépenses en fonction des profils de risque et des systèmes de contrôle, la Commission, lors de la détection des erreurs et en s'appuyant également sur les travaux de la Cour, est à même de reconnaître la partie spécifique de la population du programme qui est la plus à risque. Cette approche permet de mettre clairement en évidence les domaines où des améliorations sont nécessaires, d'appliquer des corrections financières si une telle mesure se justifie et est juridiquement possible et de donner une vision différenciée du niveau d'erreur dans les paiements effectués.

En outre, les autorités nationales et la Commission peuvent effectuer des audits et mettre en œuvre toute correction financière supplémentaire requise au cours d'une période pluriannuelle (y compris jusqu'à trois ans après l'année de l'approbation des comptes). Cette possibilité offerte par le législateur est importante pour que la Commission soit en mesure d'exercer ses responsabilités en matière d'exécution du budget de l'UE dans le cadre de programmes pluriannuels.

Pour tenir compte de ces actions pluriannuelles, la Commission détermine un risque au moment de la clôture, c'est-à-dire le risque d'erreur résiduel dans les dépenses après que l'ensemble des contrôles et corrections ont été effectués. Pour 2022, le risque au moment de la clôture a été estimé à 1,3 % pour la sous-rubrique 2a du CFP; ce niveau de risque est donc similaire à celui des années précédentes. Sur la base des nouveaux travaux d'audit menés à bien et des corrections financières supplémentaires effectivement appliquées pour les exercices comptables précédents, la Commission a recalculé le risque au moment de la clôture en matière de cohésion pour les années de référence précédentes et a conclu qu'il était désormais nettement inférieur à 2 %, comme prévu. Pour les raisons exposées ci-dessus dans ses réponses aux points 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 et 6.32, la Commission estime qu'elle peut effectivement appliquer des corrections financières pour 30 des 48 erreurs signalées par la Cour, à l'issue de sa propre procédure contradictoire appropriée avec les autorités responsables des programmes concernées.

La Commission continue de réaliser des audits de conformité et des contrôles documentaires

La Commission considère que les contrôles documentaires ([points 6.68 à 6.70](#)) qu'elle effectue chaque année pour chaque programme constituent une approche efficace et proportionnée pour les programmes dont on constate qu'ils présentent de manière fiable des taux d'erreur faibles année après année.

Les contrôles documentaires de la Commission tiennent compte de l'ensemble des connaissances cumulées et des résultats d'audit en lien avec les travaux d'audit précédents menés sur l'autorité d'audit et le programme concernés (y compris les audits de la Commission, de la Cour des comptes et des systèmes nationaux) afin d'examiner de manière critique les conclusions d'audit fournies dans le rapport annuel de contrôle. La Commission assure la liaison avec les autorités d'audit lorsqu'elle a besoin de clarifications. Pour les programmes plus risqués, le contrôle documentaire est complété par des missions d'information ou bien les audits sont réexécutés.

En 2022, sur la seule base de contrôles documentaires, la DG EMPL et la DG REGIO ont recalculé le taux d'erreur résiduel communiqué pour 35 et 79 programmes, respectivement; dans 12 cas, ce taux s'est révélé supérieur à 2 %, ce qui montre clairement la valeur ajoutée de cette approche.

En ce qui concerne l'estimation du taux d'erreur (ICP) dans les RAA, afin de tenir compte des recommandations formulées par la Cour dans son [rapport spécial 26/2021](#) (voir la note de bas de page n° 26 du texte de la Cour), la Commission a inclus dans son calcul du risque maximal un complément, fixé à taux forfaitaire, pour les programmes non contrôlés. Dans son calcul, la Commission tient également compte des résultats d'audit de la Cour communiqués avant la signature du RAA. Les compléments (risques maximaux) restent une estimation fondée sur le meilleur jugement professionnel de la Commission qui peut être confirmé ou non par de nouveaux travaux d'audit. Cette méthode permet d'établir la meilleure estimation du risque au moment du paiement à établir au moment de la signature des RAA, étant donné que la Commission n'effectue pas (et ne peut pas effectuer) d'audits sur place pour chaque programme d'une année donnée.

Une fois le contrôle documentaire achevé, la Commission procède à son évaluation des risques afin de déterminer les programmes à auditer sur place. La Commission a pleinement rendu compte des résultats de ses audits dans les RAA.

La Commission renvoie également à sa contestation de dix-huit erreurs incluses dans le taux d'erreur estimé par la Cour (voir les réponses de la Commission aux points 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 et 6.32).

Corrections financières nettes ([points 6.71 et 6.72](#))

Le colégislateur a fixé des critères stricts dans le cadre juridique, lesquels permettent à la Commission de mettre en œuvre des corrections financières nettes soumises à des exigences cumulatives strictes limitant considérablement leur champ d'application et entraînant, dans la pratique, des difficultés considérables dans l'application de ces corrections nettes. Cette situation explique l'absence de telles décisions jusqu'à présent et la volonté du colégislateur de ne faire usage de cette possibilité que dans les cas où des insuffisances graves sont mises en évidence, après que toutes les possibilités disponibles ont été données aux États membres pour corriger les dépenses concernées.

Toutefois, la Commission note que la simple existence de cette disposition juridique, qui renforce le rôle de surveillance de la Commission, a eu, dans la pratique, un effet dissuasif et a contribué à accroître les mesures correctrices prises par les États membres par rapport aux périodes de programmation précédentes, réduisant ainsi la nécessité que la Commission intervienne par des décisions formelles en matière de corrections financières nettes. Ce constat est illustré par les importants montants cumulés qui ont été retirés temporairement ou définitivement par les États membres des montants annuels certifiés (14,5 milliards d'euros au total depuis 2014), comme notifié dans les rapports annuels d'activités 2022 de la DG REGIO et de la DG EMPL.

Clôture de la période de programmation 2007-2013

La Commission note que la clôture de la période de programmation 2007-2013 ([points 6.73 à 6.75](#)) est désormais presque achevée; tous fonds confondus, seuls six programmes sont encore entièrement ouverts en raison de problèmes graves subsistants. La Commission ne procédera pas au paiement final de 5 % pour ces programmes restants tant que tous les problèmes recensés n'auront pas été résolus, y compris par l'adoption d'une décision de correction financière de la Commission visant à réduire le financement de ces programmes (corrections nettes) si nécessaire. Pour tous les programmes de la période 2007-2013 clôturés jusqu'à présent, en raison des importantes corrections financières supplémentaires appliquées jusqu'à la clôture et pendant celle-ci, la DG REGIO et la DG EMPL ont fait état d'un risque résiduel à la clôture s'établissant à, respectivement, 0,3 % et 0,6 % dans leur rapport annuel d'activités 2022.

En effet, il n'existe pas d'échéance réglementaire pour continuer à protéger le budget de l'UE. Des corrections (souvent nettes) peuvent encore intervenir de nombreuses années après la fin de la période de programmation ou de la clôture d'un programme, comme indiqué dans les rapports annuels d'activités.

En 2021, la Commission a publié à un stade précoce des orientations à l'intention des États membres afin de veiller à ce que la clôture (prévue pour 2025) des programmes de la période 2014-2020 soit dûment préparée. La clôture sera simplifiée en raison de l'approbation annuelle des comptes et de l'apurement (partiel) des questions de légalité/régularité pour les exercices comptables précédents mais impliquera toujours un certain nombre de contrôles notables de l'éligibilité finale des opérations et des dépenses, comme indiqué par la Cour des comptes. Étant donné que le règlement distingue le règlement financier de chaque exercice comptable de l'évaluation de la légalité et de la régularité, cette évaluation pour le dernier ensemble de dépenses s'étendra au-delà de la clôture du programme (définie comme le règlement financier du dernier exercice comptable et l'acceptation du dernier rapport de mise en œuvre). L'échéance fixée pour régler à terme tous les problèmes de légalité et de régularité en suspens dépendra de la gravité des problèmes recensés et de la nécessité de mener à bien des procédures contradictoires sur les questions contestées par les États membres concernés. Toutefois, pour les programmes de la période 2014-2020 présentant un risque faible et moyen, la clôture des trois aspects (comptabilité, rapport de mise en œuvre et évaluation de la légalité et de la régularité des dépenses sous-jacentes) peut avoir lieu d'ici la fin 2025, selon les meilleures estimations.

La Commission rendra compte à l'autorité de décharge de l'état d'avancement de la clôture pour la période 2014-2020 dans les rapports annuels d'activités, comme elle l'a fait pour la clôture de la période de programmation précédente.

Informations communiquées sur plusieurs procédures de sauvegarde de l'état de droit (point 6.76)

Les ordonnateurs délégués de la DG REGIO et de la DG EMPL ont tenu compte, dans leur évaluation des risques, de tous les éléments pertinents susceptibles d'apparaître dans le cadre de la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité et sur lesquels ils ont la possibilité d'agir en vertu de la base juridique sectorielle.

Le préfinancement n'est pas subordonné au respect des conditions favorisantes. La seule conséquence du non-respect d'une condition favorisante s'avère être que les dépenses afférentes à des opérations liées à l'objectif spécifique concerné, bien qu'elles puissent être incluses dans les demandes de paiement, ne sont pas remboursées par la Commission tant que cette dernière n'a pas informé l'État membre du respect de la condition favorisante (article 15, paragraphe 5, du RPDC). La Commission a donc effectivement indiqué dans son rapport annuel sur la gestion et la performance et ses RAA 2022 qu'aucun paiement intermédiaire en faveur des programmes hongrois et polonais ne peut être remboursé tant que la condition favorisante horizontale portant sur la Charte des droits fondamentaux n'est pas considérée comme respectée.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Conclusion

La Commission prend bonne note de l'augmentation du taux d'erreur estimé par la Cour des comptes cette année (points 6.77 et 6.78) par rapport au niveau d'erreur relativement stable relevé pour les cinq dernières années. Le risque au moment du paiement présenté par la Commission dans ses RAA concernant l'exercice 2022 est resté comparable à celui des années précédentes.

La Commission impute la différence précitée au fait que la Cour des comptes signale des erreurs associées à tous les types de violations des règles applicables. La Commission ne considère pas nécessairement que les dépenses y afférentes sont inéligibles. Pour que les autorités responsables des programmes et la Commission imposent des corrections financières, une erreur doit constituer une irrégularité au sens de l'article 2, paragraphe 36, du RPDC. Toutes les erreurs relevées par la Cour n'appartiennent pas à cette catégorie.

En outre, sur les 48 erreurs signalées et quantifiées en 2022 par la Cour des comptes pour les fonds relevant de la politique de cohésion, la Commission conteste l'évaluation de la Cour en ce qui concerne 18 erreurs.

Pour 13 de ces erreurs, la Commission estime que, conformément aux dispositions du RPDC susmentionnées, elle n'a pas pu conclure à l'existence d'une irrégularité entraînant des dépenses inéligibles. Il s'agit notamment de deux opérations évaluées par la Cour des comptes comme des grands projets non notifiés à la Commission. La Commission n'est pas d'accord avec la conclusion selon laquelle les opérations en question correspondent à la définition des grands projets établie dans le RPDC (pour plus de détails, voir la réponse de la Commission aux points 6.24 et 6.25).

En outre, pour cinq cas, la Commission n'est pas en mesure d'appliquer le niveau de quantification utilisé par la Cour des comptes. Il s'agit notamment de deux marchés publics pour lesquels la Commission estime que le niveau de correction appliqué par les autorités responsables des programmes est justifié par le type de violations relevées par l'autorité d'audit ou la Commission (voir ci-après la réponse de la Commission aux points 6.32 et 6.33). Dans l'ensemble, pour ces 18 cas, la Commission a estimé qu'elle ne disposait pas d'une base juridique pour imposer des corrections financières (ou des corrections plus élevées que celles déjà appliquées).

La Commission assurera le suivi approprié de tous les autres cas et demandera, le cas échéant, des corrections financières. La Commission recommandera également des mesures correctrices aux autorités responsables des programmes concernées afin d'améliorer encore les systèmes de gestion et de contrôle, en tant que de besoin.

Le modèle d'assurance (point 6.79) adopté dans le cadre de la politique de cohésion vise à atteindre un taux d'erreur résiduel inférieur à 2 % pour chaque programme particulier et pour chaque année. Si tel n'est pas le cas, la Commission dispose des outils lui permettant de détecter les différents programmes concernés et d'appliquer les corrections financières supplémentaires nécessaires, lorsque les erreurs résiduelles individuelles dépassent les 2 %.

Les vérifications de gestion (point 6.80) constituent la première ligne de défense contre les erreurs et devraient avoir une efficacité plus grande pour prévenir et détecter les erreurs au premier niveau dans un certain nombre de programmes (voir la réponse de la Commission au point 6.42).

La Commission rend compte de l'efficacité du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les RAA de la DG REGIO et de la DG EMPL (pages 43 et 69, respectivement) et a conclu, sur la base de l'ensemble des éléments probants disponibles, que ces systèmes fonctionnent bien ou suffisamment bien pour 88 % des programmes de cohésion.

La Commission estime que les travaux des autorités d'audit et de leurs organismes de contrôle peuvent être globalement considérés comme fiables (point 6.81), à l'exception de dix cas clairement indiqués dans les RAA. Dans d'autres cas, les erreurs supplémentaires détectées sont occasionnelles et ne révèlent pas de faiblesse systémique au niveau de l'autorité d'audit.

Le fait qu'un taux d'erreur résiduel soit supérieur à 2 % au cours d'une année donnée, bien que l'autorité d'audit ait communiqué un taux inférieur à 2 %, n'est pas nécessairement le signe d'un manquement grave ou systématique dans les travaux de l'autorité d'audit. Il se peut que certaines erreurs ponctuelles non détectées, parfois complexes, ne soient pas toujours représentatives du travail effectué par l'autorité d'audit et s'expliquent par des interprétations divergentes de la législation applicable.

En outre, la Commission évalue les travaux des autorités d'audit en tenant compte de différents paramètres, dont les résultats des audits des systèmes, en plus des taux d'erreur recalculés.

La Commission continuera de travailler en étroite collaboration avec les autorités de gestion et d'audit des programmes concernés, d'assurer le suivi des conclusions acceptées et de garantir, à terme, un niveau d'erreur résiduel inférieur à 2 % pour tous les programmes, en utilisant les instruments réglementaires pour appliquer des corrections financières supplémentaires si une telle mesure est jugée nécessaire.

La Commission met en place des procédures d'audit afin d'obtenir l'assurance raisonnable pour chaque programme que les taux d'erreur communiqués chaque année par les différentes autorités d'audit sont acceptables ou qu'il existe des indications ou des éléments probants montrant que des niveaux significatifs d'erreurs subsistent (point 6.82).

La Commission estime que ses évaluations détaillées conduisent à des conclusions nuancées et différenciées pour chaque programme ainsi que cumulativement pour les fonds de la politique de cohésion. Les éléments probants dont dispose la Commission et qui sont communiqués dans les différents rapports annuels d'activités ne font pas état d'une augmentation de son estimation du niveau d'erreur (ICP) figurant dans les RAA, contrairement à l'estimation communiquée par la Cour des comptes cette année.

Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission utilise les risques au moment du paiement communiqués par les DG dans leurs RAA, qui ont fait l'objet d'un examen de qualité minutieux et structuré. Compte tenu de sa segmentation détaillée des dépenses en fonction des profils de risque et des systèmes de contrôle, la Commission, lors de la détection des erreurs et en s'appuyant également sur les travaux de la Cour, est à même de reconnaître la partie spécifique des programmes qui est la plus à risque. Elle est donc en mesure de donner une vision différenciée du niveau d'erreur dans les paiements effectués et de mettre clairement en évidence les domaines où des améliorations sont nécessaires.

Recommandations

En ce qui concerne les recommandations des rapports annuels 2020 et 2021 examinées par la Cour des comptes (point 6.84), la Commission note que la recommandation n° 5.6 sur la présentation, dans les rapports, d'informations sur les procédures de sauvegarde de l'état de droit contre des États membres, émise dans le rapport annuel 2021, n'a pas été acceptée.

Recommandation n° 6.1 – Mesures d'atténuation pour les erreurs récurrentes

Renforcer les mesures conçues pour corriger les erreurs récurrentes, en particulier en ce qui concerne les coûts et les projets inéligibles, veiller à ce que ses propres travaux d'audit couvrent de manière suffisante toutes les autorités d'audit et diffuser les résultats afin de limiter les dépenses irrégulières et leur impact.

(Délai de mise en œuvre: d'ici à décembre 2025)

La Commission **accepte** la recommandation.

Les actions continues en cours avec les autorités d'audit visent à améliorer leur capacité de détection et à assurer une couverture suffisante de leurs travaux d'audit dans le cadre du plan d'audit de la Commission. En particulier, la Commission fournit régulièrement aux autorités responsables des programmes un retour d'information sur les erreurs qui demeurent non détectées par les autorités de gestion et/ou d'audit. Le suivi et l'analyse continus des causes profondes de ces erreurs non détectées alimentent l'évaluation annuelle des risques effectuée par la Commission aux fins de la sélection des programmes en vue d'audits fondés sur les risques ultérieurs.

La Commission continue de déployer tous les efforts nécessaires pour atteindre l'objectif visant à garantir la conformité et un risque résiduel inférieur au seuil de signification pour tous les programmes, idéalement chaque année et certainement au fil du temps.

Recommandation n° 6.2 – Notification des grands projets

Vérifier, lors de la clôture des programmes de la période 2014-2020, que seules les dépenses liées aux grands projets notifiés ont été acceptées, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année.

(Délai de mise en œuvre: au plus tard en mars 2025)

Bien que la Commission conteste les opérations particulières signalées cette année par la Cour en tant que grands projets présumés, elle **accepte** la recommandation de procéder à des vérifications appropriées au moment de leur clôture.

La Commission assure le suivi des grands projets au moyen de la liste de ces projets figurant dans les programmes opérationnels, qui évolue sur la base de discussions continues avec les États membres.

Au moment de la clôture, les États membres seront invités à confirmer l'éligibilité des dépenses déclarées au regard des règles applicables aux grands projets. La Commission estime toutefois que l'absence de notification d'un grand projet ne saurait être juridiquement interprétée comme une irrégularité au sens des dispositions de l'article 2, paragraphe 36, du règlement portant dispositions communes qui rendrait inéligibles l'opération concernée ainsi que les dépenses connexes.

Recommandation n° 6.3 – Audits thématiques sur les conflits d'intérêts

Prévoir et mettre en œuvre, sur la base de sa propre évaluation des risques et au vu des lacunes mises au jour, des audits thématiques ciblés sur les conflits d'intérêts pour les programmes de la période 2021-2027.

(Délai de mise en œuvre: d'ici à décembre 2024)

La Commission **accepte** la recommandation.

Conformément à sa stratégie d'audit unique pour la période 2021-2027, la Commission a l'intention de réaliser différents audits thématiques, notamment sur les mesures mises en place pour prévenir et atténuer le risque de conflit d'intérêts, sur la base de sa propre évaluation des risques. À cette fin, la Commission se fondera également sur la méthodologie et l'expérience obtenues dans le cadre de ces audits thématiques sur les conflits d'intérêts réalisés au cours de la période 2014-2020.

Recommandation n° 6.4 – Contrôles ciblés sur les corrections financières concernant les opérations pluriannuelles lors de la clôture

Réaliser des contrôles ciblés spécifiques dans le cadre de ses audits de clôture de la période 2014-2020, afin de s'assurer que les États membres ont appliqué les corrections financières nécessaires aux erreurs détectées lors d'un exercice donné qui ont également une incidence sur les dépenses d'autres périodes comptables.

(Délai de mise en œuvre: de février 2025 jusqu'à la clôture de l'ensemble des PO de la période 2014 2020)

La Commission **accepte** la recommandation.

La Commission demandera aux autorités d'audit de confirmer que toutes les corrections ont été correctement appliquées, au plus tard dans le dernier rapport annuel de contrôle, à la suite des audits des comptes que les autorités d'audit doivent mener à bien chaque année.

La Commission a prévu un certain nombre d'audits thématiques sur la préparation du processus de clôture des programmes, y compris sur l'aspect faisant l'objet de la recommandation.

Recommandation n° 6.5 – Orientations concernant les déclarations sur l'honneur

Garantir que les autorités d'audit disposent de méthodes appropriées pour vérifier la validité et la fiabilité des déclarations sur l'honneur ainsi que pour partager des bonnes pratiques, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année.

(Délai de mise en œuvre: d'ici à décembre 2023)

La Commission **accepte** la recommandation.

La Commission est prête à recueillir et à échanger les bonnes pratiques mises en évidence concernant la manière de vérifier les déclarations sur l'honneur.

La Commission rappelle toutefois que les déclarations sur l'honneur constituent une source supplémentaire d'assurance pour les autorités responsables des programmes lorsque des sources fiables et vérifiées ne sont pas facilement et directement disponibles. Les déclarations sur l'honneur peuvent faire l'objet de vérifications selon une méthode appropriée au regard d'autres sources d'information, si de telles sources sont disponibles, mais elles doivent être évaluées au cas par cas.

Recommandation n° 6.6 – Renforcement de la sensibilisation aux risques de fraude afin d'améliorer l'efficacité du signalement des cas de fraude présumée

- (a) Prévoir et mettre en œuvre des audits thématiques ciblés sur la sensibilisation aux risques des autorités de gestion ainsi que sur l'utilisation des outils d'exploration de données et de calcul du risque pour les programmes de la période 2021-2027.**
- (b) Fixer, à l'intention des autorités d'audit, des exigences minimales quant à la couverture du risque de fraude dans leurs listes de vérification et leurs travaux d'audit.**
- (c) Rappeler aux États membres leurs obligations en matière de signalement des cas de fraude.**

[Délai de mise en œuvre: pour la recommandation 6.6 a): d'ici à décembre 2025; pour les recommandations 6.6 b) et 6.6 c): d'ici à décembre 2023]

La Commission **accepte** la recommandation.

- a) Les audits thématiques sur la mise en œuvre de mesures efficaces de lutte contre la fraude font partie de la stratégie de la Commission en matière de lutte contre la fraude et de sa stratégie d'audit unique pour les programmes de la période 2021-2027. En outre, un soutien méthodologique spécifique est proposé aux autorités responsables des programmes en ce qui concerne les vérifications de gestion fondées sur les risques, y compris des ateliers et des audits préventifs précoces des systèmes. La Commission promeut et encourage systématiquement l'utilisation des outils d'exploration de données et de calcul du risque, et assure un suivi étroit de l'utilisation d'Arachne.
- b) La mise en œuvre effective de mesures proportionnées de lutte contre la fraude fait partie des exigences des systèmes que les autorités d'audit doivent prendre en compte dans leur évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. Des champs spécifiques ont été intégrés dans les listes de vérification actualisées de la Commission destinées aux audits des opérations et des systèmes, lesquelles ont été partagées avec les

autorités d'audit comme suite au rapport spécial 6/2019 de la Cour des comptes intitulé «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination». La Commission continuera de veiller à ce que les autorités d'audit documentent de manière appropriée, dans leurs listes de vérification, la manière dont elles ont couvert le risque de fraude lors de leurs audits des opérations.

- c) Les auditeurs de la Commission entendent intégrer, dans leurs audits, un contrôle supplémentaire afin de vérifier si les informations communiquées par les autorités responsables des programmes dans le système de gestion des irrégularités (IMS) tiennent dûment compte des erreurs et irrégularités détectées. Les services de la Commission, menés par l'OLAF, continueront de rappeler aux États membres leurs obligations en matière de signalement des cas de fraude. L'OLAF a en outre l'intention de lancer une révision du guide intitulé «Handbook of irregularities reporting in shared management» (Signalement des irrégularités en matière de gestion partagée) d'ici la fin 2023. Des experts d'autres services de la Commission et des États membres contribueront à ce processus.

Recommandation n° 6.7 – Déploiement de l'outil d'exploration de données et de calcul du risque

Avancer la date du déploiement de l'outil informatique intégré unique pour l'exploration de données et le calcul du risque de 2028 à 2025, la première année où des dépenses importantes de la période 2021-2027 devraient être déclarées. Dans l'intervalle, faire en sorte que l'OLAF, le Parquet européen et la Cour des comptes européenne aient accès à Arachne.

(Délai de mise en œuvre: d'ici à décembre 2025)

La Commission **accepte partiellement** cette recommandation.

La Commission n'est pas en mesure d'accepter la première partie de la recommandation visant à avancer de 2028 à 2025 la date de déploiement de l'outil informatique intégré unique pour l'exploration de données et le calcul du risque. Une proposition de la Commission visant à refondre le règlement financier est actuellement débattue par le législateur, qui décidera, à terme, si l'utilisation de l'outil pour l'exploration de données est obligatoire et, le cas échéant, d'ici quelle date. La recommandation de la Cour des comptes intervient donc trop tard dans le processus législatif. En outre, il est techniquement impossible d'anticiper l'utilisation d'un tel outil en le déployant en 2025 en raison de la nécessité d'étendre l'outil existant aux fins de son utilisation institutionnelle, ainsi que d'y intégrer des fonctionnalités avancées et des technologies émergentes.

La Commission accepte la deuxième partie de la recommandation visant à faire en sorte que, dans l'intervalle, l'OLAF, le Parquet européen et la Cour des comptes européenne aient accès à Arachne au cas par cas. Pour la Cour des comptes, cet accès direct couvrira les entités participant à des opérations faisant l'objet d'audits en cours. Des développements sont en cours pour fournir un tel accès direct au cas par cas, dans le cadre de la charte des droits et obligations de la Commission et des États membres qui s'applique à l'utilisation d'Arachne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CHAPITRE 7 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: RESSOURCES NATURELLES ET ENVIRONNEMENT

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La rubrique 3 «Ressources naturelles et environnement» du cadre financier pluriannuel (CFP) couvre les dépenses de l'UE relatives à la politique agricole commune, à la politique maritime et de la pêche et au programme LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat.

La politique agricole commune (PAC), qui représente la majeure partie des dépenses de cette rubrique, est une authentique politique européenne, dans la mesure où les États membres regroupent leurs ressources afin de mettre en œuvre une politique commune unique dotée d'un budget européen unique. En vertu du traité et de la réglementation applicable, 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, d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

La PAC comptant 6,3 millions de bénéficiaires, les dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) sont exécutées en gestion partagée au moyen d'un système complet de gestion et de contrôle, conçu pour garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au niveau des bénéficiaires finals. Le modèle d'assurance solide de la PAC comprend les contrôles de premier niveau effectués par les organismes payeurs, les travaux d'audit réalisés par des organismes de certification indépendants et les travaux menés par la Commission elle-même dans le cadre de l'apurement des comptes.

Ce modèle d'assurance mis en place pour la PAC, et ainsi l'étendue et la granularité des informations dont dispose la Commission sur le fonctionnement du système de gestion et de contrôle au niveau de chaque organisme payeur, contribuent à une estimation, aussi précise que possible, du niveau d'erreur dans la PAC, tel que présenté dans le rapport annuel d'activités (RAA) de la DG AGRI.

La Commission se félicite de la conclusion de la Cour aux termes de laquelle les paiements directs restent exempts d'erreur significative, ce qui confirme le rôle important joué par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui comprend le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), dans la prévention et la réduction du niveau d'erreur. La Commission prend note du niveau d'erreur estimé par la Cour pour la rubrique 3 du CFP dans son ensemble et du niveau d'erreur pour le développement rural et les mesures de marché, qui reste significatif, conformément à la propre évaluation de la Commission ([point 7.35](#)).

Sur la base de son solide cadre d'assurance et de son évaluation détaillée, la Commission considère que sa propre estimation du risque au moment du paiement, telle que présentée dans le RAA de la DG AGRI, reste cohérente avec les résultats obtenus ces dernières années par la Commission et la Cour. Cette situation concorde avec le fait que les dépenses de 2022 se rapportent à la période de programmation 2014-2020 et que les règles, les systèmes et les autorités sont restés stables.

En ce qui concerne l'augmentation, constatée par la Cour, du nombre de cas de légère surdéclaration de surfaces par rapport à 2021, la Commission fait observer que, si l'on examine la

situation sur plusieurs années, le nombre de surdéclarations légères en 2022 reste aligné sur les niveaux détectés par la Cour pour 2020 et les années précédentes. Si le SIPA constitue la base de la demande d'aide géospatiale, les surdéclarations peuvent également résulter d'erreurs commises par les agriculteurs. Par conséquent, la Commission considère que les surdéclarations légères ne révèlent pas nécessairement des faiblesses spécifiques dans la gestion du SIPA par les États membres.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Régularité des opérations

Résultats des tests sur les opérations

La Commission prend note du niveau d'erreur estimé par la Cour, soit 2,2 %, pour la rubrique 3 du CFP.

Contrôles de la cohérence entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements transmises par les États membres

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour selon laquelle les systèmes des organismes payeurs sont globalement fiables et permettent un calcul correct du montant de l'aide (point 7.27). La Commission procède à sa propre analyse sous la forme d'examens annuels de la qualité des données relatives aux paiements et aux contrôles transmises par l'organisme payeur, ainsi que d'audits de l'intégrité des données sur les systèmes d'information des organismes payeurs, qui confirment l'évaluation de la Cour.

2. Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

Rapports de la DG AGRI et de la DG MARE sur la régularité des dépenses (points 7.28 à 7.32)

Les organismes de certification émettent un avis sur la légalité et la régularité des dépenses depuis maintenant huit ans. Grâce aux actions de renforcement des capacités menées par la Commission (publication de lignes directrices, réunions régulières des groupes d'experts), leurs rapports contiennent des informations solides, substantielles et précieuses sur la légalité et la régularité des dépenses. Ces informations, qui sont examinées en détail par la DG AGRI, ont servi de base au calcul du taux d'erreur ajusté de la DG AGRI pour l'exercice 2022. La Commission souligne en outre qu'à la suite de toutes les mesures correctrices pour la PAC (estimées à 1,5 %), le montant final à risque (risque au moment de la clôture) pour la PAC en 2022 est estimé à 0,35 %, comme indiqué dans le RAA 2022 de la DG AGRI.

La Commission se félicite de l'observation de la Cour selon laquelle la méthode de la DG AGRI et de la DG MARE pour le calcul du montant final à risque au moment du paiement (ou de la clôture) était conforme aux lignes directrices de la Commission.

Rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission (point 7.33)

Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission utilise les risques au moment du paiement communiqués par les DG dans leurs RAA, qui correspondent à leur meilleure estimation du niveau d'erreur affectant les dépenses effectuées, à la suite d'un examen de qualité minutieux et structuré.

Globalement, la Commission fait état d'un risque non significatif au moment du paiement pour la rubrique 3: Ressources naturelles et environnement, sur la base de centaines de milliers de contrôles effectués chaque année par les États membres et d'audits réalisés par la Commission, conformément à leurs stratégies de contrôle soigneusement établies et adaptées aux spécificités des Fonds. Grâce à son approche détaillée, la Commission est en mesure d'identifier les parties spécifiques de la population du programme qui sont les plus susceptibles d'être affectées par des erreurs, de déterminer clairement les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires, d'appliquer des corrections financières le cas échéant et de donner une vision différenciée du niveau d'erreur dans les paiements effectués. Sur la base des travaux menés, la Commission considère que le risque au moment du paiement présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour la rubrique 3 «Ressources naturelles et environnement» est représentatif du niveau d'erreur.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 7.1 — Contrôler la qualité des données sur les surfaces agricoles

Étant donné que les indicateurs de performance de la nouvelle PAC de la période 2023-2027 seront fondés sur la surface agricole, continuer de vérifier si les États membres évaluent correctement les surfaces éligibles dans le système d'identification des parcelles agricoles.

(Quand? 2024.)

La Commission **accepte** cette recommandation, en se référant à l'exigence légale relative à l'évaluation de la qualité du SIPA, énoncée à l'article 68 du règlement (UE) 2021/2116 et au considérant 59 dudit règlement, en ce qui concerne l'obligation pour chaque État membre de faire rapport sur la qualité de son SIPA. En conséquence, la Commission poursuit son évaluation annuelle des évaluations de la qualité du SIPA des États membres. Dès lors, elle considère que la recommandation sera mise en œuvre lors du prochain suivi des évaluations de la qualité du SIPA.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CHAPITRE 8 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: MIGRATION ET GESTION DES FRONTIÈRES – SÉCURITÉ ET DÉFENSE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite des observations de la Cour des comptes, accepte la recommandation formulée dans le chapitre, qui est déjà en cours de mise en œuvre, et s'engage à prendre des mesures dans les domaines dans lesquels des améliorations sont jugées nécessaires, afin de réduire le risque d'erreurs à l'avenir.

La gestion de la plupart des financements relevant du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) pour la période 2014-2020 et de la plupart de ceux relevant du FAMI, de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV) et du FSI pour la période 2021-2027 est partagée avec les États membres (ou les pays associés à l'espace Schengen). La Commission se félicite de la reconnaissance du fait que les autorités d'audit des États membres examinées par la Cour des comptes progressent dans leurs préparatifs pour la période 2021-2027 et suivra de près les évolutions en suspens, en fournissant des orientations si nécessaire. Étant donné que la direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) applique le règlement portant dispositions communes, de même que les directions chargées de la politique régionale et de la politique de l'emploi (DG REGIO et DG EMPL), les autorités d'audit participent aux réunions techniques organisées par la direction de l'audit conjointe de la DG REGIO et de la DG EMPL (DAC).

La Commission considère que les dépenses consacrées à la migration, à la gestion des frontières, à la sécurité et à la défense sont des dépenses à faible risque. En ce qui concerne le point 8.19, la Commission pense disposer d'éléments de preuve détaillés et solides permettant de conclure à un risque au moment du paiement inférieur à 2 % pour les dépenses relatives à la migration et à la gestion des frontières, ainsi qu'à la sécurité et à la défense. L'estimation de la Commission se fonde sur l'ensemble des contrôles et audits effectués, la couverture d'audit pour la période de programmation 2014-2020 s'établissant à 21,7 % des dépenses au 31.12.2022¹.

¹ L'évaluation des niveaux de risque est effectuée selon la méthodologie de la Commission; elle est présentée dans le rapport annuel 2022 de la Commission sur la gestion et la performance (volume I — page 18 ou volume II, annexe 2, section 2.1.3, rubrique 4 et rubrique 5).

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Régularité des opérations

En ce qui concerne les opérations examinées qui comportaient des erreurs (point 8.10), la Commission s'engage à remédier aux problèmes détectés, en renforçant les orientations lorsque cela est nécessaire pour réduire le nombre d'erreurs à l'avenir.

La Commission souligne toutefois que, dans un cas, qui est mentionné dans l'encadré 8.1 (frais d'hébergement — irrégularités dans les procédures de marchés publics), au moment de l'audit de la Cour, les contrôles de vérification de l'État membre n'avaient pas été menés à terme.

Réponse à l'encadré 8.1

Frais de personnel et d'équipement inéligibles

La Commission prend acte des constatations de la Cour.

Concernant les exemples qui sont donnés sur les frais de personnel inéligibles, la Commission tient à souligner que, compte tenu de la diversité des règles nationales en matière de fiscalité et de sécurité sociale et au vu des spécificités du marché du travail, la convention de subvention ne définit aucune limite de rémunération nominale pour l'emploi de personnes dans le cadre de services directs par rapport à des contrats de travail, ce qui laisse une marge d'appréciation à l'ordonnateur.

Dans les cas des frais d'équipement inéligibles, le coût d'acquisition des ordinateurs avait été déclaré alors que, conformément à la convention de subvention, seuls les frais d'amortissement des équipements étaient éligibles. La Commission souhaite faire observer que, dans les deux cas, les ordinateurs avaient déjà servi et avaient ensuite été reconditionnés et que le prix des ordinateurs individuels était d'environ 300 à 350 EUR.

Inéligibilité de frais d'hébergement déclarés en raison d'irrégularités dans les procédures de marchés publics

Au moment de l'audit de la Cour, les contrôles de vérification correspondants effectués avant le paiement final n'avaient pas été menés à terme par les autorités responsables et les autorités d'audit en ce qui concerne le projet FAMI en gestion partagée en Espagne. L'opération sélectionnée par la Cour des comptes était un paiement effectué par les autorités espagnoles au bénéficiaire du projet et déclaré en tant qu'avance à la Commission, pour lequel toutes les conditions de légalité et de régularité étaient remplies (c'est-à-dire qu'aucune déclaration des frais encourus n'est nécessaire à ce stade).

Conformément aux dispositions de la base juridique, les États membres doivent retirer des comptes toute irrégularité détectée lors des contrôles de vérification finaux. La Commission surveille les paiements finaux effectués par les autorités des États membres et les montants retirés des comptes.

2. Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

La Commission se félicite que les audits des systèmes des six autorités d'audit des États membres n'aient donné lieu à aucune constatation.

Le dossier «assurance» doit être communiqué pour «chaque exercice comptable pour lequel des demandes de paiement ont été présentées» (article 98, paragraphe 1, du RPDC). Aucune demande de paiement n'ayant été présentée au cours de l'exercice comptable 2022, aucun État membre n'a transmis de dossier «assurance» en février 2023.

3. Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

Concernant l'examen du RAA (point 8.18), la Commission rappelle que la déclaration d'assurance de la directrice générale est fondée sur l'examen de plusieurs éléments d'information provenant de sources multiples (autoévaluation, vérifications ex post, rapports du service d'audit interne et de la Cour des comptes européenne) et garantissant sa fiabilité.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 8.1 — Mieux cibler les contrôles sur l'éligibilité des coûts des projets pour les actions de l'Union gérées directement par la DG HOME

Effectuer, pour les actions de l'Union, des contrôles ex ante mieux ciblés sur l'éligibilité des dépenses, en mettant particulièrement l'accent sur les risques potentiels liés notamment au type de dépenses (par exemple, les frais de personnel, les équipements ou les marchés) ou au type de bénéficiaire.

Lors de l'élaboration de son évaluation des risques, la Commission devrait tenir compte du fait que les certificats d'audit à l'appui des demandes de paiement des bénéficiaires présentent des limites.

(Quand? D'ici fin 2024.)

La Commission **accepte** la recommandation et considère qu'elle a déjà été mise en œuvre.

Il existe déjà une méthode solide et ciblée pour l'analyse des demandes de paiement finales dans le cadre des actions de l'Union, et la Commission couvre, par sa vérification ex ante, 100 % des opérations. Des listes de contrôle spécifiques ont déjà été renforcées dans le contexte de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport annuel 2018 de la Cour des comptes. Avant que les paiements finaux ne soient exécutés, des contrôles ex ante sont effectués si nécessaire.

Afin de maintenir le rapport coût/efficacité du système de contrôle, la Commission a recours à un nombre important d'actions préventives, en accordant une attention particulière à l'éligibilité des coûts à tous les stades du cycle du projet, en tenant également compte des différents types de

dépenses et en améliorant les orientations données aux bénéficiaires, en particulier aux nouveaux arrivants, notamment grâce aux réunions de lancement.

La Commission procède déjà à une réévaluation de la méthodologie ex ante, afin de tenir compte de diverses modifications apportées au modèle de convention de subvention pour le CFP 2021-2027. À la suite de la recommandation de la Cour, la Commission veillera à ce que la méthodologie cible spécifiquement les contrôles portant sur le type de bénéficiaire et les causes profondes des erreurs, détectées dans tous les audits.

Les modèles de conventions de subvention définissent les exigences concernant le certificat relatif aux états financiers et la méthode d'audit à appliquer par les auditeurs.

Le certificat d'audit n'est que l'un des éléments permettant à la Commission de s'assurer ex ante de la mise en œuvre des actions de l'Union. Avant l'exécution des paiements finals, d'autres contrôles ex ante sont effectués si nécessaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

CHAPITRE 9: VOISINAGE ET LE MONDE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission prend note des conclusions de la Cour des comptes pour ce chapitre et s'engage à mettre en œuvre, le cas échéant, les mesures correctives appropriées. En réponse à certaines observations concernant l'étude de la DG NEAR sur le taux d'erreur résiduel, la Commission apporte des éclaircissements sur les caractéristiques de cette étude et sur sa contribution à l'élaboration de la déclaration d'assurance annuelle, ainsi qu'aux autres éléments du cadre de contrôle interne. De même, des réponses et des éclaircissements sont fournis en réponse à certaines observations relatives au rapport annuel d'activités de la DG NEAR.

En ce qui concerne certaines observations sur la régularité des opérations contrôlées, la Commission apporte des éclaircissements sur les erreurs signalées dans ce chapitre du rapport annuel. La Commission considère que les erreurs relatives à l'apurement des préfinancements sont de nature temporaire, étant donné que tout excédent d'apurement est corrigé lors de l'acceptation finale des coûts.

La Commission précise en outre qu'elle divise les dépenses en segments comportant différents niveaux de risque: faible (inférieur à 2 %), moyen (entre 2 % et 2,5 %) et élevé (supérieur à 2,5 %). En 2022, les dépenses de la rubrique «Voisinage et le monde» du CFP évaluées par la Commission comme présentant un «risque moyen» constituent le segment correspondant aux subventions en gestion directe uniquement. Les autres segments sont évalués à des niveaux de risque inférieurs. L'évaluation des niveaux de risque est effectuée conformément à la méthodologie de la Commission et est présentée dans le rapport annuel sur la gestion et la performance 2022 de la Commission; [Rapports annuels sur la gestion et la performance \(europa.eu\)](#).

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Régularité des opérations

En ce qui concerne les erreurs déclarées comme dépenses non effectuées (point 9.8 et encadré 9.1), la Commission note qu'elles comprennent des erreurs dues à un **apurement excessif**, c'est-à-dire une pratique selon laquelle des dépenses non effectuées sont incluses dans les comptes au titre de dépenses effectuées. La Commission considère que ces erreurs sont temporaires dans la mesure où elles n'existeront plus après les apurements finaux. La Commission a pris plusieurs mesures, notamment en demandant à ses partenaires de revoir leurs modèles de rapport afin de faciliter l'identification des dépenses effectuées, et elle intensifiera ses efforts à cet égard. Elle espère obtenir des résultats positifs dans les années à venir.

Réponse à l'encadré 9.1

Manquement grave aux règles d'octroi des subventions

DG INTPA

La Commission partage les conclusions de la Cour des comptes en ce qui concerne l'application des règles d'octroi des subventions et souligne que les dispositions actuelles sont très strictes et ne permettent pas de modifier les propositions au stade de la passation des marchés.

La Commission reconnaît que les procédures pourraient être renforcées afin d'éviter tout autre cas similaire à celui détecté au Rwanda. En ce sens, les orientations existantes sur la préparation et la signature des contrats seront renforcées en clarifiant les obligations de l'autorité contractante, telles que le respect des conditions d'éligibilité annoncées dans les orientations lors de la préparation du contrat et l'interdiction de toute modification des propositions soumises.

Déclaration de dépenses inéligibles

DG NEAR

Dans le cadre d'un audit portant sur l'utilisation durable des ressources naturelles en Palestine *, la Cour des comptes a constaté que fin 2021, une agence de développement signalait encore à la Commission, dans ses rapports d'avancement, que le projet était financé, alors qu'il n'était pas mis en œuvre. La Cour des comptes conclut en précisant que la Commission a considéré le projet comme des dépenses effectuées.

La Commission a apuré le montant sur la base des coûts exposés et déclarés, d'une déclaration de gestion et de l'avis d'audit fourni par l'agence de développement. La Commission considère qu'un apurement intermédiaire ne constitue pas l'acceptation finale du coût, qui n'interviendra qu'après réception du rapport final et de l'apurement final de l'ensemble des dépenses effectuées dans le cadre du projet. Sur la base des informations financières transmises par l'agence de développement, la Commission ne pouvait pas déceler l'erreur.

L'agence de développement considère les fonds transférés aux banques comme des dépenses engagées et uniquement les fonds transférés au bénéficiaire final comme des dépenses effectuées. Dans ce cas, un malentendu de la part de l'antenne locale de l'agence de développement a été à l'origine d'un rapport intermédiaire erroné.

** Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.*

Réponse à l'encadré 9.2

Non-réalisation de l'évaluation obligatoire des risques

DG NEAR

La Cour des comptes a constaté que la Commission avait effectué un paiement de préfinancement sans procéder à l'évaluation obligatoire des risques et sans disposer d'une garantie bancaire.

La Commission souscrit à cette constatation, mais souligne qu'il s'agit d'un cas isolé et que les procédures applicables sont claires et accessibles au personnel. Dans la mesure où les contrôles pertinents sont en place, mais n'ont pas été correctement appliqués dans ce cas, les mesures correctives consisteront à rappeler à toutes les délégations les règles relatives à l'évaluation des risques.

En ce qui concerne la régularité des opérations mentionnée au point 9.8, la Commission est d'avis que certaines erreurs dans la passation des marchés n'ont pas d'incidence financière et qu'il n'y a donc pas de motif juridique de recouvrer les fonds.

Selon l'approche notionnelle, les exigences de l'Union en matière d'éligibilité des coûts sont respectées aussi longtemps que le montant des coûts de l'action éligibles au regard des règles de l'Union est équivalent à la contribution de l'Union et que le montant de la contribution des autres donateurs est suffisant pour couvrir les coûts qui sont inéligibles au regard des règles de l'Union (article 155, paragraphe 5, du règlement financier). L'UE peut ainsi contribuer à des actions financées par plusieurs donateurs sans y affecter de fonds (actions faisant l'objet d'un cofinancement conjoint). La Commission n'est pas légalement tenue de rendre compte séparément de la part des fonds confiés aux partenaires chargés de la mise en œuvre qui est concernée par l'approche notionnelle.

2. Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

Réponse à l'encadré 9.4

Réception du rapport de vérification des dépenses après versement du paiement final

DG NEAR

La Commission exige généralement des bénéficiaires de subventions qu'ils engagent un contractant pour vérifier leurs dépenses effectives et produire des rapports de vérification des dépenses. La Cour des comptes a constaté que, dans une délégation de l'UE, le paiement final avait été effectué au bénéficiaire avant réception du rapport de vérification des dépenses.

La Commission considère que le fonctionnement du système de contrôle interne de la délégation de l'UE n'est pas déficient, étant donné que différents niveaux de contrôle (pas nécessairement cumulatifs) sont autorisés. La Commission est d'avis que, conformément à l'article 15, paragraphe 7¹, des conditions générales et à l'article 5, paragraphe 2, des conditions particulières de la convention de subvention, un rapport de vérification des dépenses n'est pas requis si la délégation de l'UE a procédé elle-même à la vérification. Dans ce cas particulier, la délégation de l'UE a effectué les contrôles avant le paiement.

En règle générale, les délégations de l'UE effectuent des analyses documentaires et des visites sur place avant le paiement final des contrats de subvention avec ou sans rapport de vérification des dépenses, conformément à la méthodologie de contrôle en vigueur.

¹«Le coordinateur ne doit pas fournir de rapport de vérification des dépenses si la vérification est effectuée directement par le personnel de l'administration contractante, par la Commission ou par un organisme habilité à le faire pour leur compte, conformément à l'article 5, paragraphe 2, des conditions particulières.»

Article 5, paragraphe 2: «La ou les vérifications des dépenses visées à l'article 15, paragraphe 7, de l'annexe II sont effectuées par l'administration contractante ou par tout organisme externe mandaté par l'administration contractante.»

Des agents des délégations n'ont suivi aucune formation sur la prévention de la fraude au cours des cinq dernières années

DG NEAR et DG INTPA

Certains membres du personnel des délégations de l'UE contrôlées n'avaient pas suivi de cours de formation sur la prévention de la fraude au cours des cinq dernières années (voir encadré 9.4). La participation à des formations sur la prévention de la fraude ne constitue qu'un des outils disponibles pour sensibiliser les agents à la prévention de la fraude dans une organisation moderne. Par conséquent, l'objectif d'apprentissage des stratégies antifraude est de renforcer la sensibilisation interne aux questions liées à la fraude et ne suppose pas d'atteindre une participation de 100 % des agents à la formation sur la prévention de la fraude tous les cinq ans.

Tous les membres du personnel chargés des relations extérieures ont accès à diverses possibilités d'apprentissage appropriées. En outre, la Commission fournit un large éventail d'outils et de ressources pour garantir un accès illimité dans le temps et dans la zone géographique aux informations requises sur la prévention de la fraude. En fait, la Commission propose diverses activités et orientations supplémentaires pour couvrir les questions liées à la fraude, notamment un réseau antifraude avec des points focaux antifraude désignés, des présentations dans le cadre de séminaires et de réunions sur le sujet, des communications au personnel, des manuels et des orientations, des pages intranet, des enquêtes, des bulletins d'information, des missions de supervision, etc.

Le système d'information OPSYS n'est pas pleinement opérationnel

Au cours de la visite de la Cour des comptes, des agents de la délégation de l'UE ont signalé des problèmes liés au programme informatique OPSYS, qui avaient entraîné des retards, des perturbations du bon fonctionnement de leur délégation et une augmentation de la consommation de ressources. Comme l'a observé la Cour des comptes, la DG NEAR a fait état de difficultés dans la mise en œuvre d'OPSYs dans son rapport annuel d'activités (RAA).

La Commission est d'avis que ces difficultés n'ont toutefois pas entaché la fiabilité des données ni engendré des informations de gestion incomplètes. L'introduction d'OPSYs s'est inévitablement accompagnée de défis notables pour les délégations de l'UE au cours de la période de transition, en raison de certains défauts techniques, notamment au cours de l'exercice de prévision. Toutefois, la Commission, qui était consciente de ces problèmes pendant la période de transition, a pris des mesures pour atténuer les risques connexes, notamment en résolvant les défauts les plus problématiques à la fin du processus (validation des prévisions).

3. Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

RAA et TER de la DG NEAR

La Commission considère que l'étude sur le TER n'est pas soumise à des limitations susceptibles d'entraîner une sous-estimation des erreurs. Au contraire, des cas de surestimation peuvent se présenter. L'extrapolation de l'erreur aux opérations non testées peut en effet entraîner une surestimation du taux d'erreur, étant donné que l'erreur identifiée dans une ligne budgétaire

donnée du rapport financier soumis par un bénéficiaire n'est pas nécessairement généralisée à d'autres lignes budgétaires.

En ce qui concerne le recours au travail de tiers, la Commission rappelle que, conformément à la méthodologie du TER, le contractant peut s'appuyer entièrement ou partiellement sur les résultats des vérifications des dépenses effectuées par des auditeurs indépendants pour le compte de la DG NEAR et sur les audits de la Cour des comptes. Il est également important de préciser que la confiance totale se distingue de la confiance partielle et que chacune requiert la réalisation d'une série de mises à l'épreuve. La Commission limite le nombre de cas de confiance totale dans les études sur le TER, qui restent conformes à la moyenne historique (14 % dans les études sur le TER de la DG NEAR en 2021 et en 2022).

Le rapport annuel d'activités de la DG NEAR rappelle également que l'étude sur le TER n'est ni une mission d'assurance ni un audit. L'étude sur le TER est fondée sur une méthodologie distincte, qui a un objectif spécifique: mesurer la performance globale du système de contrôle en estimant un taux d'erreur résiduel représentatif.

Le taux d'erreur global de la DG NEAR est basé sur les erreurs constatées dans tous les segments de dépenses, notamment les subventions en gestion directe, qui constituent le segment de dépenses que la Commission considère comme présentant un «risque moyen». Toutefois, des contrôles supplémentaires sur les subventions sont effectués pour calculer un taux d'erreur spécifique pour ce segment de dépenses considéré comme à «risque moyen». Ces contrôles fournissent des informations probantes, qui sont importantes pour la DG NEAR, car elles complètent les informations relatives aux subventions résultant du taux d'erreur principal, dans lequel sont incluses certaines subventions.

En ce qui concerne les erreurs relevées par la Cour des comptes dans l'estimation de la capacité de correction dans le rapport annuel d'activités de la DG NEAR, la Commission souligne que, malgré ses contrôles effectués sur 298 ordres de recouvrement, trois ordres de recouvrement ont été inclus à tort dans l'estimation du montant à risque au moment du paiement de la DG NEAR. La valeur totale de ces trois ordres de recouvrement s'élève à 745 285 euros. L'erreur a généré une différence de 840 000 euros dans l'estimation du montant à risque au moment du paiement: 46,99 millions d'euros au lieu de 46,15 millions d'euros, sur un total de dépenses concernées de 5,14 milliards d'euros.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations des années précédentes

En ce qui concerne la recommandation n° 2 du rapport annuel 2019 de la Cour des comptes, la Commission rappelle qu'elle ne l'a pas acceptée et qu'elle a donc clairement exprimé, dans les réponses au rapport annuel 2019, qu'elle ne la mettrait pas en œuvre.

En ce qui concerne la recommandation n° 1 du rapport annuel 2020 de la Cour des comptes, la Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales en ce qui concerne l'accès de la Cour des comptes aux documents. La Commission collabore activement avec les organisations internationales concernées dont les opérations ont contribué au taux d'erreur, à la fois par des solutions pratiques et par un dialogue de haut niveau.

La question de l'accès de la Cour des comptes aux documents a également été abordée lors des récentes réunions du groupe de travail de l'accord-cadre financier et administratif entre l'UE et l'ONU et des réunions bilatérales entre la Commission et les organisations internationales. Elle fait aussi systématiquement partie du dialogue régulier avec les partenaires de la Commission, tels que les organisations du système des Nations unies. La Commission a également facilité les discussions techniques entre l'ONU et la Cour des comptes en vue d'assurer une compréhension mutuelle des contraintes de toutes les parties et de définir des mesures concrètes et pratiques permettant d'assurer un accès aisé aux documents. En 2023, les formations conjointes avec le personnel de l'ONU ont repris, et la Commission a également convenu avec l'ONU de constituer des groupes de référence mixtes pour examiner régulièrement les questions d'audit et de contrôle.

Toutefois, pour certaines organisations internationales, en particulier celles de la famille des Nations unies, le fait de fournir un accès à leurs documents autre qu'en «lecture seule» est contraire à leurs règles internes.

La Commission continuera de prendre des mesures permettant de trouver des solutions pratiques et à long terme à ces questions.

Recommandation n° 9.1 — Empêcher la modification irrégulière des propositions au stade de la conclusion du contrat

Renforcer les contrôles afin d'empêcher la modification irrégulière des propositions au stade de la conclusion du contrat lorsque les subventions sont octroyées sur la base d'un appel à propositions.

(Quand? D'ici juin 2024)

La Commission **accepte** la recommandation et renforcera les orientations en ce sens.

Recommandation n° 9.2 — Procéder à une évaluation des risques avant le versement de préfinancements en l'absence de garantie bancaire

Procéder aux évaluations des risques prévues par le manuel de procédures afin de garantir que le versement des préfinancements compris entre 60 000 à 300 000 euros ne soit effectué en l'absence de garantie bancaire que si le risque est jugé faible.

(Quand? D'ici fin 2024)

La Commission **accepte** la recommandation et rappellera les règles existantes aux agents.

Recommandation n° 9.3 — Définir un calendrier à respecter par les auditeurs engagés directement pour les vérifications de dépenses

Pour les conventions de subvention, définir un calendrier qui garantisse que les auditeurs auront remis leurs rapports de vérification des dépenses avant le traitement des paiements ou l'apurement des dépenses.

(Quand? D'ici fin 2025)

La Commission **n'accepte pas** cette recommandation. La Commission considère que les procédures en place fixent déjà le calendrier approprié. Lorsque des circonstances particulières l'exigent, les dispositions contractuelles permettent à la Commission de traiter un paiement sur la base des contrôles effectués par ses agents.

Recommandation n° 9.4 – Exclure du calcul de la capacité de correction les ordres de recouvrement portant sur des préfinancements non dépensés

Exclure du calcul de la capacité de correction de la DG NEAR les ordres de recouvrement portant sur des préfinancements non dépensés

(Quand? À compter de l'établissement du rapport annuel d'activités 2023)

La Commission **accepte** la recommandation.



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN AU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

CHAPITRE 10: Administration publique européenne

- 10.9. Conformément à l'article 1^{er} de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, les groupes politiques gèrent les crédits qui leur sont alloués conformément aux principes de la gestion décentralisée indirecte des crédits en appliquant par analogie l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier. Cette réglementation remplace les «conventions de contribution» (visées à l'article 155, paragraphe 6, du règlement financier).

L'administration du Parlement est soumise au règlement financier et à ses règles en matière de marchés publics. Toutefois, pour les groupes politiques, et uniquement pour eux, le Bureau a adopté ladite réglementation, qui contient un certain nombre de dispositions spécifiques pour les procédures de passation de marchés, en tenant compte de la capacité administrative des groupes politiques.

Le Parlement prend acte des observations de la Cour des comptes. Conformément à l'article 1.4 de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, les groupes politiques sont responsables vis-à-vis de l'institution de l'utilisation des crédits dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le Bureau pour l'application de ladite réglementation. Ils veillent à ce que ces crédits soient utilisés dans le respect de cette réglementation et prennent les dispositions nécessaires pour empêcher toute dépense qui n'y serait pas conforme.

L'administration du Parlement a déjà consenti des efforts pour aider les groupes politiques à améliorer leur gestion financière interne. Elle renforcera considérablement les orientations destinées aux groupes politiques.

- 10.10. Le Parlement européen prend acte des observations de la Cour.

- 10.11. Le Parlement européen prend acte des observations de la Cour.

- 10.12. Le Parlement approuve la conclusion de la Cour des comptes et proposera de déduire les montants correspondants des dépenses admissibles lors du prochain exercice de clôture.

Recommandation 10.1 – Parlement européen

L'administration du Parlement accepte de renforcer ses orientations à l'intention des groupes politiques sur la bonne mise en œuvre des fonds au titre de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 et d'aider les groupes politiques à améliorer leur gestion financière interne. En particulier, elle apportera des précisions aux lignes directrices relatives à la passation de marchés publics par les groupes politiques et proposera de mieux aligner la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 sur le règlement financier.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CHAPITRE 11 DU RAPPORT ANNUEL 2022 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: FACILITÉ POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission prend acte du chapitre 11 de la Cour des comptes consacré spécifiquement à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et à son modèle de financement unique.

Sur les 311 jalons et cibles pour lesquels des paiements ont été effectués au titre du soutien non remboursable en 2022, la Cour des comptes en a contrôlé 281 et a constaté des problèmes de régularité pour 15 d'entre eux. Après avoir soigneusement examiné ces cas, la Commission persiste à considérer que l'évaluation initiale de la «réalisation satisfaisante» est correcte et indique que les constatations de la Cour des comptes selon lesquelles certains jalons et cibles n'ont «pas été atteints de manière satisfaisante» reposent essentiellement sur des **différences d'interprétation des exigences légales ou sur des différences relatives à l'appréciation qualitative**.

Dans un cas particulier, la Cour des comptes conclut à un *double financement* alors que la mesure en cause n'a pas de coût au titre de la FRR. La Commission souligne que, conformément au libellé du règlement FRR, le concept de double financement est explicitement lié au coût. Par définition, si l'État membre a prévu que la mesure serait entièrement financée par d'autres sources et n'a donc présenté aucune estimation des coûts dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience (PRR)¹, la FRR ne couvre aucun coût pour la mise en œuvre de la mesure et il ne peut y avoir de «double financement». La Commission rappelle que les réformes constituent un critère essentiel pour obtenir de sa part une évaluation positive des plans pour la reprise et la résilience. L'inclusion de réformes sans coûts n'augmente pas la dotation financière. En revanche, leur inclusion dans le plan garantit leur mise en œuvre effective et en temps utile.

D'autres constatations de la Cour des comptes portent sur la question de savoir si les mesures fixées par le Conseil sont *éligibles*. Pour chacune de ces constatations, la Commission conteste l'appréciation de la Cour des comptes et soutient qu'il n'y a aucune raison de considérer que ces mesures sont inéligibles. La Commission estime par ailleurs que ces constatations sont sans effet sur la légalité et la régularité des paiements. En vertu de l'article 24 du règlement FRR², la Commission est tenue d'évaluer les jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil, et non de réévaluer l'*éligibilité* des mesures énoncées dans les décisions d'exécution du Conseil, telles qu'adoptées par le Conseil. Si les jalons et cibles fixés par le Conseil dans sa décision d'exécution ont été atteints de manière satisfaisante, la Commission doit effectuer le paiement.

¹ Dans le cadre de la FRR, il est demandé aux États membres de présenter une estimation des coûts pour chaque mesure qu'ils incluent dans leur PRR. Cette estimation des coûts peut également s'élever à 0 EUR si les coûts sont entièrement financés par d'autres sources. L'estimation des coûts justifie la dotation globale attribuée à l'État membre. Ce n'est que lors de l'estimation des coûts que l'État membre indique les coûts à la Commission, les paiements ultérieurs étant entièrement fondés sur la *performance*, et non sur les coûts engagés.

² Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

Afin de quantifier l'impact financier de ses constatations et d'établir le niveau d'importance relative, la Cour des comptes applique la méthode publiée par la Commission pour la suspension partielle d'un paiement. Bien qu'elle reste d'avis que les jalons et cibles ont été correctement considérés comme atteints de manière satisfaisante, la Commission relève que la Cour des comptes estime que l'impact financier minimal des constatations est proche de son seuil de signification. Cette constatation de la Cour des comptes repose sur un échantillon fondé sur les risques de 281 jalons et cibles sur 311 pour parvenir à cette conclusion (point 8 de l'annexe 11.1).

La Commission note en outre que, conformément à cette méthode, elle aurait effectué des ajustements de manière différente afin de tenir pleinement compte des progrès accomplis au niveau de la mise en œuvre et/ou de l'importance de la mesure, ce qui se serait traduit par une valeur nettement inférieure considérée comme erronée.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission ne considère pas que les jalons et cibles aient été payés par erreur et estime, conformément au rapport annuel d'activités de la DG ECFIN³, que les paiements au titre de la FRR en 2022 présentaient un faible niveau de risque.

La Commission reconnaît toutefois qu'il est possible de perfectionner son processus d'évaluation des jalons et cibles à l'avenir et met en place des modifications afin de tenir compte de ces constatations. À cet égard, **la Commission accepte, dans les grandes lignes, les recommandations formulées par la Cour des comptes dans ce chapitre.**

La Commission constate avec satisfaction que la Cour des comptes reconnaît le fait que, d'une manière générale, elle a exécuté efficacement son plan d'audit ex post et note que la Cour n'a soulevé aucun problème quant à la réalisation satisfaisante des jalons d'audit et de contrôle évalués en 2022.

Enfin, la Commission tient à souligner que le rapport annuel d'activités de la DG ECFIN⁴ présente clairement le travail accompli par la Commission pour obtenir l'assurance raisonnable que les systèmes de contrôle des États membres respectent leurs obligations, notamment dans le domaine des aides d'État et des marchés publics. À la suite des recommandations de la Cour des comptes et du Parlement européen, notamment, la Commission a intensifié ses efforts dans ce domaine. Dans son rapport annuel d'activités, la DG ECFIN décrit en détail les travaux effectués par les propres auditeurs de la Commission, y compris les travaux d'audit concernant les organismes communs à la FRR et aux fonds de la politique de cohésion, ainsi que la manière dont la Commission a tenu compte des travaux d'audit effectués par les organismes d'audit nationaux.

³ https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_en.

⁴ https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_en.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Régularité des opérations

Réalisation satisfaisante des jalons et des cibles

La Commission relève que la Cour des comptes reconnaît l'important pouvoir d'appréciation conféré à la Commission par le règlement FRR lorsqu'elle évalue si les jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante (point 11.22). La Commission utilise ce pouvoir d'appréciation lorsqu'elle procède à l'évaluation technique de la réalisation satisfaisante dans le respect des exigences fixées dans les décisions d'exécution pertinentes du Conseil et conformément au règlement FRR. La Commission a encadré de manière transparente l'exercice de ce pouvoir d'appréciation en communiquant au Parlement européen, aux États membres, à la Cour des comptes et au grand public un cadre permettant d'évaluer si les jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante⁵. Tous les paiements sont évalués par rapport à ce cadre, garantissant ainsi la transparence et l'égalité de traitement. Conformément au *principe de minimis* et aux méthodes d'interprétation généralement applicables, des écarts minimes par rapport aux exigences établies prévues dans la décision d'exécution du Conseil peuvent être acceptés dans certaines circonstances, comme expliqué dans le cadre. La Commission rappelle la participation obligatoire du Comité économique et financier, constitué de tous les États membres, qui émet un avis sur la réalisation satisfaisante et, de ce fait, évalue la manière dont la Commission a utilisé ce pouvoir d'appréciation dans chacun des cas. Conformément à une recommandation antérieure de la Cour des comptes⁶, la Commission rend compte, de manière plus transparente, de toute utilisation de ce pouvoir d'appréciation. Les États membres peuvent ainsi exprimer un avis positif ou négatif concernant l'approche de la Commission à l'égard de chaque jalon et cible. La Commission tient en outre à rappeler que chaque décision de paiement est soumise au contrôle d'un comité d'experts des États membres au titre de la procédure de comitologie. Dans le cadre de la préparation de son avis global de 2022, le service d'audit interne de la Commission a effectué une mission spécifique portant sur un échantillon de paiements liés à la FRR vérifiés par la Cour des comptes en 2022. Au cours de cette mission, le service d'audit a analysé les principaux documents sous-tendant les travaux de la Cour des comptes ainsi que la position des services de la Commission.

Sur la base de son cadre d'évaluation portant sur la réalisation satisfaisante des jalons et cibles, la Commission réfute l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle, pour huit jalons et cibles, les exigences posées dans la décision d'exécution du Conseil n'avaient pas été respectées de manière satisfaisante (point 11.23). Dans la plupart des cas, la Cour des comptes s'interroge sur l'interprétation des exigences fixées par le Conseil que la Commission et les États membres ont appliquée lors de l'évaluation du jalon ou de la cible ou émet une appréciation qualitative différente. Dans chacun des cas, la Commission a publié son évaluation de manière transparente, en justifiant

⁵ COM(2023) 99 final, annexe I.

⁶ Cour des comptes européenne, rapport annuel 2021, chapitre 10 «Facilité pour la reprise et la résilience», recommandation n° 1.

son interprétation conformément au cadre applicable, recevant l'avis positif du Comité économique et financier et du comité du type prévu par la comitologie constitué d'experts des États membres sur son approche et son interprétation de chaque cas. La Commission souligne que, pour chaque cas, les divergences entre elle et l'évaluation de la Cour des comptes sont propres au cas concerné.

La Commission prend note des cas dans lesquels la Cour des comptes fournit sa propre interprétation juridique différente du jalon ou de la cible et constate sur cette base qu'un élément, que la Cour considère comme une exigence, n'est pas rempli. Le premier exemple de l'[encadré 11.1 – point 11.23 \(Grèce – jalon 42\)](#) illustre ce type de cas: la Cour des comptes et la Commission ont une interprétation différente des décisions ministérielles prévues par la loi 4710/2020 qui sont nécessaires pour «organiser le marché des véhicules électriques». Sur les 18 actes secondaires mentionnés dans le droit primaire, la Commission et la Cour des comptes conviennent que six ne sont pas pertinents et ne doivent pas être respectés. Neuf autres sont pertinents pour les deux institutions et sont effectivement adoptés. Enfin, les institutions ne s'entendent pas sur les trois derniers actes secondaires: la Commission estime qu'ils ne sont pas nécessaires, tandis que la Cour des comptes considère qu'ils le sont mais qu'ils n'étaient pas en vigueur lors du paiement, et conclut donc que le jalon n'est pas atteint. La Commission avait indiqué en toute transparence dans son évaluation que les actes en question n'avaient pas été mis en place, mais qu'ils n'étaient pas nécessaires pour organiser le marché, car il existait des dispositions juridiques permettant de couvrir les trois éléments, et les États membres ont émis un avis favorable sur cette position. Malgré cela, la Cour des comptes estime toutefois que le jalon n'a pas été atteint de manière satisfaisante. Cela concerne, par exemple, la manière dont les bornes de recharge seront installées dans les établissements traditionnels (comme les sites archéologiques et du patrimoine culturel). La Commission considère que le marché des véhicules électriques en Grèce peut être organisé sans cet élément et que le jalon a donc été considéré à juste titre comme atteint de manière satisfaisante.

Le deuxième exemple de l'[encadré 11.1 – point 11.23 \(Roumanie – jalon 142\)](#) constitue un autre cas de figure, pour lequel la Cour des comptes n'a pas la même interprétation juridique des exigences que la Commission et les États membres. La Cour estime qu'une task force n'était pas opérationnelle car, au moment du paiement, seules 11 personnes sur 17 avaient été recrutées et parce que la description de poste de quatre personnes ne nécessitait pas d'expérience professionnelle ou de formation dans un domaine que la Cour des comptes considère comme une exigence. La Commission⁷ ne partage pas cette approche, dans laquelle la task force doit être opérationnelle pour que le jalon soit atteint, et ne considère pas que le personnel doit être au complet pour atteindre cet objectif.

Éligibilité des mesures

Le règlement FRR contient un certain nombre de conditions d'éligibilité distinctes qui doivent être respectées lors de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience. L'une de ces conditions d'éligibilité indique que les mesures doivent avoir été lancées à partir du 1^{er} février 2020⁸. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les colégislateurs ont prévu cette «**clause de rétroactivité**» afin de permettre aux États membres de prendre des mesures immédiates pour lutter contre la

⁷ Évaluation préliminaire de la Commission européenne concernant la première demande de paiement présentée par la Roumanie, 14 septembre 2022.

⁸ Article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241: «Les mesures lancées à partir du 1^{er} février 2020 sont éligibles pour autant qu'elles respectent les exigences énoncées dans le présent règlement».

pandémie, renforcer la résilience et soutenir la reprise en Europe, avant même l'entrée en vigueur du règlement FRR lui-même. Il est prévu dans le règlement FRR, comme condition totalement distincte, que la facilité ne doit pas remplacer, sauf dans des cas dûment justifiés, les **dépenses budgétaires nationales récurrentes**. Au lieu de tenir compte du moment auquel les coûts sont engagés, cette clause établit que la FRR ne peut couvrir les dépenses annuelles ou mensuelles régulières, que l'État membre supporterait également sans la FRR. Une troisième condition d'éligibilité distincte concerne la **notion d'«additionnalité» propre à la FRR, énoncée à l'article 9 du règlement FRR**: *«Le soutien apporté au titre de la facilité s'ajoute au soutien apporté au titre d'autres programmes et instruments de l'Union. Les réformes et les projets d'investissement peuvent bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'Union, à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts»*⁹. Cette clause permet d'éviter tout double financement entre la FRR et d'autres fonds de l'UE. Elle n'a toutefois aucun effet sur le financement national: la contribution de la FRR au moment du paiement *devient* un financement national. Il ne peut donc jamais y avoir de «double financement» de la FRR et des fonds nationaux au niveau des États membres. L'additionnalité au titre de la FRR ne concerne donc que l'additionnalité entre la FRR et d'autres fonds de l'UE.

La Commission et la Cour des comptes interprètent ces clauses et le moment de leur évaluation de manière différente, ce qui donne inévitablement lieu à des conclusions divergentes. En ce qui concerne l'exemple de l'[encadré 11.2 – point 11.26](#), la Cour des comptes indique que l'Espagne avait déjà entrepris le *type* d'activité mesuré par la cible. C'est sur cette base que la Cour des comptes s'appuie, et non sur le fond de la mesure sous-jacente, en ne tenant compte que de la cible spécifique, pour conclure que la mesure figurant dans le PRR est «la continuation d'une activité récurrente» et la déclarer inéligible au motif qu'elle remplace des dépenses budgétaires nationales récurrentes, malgré le fait notamment que l'État membre n'a déclaré aucun coût pour la mesure à couvrir dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience. La Cour des comptes utilise cette approche dans un certain nombre de cas pour déclarer des mesures (ou des parties de mesures) inéligibles. La Commission prend note de cette position, mais rappelle qu'il n'y a aucun fondement dans le règlement FRR à cet égard. Avant l'existence de la FRR, les États membres entreprenaient des actions standard et récurrentes dont il a ensuite été prévu d'accroître le niveau ou qu'il a ensuite été prévu d'améliorer dans les plans pour la reprise et la résilience. La Commission rappelle par ailleurs que le règlement indique expressément que ces dépenses budgétaires nationales récurrentes peuvent être incluses dans les plans pour la reprise et la résilience dans des cas dûment justifiés. En outre, au gré des circonstances, notamment dans le contexte des graves perturbations économiques et sociales provoquées par la pandémie de COVID-19, il se peut également que des actions antérieures aient cessé d'exister à défaut d'être inscrites dans le plan pour la reprise et la résilience.

Enfin, la Commission rappelle qu'après avoir évalué l'éligibilité des mesures lors de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience, le Conseil décide de l'éligibilité d'une mesure, par une décision d'exécution du Conseil. À l'étape du paiement, la Commission ne peut pas passer outre à la décision du Conseil pour décider qu'une mesure donnée ne devrait pas être payée au titre de la FRR. À cet égard, tant que les jalons et cibles fixés dans la décision d'exécution du Conseil sont atteints de

⁹ Il y est également fait référence à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241: *«Le soutien apporté au titre de la facilité ne remplace pas, sauf dans des cas dûment justifiés, les dépenses budgétaires nationales récurrentes et respecte le principe d'additionnalité des financements de l'Union visé à l'article 9»*.

manière satisfaisante, le paiement correspondant de la Commission ne peut être compromis par une erreur.

Double financement

La FRR est un instrument fondé sur la performance, ce qui signifie que le paiement n'est pas effectué sur la base des coûts, mais bien sur les résultats obtenus, mesurés à l'aide de jalons et de cibles. Les «coûts» ne sont pris en considération dans le cadre de la FRR que lorsque l'État membre présente dans un premier temps son plan pour la reprise et la résilience. Cette «estimation des coûts» sert à établir le total des fonds alloués à l'État membre. Afin de garantir une mise en œuvre efficace et complémentaire des fonds de l'Union, le règlement FRR prévoit expressément que les investissements et les réformes peuvent bénéficier d'un soutien au titre de la FRR et d'autres fonds de l'Union, «à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts». La Commission a tenu compte de cette disposition lors de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience ainsi que des investissements et réformes spécifiques proposés par les États membres. Lorsqu'ils ont présenté leurs estimations de coûts pour les mesures relevant de la FRR, les États membres ont notamment déclaré les «coûts estimés pour lesquels un financement au titre de la FRR est demandé» et les «fonds provenant d'autres sources» (y compris les fonds «d'autres programmes de l'UE») pour lesquels un financement au titre de la FRR n'a pas été demandé. La Commission a ainsi pu veiller systématiquement à ce que, lorsque des investissements ou des réformes bénéficient du soutien d'autres instruments de l'Union, la FRR ne couvre pas les mêmes coûts.

La FRR est un instrument fondé sur la performance. Ainsi, les paiements ne sont effectués que lorsque des jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante (article 24, paragraphe 1, du règlement FRR). La Commission tient à préciser que, conformément à l'article 5, la «non-violation du principe de double financement» constitue un principe transversal qui doit être respecté lors de la mise en œuvre de la facilité. Tout cas concret de double financement peut entraîner un «manquement grave à l'obligation» prévue dans la convention de financement de la FRR, le règlement conférant à la Commission le droit de réduire et de récupérer des fonds dans de telles circonstances (article 22, paragraphe 5, du règlement FRR). Par conséquent, la Commission ne considère pas que la «non-violation du principe de double financement» constitue une condition de versement au titre de la FRR, comme indiqué au [point 11.11](#) du rapport de la Cour des comptes, qui compromettrait la régularité des paiements ([point 11.19](#)). La distinction susmentionnée entre la réalisation satisfaisante des jalons et cibles et les dispositions visant à éviter le double financement n'est pas seulement une exigence du règlement FRR, elle est inhérente à la nature des jalons et cibles. La Commission approuve totalement l'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle, *«en substance, un même élément livrable ne peut être financé deux fois par le budget de l'UE, que ce soit au moyen d'un instrument de financement fondé sur les coûts ou d'un instrument non fondé sur les coûts»*. La Commission rappelle toutefois que la FRR ne «finance» pas les jalons ou cibles, qui sont *«les mesures des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement»* [article 2, point 4), du règlement FRR] et non des actions qui peuvent être financées en soi. Le fait qu'un élément soit mentionné (ou requis) comme faisant partie d'un jalon ou d'une cible, tel que l'entrée en vigueur d'une loi ou les enquêtes fiscales menées par les autorités, ne peut, d'un point de vue juridique ou pratique, être interprété en ce sens qu'il est «financé» par la FRR. Comme indiqué précédemment, le financement par la FRR est déterminé sur la base d'une estimation des coûts.

S'agissant de la réforme slovaque relative à la préparation de projets d'investissement dans les transports, la Cour des comptes reconnaît que des coûts nuls ont été inclus dans le plan pour la reprise et la résilience présenté par l'État membre concerné. La Cour conclut cependant qu'il y a eu double financement, car un rapport spécifique prévu pour le jalon a été produit avec le soutien d'un autre fonds de l'Union ([point 11.30](#)). La Commission ne voit aucun élément de preuve indiquant un

double financement de ce rapport et souligne que l'approche de la Cour des comptes à l'égard de ce cas est contraire au texte du règlement FRR, qui prévoit que le soutien de l'Union en faveur d'une seule mesure peut provenir de multiples instruments, pour autant qu'ils ne couvrent pas les mêmes coûts. Par définition, si l'État membre a indiqué qu'une réforme ou un investissement spécifique serait entièrement financé sans la contribution de la FRR, il ne peut y avoir de «double financement», même si un autre fonds finance partiellement ou totalement sa mise en œuvre, puisque la FRR n'a couvert aucun coût. Au-delà des considérations juridiques, cela supposerait qu'il ne peut y avoir de complémentarité entre la FRR et d'autres instruments de l'Union, comme le prévoit le règlement¹⁰, et cela réduirait l'incidence des dépenses budgétaires de l'Union, ce qui, selon la Commission, serait profondément regrettable. Ce n'est pas parce qu'un PRR inclut des cibles ou des jalons liés à des mesures «à coût nul» que la FRR couvre nécessairement les coûts associés à ces mesures.

Annulation d'une mesure

Étant donné que les États membres poursuivent la mise en œuvre de leurs plans pour la reprise et la résilience, il est impératif que les jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante ne soient pas annulés par les États membres. La Commission partage l'avis de la Cour des comptes, qui estime qu'il est important de fournir des orientations claires, et élabore actuellement des orientations et des procédures internes dans l'éventualité où un État membre annulerait un jalon ou une cible pour lequel un paiement a déjà été effectué (par exemple, en abrogeant une réforme).

La Commission est d'avis que toute approche qu'elle suivrait si elle prenait connaissance de l'éventuelle annulation d'un jalon ou d'une cible précédemment atteint de manière satisfaisante et des paiements correspondants effectués devrait être intégrée dans les exigences juridiques qui découlent du règlement FRR. Il s'agit notamment de l'exigence selon laquelle *«l'État membre concerné n'a pas annulé»* les jalons et cibles (article 24, paragraphe 3). Lorsqu'un jalon ou une cible n'est pas annulé par l'État membre concerné (par exemple, une catastrophe naturelle détruit un investissement créé), la Commission ne considère pas qu'il y ait «annulation» au sens du règlement FRR.

S'agissant du cas spécifique de l'[encadré 11.3 – point 11.33](#) (Italie – cible M1C1-54) qui concerne une cible relative au nombre de *«procédures de recrutement achevées»* d'experts, la Cour des comptes confirme l'évaluation de la Commission selon laquelle cette cible a été atteinte dans le cadre de la première demande de paiement. La Cour a toutefois informé la Commission qu'elle considérerait que la décision d'exécution du Conseil *«requiert expressément que les experts soient déployés pour une période de trois ans»* et, comme les experts n'étaient plus au nombre de 1 000 dans la réserve, conclut que la cible avait été annulée lors du deuxième paiement en faveur de l'Italie. La Commission estime que la cible spécifique portait sur les procédures de recrutement, et non sur le niveau d'effectifs permanents, et que même en tenant compte de l'avis de la Cour des comptes selon lequel un niveau de dotation en personnel était prévu, l'État membre ne peut empêcher certaines fluctuations du nombre d'effectifs, par exemple lorsque des experts changent de poste. La Commission ne peut dès lors pas considérer que l'État membre a «annulé» cette cible en raison de la réduction temporaire du personnel engagé. Plus particulièrement, l'État membre s'empressait de prendre des mesures pour remplacer les personnes qui étaient parties en recrutant de nouveaux membres du personnel, ce que la Cour des comptes a d'ailleurs reconnu. Dans une optique générale, le fait d'exiger que des événements indépendants de la volonté de l'État membre équivaillent à une

¹⁰ La complémentarité est expressément prévue aux articles 9 et 28 du règlement (UE) 2021/241.

annulation, même si l'État membre prend des mesures immédiates pour remédier à la situation, irait au-delà des exigences imposées par la législation.

Autres problèmes

La Commission tient à rappeler que c'est aux États membres que revient la responsabilité de la qualité et de l'exhaustivité des déclarations de gestion. Elle admet en même temps que tous les États membres n'ont pas indiqué de réserves dans leurs déclarations de gestion ([point 11.35](#)) lorsque de légers retards ont eu lieu dans la réalisation satisfaisante des jalons et cibles ou lorsque des informations probantes n'ont été présentées qu'après la présentation de la demande de paiement. La Commission assurera le suivi de ces cas, estimant tout comme la Cour des comptes que cette situation n'a pas d'incidence sur la réalisation des jalons et cibles concernés.

2. Évaluation par la Cour des comptes des systèmes de contrôle et de surveillance sélectionnés

Les évaluations ex ante de la Commission

La Commission rappelle que lors de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience, comme l'exige le règlement FRR, elle a vérifié l'éligibilité de toutes les mesures (investissements et réformes) inscrites dans les plans. Conformément au règlement, cette évaluation de l'éligibilité de chaque mesure prise est réalisée lors de l'approbation du plan pour la reprise et la résilience, étant donné que chaque investissement ou chaque réforme peut avoir plusieurs jalons et cibles qui permettent de suivre sa mise en œuvre. La Cour des comptes déplore que les vérifications ex ante de la Commission n'aient pas permis de détecter des cas de mesures «inéligibles» ([points 11.38-11.39](#)). La Commission rappelle les points énoncés à la section 1 et notamment le fait que les mesures sont définies par le Conseil au terme d'une évaluation de leur éligibilité lors de la présentation initiale des plans pour la reprise et la résilience. La Commission ne partage dès lors pas l'avis de la Cour des comptes, car cela l'amènerait à remettre en cause la décision d'exécution du Conseil. Il n'existe pas non plus de base juridique ou d'obligation de répéter à plusieurs reprises l'évaluation de l'éligibilité de chaque mesure lors de l'évaluation de chaque jalon et cible. Le fait de répéter l'évaluation à chaque fois entraînerait également une utilisation inefficace des ressources.

La Cour des comptes déplore en outre que, lors de son évaluation ex ante, la Commission n'ait pas détecté ce que la Cour considère être une annulation. La Commission rappelle les explications qui précèdent et ne considère pas qu'il y ait eu annulation.

Les audits ex post de la Commission

La Commission constate avec satisfaction que la Cour des comptes reconnaît que, d'une manière générale, elle a exécuté efficacement son plan d'audit ex post.

S'agissant des audits ex post de la Commission portant sur les jalons et les cibles, la Cour des comptes a conclu que des jalons et cibles également contrôlés par la Commission n'avaient «pas été atteints de manière satisfaisante». Elle considère donc que les audits de la Commission auraient dû détecter les mêmes problèmes. En règle générale en matière d'audit, la Commission examine les différentes bases juridiques, à savoir la décision d'exécution du Conseil approuvant les plans et les décisions de la Commission approuvant les paiements. La Commission ne partage pas l'avis de la Cour des

comptes selon lequel ces jalons et cibles n'ont pas été atteints de manière satisfaisante lors de l'évaluation initiale et ne considère donc pas non plus que les problèmes en cause auraient dû être détectés lors des audits ex post ou qu'ils constituent une faiblesse dans ses contrôles ex post.

S'agissant du recours aux audits ex post dans le but de vérifier des annulations, la Commission a, dans la pratique, effectué des contrôles fondés sur les risques afin de déterminer si les cibles contrôlées précédemment évaluées comme atteintes de manière satisfaisante n'ont pas été annulées après le paiement. La Commission reconnaît toutefois que cette pratique n'est pas codifiée dans ses procédures d'audit ex post. Elle relève également que, selon la Cour des comptes, les audits ex post portant sur les jalons et cibles devraient permettre de vérifier les conditions d'éligibilité liées aux mesures sous-jacentes. Conformément à ce qui précède (voir section *Éligibilité des mesures*), la Commission ne saurait accepter ce point.

Mise en place et fonctionnement des systèmes des États membres

Une évaluation ex ante des plans pour la reprise et la résilience est expressément prévue à l'article 19 du règlement FRR, y compris en ce qui concerne les systèmes de contrôle et de surveillance. Dans le contexte de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience, le cas échéant, des États membres se sont engagés à prendre des mesures supplémentaires et ont introduit des «jalons d'audit et de contrôle» spécifiques afin de garantir la pleine adéquation des systèmes pour protéger les intérêts financiers de l'Union. En toute logique, la mise en œuvre effective de ces systèmes suit leur conception et leur évaluation initiales. Le règlement FRR lui-même prévoit une base juridique dans le seul but d'introduire ce type de jalons¹¹. La Cour des comptes estime que l'introduction de jalons de contrôle comporte «un risque pour la régularité des paiements au titre de la FRR et pour la protection des intérêts financiers de l'UE» (point 11.49). La Commission note que le même problème a déjà été soulevé dans le rapport spécial 07/2023 de la Cour des comptes, concernant lequel la Commission a fourni des réponses écrites qui traitent de ce point¹². Elle rappelle en outre que la réalisation d'une évaluation ex ante et l'existence de dispositions relatives à la rétroactivité dans la FRR signifient qu'en raison de leur conception, les systèmes de contrôle ne peuvent pas être complètement mis en place au début de la mise en œuvre des plans.

Chacun de ces jalons doit être spécifique au contexte de l'État membre et à son système de contrôle. La Commission ne partage donc pas l'avis de la Cour des comptes selon lequel il n'existe «aucune raison» que ces jalons diffèrent (point 11.50). Elle rappelle par ailleurs que son évaluation des plans pour la reprise et la résilience, notamment l'introduction de tels jalons, est traitée de façon détaillée dans les précédents rapports de la Cour des comptes, tels que le rapport spécial 21/2022 («Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission») dans lequel la Cour des comptes a conclu que «la Commission avait géré le processus d'évaluation de manière efficace»¹³.

La Commission note que la Cour des comptes n'a soulevé aucun problème lié à la réalisation satisfaisante des jalons d'audit et de contrôle évalués en 2022. La Commission s'en félicite et

¹¹ Article 20, paragraphe 5, point e), du règlement (UE) 2021/241.

¹² Les réponses de la Commission au rapport spécial 07/2023 sont disponibles sur le site web de la Cour des comptes, réf. section II.1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-07/COM-Replies-SR-23-07_FR.pdf

¹³ Point 113 du rapport spécial 21/2022.

considère que ces jalons constituent des étapes importantes dans la mise en œuvre du système de contrôle de la FRR.

Il n'est pas rare de constater des différences entre la conception initiale et la mise en œuvre effective des systèmes. À cette fin et dans le but de confirmer la mise en œuvre de systèmes adéquats, la Commission effectue des audits de systèmes de chaque État membre ainsi que des travaux d'audit supplémentaires fondés sur les risques afin de vérifier que les systèmes sont conformes aux exigences réglementaires. Fin 2022, elle avait réalisé 16 audits de systèmes couvrant 64 ministères et agences. Le cas échéant, des recommandations d'amélioration ont été émises, dont la mise en œuvre effective fait l'objet d'un suivi actif de la part de la Commission.

En ce qui concerne le système de collecte de données de la France ([point 11.53](#)), la Commission relève que les autorités françaises ont pris des mesures pour remédier aux faiblesses détectées par les auditeurs nationaux et de la Commission. Elle note également que la Cour des comptes n'a pas reçu les informations demandées s'agissant de certaines demandes de renseignements adressées aux autorités françaises.

3. Les rapports annuels d'activités et le rapport annuel sur la gestion et la performance

La Commission a tenu compte des préoccupations exprimées par la Cour des comptes¹⁴ et le Parlement européen¹⁵ a) en faisant correspondre la formulation de la déclaration d'assurance du directeur général de la DG ECFIN à celle qu'utilisent tous les autres directeurs généraux de la Commission et b) en fournissant des informations plus détaillées dans le rapport annuel d'activités de la DG ECFIN sur les travaux entrepris par la Commission, notamment en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'Union. Le rapport annuel d'activités indique de façon détaillée les travaux effectués par les propres auditeurs de la Commission, notamment les travaux d'audit concernant les organismes communs à la FRR et aux fonds de la politique de cohésion, ainsi que la manière dont la Commission a tenu compte des travaux d'audit effectués par les organismes d'audit nationaux. À cet égard, comme pour toutes les déclarations d'assurance faites par chaque directeur général de la Commission, la déclaration d'assurance du directeur général de la DG ECFIN doit se lire conjointement au rapport annuel d'activités dans sa totalité. C'est la raison pour laquelle la déclaration d'assurance est publiée dans le cadre du rapport annuel d'activités.

Si la Cour des comptes attire l'attention sur certains éléments de la déclaration d'assurance qui découlent directement du règlement FRR, le rapport annuel d'activités présente de manière claire et complète le travail accompli par la Commission pour obtenir l'assurance raisonnable que les systèmes de contrôle des États membres respectent leurs obligations, notamment dans le domaine des aides d'État et des marchés publics.

Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour la FRR, la Commission utilise le niveau de risque communiqué par la DG ECFIN dans son rapport annuel d'activités, qui a fait l'objet d'un examen de qualité minutieux et structuré. Sur la base des travaux effectués, la Commission considère

¹⁴ Rapport spécial 07/2023 de la Cour des comptes européenne sur la conception du système de contrôle de la Commission relatif à la facilité pour la reprise et la résilience, adopté le 8 mars 2023.

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 10 mai 2023 contenant les observations qui font partie intégrante des décisions concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021.

que le faible niveau de risque présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour la FRR est représentatif. Cette estimation repose sur une méthode qui permet à la Commission, en tant que gestionnaire du budget de l'Union, de recenser les domaines à risque et de les distinguer (risque plus élevé, moyen et plus faible) et, par conséquent, de concentrer ses efforts sur l'atténuation des risques.

4. Conclusions et importance relative des erreurs

La Commission note que la Cour des comptes ne fournit pas de taux d'erreur, mais considère que l'«impact financier minimal» de ses constatations est proche de son seuil de signification de 2 %. Elle relève également que la Cour des comptes a examiné 281 jalons et cibles sur 311. Cet échantillon a été choisi en fonction des risques (annexe 11.1, point 8). La Commission constate avec satisfaction que, dans son estimation de l'impact financier, la Cour des comptes applique la méthode de la Commission pour déterminer les suspensions de paiements¹⁶ et que la quantification a fait l'objet de discussions avec la Commission. La Commission conteste toutefois certains points quant à la manière dont la Cour des comptes a appliqué sa méthode de suspension pour déterminer l'impact financier. Bien que la Commission reste d'avis que les jalons et cibles ont été correctement considérés comme atteints de manière satisfaisante, si elle avait dû appliquer cette méthode dans ces cas, elle aurait tout de même confirmé la conclusion de l'ordonnateur délégué dans le rapport annuel d'activités de la DG ECFIN, selon laquelle les paiements effectués en 2022 au titre du soutien non remboursable dans le cadre de la FRR étaient soumis à un faible niveau de risque.

Outre les désaccords avec des constatations qui, comme cela est déjà exprimé dans les sections précédentes, reposent essentiellement sur des différences d'interprétation ou d'appréciation, la Commission note ce qui suit:

En ce qui concerne les constatations relatives aux jalons et cibles «non atteints» et aux «annulations», la Commission croit comprendre que la Cour des comptes n'applique pas la méthode de la même manière qu'elle le ferait. Plus particulièrement, dans le respect du pouvoir d'appréciation conféré par le règlement FRR quant à l'évaluation par la Commission de la réalisation satisfaisante, il est prévu dans cette méthode que la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation pour appliquer des coefficients d'augmentation et de diminution et des ajustements à la hausse et à la baisse. L'application de ces ajustements permet, par exemple, de tenir compte du fait qu'une réforme est moins importante et/ou que l'État membre a accompli des progrès notables pour atteindre l'objectif général de la réforme. Selon l'utilisation des coefficients et des ajustements, il peut y avoir différentes estimations de l'impact financier pour les mêmes constatations.

En ce qui concerne les constatations relatives aux mesures non éligibles, la Commission estime que si ces «mesures inéligibles» sont effectivement confirmées, elles devraient être corrigées en les supprimant des décisions d'exécution du Conseil. Étant donné que toutes les mesures concernées par ce type de constatation n'ont aucun coût pour la FRR, l'impact financier serait de 0 EUR.

S'agissant de la constatation de «double financement», la Commission maintient que la FRR ne «finance» pas les jalons ou cibles, qui sont *«les mesures des progrès accomplis dans la réalisation*

¹⁶ COM(2023) 99 final, ANNEXE II — Méthode appliquée par la Commission pour décider d'une suspension des paiements au titre du règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

d'une réforme ou d'un investissement» [article 2, point 4), du règlement FRR] et non des actions qui peuvent être financées en soi. Elle ne considère donc pas qu'une mesure «à coût nul» puisse éventuellement sous-entendre un «double financement» par la FRR et un autre fonds de l'Union. L'impact financier d'un double financement nécessiterait une correction des fonds décaissés deux fois, qui s'élèverait alors à 0 EUR.

En résumé, la Commission estime qu'en tout état de cause, seules les constatations des deux premiers types (réalisation non satisfaisante et annulation) peuvent être considérées comme ayant un impact sur le seuil de signification. En outre, elle considère que, même si les constatations sous-jacentes étaient acceptées, l'impact serait bien inférieur au seuil de signification.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 11.1 – Améliorer les évaluations préliminaires et les audits ex post

La Commission devrait:

- a) couvrir, dans ses évaluations préliminaires et ses audits ex post, les questions du respect de la période d'éligibilité et du principe de non-substitution des dépenses budgétaires nationales récurrentes;**
- b) réviser ses procédures d'audit ex post de manière à prévoir des contrôles visant à vérifier si les cibles contrôlées précédemment évaluées comme atteintes n'ont pas été annulées après le paiement.**

(Quand? Immédiatement)

La Commission **accepte partiellement** cette recommandation pour les prochaines demandes de paiement.

La Commission rappelle tout d'abord que, conformément à l'article 24 du règlement FRR, la légalité et la régularité des paiements au titre de la FRR reposent uniquement sur la réalisation satisfaisante des jalons et cibles. Une recommandation visant à «accroître» l'étendue hors de ce contexte va au-delà de ce qui est prescrit dans la base juridique.

La Commission **accepte** d'inclure dans ses travaux ex ante des vérifications visant à déterminer si les informations probantes présentées pour atteindre un jalon ou une cible se situent en dehors de la période d'éligibilité. Elle estime qu'il est déjà prévu, dans ses audits ex post, de vérifier si les éléments de preuve avancés par un État membre se situent en dehors de la période d'éligibilité.

La Commission **accepte** également de réviser ses procédures d'audit ex post de manière à prévoir des contrôles visant à vérifier si les cibles contrôlées précédemment évaluées comme atteintes n'ont pas été annulées après le paiement.

Toutefois, la Commission **n'accepte pas** d'effectuer, dans le cadre des travaux sur la légalité et la régularité des *paiements*, une nouvelle évaluation des exigences qui sont appliquées dans le règlement concernant l'évaluation initiale du plan pour la reprise et la résilience. En particulier, la Commission n'est pas juridiquement fondée à procéder à une nouvelle évaluation de l'éligibilité des mesures du plan pour la reprise et la résilience énoncées dans les décisions d'exécution du Conseil et considérées comme éligibles dans le cadre de ces décisions, et elle ne peut donc pas être tenue de le faire. Elle n'accepte donc pas de se pencher à nouveau, pour chaque paiement, tant dans ses travaux ex ante qu'ex post, sur la question de savoir si le principe de non-substitution des dépenses budgétaires nationales récurrentes est respecté.

Recommandation n° 11.2 – Vérifier si tous les jalons et cibles sont clairement définis au moment du réexamen des plans

À la lumière de l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre de la FRR, vérifier si les plans revus définissent clairement l'ensemble des jalons et des cibles et si ceux-ci couvrent tous les éléments essentiels d'une mesure.

(Quand? Immédiatement)

La Commission **accepte** cette recommandation pour les prochaines révisions des plans pour la reprise et la résilience.

La Commission souligne que, pour présenter une proposition visant à modifier des éléments d'une décision d'exécution du Conseil, il est nécessaire de produire une justification juridique des modifications concernées. Elle accepte dès lors de réexaminer les définitions des descriptions des mesures et des exigences relatives aux jalons et cibles pour les nouvelles mesures et, le cas échéant, pour les mesures existantes pour lesquelles un État membre a présenté un plan modifié ou révisé et pour lesquelles une base juridique permet de justifier les modifications de la mesure dans le cadre de la révision d'un plan pour la reprise et la résilience spécifique.

**Rapport annuel sur les activités
relevant des neuvième, dixième
et onzième Fonds européens
de développement (FED) relatif
à l'exercice 2022**

Table des matières

	Page
Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2022	505
Réponses de la Commission européenne	542

Table des matières

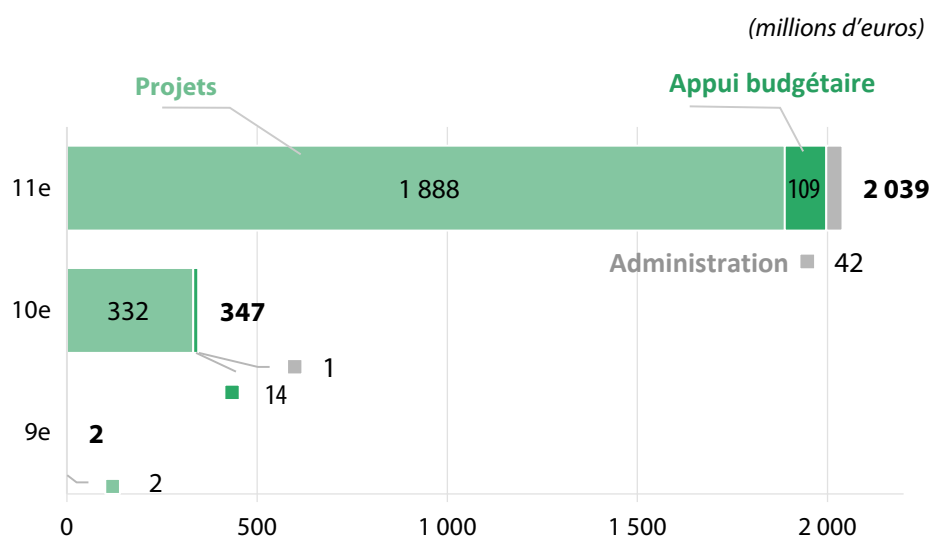
	Points
Introduction	01 - 07
Brève description des Fonds européens de développement	02 - 07
Exécution financière des neuvième, dixième et onzième FED	08 - 11
Déclaration d'assurance relative aux FED	I. - 38
<i>Déclaration d'assurance de la Cour relative aux neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil</i>	I. - XXI.
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	12 - 38
Étendue et approche de l'audit	12 - 16
Fiabilité des comptes	17 - 19
Régularité des opérations	20 - 38
Conclusion et recommandations	39 - 44
Conclusion	39 - 40
Recommandations	41 - 44
Évaluation des indicateurs de performance des projets dans le cadre de nos visites d'audit	45 - 46
Annexes	
Annexe I – Paiements effectués au titre des FED en 2022, par grande région	
Annexe II – État d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action	
Annexe III – Suivi des recommandations	

Introduction

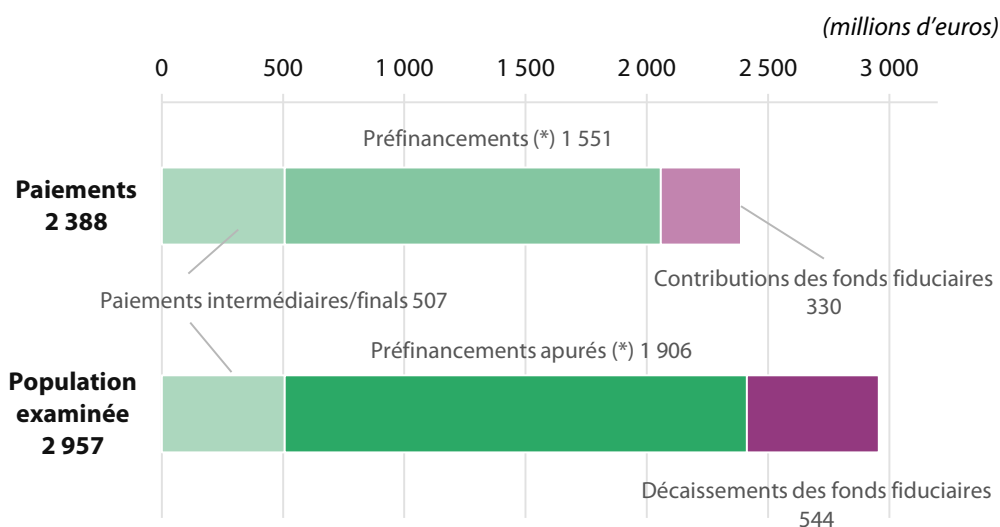
01 Le présent rapport annuel est consacré à nos observations concernant les neuvième, dixième et onzième¹ Fonds européens de développement (FED). La [figure 1](#) donne une vue d'ensemble des activités et des dépenses réalisées dans ce domaine en 2022.

Figure 1 – Fonds européens de développement: aperçu financier 2022

Paielements au titre des FED, par ligne budgétaire et par type



Paielements au titre des FED et population examinée



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir [annexe 1.1](#), point 18).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels des 9^e, 10^e et 11^e FED relatifs à l'exercice 2022.

Brève description des Fonds européens de développement

02 Lancés en 1959, les FED étaient, jusque fin 2020, les principaux instruments en dehors du cadre du budget général de l'Union européenne (UE) permettant à celle-ci de financer la coopération au développement avec les États et régions d'Afrique (subsaharienne), des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'avec les *pays et territoires d'outre-mer (PTOM)*. Le onzième FED² couvre le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. Le cadre régissant les relations de l'Union européenne avec les pays ACP et les PTOM était un *accord de partenariat* signé à Cotonou («l'[accord de Cotonou](#)») le 23 juin 2000 pour une durée de 20 ans. La période d'application de ses dispositions est actuellement prolongée jusqu'au 30 juin 2023. L'objectif premier des FED, conforme à l'objectif principal de la coopération au développement défini à l'article 208 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE), est la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication.

03 En ce qui concerne le CFP 2021-2027, la coopération au développement avec les pays et régions ACP relève de l'*instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDCI – Europe dans le monde)*, tandis que la coopération avec les PTOM a été intégrée à la [décision d'association outre-mer, y compris le Groenland](#). En revanche, les 9^e, 10^e et 11^e FED eux-mêmes n'ont pas été incorporés dans le budget général de l'UE et continuent à faire l'objet d'une mise en œuvre et de rapports distincts jusqu'à leur clôture.

04 En 2019, la Commission a clôturé les dernières *opérations* en suspens effectuées au titre de projets relevant du huitième FED. Les reliquats et les montants dégagés ont été intégralement transférés vers le neuvième FED. En 2021, la Commission a annoncé la clôture financière et opérationnelle du huitième FED, clôturant l'ensemble des contrats et décisions de financement dans les comptes des FED.

05 Les FED ont un statut particulier:

- a) ils sont financés directement par les contributions des États membres et du Royaume-Uni sur la base de quotas, ou «clés de contribution», fixés par les gouvernements nationaux au sein du Conseil de l'Union européenne dans le cadre d'accords internes conclus ultérieurement entre les représentants des États membres de l'UE réunis au sein du Conseil;

² [Ibidem](#).

- b) ils sont gérés par la Commission, en dehors du cadre du budget général de l'UE, et par la Banque européenne d'investissement (BEI);
- c) en raison du caractère intergouvernemental des FED, le Parlement européen joue un rôle plus limité dans le contrôle de leur fonctionnement que ce n'est le cas pour les instruments de coopération au développement financés par le budget général de l'Union; en particulier, il n'intervient pas dans la détermination et l'affectation des ressources des FED. Le Parlement européen est toutefois l'autorité de *décharge*, excepté pour la facilité d'investissement, qui est gérée par la BEI et n'entre donc pas dans le cadre du présent audit³. Un accord tripartite conclu en 2012 entre la BEI, la Commission et la Cour (article 134 du [règlement \(CE\) n° 215/2008](#) portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement) définit les règles régissant notre audit de ces opérations;
- d) le principe d'*annualité* ne s'applique pas aux FED: les conventions relatives aux FED étaient habituellement conclues pour une durée d'*engagement* de cinq à sept ans, et les paiements peuvent être effectués sur une période beaucoup plus longue.

06 Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne (DG INTPA). La direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) a géré 5 % des paiements effectués au titre des FED en 2022.

07 Les dépenses examinées dans le présent rapport sont effectuées dans 78 pays (voir [annexe I](#)) selon des méthodes extrêmement diverses, par exemple marchés de travaux, de fournitures ou de services, *subventions*, *appui budgétaire*, *devis-programmes* et *conventions de délégation* et de contribution conclues avec des entités *évaluées sur la base des piliers* (par exemple des organisations internationales).

³ Articles 38, 42 à 44 et 52 du [règlement \(UE\) 2018/1877](#) portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement.

Exécution financière des neuvième, dixième et onzième FED

08 Le neuvième FED (2000-2007) et le dixième FED (2008-2013) ont été respectivement dotés de 13,8 milliards d'euros et de 22,7 milliards d'euros.

09 L'[accord interne instituant le onzième FED \(2015-2020\)](#) est entré en vigueur le 1^{er} mars 2015. De 2013 à 2015, pour assurer la continuité en attendant la ratification du 11^e FED, les fonds ont été engagés par l'intermédiaire d'un mécanisme de *transition*. Le onzième FED dispose d'une enveloppe budgétaire de 30,5 milliards d'euros: 29,1 milliards d'euros ont été alloués aux pays ACP et 0,4 milliard d'euros, aux PTOM, un montant de 1 milliard d'euros ayant été prévu pour les coûts administratifs.

10 La [figure 2](#) montre l'utilisation des ressources des 9^e, 10^e et 11^e FED, tant en 2022 que de manière cumulée.

Figure 2 – Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2022*

(millions d'euros)

	Situation fin 2021		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2022 (montants nets) ⁶				Situation fin 2022				
	Montant total	Taux d'exécution ²	9 ^e FED ³	10 ^e FED	11 ^e FED ³	Montant total	9 ^e FED	10 ^e FED	11 ^e FED	Montant total	Taux d'exécution ²
A – RESSOURCES¹	66 092		-20	337	-721	-404	15 245	21 284	29 157	65 686	
B – UTILISATION											
1. Engagements globaux ⁴	65 348	98,9 %	-5	356	-18	333	15 245	21 162	29 275	65 682	100,0 %
2. Engagements individuels ⁵	63 040	95,4 %	-1	241	611	851	15 244	20 841	27 806	63 891	97,3 %
3. Paiements	55 046	83,3 %	2	347	2 039	2 388	15 218	20 302	21 912	57 432	87,4 %
C – Engagements restant à liquider (B1-B3)	10 302	15,6 %					27	860	7 363	8 250	12,6 %
D – Solde disponible (A-B1)⁷	744	1,1 %					0	122	-118	4	0,0 %

* Montants arrondis.

¹ Y compris la dotation initiale des 9^e, 10^e et 11^e FED, les cofinancements, les intérêts, les ressources diverses et les transferts des FED antérieurs.

² En pourcentage des ressources.

³ Les montants négatifs correspondent à des *dégagements*.

⁴ Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement de la Commission.

⁵ Les engagements individuels concernent des contrats individuels conclus avec des bénéficiaires de projets.

⁶ Engagements nets après dégagements. Paiements nets après recouvrements.

⁷ Le solde disponible inclut la «réserve non mobilisable» (inutilisable sans une décision unanime du Conseil).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels des 9^e, 10^e et 11^e FED relatifs à l'exercice 2022. Les chiffres présentés ne couvrent pas les ressources des FED dont la gestion relève de la BEI.

11 Chaque année, la DG INTPA définit elle-même des *indicateurs de performance clés (IPC)* et les objectifs correspondants concernant la *bonne gestion financière* et l'utilisation efficiente des ressources. Les indicateurs et leurs objectifs portent sur l'ensemble du domaine de compétence de la direction générale, à savoir le budget général de l'UE, les FED et les fonds fiduciaires de l'UE. Pour 2022, elle a atteint ses objectifs qui visaient à réduire de 40 % par rapport à 2021 la proportion d'«anciens» préfinancements (c'est-à-dire les préfinancements non apurés au bout de deux ans) et à maintenir sous les 13 %, dans son portefeuille, celle des contrats en cours venus à expiration (c'est-à-dire des contrats non clôturés après la fin de leurs activités opérationnelles). En ce qui concerne l'IPC relatif à la réduction des engagements restant à liquider, l'objectif n'a pas été atteint de peu (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

IPC en matière de réduction des anciens préfinancements, des engagements restant à liquider et de la proportion des contrats en cours venus à expiration

En 2022, la DG INTPA a décidé de fixer un nouvel objectif de réduction de 40 % (contre 35 % auparavant) pour l'IPC concernant les anciens préfinancements (IPC 10). Elle a dépassé cet objectif et fait baisser les anciens préfinancements de 54,31 % pour les FED et de 52,51 % pour l'ensemble de son domaine de compétence. Cet IPC tient compte du montant de chaque opération de préfinancement, mais pas du nombre d'années durant lesquelles elle est restée en suspens. Par conséquent, le fait que la DG INTPA ait atteint l'objectif de cet IPC n'est pas révélateur des difficultés rencontrées pour apurer des opérations de préfinancement plus anciennes, dont certaines étaient en suspens parfois depuis 12 ans (voir point [19](#)). La DG INTPA a également fixé un nouvel objectif pour l'IPC concernant la proportion maximale, dans son portefeuille, des contrats en cours venus à expiration (IPC 11) et l'a ramené de 15 % à 13 %. Là encore, elle a dépassé son objectif, tant pour les FED (10,56 %) que pour le budget général de l'UE (8,39 %).

La DG INTPA a maintenu l'objectif de 35 % fixé l'année précédente pour son IPC concernant la réduction des engagements restant à liquider. Elle a atteint cet objectif pour les FED (36,83 %), mais pas pour le budget général de l'UE (34,85 %) en raison de problèmes techniques liés au système informatique OPSYS⁴.

⁴ L'[encadré 4](#) du [chapitre 9](#) contient de plus amples informations sur les problèmes techniques liés au système OPSYS.

Déclaration d'assurance relative aux FED

Déclaration d'assurance de la Cour relative aux neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil

Opinion

I. Nous avons contrôlé:

- a) les comptes annuels des neuvième, dixième et onzième FED, qui comprennent le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net et les états sur l'exécution financière pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 et qui ont été approuvés;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes dont la gestion financière incombe à la Commission⁵.

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

II. Nous estimons que les comptes annuels des neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2022, le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier des FED et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

⁵ Conformément aux dispositions des articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement financier applicable au onzième FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas les ressources des FED gérées par la BEI.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

Opinion sur la légalité et la régularité des recettes

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Dépenses

Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses

IV. Compte tenu de l'importance du problème décrit dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses, nous estimons que les dépenses acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2022 présentent un niveau d'erreur significatif.

Justification de l'opinion

V. Nous avons conduit notre audit conformément aux normes internationales d'audit (ISA) et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes et de ces codes sont décrites plus en détail dans la section «Responsabilités de l'auditeur» de notre rapport. Nous avons également honoré nos obligations en matière d'indépendance et nous sommes acquittés de nos responsabilités d'ordre éthique conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'*International Ethics Standards Board for Accountants*. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer notre opinion.

Justification de l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses

VI. Les dépenses comptabilisées en 2022 au titre des neuvième, dixième et onzième FED présentent un niveau d'erreur significatif. Notre *niveau d'erreur estimatif* pour les dépenses acceptées figurant dans les comptes est de 7,1 %.

Éléments clés de l'audit

VII. Les éléments clés de l'audit sont ceux qui, selon notre jugement professionnel, ont été les plus importants dans l'audit des états financiers de la période considérée. Nous avons traité ces éléments dans le contexte de notre audit des états financiers pris dans leur ensemble, ainsi que dans le cadre de la

formation de notre opinion sur ceux-ci, mais nous ne formulons pas d'opinion distincte sur ces éléments.

Charges à payer

VIII. Nous avons évalué les charges à payer présentées dans les comptes et fondées pour l'essentiel sur des estimations. Fin 2022, la Commission a estimé que les dépenses éligibles supportées mais non encore déclarées par les bénéficiaires représentaient 5 427 millions d'euros (contre 5 381 millions d'euros fin 2021).

IX. Nous avons examiné le calcul de ces estimations, ainsi qu'un échantillon de 30 préfinancements différents et de 28 factures de stade 1, afin de parer au risque que le montant des charges à payer soit erroné. Les travaux réalisés nous ont permis de conclure que les charges à payer inscrites dans les comptes définitifs étaient correctes.

Impact potentiel du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur les comptes 2022 des Fonds européens de développement

X. Le 1^{er} février 2020, le Royaume-Uni a cessé d'être un État membre de l'UE. À la suite de la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après «l'accord de retrait») entre les deux parties, le Royaume-Uni s'est engagé à demeurer partie aux Fonds européens de développement jusqu'à la clôture du onzième FED ainsi que de tous les FED antérieurs non clôturés. Il assumera les mêmes obligations que les États membres au titre de l'accord interne qui a institué le onzième FED et s'acquittera des obligations résultant des FED précédents jusqu'à la clôture de ces derniers.

XI. L'accord de retrait indique également que, si des montants provenant de projets relevant du dixième FED ou de FED antérieurs ne sont pas engagés ou sont dégagés à la date d'entrée en vigueur de l'accord, la part de ces montants revenant au Royaume-Uni ne sera pas réutilisée. La même règle s'applique à la part revenant au Royaume-Uni dans les fonds relevant du onzième FED qui n'auront pas été engagés ou qui seront dégagés après le 31 décembre 2022.

XII. Dès lors, aucun impact financier sur les comptes 2022 des FED n'est à prévoir. Nous estimons, en conclusion, que les comptes des FED au 31 décembre 2022 reflètent correctement l'état du processus de retrait à cette date.

Responsabilités de la direction

XIII. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier applicable au onzième FED, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes annuels des FED sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une *fraude* ou d'une erreur. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED.

XIV. Dans le cadre de l'élaboration des comptes des FED, la Commission est tenue d'évaluer la capacité des FED à poursuivre leurs activités, de faire connaître toute information importante et d'établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf si elle a l'intention de mettre en liquidation les FED ou de mettre un terme à leurs activités, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

XV. La Commission est chargée de surveiller le processus de présentation de l'information financière des FED.

Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes des FED et des opérations sous-jacentes

XVI. Nos objectifs consistent, d'une part, à déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes des FED sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières, et, d'autre part, à fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance fondée sur notre audit, concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Une assurance raisonnable correspond à un degré d'assurance élevé, mais non à une garantie que toute anomalie ou toute non-conformité significatives ont nécessairement été détectées lors de l'audit. Les anomalies, de même que les non-conformités, peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et sont considérées comme significatives si l'on peut raisonnablement craindre que, isolément ou globalement, elles influent sur les décisions économiques prises sur la base de ces comptes des FED.

XVII. En ce qui concerne les recettes, nous examinons l'ensemble des contributions provenant des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes.

XVIII. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement une fois que les dépenses ont été supportées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements (autres que les avances), une fois qu'ils ont été effectués. Le paiement d'une avance est examiné lorsque le *destinataire* des fonds justifie sa bonne utilisation et que l'institution ou l'organisme accepte la justification en procédant à son *apurement*, ce qui peut avoir lieu la même année ou plus tard.

XIX. Nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique pendant toute la durée de l'audit. En outre, nous procédons de la manière suivante.

- Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes des FED présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique des FED, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Les anomalies et non-conformités significatives procédant d'une fraude sont plus difficiles à détecter que celles qui résultent d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne. Le risque de non-détection de ces anomalies et non-conformités est donc plus élevé.
- Nous acquérons une connaissance du contrôle interne concerné par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne.
- Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées par la direction et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.
- Nous formulons une conclusion sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative due à des événements ou à des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité des FED à poursuivre leurs activités. Si nous concluons à l'existence d'une telle incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes des FED ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis

jusqu'à la date de notre rapport. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire les FED à cesser leurs activités.

- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes annuels (y compris les informations y afférentes), et nous vérifions si ces derniers reflètent fidèlement les opérations et les événements sous-jacents.

XX. Nous informons la direction, entre autres, de l'étendue et du calendrier prévus des travaux d'audit ainsi que de toute constatation d'audit importante, et notamment de toute constatation relative à une faiblesse significative au niveau du contrôle interne.

XXI. Parmi les éléments analysés avec la Commission, nous déterminons lesquels ont revêtu la plus grande importance dans l'audit des comptes des FED et constituent, de ce fait, les éléments clés de l'audit pour la période considérée. Nous les décrivons dans notre rapport, à moins que la loi ou la réglementation s'opposent à la publication d'informations les concernant ou que, ce qui est extrêmement rare, nous estimions devoir nous abstenir de communiquer certaines informations dans notre rapport parce qu'il y a raisonnablement lieu de craindre que les conséquences défavorables de leur divulgation soient supérieures à ses éventuels effets favorables du point de vue de l'intérêt public.

Le 6 juillet 2023

Tony Murphy
Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Informations à l'appui de la déclaration d'assurance

Étendue et approche de l'audit

12 L'*annexe 1.1* de notre rapport annuel 2022 relatif à l'exécution du budget de l'UE présente notre approche et nos méthodes d'audit, qui sont également valables pour l'audit des FED.

13 Nos observations concernant la fiabilité des comptes des FED se fondent sur les états financiers⁶ des 9^e, 10^e et 11^e FED approuvés par la Commission⁷, et parvenus à la Cour le 20 juin 2023, accompagnés de la lettre de déclaration du comptable. Nous avons effectué des tests sur les montants présentés et sur les informations fournies, et évalué les principes comptables appliqués, ainsi que toutes les estimations significatives réalisées par la Commission et la présentation globale des comptes.

14 En ce qui concerne l'audit de la régularité des opérations, nous avons analysé un échantillon de 140 opérations (tous les paiements ont été effectués par l'intermédiaire de la DG INTPA) représentatif de tout l'éventail des dépenses réalisées au titre des FED. Il se composait de 27 opérations liées au fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, de 98 opérations ordonnancées par 20 délégations de l'UE (Bénin, Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Éthiopie, Fidji, Gabon, Sao Tomé-et-Principe, Guinée-Bissau, Haïti, Côte d'Ivoire, Liberia, Madagascar, Malawi, Nigeria, Tanzanie, Gambie, Togo, Ouganda et Zimbabwe) et de 15 opérations approuvées par les services centraux de la Commission. Lorsque nous avons détecté des erreurs au niveau des opérations, nous avons analysé les causes sous-jacentes afin de mettre en évidence les faiblesses potentielles.

15 Pour l'exercice 2022, notre examen a également porté sur:

- a) l'ensemble des contributions des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes, telles que les contributions de cofinancement d'autres pays;

⁶ Article 39 du [règlement \(UE\) 2018/1877](#).

⁷ [Ibidem](#), article 38.

- b) les systèmes utilisés par la DG INTPA et les délégations de l'UE pour: i) les contrôles *ex ante* réalisés par les agents de la Commission et les auditeurs externes (engagés par la Commission ou les bénéficiaires) avant paiement; ii) le suivi et la surveillance, notamment le suivi des audits externes et l'étude sur le *taux d'erreur résiduel (TER)*;
- c) la fiabilité des informations sur la régularité figurant dans le *rapport annuel d'activités (RAA)* de la DG INTPA, la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections financières et recouvrements futurs et leur inclusion dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*;
- d) le suivi de nos recommandations antérieures.

16 Comme cela est indiqué au point **06**, la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général de l'UE et sur les FED sont mis en œuvre par la DG INTPA. Nos observations relatives aux systèmes et à la présentation des informations dans le RAA ne portent pas uniquement sur les FED mais sur l'ensemble du domaine de compétence de cette DG.

Fiabilité des comptes

17 Nous avons constaté que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives.

18 La Commission a annoncé au Conseil la clôture du 8^e FED en octobre 2021. Dans les comptes annuels des FED relatifs à l'exercice 2022, la Commission a indiqué que toutes les activités du 8^e FED avaient été achevées. Cela signifie, entre autres, que l'ensemble des contrats et décisions de financement ont été clôturés dans les comptes du FED et que les ordres de recouvrement restés en suspens ont été transférés au 9^e FED. Toutefois, des informations financières sur le 8^e FED figuraient toujours dans les comptes, et des soldes du 8^e FED n'étaient pas apurés en 2022. La clôture comptable complète du 8^e FED n'a donc pas eu lieu en temps utile.

19 Lors des tests sur les opérations de préfinancement, nous avons constaté que certaines étaient en suspens parfois depuis 12 ans. La Commission n’a pas toujours apuré les préfinancements à intervalle régulier, alors que cela aurait permis d’avoir une image fidèle des montants qui lui étaient réellement remboursables par les bénéficiaires. De même, elle n’a pas procédé à l’apurement des factures (factures reçues et devant être vérifiées et acceptées par la Commission), alors que cela aurait permis d’avoir une image fidèle des montants qu’elle devait réellement aux bénéficiaires. En 2021, nous avons communiqué à la Commission les cas détectés dans notre échantillon. Les mesures qu’elle a prises pour corriger ces problèmes n’ont pas donné les résultats escomptés. En 2022, nous avons encore trouvé des opérations de préfinancement et des factures en suspens depuis longtemps qui n’avaient pas été apurées.

Régularité des opérations

Recettes

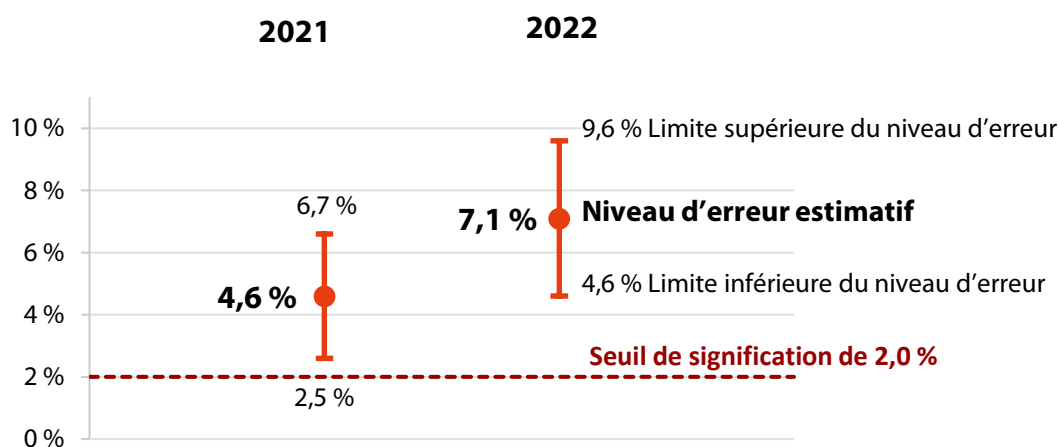
20 Les opérations relatives aux recettes ne se caractérisaient pas par un niveau d’erreur significatif.

Dépenses

21 Sur les 140 opérations examinées, 57 (40,7 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 48 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d’erreur s’élève à 7,1 % (voir [figure 3](#)).

Figure 3 – Résultats des tests sur les opérations

Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



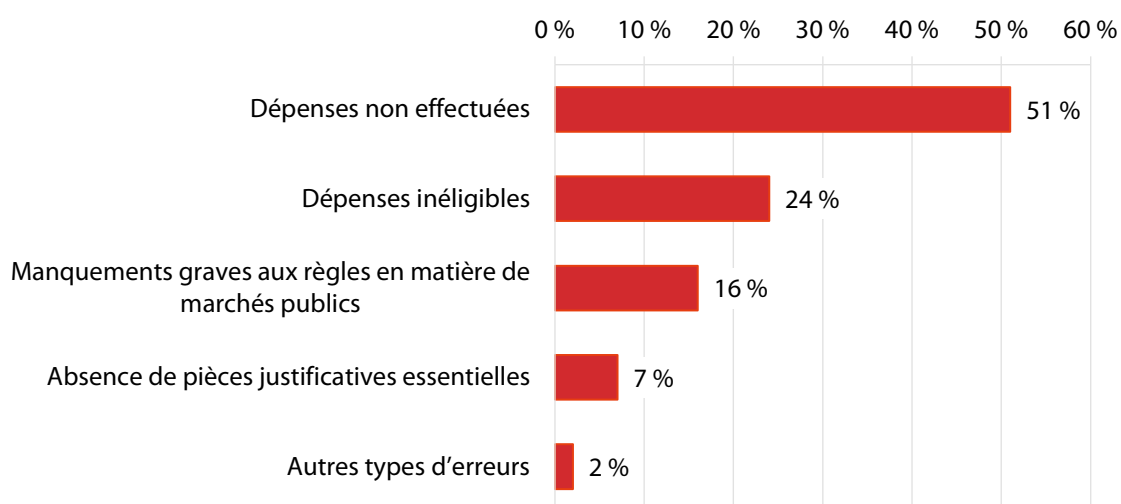
Taille de l'échantillon

2021	2022
140 opérations	140 opérations

Source: Cour des comptes européenne.

22 La [figure 4](#) montre comment se décompose notre *niveau d'erreur estimatif* pour 2022, par type d'erreur.

Figure 4 – Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

23 L'[encadré 2](#) donne des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées, également présentées par type.

Encadré 2

Dépenses non effectuées: défaillance dans les systèmes de contrôle des délégations de l'UE pour l'apurement des préfinancements

Dans une délégation de l'UE où nous nous sommes rendus cette année, nous avons constaté que six des neuf opérations que nous avons contrôlées présentaient le même type d'erreur. La Commission avait apuré les opérations de préfinancement sur la base des dépenses totales déclarées par le bénéficiaire, soit 11 millions d'euros. Nos contrôles ont révélé que les dépenses effectives pour les projets concernés s'élevaient à 3,8 millions d'euros. La différence, soit 7,2 millions d'euros, correspondait notamment à des engagements qui n'avaient pas encore été utilisés. Ces dépenses n'ayant donc pas été effectuées, nous les avons considérées comme non éligibles.

Le fait que nous ayons détecté cette erreur dans deux tiers des opérations que nous avons contrôlées témoigne d'une faiblesse dans le fonctionnement des systèmes de contrôle interne de la délégation pour l'apurement des préfinancements.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) inéligible imputée au projet

La Commission a signé une *convention de contribution* avec une organisation internationale pour une action au Malawi visant à améliorer la nutrition et la santé des élèves. Elle consistait à fournir des repas diversifiés dans les écoles et à améliorer l'hygiène et l'assainissement. Le coût total de l'action s'élevait à 19 millions d'euros, l'UE contribuant à hauteur de 16 millions d'euros.

Pour mener à bien cette action, l'organisation internationale a loué un entrepôt, pour lequel elle a imputé 33 000 euros au projet, dont 4 700 euros de TVA. La TVA déductible n'est pas considérée comme une dépense éligible et n'aurait donc pas dû être imputée au projet.

Manquement grave aux règles en matière de *marchés publics*: décisions injustifiées de l'ordonnateur national

L'ordonnateur national du FED au Bénin a attribué un marché à une société de conseil pour renforcer la participation de la société civile dans le pays. Le marché, d'une valeur de 1,4 million d'euros, était financé à 100 % par l'UE.

L'ordonnateur national a eu recours à un appel d'offres restreint pour attribuer le marché. Quatre soumissionnaires ont atteint l'étape finale de l'évaluation. Le comité d'évaluation a rejeté l'un de ces soumissionnaires au motif qu'il ne répondait pas à une exigence technique figurant dans le dossier d'appel d'offres.

Nous avons constaté que ce rejet était fondé sur une méthode de calcul différente de celle figurant dans le dossier en question. Nous en avons conclu que l'ordonnateur national avait pris une décision injustifiée contrevenant aux règles en matière de marchés publics. Nous avons par ailleurs observé que le comité d'évaluation n'avait pas suffisamment documenté la procédure. Par conséquent, l'opération présentait une erreur quantifiable de 100 %.

Absence de pièces justificatives essentielles

La Commission a signé une convention de délégation avec une organisation internationale pour une action visant à favoriser une croissance durable dans le secteur agricole et à réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition en Gambie.

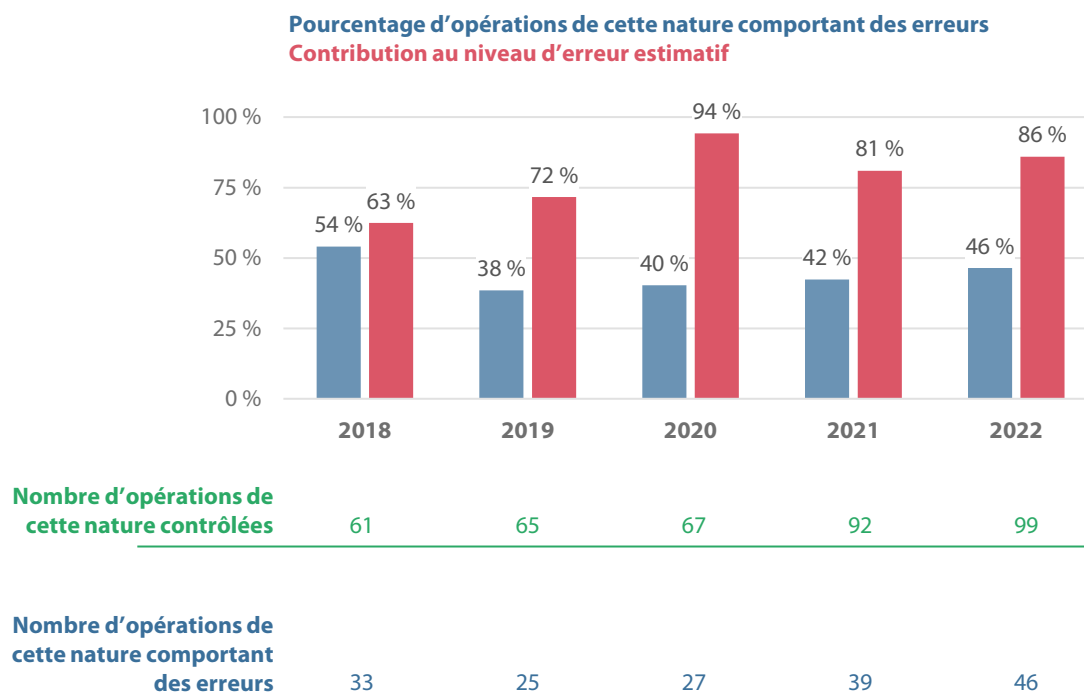
L'un des volets du projet consistait à distribuer des espèces aux écoles pour l'achat de repas. L'organisation internationale n'a pas été en mesure de fournir les pièces justificatives essentielles correspondant au total des dépenses de ce volet, d'un montant de 11 200 euros, telles que des éléments attestant que les familles soutenues étaient éligibles ou que les bénéficiaires finals avaient bien reçu l'aide.

Le projet comportait un autre volet portant sur des activités de formation. Nous n'avons pas reçu les pièces justificatives essentielles concernant des paiements s'élevant à 5 400 euros au total et correspondant notamment aux indemnités journalières de certains participants et aux dépenses de carburant.

Faute de disposer de ces pièces, nous avons considéré qu'un montant total de 16 600 euros pour ces deux volets était inéligible.

24 Comme par le passé, la Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre ont commis davantage d'erreurs dans les opérations liées aux devis-programmes, aux *subventions* et aux *conventions de contribution et de délégation* conclues avec des pays bénéficiaires, des organisations internationales et des agences des États membres que dans celles concernant d'autres formes d'aide (telles que celles couvrant les marchés de travaux, de fournitures et de services). Sur les 99 opérations de cette nature que nous avons examinées, 46 comportaient des *erreurs quantifiables* représentant 86 % du niveau d'erreur estimatif (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Erreurs liées aux devis-programmes, aux subventions et aux conventions de contribution et de délégation entre 2018 et 2022



Source: Cour des comptes européenne.

25 Dans 23 cas d'erreurs quantifiables et cinq cas d'erreurs non quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour pouvoir prévenir, ou détecter et corriger, les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si elle avait fait bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 5,5 points de pourcentage.

26 En outre, 22 opérations comportant des erreurs quantifiables et contribuant à hauteur de 2,3 points de pourcentage au niveau d'erreur estimatif ont fait l'objet d'un audit ou d'une vérification des dépenses. Le système de contrôle de la DG INTPA repose sur des vérifications *ex ante* qui visent à évaluer l'éligibilité des dépenses avant de les accepter. Les informations fournies dans les rapports d'audit et/ou de vérification des dépenses concernant les travaux effectivement réalisés ne nous ont pas permis de déterminer si les erreurs auraient pu être détectées et corrigées grâce à ces contrôles *ex ante*. La sélection des vérifications *ex ante* de la DG INTPA obéit à une approche fondée sur les risques, et celles-ci n'ont donc pas vocation à couvrir l'intégralité des dépenses déclarées. Ces rapports ne sont pas toujours suffisamment détaillés pour que nous puissions déterminer avec certitude si les éléments pour lesquels nous avons relevé des erreurs faisaient partie de leur échantillon.

27 Nous avons repéré deux domaines de dépenses dans lesquels des conditions de paiement particulières permettent de faire en sorte que les opérations soient moins exposées aux erreurs. Il s'agit i) de l'appui budgétaire et ii) des projets financés par plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales selon l'*approche dite «notionnelle»*. En 2022, nous avons contrôlé deux opérations d'appui budgétaire et huit projets gérés par des organisations internationales selon l'approche notionnelle. Davantage de précisions sur l'appui budgétaire et l'approche notionnelle sont fournies au **chapitre 9, points 9.11 et 9.12**, de notre rapport annuel 2022 relatif à l'exécution du budget de l'UE.

28 Comme les années précédentes, certaines organisations internationales ont tardé à nous faire parvenir la documentation requise, retard qui s'est répercuté sur l'exécution de nos travaux. Ces organisations n'ont accordé qu'un accès limité aux documents (par exemple en lecture seule), ce qui a entravé la planification, la mise en œuvre et le contrôle qualité de notre audit. Ces difficultés ont persisté malgré les efforts de la Commission, qui a tenté d'y remédier en entretenant un dialogue permanent avec les organisations internationales concernées.

Rapport annuel d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

29 Comme les années précédentes, la DG INTPA a publié des plans d'action pour remédier aux faiblesses dans la mise en œuvre de son système de contrôle. En 2020 et en 2021, nous avons rendu compte des progrès satisfaisants accomplis en ce qui concerne les plans d'action 2019 et 2020.

30 En avril 2023, l'état d'avancement du plan d'action 2020 était resté le même qu'en 2022: sur sept actions, quatre étaient achevées et trois étaient en cours. La DG INTPA a revu à la hausse le nombre d'actions dans le plan d'action 2021, le faisant passer à huit. Quatre étaient achevées et les quatre autres étaient en cours.

31 Le plan d'action 2022 comporte dix actions. Quatre nouvelles actions ont été ajoutées: i) améliorer le suivi des constatations tirées des rapports de la Cour des comptes européenne et des études sur le taux d'erreur résiduel (TER); ii) renforcer les contrôles lors de l'élaboration de la convention de financement pour les opérations d'appui budgétaire; iii) renforcer les contrôles concernant les bases juridiques avant la signature des contrats; et iv) rappeler aux partenaires de s'acquitter de leur obligation d'informer la Commission lorsqu'ils constatent que des cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion. En avril 2023, une action était achevée, et neuf étaient en cours (voir [annexe II](#)).

Étude 2022 sur le taux d'erreur résiduel (TER)

32 En 2022, la DG INTPA a chargé pour la onzième fois un contractant externe de réaliser son étude sur le TER, dans le but d'estimer le taux des erreurs que tous ses contrôles de gestion en matière de prévention, de détection et de correction n'avaient pas permis de relever dans l'ensemble de son domaine de compétence, et de pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité de ces contrôles. Cette étude constitue un élément important à l'appui de la *déclaration d'assurance* du directeur général et elle vient enrichir les informations sur la régularité concernant l'*action extérieure* fournies dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

33 L'étude sur le TER ne constitue ni une *mission d'assurance* ni un audit; elle est réalisée conformément à la méthodologie et au manuel relatifs au TER fournis par la DG INTPA. Nos précédents rapports annuels sur les FED⁸ ont déjà fait état de limitations inhérentes à ces études, susceptibles de contribuer à la sous-évaluation du TER. Pour l'étude 2022 sur le TER, la DG INTPA a fixé la taille de l'échantillon à 480 opérations, comme les années précédentes (certaines des opérations de l'échantillon ayant une valeur supérieure à l'*intervalle d'échantillonnage*, l'échantillon final compte 407 opérations). Pour la septième année consécutive, le TER global est estimé, au terme de l'étude, à 1,15 %, un chiffre inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé par la Commission.

34 Nous avons examiné la méthode de calcul utilisée pour l'étude 2022 sur le TER et avons constaté que la méthode d'extrapolation des éléments de valeur élevée n'était pas exposée clairement. Par conséquent, le contractant externe n'a pas extrapolé correctement les éléments de valeur élevée (à savoir ceux dont la valeur est supérieure à l'*intervalle d'échantillonnage*) inclus dans l'échantillon. Nous concluons que le TER a été sous-estimé. Nos calculs donnent un TER à 1,35 %.

35 Comme les années précédentes, nous avons notamment constaté que la méthodologie relative au TER permettait au contractant de se fier entièrement aux résultats des contrôles de gestion de la DG INTPA. Nous maintenons que le fait de s'appuyer sur les travaux d'autres auditeurs va à l'encontre de l'objectif d'une étude sur le TER, qui est d'estimer le taux des erreurs que tous les contrôles de gestion pratiqués par la DG INTPA à des fins de prévention, de détection et de correction n'ont pas permis de relever. Lorsque les contrôles antérieurs ont été réalisés dans le cadre de l'*accord-cadre financier et administratif (ACFA)* conclu entre la Commission européenne et les Nations unies, le contractant n'est pas toujours en mesure

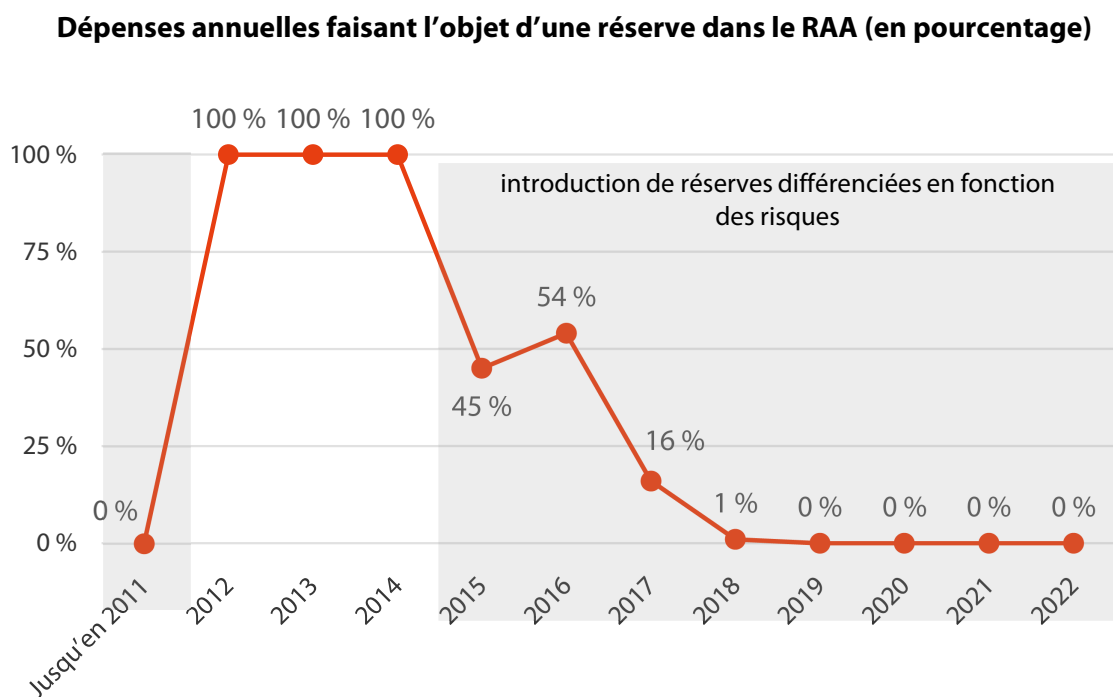
⁸ Rapports annuels sur les FED relatifs à 2017, 2018, 2019 et 2020.

d'effectuer des vérifications de détail supplémentaires, cet accord limitant les droits de contrôle de la Commission.

Examen du rapport annuel d'activités 2022

36 Dans le RAA 2022, la déclaration d'assurance du directeur général ne comporte aucune *réserve*. Depuis 2018, la DG INTPA a considérablement réduit la portée des réserves, c'est-à-dire la part des dépenses qu'elles concernent, qui est passée de 16 % à 1 %, puis à zéro. La [figure 6](#) montre la portée des réserves formulées dans chacun des RAA de 2011 à 2022.

Figure 6 – Réserves formulées dans les RAA de la DG INTPA de 2011 à 2022



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des rapports annuels d'activités de la DG INTPA sur la période 2011-2022.

37 Nous estimons injustifiée l'absence de réserves dans le RAA 2022 et considérons qu'elle est due en partie aux limitations de l'étude sur le TER. Nos conclusions sur cette étude concernent également les estimations des montants à risque effectuées sur cette base. En raison de l'extrapolation incorrecte des éléments de valeur élevée (voir point [34](#)), le taux d'erreur pour les dépenses liées à la *gestion indirecte* avec des organisations tierces a dépassé le *seuil de signification* de 2 %. La Commission aurait donc dû formuler une réserve pour cette catégorie de dépenses, qui représente 42,7 % des dépenses concernées de la DG INTPA.

38 La DG INTPA estime que le montant global à risque au moment du paiement s'élève à 83,3 millions d'euros (soit 1,4 % des dépenses de 2022) et le montant global à risque au moment de la clôture, à 71,7 millions d'euros⁹. Sur le montant à risque au moment du paiement, elle estime, en s'appuyant sur des données historiques, que 11,6 millions d'euros (19 %) feront l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réalisera dans les années à venir (ce dernier montant est appelé «*capacité de correction*»). Si nous appliquons le TER de 1,35 % qui résulte de notre calcul, nous parvenons à un montant global à risque au moment du paiement de 95,5 millions d'euros et à un montant global à risque au moment de la clôture de 83,9 millions d'euros. Comme les années précédentes, la DG INTPA a procédé à des vérifications ciblées des ordres de recouvrement afin de corriger les écarts constatés. Nous avons examiné le calcul de la capacité de correction pour 2022. Après avoir réalisé des tests sur 64,5 % (en valeur) de la population totale des recouvrements, nous avons repéré un cas dans lequel la Commission avait mal enregistré un *ordre de recouvrement* dans son système informatique.

⁹ RAA 2022 de la DG INTPA, p. 36.

Conclusion et recommandations

Conclusion

39 Notre audit montre que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2022 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, leur situation financière, ainsi que le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie et la variation de l'actif net pour cet exercice, conformément aux dispositions du *règlement financier* applicable aux FED ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable.

40 Notre audit montre que, pour l'exercice clos le 31 décembre 2022:

- a) les recettes des FED ne présentent pas un niveau d'erreur significatif;
- b) le niveau d'erreur est significatif pour les opérations de paiement des FED (voir points **21** à **26**). Nous estimons que le niveau d'erreur s'établit à 7,1 % sur la base des tests que nous avons effectués sur les opérations.

Recommandations

41 L'*annexe III* présente les constatations résultant de notre examen de suivi des deux recommandations formulées dans notre rapport annuel 2019 relatif aux FED. La Commission a intégralement mis en œuvre l'une de ces recommandations, tandis que l'autre n'a pas été mise en œuvre du tout.

42 Nous avons également examiné les trois recommandations formulées dans notre rapport annuel 2020 relatif aux FED (voir *annexe III*). La Commission a intégralement mis en œuvre l'une d'entre elles, tandis qu'une autre a été mise en œuvre à certains égards et que la troisième ne l'a pas été du tout.

43 Nous estimons que la recommandation n° 3, qui invitait la DG INTPA à prévoir l'obligation, pour le contractant chargé de l'étude sur le TER, de signaler à la Commission toute fraude présumée au détriment du budget de l'UE a été mise en œuvre. La méthodologie relative au TER de la DG INTPA comporte une nouvelle procédure que le contractant doit suivre pour signaler les cas de fraude présumée ainsi que d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels présumés.

44 Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2022, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 1 – Vérifier que les soldes comptables des FED clôturés sont apurés en temps utile

Vérifier que tous les soldes comptables des FED clôturés sont apurés et que les informations figurant dans les comptes annuels sont mises à jour en temps utile.

Quand? Avant l'élaboration des comptes pour l'exercice 2023.

Recommandation n° 2 – Vérifier que les préfinancements et les factures sont apurés en temps utile dans les comptes annuels

Vérifier que les préfinancements et les factures sont apurés en temps utile.

Quand? D'ici fin 2024.

Recommandation n° 3 – Prendre des mesures pour améliorer les systèmes de contrôle des délégations de l'UE pour l'apurement des préfinancements

Prendre des mesures appropriées pour améliorer les systèmes de contrôle des délégations de l'UE de manière que les montants encore inutilisés mais déclarés comme des coûts supportés soient repérés avant que les paiements soient effectués ou les dépenses, apurées.

Quand? D'ici fin 2024.

Recommandation n° 4 – Rappeler l'obligation de respecter les règles en matière de TVA et procéder à des contrôles appropriés

Rappeler aux bénéficiaires de projets de l'UE qu'ils doivent respecter les conditions contractuelles relatives à l'éligibilité de la TVA, et effectuer les contrôles nécessaires pour s'assurer que la TVA déductible n'est pas imputée aux projets.

Quand? D'ici fin 2024.

Recommandation n° 5 – Renforcer les contrôles *ex ante* avant d'accepter les dépenses

Prendre en considération toutes les informations techniques et financières disponibles pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses.

Quand? D'ici fin 2024.

Recommandation n° 6 – Améliorer la méthodologie relative au TER et vérifier sa bonne application

Améliorer la méthodologie utilisée pour l'étude sur le TER afin que les éléments de valeur élevée soient extrapolés correctement, et vérifier que le contractant l'applique comme il se doit.

Quand? D'ici fin 2024.

Évaluation des indicateurs de performance des projets dans le cadre de nos visites d'audit

45 Cette année, dans le cadre de nos visites d'audit, nous avons évalué les résultats des indicateurs de *performance* pour les projets achevés ou sur le point de l'être. Notre objectif était d'aller au-delà de la régularité des opérations en formulant des observations sur des aspects liés à la performance. Notre évaluation a comporté, sans s'y limiter, un examen des indicateurs de *réalisation* et de résultat, ainsi que des résultats des projets.

46 Nos contrôles ont permis de mettre en évidence des situations où les fonds ont été utilisés de manière efficace et ont contribué à la réalisation des objectifs des projets. Nous avons également relevé des cas dans lesquels les fonds de l'UE ont été dépensés de manière moins efficiente, les biens achetés n'étant pas utilisés aux fins prévues, et des cas dans lesquels les objectifs et les valeurs cibles visés en matière de performance n'ont pas été atteints (voir [encadré 3](#)).

Encadré 3

Exemples d'observations relatives à la performance

a) Mise en œuvre réussie d'un projet

La Commission a signé une convention de subvention pour un montant de 2 millions d'euros avec une entreprise pour un projet visant à favoriser une gouvernance participative et responsable au Zimbabwe en vue de faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que les droits de l'enfant. Notre visite d'audit a confirmé que le projet avait contribué à améliorer sensiblement les capacités des organisations de la société civile (OSC), en leur permettant de participer au dialogue politique. Cela a notamment permis d'amener le Zimbabwe à inscrire la prévention des mariages d'enfants parmi les priorités nationales. Grâce à la pugnacité des OSC, la loi sur les mariages, qui s'attaque au problème des mariages d'enfants, a pu être adoptée.

b) Utilisation inefficace d'équipements achetés

La Commission a signé une convention de contribution avec une organisation internationale pour un projet visant à soutenir l'enseignement professionnel en Côte d'Ivoire pour un montant de 17 millions d'euros. Lors de notre visite d'audit, nous avons constaté que l'une des écoles bénéficiaires n'utilisait pas une partie du matériel de laboratoire acheté dans le cadre de la convention. Certains articles étaient stockés, encore dans leur emballage, tandis que d'autres n'ont pas pu être localisés dans l'école pendant notre visite.

Cela montre que certains équipements achetés dans le cadre de la convention étaient inutiles ou n'ont pas été utilisés aux fins prévues.

c) Incapacité à atteindre les résultats escomptés du projet en raison d'objectifs trop ambitieux

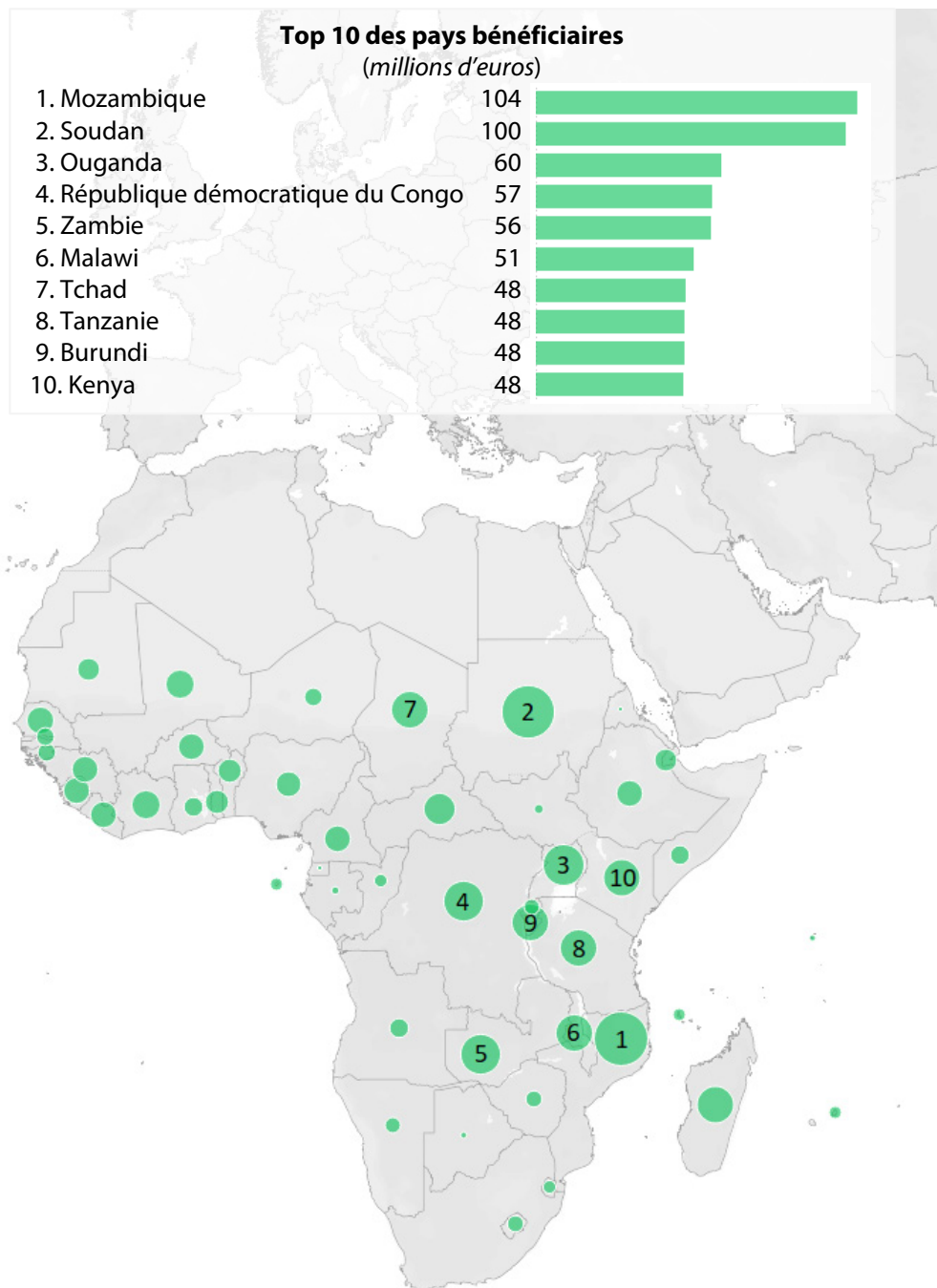
La Commission a signé un contrat d'un montant de 2,8 millions d'euros avec une société de conseil dans le cadre d'un devis-programme pour un projet visant à promouvoir le développement durable et la réduction de la pauvreté à Madagascar. Ces objectifs devaient être atteints en renforçant la compétitivité des entreprises malgaches bénéficiaires aux niveaux national et international.

Notre visite d'audit a confirmé que le projet n'avait pas débouché sur certaines des réalisations escomptées, notamment en n'atteignant pas les valeurs cibles fixées pour le nombre d'entreprises à certifier ou de nouveaux marchés à développer. Cela s'explique notamment par le caractère trop ambitieux des valeurs cibles fixées compte tenu de la durée et du budget du projet, ainsi que par les retards dans la mise en œuvre de certaines activités.

Annexes

Annexe I – Paiements effectués au titre des FED en 2022, par grande région

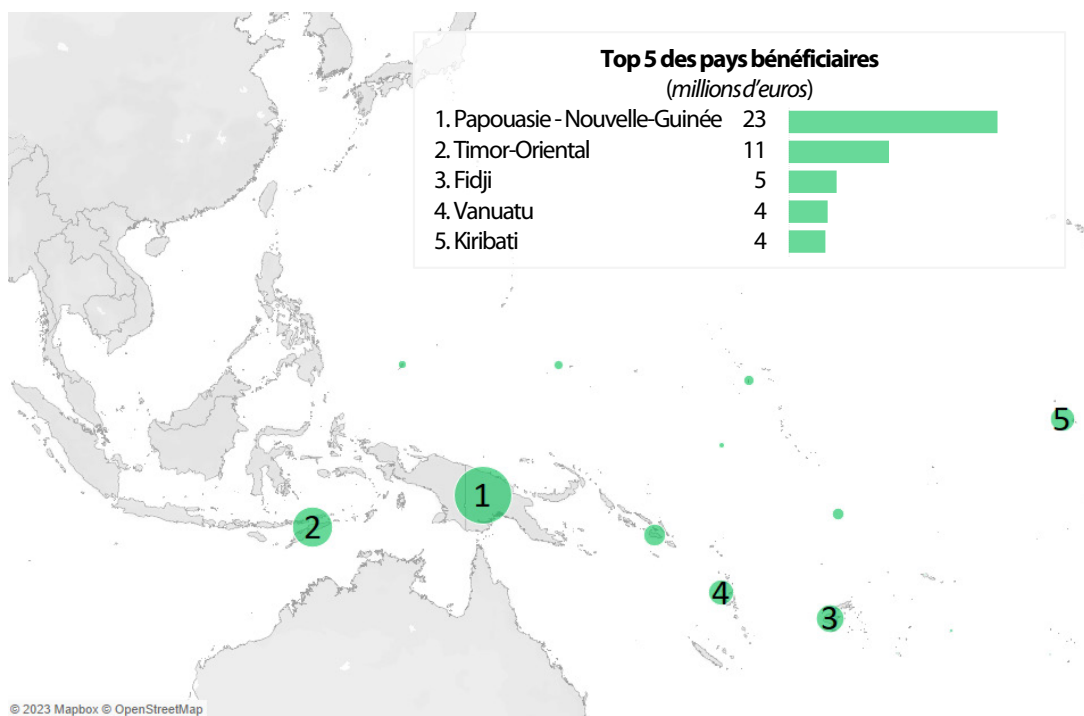
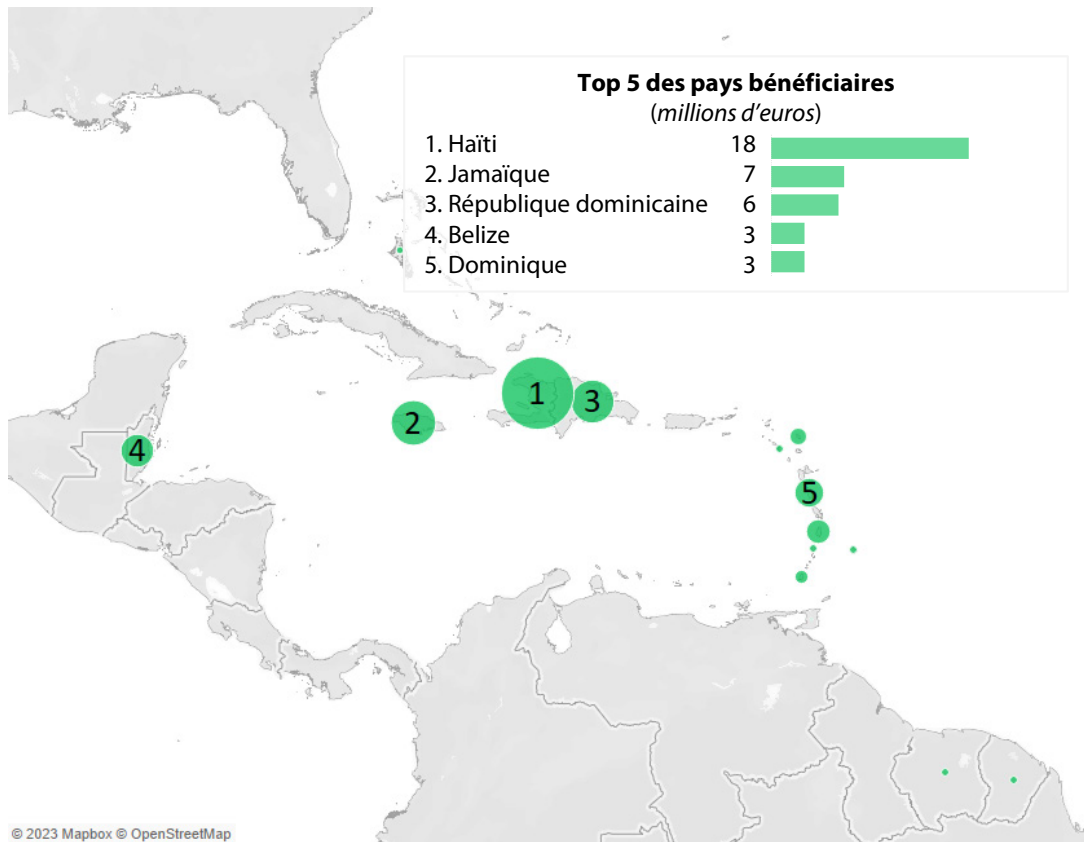
Paiements au titre des Fonds européens de développement – Afrique



© 2023 Mapbox © OpenStreetMap

Source: Créé par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Paielements au titre des Fonds européens de développement – Caraïbes et Pacifique



Source: Créé par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).





Annexe II – État d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action



Plan d'action 2020			
A.1	Simplifier et clarifier les procédures et les conditions contractuelles applicables aux subventions.	●	En cours
A.2	Rester attentif aux erreurs fréquentes dans la gestion financière et documentaire concernant l'exécution des conventions de subvention.	●	Mise en œuvre
B.1	Poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations internationales en vue de réduire durablement les erreurs.	●	Mise en œuvre
C.1	Clarifier les financements fondés sur les résultats et promouvoir leur utilisation.	●	En cours
C.2	Améliorer la méthodologie et le manuel utilisés pour l'étude sur le TER (nouvelle action reposant sur l'action D.4 du plan d'action 2019).	●	Mise en œuvre
C.3	Réduire l'apurement excessif des préfinancements (nouvelle action).	●	En cours
C.4	Procéder à une évaluation de l'utilisation du cahier des charges pour les vérifications de dépenses (nouvelle action).	●	Mise en œuvre
Plan d'action 2021			
A.1	Simplifier et clarifier les procédures et les conditions contractuelles applicables aux subventions.	●	En cours
B.1	Poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations internationales en vue de réduire durablement les erreurs.	●	Mise en œuvre
B.2	Tenir compte des observations à haut risque formulées par le SAI à l'issue de son audit de l'évaluation des actions extérieures sur la base des piliers (nouvelle action).	●	Mise en œuvre
C.1	Clarifier les financements fondés sur les résultats et promouvoir leur utilisation.	●	En cours
C.2	Améliorer la méthodologie et le manuel utilisés pour l'étude sur le TER.	●	Mise en œuvre
C.3	Remédier aux faiblesses liées à l'apurement excessif des préfinancements.	●	En cours
C.4	Procéder à une évaluation de l'utilisation du cahier des charges pour les vérifications de dépenses.	●	Mise en œuvre
C.5	Échanger des informations sur les erreurs fréquentes avec les parties prenantes concernées (nouvelle action).	●	En cours




Plan d'action 2022			
A.1	Simplifier et clarifier les procédures et les conditions contractuelles applicables aux subventions.	●	En cours
B.1	Poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations internationales en vue de réduire durablement les erreurs.	●	Mise en œuvre
C.1	Clarifier les financements fondés sur les résultats et promouvoir leur utilisation.	●	En cours
C.2	Remédier aux faiblesses liées à l'apurement excessif des préfinancements.	●	En cours
C.3	Renforcer le cahier des charges pour les vérifications de dépenses (prolongement de l'action C.4 du plan d'action 2021).	●	En cours
C.4	Échanger des informations sur les erreurs fréquentes avec les parties prenantes concernées (prolongement de l'action C.5 du plan d'action 2021).	●	En cours
C.5	Améliorer le suivi des constatations tirées des rapports de la Cour des comptes européenne et des études sur le TER (nouvelle action).	●	En cours
C.6	Renforcer les contrôles lors de l'élaboration de la convention de financement pour les opérations d'appui budgétaire (nouvelle action).	●	En cours
C.7	Renforcer les contrôles concernant les bases juridiques avant la signature des contrats (nouvelle action).	●	En cours
C.8	Rappeler aux partenaires de s'acquitter de leur obligation d'informer la Commission lorsqu'ils constatent que des cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion (nouvelle action).	●	En cours

Source: Plans d'action 2020, 2021 et 2022 de la Commission.

Annexe III – Suivi des recommandations

Degré de mise en œuvre:  intégralement  à pratiquement tous égards  à certains égards  non mise en œuvre

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2019	Recommandation n° 1: Continuer à améliorer la méthodologie et le manuel utilisés pour l'étude sur le TER de manière à tenir compte des problèmes que nous avons mis au jour dans le présent rapport, afin d'augmenter la fiabilité du taux d'erreur communiqué dans l'étude. Quand? D'ici fin 2021.		La Commission a poursuivi la mise à jour des règles relatives au TER, mais la plupart des observations formulées lors de nos précédents examens (par exemple, celui de l'étude de 2021 sur le TER) restent valables.
	Recommandation n° 2: Émettre des réserves pour tous les domaines présentant un niveau de risque élevé, quels que soient leur part du total des dépenses et leur impact financier. Quand? Avant que le RAA 2020 ne soit publié.		

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	Recommandation n° 1: Prendre des mesures pour que les organisations internationales offrent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité – pas seulement en lecture seule – aux documents nécessaires à l’accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE. Quand? D’ici fin 2021.		La Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales au sujet de notre accès aux documents. Des organisations des Nations unies telles que le Fonds des Nations unies pour l’enfance (UNICEF), l’Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) continuent d’offrir un accès en lecture seule aux pièces justificatives.
	Recommandation n° 2: Émettre des réserves pour tous les domaines présentant un niveau de risque élevé, quels que soient leur part du total des dépenses et leur impact financier. Quand? Avant que le RAA 2021 ne soit publié.		
	Recommandation n° 3: Prévoir l’obligation, pour le contractant chargé de l’étude sur le TER, de signaler à la Commission toute fraude présumée au détriment du budget de l’UE, détectée lors des travaux qu’il réalise dans le cadre de l’étude. Quand? D’ici fin 2022.		

Source: Cour des comptes européenne.

**Réponses de la Commission
européenne au rapport annuel
sur les activités relevant des neuvième,
dixième et onzième Fonds européens
de développement (FED) relatif
à l'exercice 2022**

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DES NEUVIÈME, DIXIÈME ET ONZIÈME FED RELATIF À L'EXERCICE 2022

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission accueille favorablement le rapport de la Cour sur les Fonds européens de développement (FED). Elle tient à souligner que l'exécution des FED s'effectue dans des environnements à risque, complexes et qui évoluent de plus en plus rapidement. Cette exécution se caractérise par la diversité:

- en matière de dispersion géographique, puisqu'elle concerne de nombreuses délégations de l'UE (DUE) réparties dans le monde,
- en matière d'entités et de pays partenaires qui en sont chargés, allant des petites ONG locales aux organisations internationales, et qui ont des capacités de gestion et de contrôle diverses, et
- en matière de méthodes d'octroi de l'aide, qui comprennent les projets traditionnels, l'appui budgétaire, les programmes d'appui aux politiques sectorielles, les contributions aux instruments mondiaux, les financements mixtes, les garanties budgétaires, et d'autres modalités d'application de l'aide. En outre, le déploiement d'agents auprès des délégations dans les pays en difficulté pose problème, et une pénurie de profils spécialisés est observée tant dans les délégations de l'UE qu'au siège.

La Commission estime que, dans ce contexte difficile, un scénario exempt d'erreurs est peu probable et ne présenterait pas un bon rapport coût/efficacité. Elle prend cependant toutes les mesures nécessaires pour garantir l'exécution intégrale et efficace du FED conformément au cadre juridique et financier existant. La Commission continue d'adapter et d'affiner ses procédures afin de réduire encore le risque d'erreurs, en tenant compte notamment des résultats de la déclaration d'assurance de la Cour. Le plan d'action adopté chaque année par les services de la Commission comprend, entre autres, des mesures visant à réduire les erreurs, telles que la simplification des procédures, la mise à jour des orientations et l'organisation de formations et de campagnes de sensibilisation à l'intention de son personnel et de ses partenaires. Pour donner suite aux recommandations relatives au FED émises par la Cour des comptes pour 2022, la Commission prendra des mesures supplémentaires afin de renforcer son système de contrôle interne lorsqu'elle le jugera approprié, compte tenu également du rapport coût/efficacité.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Fiabilité des comptes

La Commission européenne confirme que toutes les activités du 8^e FED ont été achevées en 2021. Toutefois, certains soldes apparaissent encore dans les comptes du 8^e FED. La Commission apurera les comptes concernés en temps utile pour la préparation des comptes 2023.

En ce qui concerne l'ancienneté des factures et des préfinancements en suspens, qui n'ont pas été apurés pendant une période pouvant aller jusqu'à 12 ans ([point 19](#)), la Commission fait observer que la majorité de ces anciens préfinancements sont liés à des litiges.

Afin de réduire le nombre d'anciens préfinancements en suspens et de pallier l'ancienneté des factures, la Commission a déjà mis en place des contrôles annuels. En outre, elle a recours à un tableau de bord du portefeuille qui permet à ses agents:

- de surveiller l'ancienneté des préfinancements au moyen d'un indicateur spécifique¹,
- de suivre les factures suspendues depuis plus d'un an. Toutes les factures échues de longue date sont signalées dans le tableau de bord, de sorte que l'ordonnateur peut les identifier et prendre des mesures.

La Commission continuera à suivre de près ces opérations en suspens et publiera d'autres instructions internes pour réduire leur nombre.

2. Régularité des opérations

Dépenses

En ce qui concerne la ventilation des erreurs ([point 22](#)), la Commission fait observer qu'en 2022, environ 50 % des erreurs totales sont imputables à un **apurement excessif**, c'est-à-dire à une pratique selon laquelle des dépenses non effectuées sont inscrites dans les comptes en tant que dépenses effectuées. La Commission estime que ces erreurs sont temporaires puisqu'elles cesseront d'exister après les apurements finaux. La Commission a pris plusieurs mesures, et a notamment demandé à ses partenaires de revoir leurs modèles de rapport afin de faciliter l'identification des dépenses effectuées, et elle intensifiera ses efforts en ce sens. Elle espère enregistrer des résultats positifs dans les années à venir.

Les erreurs dans les **procédures de passation** de marchés représentent environ 15 % de l'ensemble des erreurs. Elles peuvent être imputables à l'absence d'un document important ou à une erreur lors de l'évaluation. Toutefois, les erreurs de ce type ne signifient pas nécessairement que les projets concernés n'ont pas été menés à bien ou qu'il existe des motifs juridiques de recouvrer les fonds.

Un autre type d'erreur, que la Commission a également contesté dans de précédents rapports annuels et qui est inclus dans les dépenses inéligibles de la figure 4, concerne les **7 % de coûts**

1. Indicateur I08 — Réduction des anciens préfinancements.

indirects des sous-bénéficiaires qui sont déclarés comme des coûts directs pour les partenaires chargés de la mise en œuvre. La Commission estime que cela est conforme au règlement financier. Elle est d'avis que le partenaire chargé de la mise en œuvre et les sous-bénéficiaires peuvent chacun prétendre à un maximum de 7 % des coûts indirects/de la rémunération.

Enfin, la Commission fait observer que l'une des délégations de l'UE était à l'origine d'environ 30 % de l'erreur totale. Des mesures correctives sont actuellement prises pour remédier aux faiblesses du contrôle interne dans cette délégation.

En ce qui concerne les rapports d'audit et/ou de vérification visés au point 26, la Commission souligne qu'elle met régulièrement à jour le cahier des charges des vérifications de dépenses afin d'en améliorer l'efficacité et la pertinence. Par exemple, les rapports d'audit et/ou de vérification doivent désormais comprendre la liste des opérations soumises à un audit et/ou à une vérification et recenser celles qui sont incluses dans l'échantillon. Cette révision vise à améliorer l'exhaustivité et la clarté des rapports.

Réponse à l'encadré 2

Dépenses non effectuées: défaillance dans les systèmes de contrôle des délégations de l'UE pour l'apurement des préfinancements

La Commission reconnaît l'erreur; une série de mesures correctives visant à améliorer les systèmes de contrôle des délégations de l'UE, comprenant la formation des agents et une mission de supervision, ont déjà été décidées au siège et ont commencé à être mises en œuvre.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) inéligible imputée au projet / Absence de pièces justificatives essentielles

La Commission assure le suivi avec l'organisation internationale concernée et prendra les mesures correctives appropriées.

Manquement grave aux règles en matière de marchés publics: décisions injustifiées de l'ordonnateur national

La Commission estime que l'évaluation de la procédure de passation des marchés publics aurait pu être mieux documentée. Elle souligne que le comité d'évaluation a fait usage de son pouvoir discrétionnaire pour appliquer une méthode de calcul appropriée pour vérifier le respect de l'exigence technique.

Rapport annuel d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

La direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) continue de prendre des mesures pour remédier, le cas échéant, à tous les problèmes de contrôle. Bien que la DG INTPA adopte chaque année un nouveau plan d'action relatif au contrôle interne, chaque nouveau plan se fonde sur l'évaluation du plan d'action précédent, sur les constatations de la Cour des comptes et du service d'audit interne de la Commission, ainsi que sur une évaluation des risques sous-jacents. Par conséquent, les plans d'action prévoient également, dans la plupart des cas, des actions liées à des domaines ayant fait l'objet de réserves dans les rapports annuels d'activités précédents.

La mise en œuvre de l'actuel plan d'action 2022 visant à remédier aux faiblesses décelées en matière de contrôle et aux risques élevés est en bonne voie. La date butoir de la plupart des actions (six) est fixée à fin 2023 ou plus tard. La DG INTPA évaluera la mise en œuvre du plan

d'action 2022 à l'automne 2023, en tenant compte, entre autres, des conclusions de la Cour des comptes dans son rapport annuel 2022 sur le FED.

Étude sur le TER

L'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) constitue un élément important sur lequel le directeur général fonde la déclaration d'assurance, mais elle n'est pas la seule source d'assurance. La DG INTPA dispose d'un cadre de contrôle interne et d'une stratégie de contrôle globaux couvrant l'intégralité du cycle de mise en œuvre. Tous les éléments du cadre de contrôle sont des éléments constitutifs de son assurance dont il est rendu compte dans son rapport annuel d'activités. Ce dernier constitue la base des informations sur la régularité figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

En ce qui concerne le point 34, la Commission estime que le contractant externe a procédé à l'extrapolation des éléments de valeur élevée conformément à la méthodologie des études sur le TER. Par conséquent, elle considère que le TER (1,15 %) n'a pas été sous-estimé.

S'agissant du point de vue selon lequel le fait de s'appuyer sur les travaux d'autres auditeurs va à l'encontre de l'objectif d'une étude sur le TER (point 35), la Commission, à la suite d'observations antérieures sur une confiance présumée excessive accordée à ces travaux, a modifié les documents régissant les études sur le TER. La Commission exige à présent que les cas de recours total ou partiel aux travaux de contrôle antérieurs soient contrôlés à la lumière des moyennes historiques, qui ne doivent pas être dépassées de manière substantielle sans un raisonnement détaillé.

Examen du rapport annuel d'activités (RAA) 2022

La Cour des comptes estime que l'absence de réserves dans le RAA 2022 est injustifiée et qu'elle est due en partie aux limitations de l'étude sur le TER, mais aussi à l'extrapolation incorrecte des erreurs. La Commission, conformément à l'explication donnée ci-dessus en réponse au point 34, considère que l'absence de réserves est justifiée. Elle résulte de la mise en œuvre correcte de la méthodologie relative au TER et des instructions de ses services centraux, selon lesquelles une réserve, autre que pour des raisons de réputation, doit être émise lorsque le taux d'erreur résiduel pour le segment de dépenses correspondant est supérieur au seuil de signification de 2 %.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations de l'année précédente

En ce qui concerne la recommandation n° 1 du rapport annuel 2019 de la Cour des comptes relatif au FED, qui porte sur l'amélioration de la méthodologie et du manuel utilisés pour l'étude sur le TER, la Commission a mis à jour le manuel et la méthodologie de l'étude sur le TER en janvier 2022, donnant suite, le cas échéant, aux recommandations de la Cour des comptes, sans modifier la nature de l'étude. Par conséquent, la Commission estime avoir mis en œuvre dans la mesure du possible les recommandations de la Cour des comptes.

Pour ce qui est de la recommandation n° 2 des rapports annuels 2019 et 2020 de la Cour des comptes relatifs au FED portant sur l'émission de réserves pour tous les domaines présentant un niveau de risque élevé, la Commission n'a pas accepté ces recommandations pour les raisons indiquées dans les réponses publiées parallèlement au rapport de la Cour. Depuis l'exercice 2019,

une règle de minimis pour l'émission des réserves dans les RAA a été introduite au niveau institutionnel, qui est applicable à tous les rapports annuels d'activités dans l'ensemble de la Commission. Son objectif est de concentrer le nombre de réserves sur les seules réserves importantes, tout en maintenant la transparence dans les rapports de gestion, étant donné que les cas pour lesquels la règle de minimis est appliquée sont dûment mentionnés dans le RAA. En conséquence, les recommandations ont été rejetées.

En ce qui concerne la recommandation n° 1 du rapport annuel 2020 de la Cour des comptes relatif au FED, qui vise à garantir à la Cour un accès en temps utile, illimité et complet aux documents des organisations internationales, la Commission a intensifié la communication avec ces dernières sur la question de l'accès de la Cour aux documents. Elle collabore activement avec les organisations internationales concernées dont les opérations ont contribué au taux d'erreur, à la fois par des solutions pratiques et par un dialogue de haut niveau. La Commission dispose également d'un point de contact permanent qui assure une liaison immédiate avec les organisations internationales concernées chaque fois que la Cour des comptes porte un problème à son attention, afin d'accélérer la présentation des documents.

La question de l'accès de la Cour aux documents a été examinée lors des récentes réunions du groupe de travail de l'accord-cadre financier et administratif (ACFA) entre l'UE et l'ONU et des réunions bilatérales entre la Commission et ses partenaires. Elle est également systématiquement incluse dans le dialogue régulier avec les organisations des Nations unies. La Commission a en outre facilité les discussions techniques entre les Nations unies et la Cour des comptes en vue d'assurer une compréhension mutuelle des contraintes auxquelles sont confrontées toutes les parties et de définir des mesures concrètes et pratiques permettant de garantir un accès aisé aux documents. Les formations conjointes avec le personnel des Nations unies ont repris en 2023, et la Commission a également convenu avec les Nations unies de constituer des groupes techniques conjoints afin d'examiner régulièrement les questions d'audit et de contrôle. Toutefois, le fait de fournir un accès à leurs documents autre qu'en «lecture seule» va à l'encontre des règles internes des organisations des Nations unies. La Commission continuera à se mobiliser pour trouver des solutions pratiques et à long terme à ces questions.

Recommandation n° 1 — Vérifier que les soldes comptables des FED clôturés sont apurés en temps utile

Vérifier que tous les soldes comptables des FED clôturés sont apurés et que les informations figurant dans les comptes annuels sont mises à jour en temps utile.

(Quand? En temps utile pour la préparation des comptes 2023)

La Commission **accepte** cette recommandation et mettra en œuvre les mesures nécessaires.

Recommandation n° 2 — Vérifier que les préfinancements et les factures sont apurés en temps utile dans les comptes annuels

Vérifier que les préfinancements et les factures sont apurés en temps utile.

(Quand? D'ici fin 2024)

La Commission **accepte** cette recommandation et continuera à suivre de près ces opérations en suspens. Outre les contrôles existants, la Commission publiera de nouvelles instructions internes et rappellera la nécessité d'apurer les préfinancements et les factures en temps utile.

Recommandation n° 3 — Prendre des mesures pour améliorer les systèmes de contrôle des délégations de l'UE pour l'apurement des préfinancements

Prendre des mesures appropriées pour améliorer les systèmes de contrôle des délégations de l'UE de manière que les montants encore inutilisés mais déclarés comme des coûts supportés soient repérés avant que les paiements soient effectués ou les dépenses, apurées.

(Quand? D'ici fin 2024)

La Commission **accepte** cette recommandation et considère qu'elle est partiellement mise en œuvre. Plusieurs mesures ont déjà été prises, telles que la création d'une nouvelle liste de contrôle, l'élaboration d'orientations supplémentaires et l'organisation de séminaires de formation pour ses agents, afin de les sensibiliser à cette erreur comptable récurrente et de la prévenir.

Recommandation n° 4 — Rappeler l'obligation de respecter les règles en matière de TVA et procéder à des contrôles appropriés

Rappeler aux bénéficiaires de projets de l'UE qu'ils doivent respecter les conditions contractuelles relatives à l'éligibilité à la TVA, et effectuer les contrôles nécessaires pour s'assurer que la TVA déductible n'est pas imputée aux projets.

(Quand? D'ici fin 2024)

La Commission **accepte** la recommandation et rappellera cette obligation aux bénéficiaires de projets de l'UE.

Recommandation n° 5 — Renforcer les contrôles *ex ante* avant d'accepter les dépenses

Prendre en considération toutes les informations techniques et financières disponibles pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses.

(Quand? D'ici fin 2024)

La Commission **accepte** cette recommandation et continuera à sensibiliser ses agents à la mise en œuvre correcte du cadre contractuel et des procédures pertinentes en ce qui concerne la prise en compte des informations techniques et financières disponibles avant l'acceptation des dépenses. Parallèlement, la Commission renforcera l'analyse des constatations récurrentes afin de prévenir, de détecter et de corriger les erreurs.

Recommandation n° 6 — Améliorer la méthodologie relative au TER et vérifier sa bonne application

Améliorer la méthodologie utilisée pour l'étude sur le TER afin que les éléments de valeur élevée soient extrapolés correctement, et vérifier que le contractant l'applique comme il se doit.

(Quand? D'ici fin 2024)

La Commission **n'accepte pas** cette recommandation. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier la méthodologie utilisée pour l'étude sur le TER en ce qui concerne l'extrapolation des éléments de valeur élevée.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.





Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.



Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Chapitre 3:

- Figure 3.1:
Cette figure a été conçue à l'aide d'icônes provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.
- Annexes 3.1, 3.2 et 3.3:
Ces tableaux contiennent des icônes (, ,  et ) provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Chapitre 6:

- Figure 6.2:
Cette figure a été conçue à l'aide d'icônes provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.
- Figure 6.3:
Cette figure contient des icônes ( et ) provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

- Figure 6.5:



Les roues dentées ont été modifiées par la Cour des comptes européenne, © **By Ramziia** – stock.adobe.com.

Chapitre 7:

- Encadrés 7.1 et 7.2:
Cour des comptes européenne, avec l'autorisation de l'[AGEA](#), tous droits réservés.
- Encadré 7.3:
Photo satellite appartenant à l'[AGEA](#) et modifiée par celle-ci – © [CGR SpA](#) (Compagnia Generale Riprese aeree), tous droits réservés.

Chapitre 9:

- Annexe 9.1:
Créée par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © [Mapbox](#) et © [OpenStreetMap](#) sous licence [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Chapitre 11:

- Figure 11.1:
Cette figure a été conçue à l'aide d'icônes provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.
- Figure 11.5:

Ces figures contiennent des icônes (,  et ) provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

- Figure 11.5:



Les roues dentées ont été modifiées par la Cour des comptes européenne, © **By Ramziia** – stock.adobe.com.

FED:

Annexes I et II:

Créées par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © [Mapbox](#) et © [OpenStreetMap](#) sous licence [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

Notre rapport annuel présente notre opinion sur la fiabilité des comptes annuels de l'UE et sur la conformité des opérations sous-jacentes concernant les recettes et les dépenses avec la réglementation applicable. Il contient également notre analyse de la gestion budgétaire et financière ainsi que des aspects liés à la performance du budget de l'UE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne