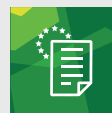


Rapport spécial

La Commission européenne et le recouvrement des dépenses irrégulières

Le potentiel des systèmes en place est sous-exploité



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

| | Points |
|---|---------|
| Synthèse | I - VII |
| Introduction | 01 - 18 |
| Recouvrement des dépenses irrégulières auprès des destinataires de fonds de l'UE | 01 - 06 |
| Systèmes d'enregistrement des dépenses irrégulières et des montants à recouvrer | 07 - 09 |
| Rôles et responsabilités | 10 - 14 |
| Commission, autorités nationales et partenaires chargés de la mise en œuvre | 10 - 12 |
| Office européen de lutte antifraude – OLAF | 13 |
| Parquet européen | 14 |
| Informations publiées sur les dépenses irrégulières et les recouvrements | 15 - 18 |
| Étendue et approche de l'audit | 19 - 24 |
| Observations | 25 - 72 |
| La Commission enregistre les dépenses irrégulières dans le cadre de la gestion directe et indirecte de manière précise et rapide, mais le processus de recouvrement est long | 25 - 49 |
| La Commission enregistre les dépenses irrégulières de manière précise et rapide | 25 - 28 |
| La Commission n'examine pas les dépenses irrégulières potentiellement systémiques de la même manière selon qu'elles relèvent des actions extérieures ou des politiques internes | 29 - 31 |
| Le recouvrement des dépenses irrégulières dans le cadre de la gestion directe et indirecte est long | 32 - 46 |
| La longueur du processus de recouvrement et les problèmes de solvabilité des débiteurs ont une incidence sur les renoncements | 47 - 49 |

| | |
|---|----------------|
| La Commission effectue un suivi des systèmes mis en place par les États membres pour l'enregistrement et le recouvrement des dépenses irrégulières relevant de la gestion partagée, lorsque ces dépenses ont une incidence sur le budget de l'UE | 50 - 63 |
| La Commission effectue un suivi des systèmes de recouvrement des États membres relatifs aux fonds agricoles, étant donné que les recouvrements affectent le budget de l'UE | 51 - 57 |
| Dans le domaine de la cohésion, la Commission n'effectue pas de suivi des systèmes de recouvrement des États membres parce que les dépenses irrégulières sont retirées et n'affectent pas le budget de l'UE | 58 - 63 |
| Les données que la Commission publie sur les dépenses irrégulières ne sont pas toujours complètes et cohérentes | 64 - 72 |
| Les données publiées sur les dépenses irrégulières et les mesures correctrices ne sont pas toujours complètes | 65 - 68 |
| Les données relatives aux recouvrements ne sont pas toujours cohérentes | 69 - 72 |
| Conclusion et recommandations | 73 - 79 |

Annexes

Annexe I – Systèmes de détection, d'enregistrement et de déclaration des dépenses irrégulières, et mesures correctrices pour les programmes de l'UE sélectionnés

Annexe II – Systèmes de la Commission européenne visant à détecter les dépenses irrégulières et à mettre en œuvre des mesures correctrices pour la gestion directe et indirecte

Annexe III – Systèmes des États membres visant à détecter les dépenses irrégulières et à mettre en œuvre des mesures correctrices pour la gestion partagée

Annexe IV – Taux de recouvrement des dépenses irrégulières pour les directions générales de la Commission sélectionnées

Annexe V – Recouvrements auprès des bénéficiaires dans le cadre du Fonds européen agricole de garantie pour les cas détectés depuis 2007

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I Le recouvrement des dépenses irrégulières auprès des bénéficiaires de fonds européens est un élément essentiel des systèmes de contrôle interne de l'UE, en ce qu'il devrait permettre de protéger les intérêts financiers de l'Union et dissuader les destinataires d'entreprendre des activités irrégulières dans le futur. La Commission a relevé 14 milliards d'euros de dépenses irrégulières pour la période 2014-2022.

II Notre audit avait pour objectif d'évaluer l'efficacité des systèmes de la Commission visant à assurer la gestion et le suivi des dépenses irrégulières exposées par les bénéficiaires de fonds de l'UE. Les responsabilités de la Commission à cet égard varient en fonction du mode de gestion et du domaine d'action du budget de l'UE. Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission délègue aux États membres la responsabilité de l'enregistrement et du recouvrement des dépenses irrégulières, mais reste responsable en dernier ressort. Par ce rapport, nous souhaitons contribuer à renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE et à mettre en place des systèmes efficaces permettant de recouvrer les dépenses irrégulières auprès des destinataires des fonds de l'Union européenne.

III Nous sommes parvenus à la conclusion que les systèmes de la Commission visant à assurer la gestion et le suivi des dépenses irrégulières effectuées par les bénéficiaires de fonds de l'UE sont partiellement efficaces.

IV Dans le cadre de la gestion directe et indirecte, la Commission veille à l'enregistrement précis et rapide des dépenses irrégulières, mais leur recouvrement prend trop de temps. Concernant les dépenses irrégulières potentiellement systémiques, la Commission n'effectue pas le même suivi selon qu'il s'agisse d'actions extérieures ou de politiques internes. Les créances annulées concernaient généralement des débiteurs financièrement fragiles ou situés dans des pays où la Commission n'était pas en mesure de faire exécuter les recouvrements par l'intermédiaire des tribunaux locaux.

V Dans le cadre de la gestion partagée, l'enregistrement et le recouvrement des dépenses irrégulières relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres, et la Commission effectue un suivi de leurs systèmes dans le domaine de l'agriculture. Nous avons observé que les taux de recouvrement au niveau des bénéficiaires pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) étaient généralement inférieurs à ceux observés dans le cadre de la gestion directe et indirecte et qu'ils ne s'étaient pas améliorés depuis 2006. Par ailleurs, les taux de recouvrement et d'annulation de créances varient considérablement d'un État membre à l'autre. En outre, l'incitation introduite par la Commission en 2006 pour permettre aux États membres de recouvrer les créances plus rapidement n'a pas été reconduite dans la PAC 2023-2027. Dans ces circonstances, le suivi de la Commission pourrait ne pas suffire, à lui seul, à garantir l'efficacité des systèmes de recouvrement des États membres. Dans le domaine de la cohésion, le budget de l'UE est protégé par le fait que les États membres retirent les montants irréguliers des dépenses certifiées. La Commission n'effectue pas de suivi de la mesure dans laquelle les États membres recouvrent auprès des bénéficiaires les dépenses irrégulières retirées. Le recouvrement des montants irréguliers est un outil essentiel pour dissuader les bénéficiaires de commettre de nouvelles irrégularités et réduire au minimum les risques pour la réputation de l'UE.

VI En outre, l'utilité des informations fournies par la Commission sur les dépenses irrégulières et les mesures correctrices ultérieures est limitée, car elles ne sont pas toujours complètes ni présentées de manière cohérente.

VII Nous recommandons à la Commission:

- d'examiner l'impact financier des irrégularités systémiques dans le domaine des actions extérieures;
- d'améliorer la planification des travaux d'audit dans le domaine des actions extérieures pour réduire le temps nécessaire à la constatation des dépenses irrégulières;
- d'évaluer le besoin d'incitations supplémentaires à l'intention des États membres afin d'améliorer les taux de recouvrement des dépenses irrégulières dans le domaine de l'agriculture;
- de fournir des informations exhaustives sur les dépenses irrégulières constatées et les mesures correctrices prises en conséquence.

Introduction

Recouvrement des dépenses irrégulières auprès des destinataires de fonds de l'UE

01 En vertu de l'article 325, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'UE partage avec les États membres la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'Union contre la fraude et autres irrégularités. Une «irrégularité» désigne toute violation d'une disposition contractuelle ou d'un règlement de l'UE résultant d'un acte ou d'une omission qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'UE¹. Lorsqu'une irrégularité a une incidence sur des dépenses inscrites au budget de l'UE, on parle de dépense irrégulière.

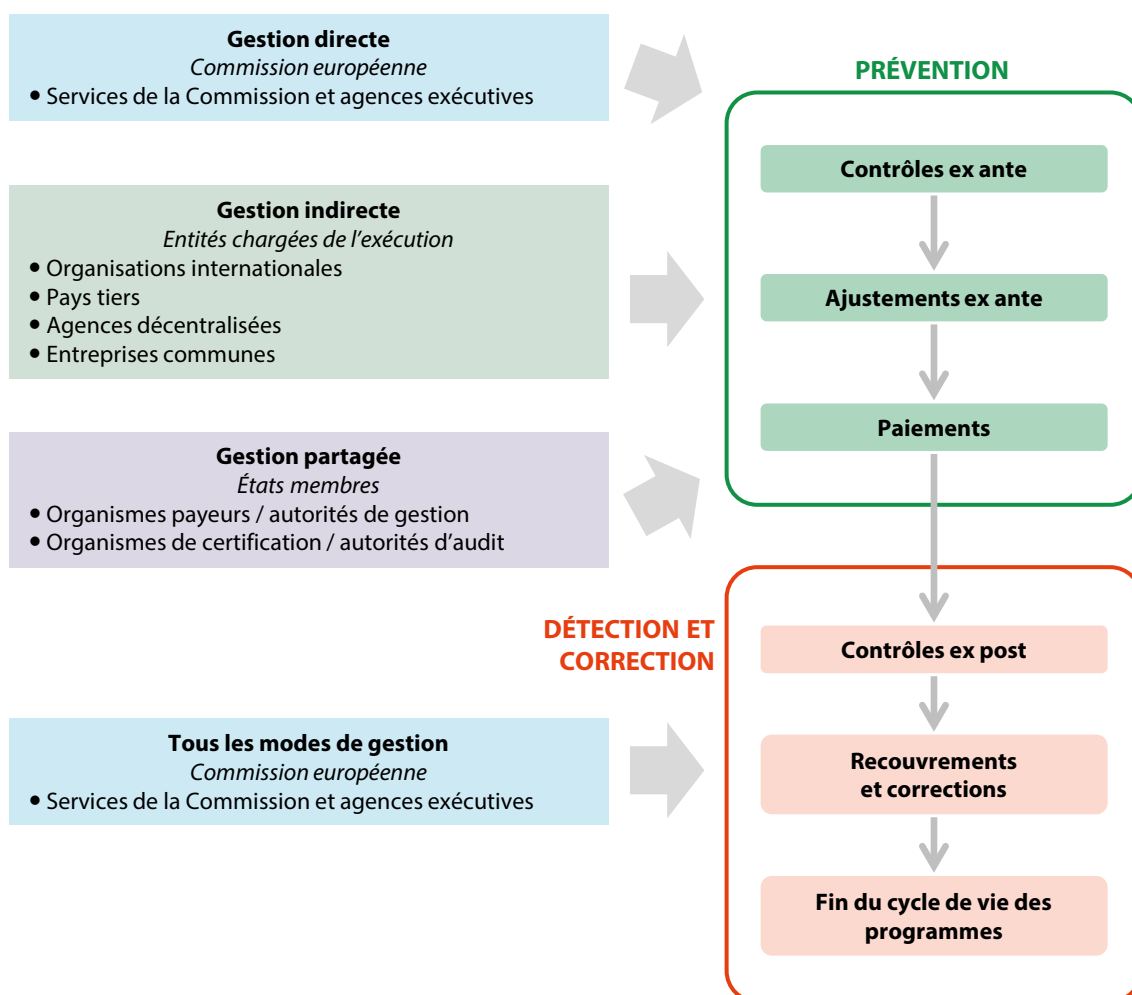
02 La Commission et les États membres doivent mettre en place des contrôles internes afin de protéger le budget de l'UE contre les dépenses irrégulières². Ils effectuent des contrôles ex ante avant l'ordonnancement et le paiement des opérations financières afin d'éviter l'acceptation de dépenses irrégulières, ainsi que des contrôles ex post après l'ordonnancement et le paiement des opérations afin de détecter et de corriger les dépenses irrégulières en cas d'échec des mesures de prévention³. La *figure 1* illustre le cycle de contrôle pluriannuel de la Commission pour la prévention, la détection et la correction des dépenses irrégulières.

¹ Article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

² Règlement financier, articles 36 et 63.

³ Ibidem, articles 63 et 202.

Figure 1 – Le cycle de contrôle pluriannuel de la Commission pour la prévention, la détection et la correction des dépenses irrégulières



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel 2022 sur la gestion et la performance du budget de l'UE, volume II, annexe 2, p. 51.

03 Lorsque les contrôles ex post permettent de détecter des dépenses irrégulières, deux mesures principales sont prévues pour protéger les intérêts financiers de l'UE:

- le recouvrement direct auprès du bénéficiaire ayant commis l'irrégularité⁴;
- l'imposition d'une correction financière à l'État membre qui a financé les dépenses irrégulières afin de compenser ces dernières⁵.

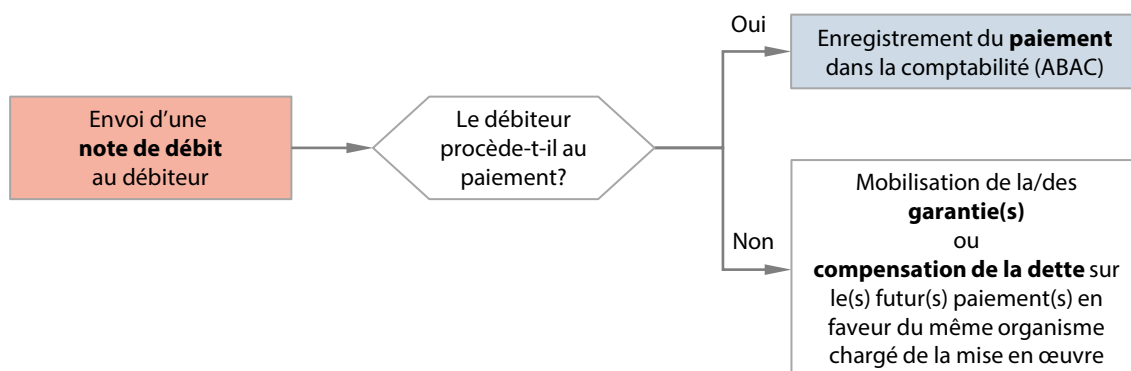
⁴ Ibidem, articles 63, paragraphe 2, et 202, paragraphe 2.

⁵ Ibidem, article 101, paragraphe 8.

04 Aux fins de l’audit objet du présent rapport, on entend par «recouvrement» une mesure visant à protéger les intérêts financiers de l’UE en demandant le remboursement de tout ou partie des montants versés à une organisation chargée de la mise en œuvre ou au bénéficiaire d’un projet ou programme soutenu par l’UE qui n’a pas respecté les exigences de financement de l’UE. Les organismes chargés de la mise en œuvre sont des bénéficiaires de fonds de l’UE qui fournissent des biens et/ou des services à des destinataires finals et sont tenus pour responsables s’ils ne remplissent pas les conditions de leurs contrats ou accords.

05 Les organisations qui sont responsables de la gestion du programme ou projet financé par l’UE (la Commission dans le cadre de la gestion directe, les organisations partenaires ou autres autorités à l’intérieur ou à l’extérieur de l’UE dans le cadre de la gestion indirecte, et les autorités nationales dans le cadre de la gestion partagée) peuvent procéder au recouvrement des montants dus de deux manières, comme le montre la *figure 2*.

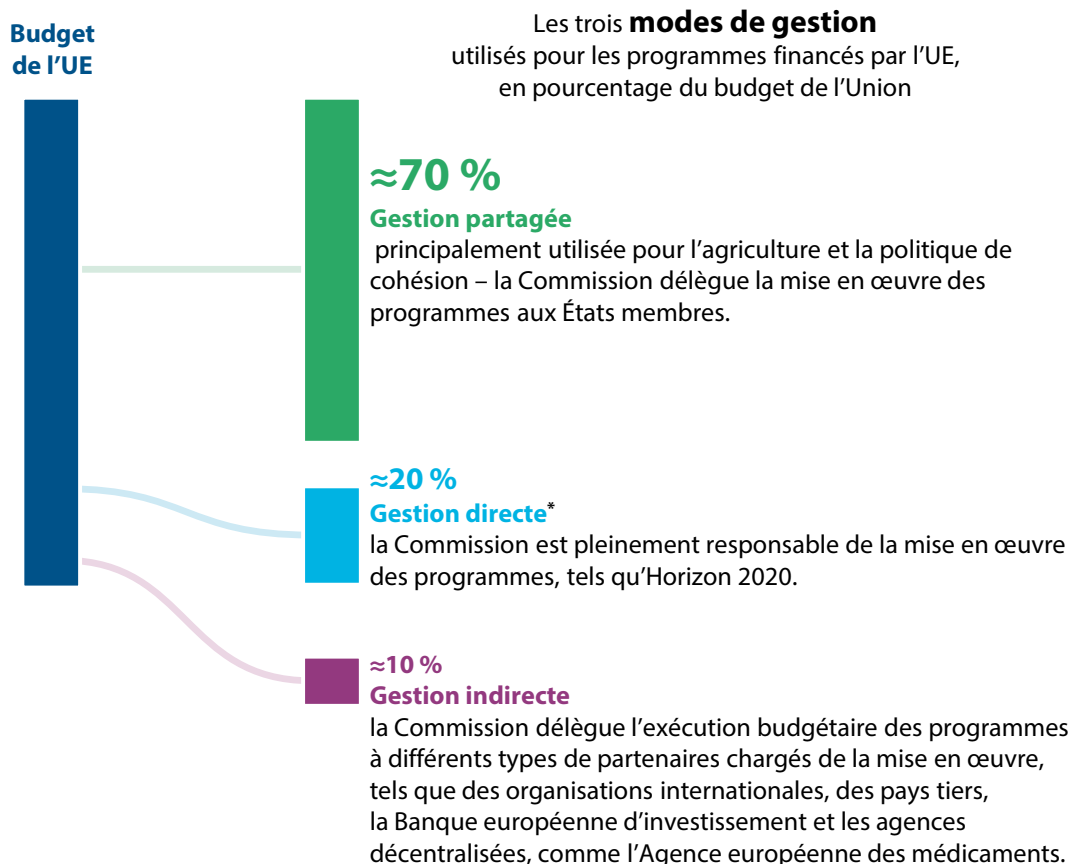
Figure 2 – Recouvrement des montants dus



Source: Cour des comptes européenne.

06 Les procédures de recouvrement des dépenses irrégulières auprès des bénéficiaires dépendent du type de gestion et du domaine d’action du budget de l’UE. Une explication plus détaillée des procédures de contrôle et de recouvrement pour chaque grand domaine d’action figure aux *annexes I à III*. Les trois types de gestion utilisés pour les programmes financés par l’UE sont détaillés à la *figure 3*.

Figure 3 – Modes de gestion



* La gestion directe exclut la facilité pour la reprise et la résilience.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 62 du [règlement financier](#) et du site https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_fr.

Systèmes d'enregistrement des dépenses irrégulières et des montants à recouvrer

07 Dans le cadre de la gestion directe et indirecte, la Commission enregistre les dépenses irrégulières qu'elle détecte ou qui lui sont signalées dans des bases de données locales de gestion des audits. Il s'agit notamment du module d'audit pour les actions extérieures et de l'outil AUDEX pour les directions générales (DG) concernées par la recherche dans le domaine des politiques internes.

08 Après avoir déterminé l'impact des dépenses irrégulières, la Commission utilise la fonctionnalité «Contexte du recouvrement» dans son système comptable ABAC pour enregistrer tous les montants à recouvrer. Cette fonctionnalité s'applique principalement aux domaines d'action en gestion directe et indirecte car, dans le cadre de la gestion partagée, ce sont les États membres qui sont chargés de procéder aux recouvrements auprès des bénéficiaires, de les enregistrer dans leur grand livre des débiteurs et, le cas échéant, de communiquer régulièrement les données à la Commission.

09 En vertu du droit de l'Union, les États membres et les pays candidats à l'adhésion à l'UE doivent utiliser le système de gestion des irrégularités, géré par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) au nom de la Commission, pour enregistrer les cas de dépenses irrégulières (y compris les cas de fraude présumée et établie) qu'ils ont détectés et qui concernent des fonds de l'UE d'un montant supérieur à 10 000 euros⁶. Le but est d'analyser les risques et non d'effectuer un suivi des recouvrements.

Rôles et responsabilités

Commission, autorités nationales et partenaires chargés de la mise en œuvre

10 Dans le cadre de la gestion directe, les DG de la Commission responsables de la gestion des subventions ou des programmes financés par l'UE sont chargés d'effectuer des contrôles et de recouvrer les dépenses irrégulières détectées. La DG BUDG fournit des orientations et un soutien tout au long du processus de recouvrement.

11 Dans le cadre de la gestion indirecte, les partenaires chargés de la mise en œuvre devraient assurer un niveau de protection des fonds de l'UE équivalent à celui que la Commission assure dans le cadre de la gestion directe. Ils sont responsables de la réalisation des contrôles et du recouvrement des dépenses irrégulières auprès des bénéficiaires. Si la Commission détecte des dépenses irrégulières lors de la vérification des rapports financiers qui lui sont présentés, elle demande aux partenaires chargés de la mise en œuvre de rembourser les fonds de l'UE concernés. Le cas échéant, les partenaires chargés de la mise en œuvre demandent aux bénéficiaires finals de leur reverser ces fonds.

⁶ Les actes juridiques qui fixent les modalités relatives au signalement des dépenses irrégulières et à l'utilisation du système de gestion des irrégularités sont énumérés sur la [page internet de l'OLAF](#).

12 Dans le cadre de la gestion partagée, l'enregistrement et le recouvrement des dépenses irrégulières relèvent de la responsabilité des États membres, la Commission restant responsable en dernier ressort de l'assurance relative aux systèmes mis en place par ceux-ci pour la gestion des fonds. Les contrôles et le recouvrement des dépenses irrégulières directement auprès des bénéficiaires relèvent en premier lieu de la responsabilité des autorités des États membres. Chaque année, ils présentent à la Commission les résultats de leurs contrôles de l'utilisation des fonds de l'UE. La Commission effectue des audits pour évaluer l'efficacité des systèmes des États membres et peut imposer des corrections financières si elle détecte des faiblesses susceptibles d'avoir un impact sur le budget de l'UE.

Office européen de lutte antifraude – OLAF

13 L'OLAF enquête sur les cas présumés de dépenses irrégulières, dues à une fraude ou non, et transmet ensuite ses rapports d'enquête aux institutions de l'UE ou aux autorités des États membres concernées. Il peut également formuler des recommandations relatives aux mesures disciplinaires, administratives ou financières à prendre ou aux poursuites à engager. Dans ses recommandations financières, l'OLAF invite les autorités européennes ou nationales compétentes à recouvrer les fonds de l'UE affectés par des dépenses irrégulières, qu'elles soient de nature frauduleuse ou non.

Parquet européen

14 Établi en 2017, le Parquet européen est un organe de l'UE indépendant et investi du pouvoir de rechercher, poursuivre et traduire en justice les auteurs d'infractions pénales contre le budget de l'Union, telles que la fraude, la corruption ou la fraude transfrontière grave en matière de TVA, conformément à la directive PIF et au [règlement \(UE\) 2017/1939 du Conseil](#). Il a entamé ses travaux en juin 2021. Conformément à l'[accord de coopération](#) signé par la Commission et le Parquet européen, lorsque le Parquet européen ouvre une enquête sur la base d'informations soumises par la Commission, il en informe cette dernière et lui fournit suffisamment d'informations pour lui permettre de prendre des mesures correctrices, telles que le recouvrement des fonds indûment versés.

Informations publiées sur les dépenses irrégulières et les recouvrements

15 Les documents publiés par la Commission qui contiennent des informations sur les dépenses irrégulières, les mesures correctrices et les recouvrements de dépenses irrégulières sont présentés à la *figure 4*.

Figure 4 – Documents publiés par la Commission concernant les dépenses irrégulières et les recouvrements



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des RAA, de l'AMPR et du rapport PIF publiés par la Commission.

16 La section 5.4 de l'annexe 5 de l'AMPR 2022 fournit les chiffres relatifs aux recouvrements, auprès des bénéficiaires, des dépenses irrégulières qui ont été détectées et remboursées ou qui doivent être remboursées au budget de l'UE (voir [tableau 1](#)).

Tableau 1 – AMPR: informations sur les ordres de recouvrement émis pour des dépenses irrégulières en 2021 et 2022 (en millions d'euros)

| Rubrique du CFP | Recouvrements 2021 | Recouvrements 2022 |
|--|--------------------|--------------------|
| Marché unique, innovation et numérique | 19 | 27 |
| Cohésion, résilience et valeurs | Sans objet (*) | Sans objet (*) |
| Ressources naturelles et environnement | 191 *, ** | 220 *, ** |
| Migration et gestion des frontières | 1 * | 1 * |
| Sécurité et défense | 0 | 0 |
| Voisinage et le monde | 21 | 16 |
| Administration publique européenne | 0 | 1 |

* Exclut les corrections appliquées aux États membres par la Commission. Pour la cohésion, les dépenses directement retirées par les États membres sont communiquées dans le RAA et l'AMPR.

** Ce montant a été remboursé au budget de l'UE en plus des 118 millions d'euros (244 millions en 2021) qui ont été réutilisés par les États membres.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des mesures préventives et correctrices figurant à la section 5.4 des AMPR 2022 et 2021.

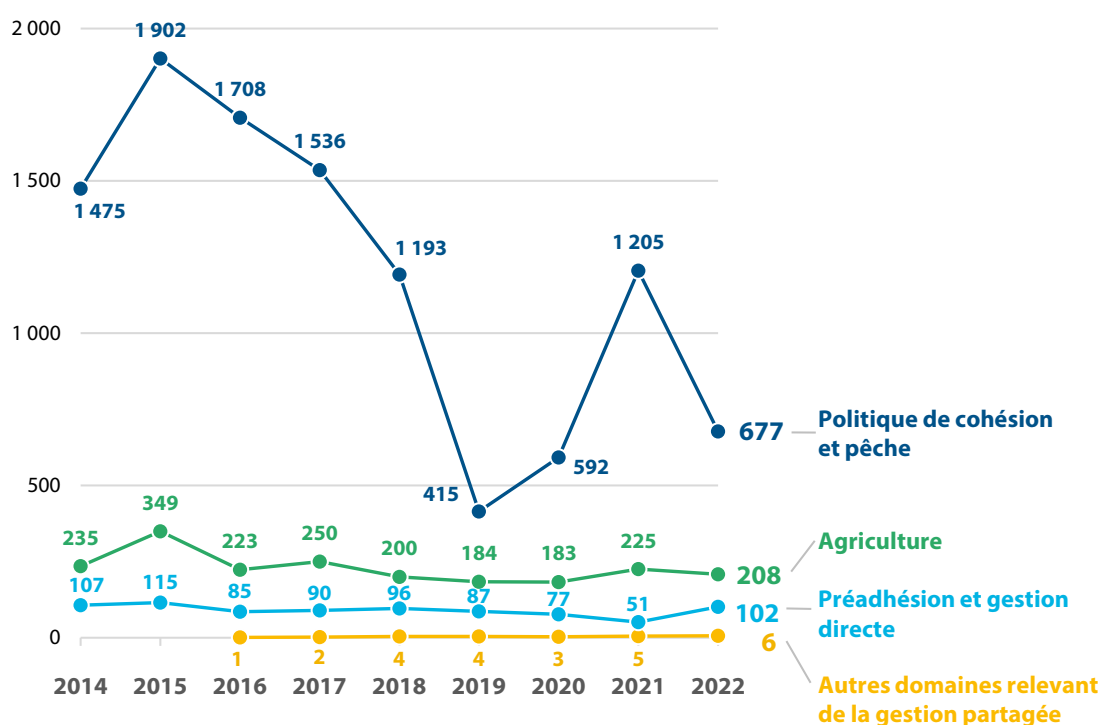
17 La Commission fournit également, dans le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR), un résumé des montants auxquels chaque DG a renoncé⁷. En 2023, la Commission a indiqué qu'en 2022, elle avait renoncé à des créances s'élevant à un total de 40 millions d'euros⁸ (contre 31 millions d'euros en 2021). Les chiffres concernent les renoncements à tous types de créances, et pas seulement les recouvrements de dépenses irrégulières.

⁷ Conformément aux dispositions de l'article 101, paragraphe 5, du [règlement financier](#).

⁸ [Rapport annuel 2022 sur la gestion et la performance](#), Annexe 9.

18 Le montant total des dépenses irrégulières (dues à une fraude ou non) concernant le budget de l'UE pour la période 2014-2022 signalées dans les rapports PIF s'élevait à 14 milliards d'euros. Ce montant comprend 10,7 milliards d'euros pour la politique de cohésion et la pêche, dans le cadre de laquelle les États membres doivent retirer les dépenses irrégulières dès qu'elles sont détectées, afin qu'elles n'affectent pas le budget de l'UE. La *figure 5* montre la répartition des dépenses irrégulières par domaine d'action et par année.

Figure 5 – Dépenses irrégulières déclarées pour la période 2014 à 2022 (en millions d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par l'OLAF.

Étendue et approche de l'audit

19 L'objectif de cet audit était d'évaluer l'efficacité des systèmes de la Commission visant à assurer la gestion du recouvrement des dépenses irrégulières exposées par les bénéficiaires de fonds de l'UE. Nous avons couvert les programmes de l'UE de la période 2014-2021 présentant les recouvrements les plus importants et relevant de la gestion directe, indirecte ou partagée dans les domaines des politiques internes, des actions extérieures, ainsi que de la politique de cohésion et de l'agriculture.

20 Pour ce qui est de la gestion directe et indirecte, dans le cadre desquelles il incombe à la Commission de détecter et d'enregistrer les dépenses irrégulières, puis de recouvrer les fonds, nous avons évalué l'efficacité des systèmes de la Commission, ce qui était l'axe directeur de notre audit. Concernant la gestion partagée, les règlements confient aux États membres la responsabilité de recouvrer les fonds dépensés de manière irrégulière, mais, pour ce qui est de l'assurance, la Commission reste responsable en dernier ressort. Étant donné que notre audit s'est concentré sur la Commission, nous avons évalué si, dans ce type de gestion, le suivi qu'elle assurait garantissait l'efficacité des systèmes des États membres. Pour tous les modes de gestion, nous avons également évalué si la Commission faisait rapport de manière appropriée sur les dépenses irrégulières et les recouvrements dans les principaux documents de reddition des comptes qu'elle publie.

21 Les travaux d'audit ont concerné la DG BUDG et les DG pour lesquelles les recouvrements figurant dans leurs RAA 2021 respectifs étaient les plus importants (les DG CNECT et RTD pour les politiques internes, et les DG INTPA et NEAR pour les actions extérieures) ainsi que les DG chefs de file pour les programmes qui font l'objet d'une gestion partagée (les DG REGIO et EMPL pour la politique de cohésion, et la DG AGRI pour l'agriculture).

22 L'audit ne portait pas sur:

- o les recouvrements de fonds inutilisés – dont la grande majorité concerne des préfinancements (qui ne sont pas des dépenses), ces fonds étant recouverts non pas en raison de dépenses irrégulières mais parce que, précisément, ils ne sont pas utilisés;
- o les corrections financières que la Commission applique aux États membres dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion, ou les retraits effectués par les autorités des États membres, parce que nous avons abordé cette question dans de précédents rapports spéciaux⁹;
- o les systèmes mis en place par les États membres pour recouvrer les dépenses irrégulières effectuées dans le cadre des programmes de cohésion et de développement rural, étant donné que nous nous sommes concentrés sur les vérifications de la Commission visant à contrôler l'efficacité des systèmes de recouvrement des États membres;
- o la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), parce que nous avons déjà publié un rapport spécial sur la conception des systèmes de la Commission visant à protéger les intérêts financiers de l'UE¹⁰ et que nous prévoyons de publier en 2024 un rapport spécial sur les systèmes de contrôle mis en place par les États membres pour la FRR.

⁹ Rapports spéciaux 08/2011, 04/2017 et 14/2022.

¹⁰ Rapport spécial 07/2023.

23 Pour cet audit, nous avons réuni des éléments probants provenant de diverses sources, notamment:

- o un examen des systèmes utilisés pour détecter et enregistrer les dépenses irrégulières, puis les recouvrer auprès des bénéficiaires;
- o une analyse des données provenant de la base de données de gestion ABAC de la Commission concernant les recouvrements effectués, en cours et annulés entre 2014 et 2022, afin de comparer les performances de la Commission dans différents domaines;
- o un examen du suivi réalisé concernant un échantillon de 144 rapports d’audit et de vérification des rapports financiers sur les dépenses financées par l’UE (échantillon constitué en tenant compte de l’importance des montants contrôlés et comprenant différents types de contrôles), un échantillon de 75 ordres de recouvrement sur les 858 qui étaient ouverts à la fin de 2021 (compte tenu de l’ancienneté et de l’importance des montants) et un échantillon de 52 renonciations relatives à des ordres de recouvrement sur les 113 émises en 2021 (compte tenu de l’importance des montants), pour les quatre DG sélectionnées pour les modes de gestion directe et indirecte. Dans la mesure du possible, des cas mis au jour par l’OLAF et par la Cour ont été inclus dans l’échantillon;
- o un examen des informations publiées par la Commission sur les dépenses irrégulières et les recouvrements en 2022 et 2023 (points **15** à **18**), y compris des rapprochements avec les sources de données utilisées, l’objectif étant d’évaluer si les informations étaient complètes et cohérentes.

24 Par ce rapport, nous souhaitons contribuer à renforcer la protection des intérêts financiers de l’Union et à mettre en place des systèmes efficaces permettant de recouvrer les dépenses irrégulières auprès des bénéficiaires de fonds de l’UE.

Observations

La Commission enregistre les dépenses irrégulières dans le cadre de la gestion directe et indirecte de manière précise et rapide, mais le processus de recouvrement est long

La Commission enregistre les dépenses irrégulières de manière précise et rapide

25 Nous attendons des systèmes de la Commission mis en place pour la gestion directe et indirecte qu'ils garantissent un enregistrement correct et en temps utile des dépenses irrégulières dans les bases de données de gestion concernées afin que des mesures correctrices puissent être prises dans les meilleurs délais. Bien que les objectifs fixés pour la gestion directe et indirecte soient différents, les procédures d'enregistrement et de recouvrement des dépenses irrégulières sont similaires.

26 Les DG opérationnelles de la recherche et de l'innovation relevant du domaine budgétaire des politiques internes, qui comprennent les DG CNECT et RTD que nous avons retenues pour notre audit, ont mis en place un service commun d'audit (SCA) pour sélectionner les états financiers des projets, gérés directement ou indirectement, qui seront audités. Le SCA effectue les audits financiers ex post avec son propre personnel ou fait appel à des cabinets d'audit privés au moyen d'un contrat-cadre, les audits financiers étant alors supervisés par un représentant du SCA. Les agents du SCA et les auditeurs des cabinets privés (ci-après les «auditeurs externes») discutent des principales constatations avec les organismes chargés de la mise en œuvre lors d'une procédure contradictoire, à la suite de laquelle les détails des dépenses irrégulières détectées, y compris les dépenses irrégulières de nature systémique et/ou récurrente, sont automatiquement et immédiatement transférés de la base de données des audits à la base de données de gestion. En outre, le SCA analyse d'autres états financiers présentés par ces mêmes organismes chargés de la mise en œuvre et susceptibles d'être affectés par les mêmes dépenses irrégulières systémiques. Les DG opérationnelles concernées peuvent ensuite organiser formellement une nouvelle procédure contradictoire rapide pour informer les organismes chargés de la mise en œuvre des dépenses qui ont été rejetées.

27 Les DG opérationnelles et les délégations de l'UE agissant dans le domaine budgétaire des actions extérieures, dont les DG INTPA et NEAR que nous avons sélectionnées pour cet audit, utilisent un contrat-cadre pour louer les services de cabinets d'audit privés qui devront effectuer des audits ou des vérifications des dépenses pour les opérations gérées directement et indirectement. Les responsables des tâches d'audit suivent l'avancement de leurs travaux et assurent la liaison entre les organismes chargés de la mise en œuvre et les auditeurs des cabinets privés, jusqu'à ce qu'ils remettent leurs rapports à la Commission.

28 Nos contrôles de l'échantillon constitué de 144 rapports d'audit et de vérification concernant des opérations gérées directement et indirectement ont montré que la Commission a correctement enregistré les dépenses irrégulières dans ses bases de données de gestion dans les jours suivant la réception des rapports des auditeurs.

La Commission n'examine pas les dépenses irrégulières potentiellement systémiques de la même manière selon qu'elles relèvent des actions extérieures ou des politiques internes

29 Les montants enregistrés comme irréguliers devraient refléter l'impact complet des irrégularités. Les dépenses irrégulières de nature systémique nécessitent des contrôles supplémentaires pour établir leur impact.

30 Nous avons observé que les auditeurs externes qui détectent des dépenses irrégulières potentiellement systémiques dans le domaine des actions extérieures ne sont pas tenus d'élargir les échantillons d'opérations contrôlées. En outre, la Commission n'effectue pas de son propre chef de contrôles supplémentaires sur les dépenses contrôlées ou sur d'autres dépenses financées par l'UE impliquant les mêmes organismes chargés de la mise en œuvre.

31 La Commission et les Nations unies ont établi un accord-cadre financier et administratif (ACFA) régissant leur collaboration. La convention d'entente sur l'utilisation des termes de référence relatifs aux vérifications des dépenses limite la taille des échantillons que les vérificateurs peuvent sélectionner pour contrôler l'éligibilité d'une opération qu'une agence des Nations unies a gérée avec des fonds de l'UE¹¹. L'*encadré 1* illustre la manière dont le cadre existant limite la détection des dépenses irrégulières systémiques et leur recouvrement ultérieur.

¹¹ Rapport annuel relatif à 2020, p. 312, point 34.

Encadré 1

Limitations concernant les dépenses irrégulières systémiques détectées

L'auditeur a vérifié les dépenses déclarées par une agence des Nations unies dans le cadre d'une convention de contribution avec l'UE. Il a indiqué que 19,2 % de l'échantillon sélectionné conformément à l'ACFA étaient inéligibles et a conclu que les erreurs étaient généralisées. Il n'a pas pu procéder à d'autres contrôles pour confirmer le caractère systémique des dépenses irrégulières et la Commission n'a recouvert que les dépenses irrégulières qui avaient été constatées dans l'échantillon limité objet du contrôle.

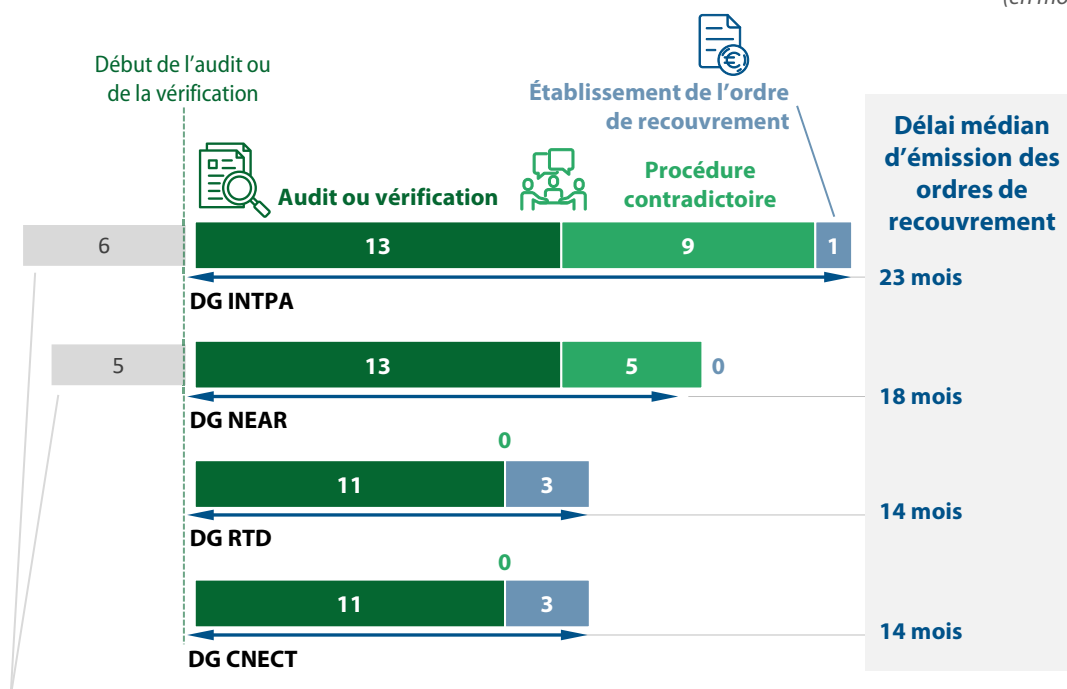
Le recouvrement des dépenses irrégulières dans le cadre de la gestion directe et indirecte est long

32 La détection et le recouvrement des dépenses irrégulières auprès des organismes chargés de la mise en œuvre visent à dissuader ces derniers d'entreprendre des activités irrégulières dans le futur, et constituent de ce fait un élément essentiel des systèmes de contrôle interne. Les dépenses irrégulières devraient être détectées et corrigées dès que possible afin d'accroître la probabilité de recouvrement avant que les organismes chargés de la mise en œuvre ne soient mis en liquidation ou disparaissent sans laisser de trace.

33 Notre examen de l'échantillon d'audits et de vérifications relatifs aux rapports financiers soumis aux quatre DG a montré que ces dernières avaient mis en œuvre leurs mesures correctrices dans 135 des 144 cas. Pour calculer le délai médian nécessaire à la Commission pour enchaîner les principales étapes entre l'achèvement des activités auditées et l'émission des ordres de recouvrement (reprises à la [figure 6](#)), nous avons utilisé les données des cas figurant dans notre échantillon.

Figure 6 – Ampleur des délais avant l'émission des ordres de recouvrement par la Commission, 2020-2021

(en mois)



En outre, les DG INTPA et NEAR ont généralement eu besoin, respectivement, de 6 et 5 mois pour entamer les procédures de sous-traitance à des cabinets d'audit privés. Ces informations ne sont pas disponibles pour les DG RTD et CNECT.

Note: AUDEX ne contient pas les données qui permettraient de calculer le nombre de jours écoulés avant qu'un audit ne soit demandé. Les chiffres relatifs au temps nécessaire pour achever les audits proviennent de l'ensemble de la population parce qu'il n'est pas possible d'obtenir des données spécifiques aux DG CNECT et RTD.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du module d'audit et d'AUDX, ainsi que de la documentation fournie par la Commission.

34 Si l'on ajoute le délai nécessaire pour demander et mener à bien les audits, puis pour discuter des résultats avant l'émission des ordres de recouvrement, notre analyse montre qu'un laps de temps important s'écoule avant que les organismes chargés de la mise en œuvre ne soient invités à rembourser les dépenses irrégulières qui avaient été détectées lors des contrôles des déclarations de dépenses:

- en moyenne, pour les deux DG en charge de la recherche (CNECT et RTD), il a fallu 14 mois entre le début des audits et l'émission des ordres de recouvrement, contre 23 et 18 mois pour les DG INTPA et NEAR;
- les DG INTPA et NEAR ont en moyenne mis respectivement 6 et 5 mois à démarrer la procédure de sous-traitance à des cabinets d'audit privés une fois écoulée la période couverte par les rapports financiers à contrôler. Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les délais correspondants pour les DG CNECT et RTD, car ces informations ne sont pas saisies dans AUDEX, leur système de gestion des audits.

35 En ce qui concerne les actions extérieures, bien que les auditeurs externes examinent leurs constatations avec les organismes chargés de la mise en œuvre avant de soumettre leurs rapports à la Commission, cette dernière organise de son côté une autre procédure contradictoire complète avec ces mêmes entités (*annexe I*). Comme le montre la *figure 6*, cela prend beaucoup plus de temps que pour les DG en charge de la recherche dans le domaine des politiques internes, où le SCA participe aux procédures contradictoires entre les auditeurs et les organismes chargés de la mise en œuvre, de sorte que les DG opérationnelles ne mènent qu'une procédure contradictoire formelle, qui dure généralement moins d'un mois (point **26**).

36 Ces longs délais peuvent compromettre l'efficacité des audits et le recouvrement des dépenses irrégulières, en particulier dans le cas des petits bénéficiaires, qui risquent de ne pas toujours être en mesure de garantir la disponibilité des pièces justificatives nécessaires (voir exemple dans l'*encadré 2*).

Encadré 2

Les pièces justificatives n'étaient plus disponibles et les bénéficiaires n'étaient pas en mesure de rembourser les fonds reçus

L'auditeur d'un projet géré par une ONG locale en Afrique a signalé des dépenses irrégulières dans les dépenses déclarées en raison de l'absence de pièces justificatives. L'organisation chargée de la mise en œuvre a déclaré que l'ONG et d'autres petites ONG locales qui avaient mené à bien les activités du projet quatre ans auparavant ne retrouvaient plus les documents manquants, bien que la législation impose à tous les bénéficiaires de conserver leur documentation pendant cinq ans. Certaines de ces ONG n'existaient plus et les autres n'étaient pas en mesure de rembourser le montant demandé par la Commission. Au moment de notre audit, la Commission envisageait de renoncer à recouvrer la créance parce que son évaluation avait montré que les activités avaient été réalisées dans leur intégralité et que le coût des procédures judiciaires dépasserait probablement le montant susceptible d'être recouvré.

Note: la question de la conservation des pièces justificatives est couverte dans les contrats qui reprennent les dispositions de l'article 132 du [règlement financier](#).

37 Comme expliqué au point **35**, les mesures correctrices de la Commission dans le domaine des actions extérieures sont fondées sur l'impact financier des dépenses irrégulières confirmées à l'issue des procédures contradictoires entre la Commission et les organismes chargés de la mise en œuvre, lesquelles ont lieu après que les auditeurs externes ont remis leurs rapports. Nous avons calculé à partir des données de notre échantillon que les DG INTPA et NEAR ont revu à la baisse les dépenses irrégulières communiquées dans les rapports d'audit finals respectivement de 35 % et de 38 % en moyenne, au cours de leurs discussions avec les organismes chargés de la mise en œuvre. De nombreuses raisons permettent d'expliquer ces réductions, notamment la présentation, par les organismes chargés de la mise en œuvre, des documents justificatifs qui n'avaient pas été fournis aux auditeurs au moment de l'audit ou que ces derniers n'avaient pas considérés comme suffisants (voir exemple dans l'**encadré 3**). La procédure contradictoire de la Commission serait plus efficace si elle était menée en collaboration avec les auditeurs externes. Il ne serait ainsi plus nécessaire d'examiner et de revoir ultérieurement les montants des dépenses irrégulières signalées.

Encadré 3

À l'issue de sa propre procédure contradictoire, la Commission a accepté la plupart des dépenses que les auditeurs avaient déclarées irrégulières

Le cabinet d'audit externe qui a vérifié les dépenses relatives à un programme financé par l'UE a signalé plusieurs cas de dépenses irrégulières. Le plus important d'entre eux concernait des frais de personnel qui n'avaient pas pu être justifiés car aucun relevé d'heures n'avait été conservé comme preuve du temps facturé au titre du programme. L'organisation internationale qui gérait le programme a vigoureusement protesté, arguant qu'un laps de temps considérable s'était écoulé depuis la période qui avait fait l'objet de l'audit et que l'auditeur ne lui avait pas donné la possibilité de fournir tous les éléments probants. La Commission a accepté certaines des pièces justificatives fournies ultérieurement par l'organisme chargé de la mise en œuvre et a convenu qu'il n'était pas nécessaire de disposer de relevés d'heures pour le personnel ayant travaillé à temps plein sur le programme. La Commission a donc réduit le montant à recouvrer de 63 % par rapport à sa position initiale.

38 Le règlement financier dispose que lorsqu'un ordonnateur de la Commission établit un ordre de recouvrement, il adresse immédiatement au débiteur une note de débit indiquant le montant dû, l'origine de la créance, la date d'échéance et le numéro de compte bancaire sur lequel le paiement doit être effectué. Si le débiteur ne paie pas sa dette dans le délai indiqué, des intérêts sont appliqués sur les montants exigibles¹². Le comptable de la Commission envoie ensuite au débiteur au moins un rappel, suivi d'une lettre de mise en demeure, avant d'engager un recouvrement forcé. Après l'expiration du délai, le comptable peut également faire appel à des garanties éventuellement constituées par le débiteur ou compenser la dette sur tout montant restant dû à ce dernier¹³.

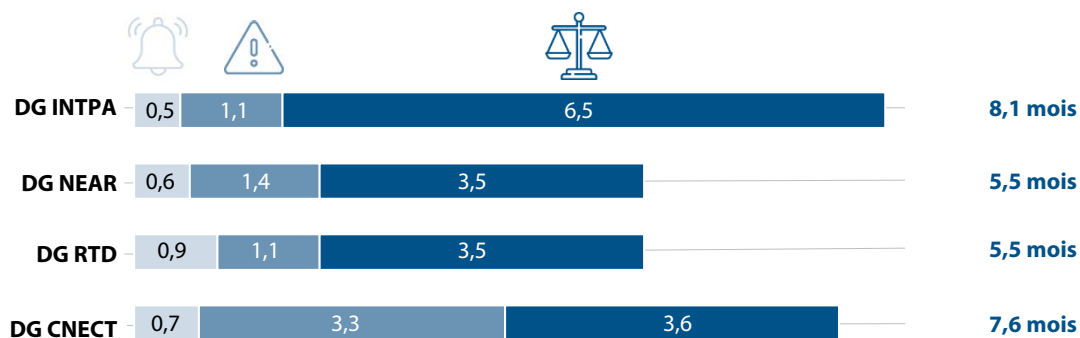
39 Nous avons également examiné un échantillon, fondé sur les risques, de 75 ordres de recouvrement ouverts (impayés) à la fin de 2021 et inclus dans les RAA des quatre DG que nous avons sélectionnées pour la gestion directe et indirecte, l'objectif étant d'évaluer l'efficacité du processus de recouvrement des créances de la Commission. Les délais médians nécessaires aux étapes suivantes du processus de recouvrement des créances sont présentés à la *figure 7*.

¹² Règlement financier, article 98.

¹³ Ibidem, article 102.

Figure 7 – Délais constatés dans les procédures de recouvrement pour un échantillon d'ordres de recouvrement ouverts au 31 décembre 2021

(en mois)



Délai d'envoi d'un rappel: temps mis par la Commission pour envoyer un rappel au débiteur après l'expiration de la date d'échéance fixée pour le paiement.



Délai d'envoi d'une mise en demeure: temps mis par la Commission, après l'envoi du rappel, pour adresser une mise en demeure au débiteur l'avertissant des poursuites judiciaires envisagées à son encontre.



Délai d'engagement d'un recouvrement: temps mis par l'ordonnateur pour demander formellement au service juridique de la Commission d'entamer la procédure de recouvrement après l'envoi de la mise en demeure.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de ABAC Data Warehouse

40 Une décision de 2018 de la Commission sur les procédures internes prévoit que cette dernière doit envoyer un rappel aux débiteurs dans les 21 jours à compter de l'expiration du délai de réception du paiement intégral et que la lettre de mise en demeure doit être envoyée après un nouveau délai de 21 jours. De manière générale, les DG sélectionnées n'ont pas respecté ces délais. Il n'y a pas d'échéance pour demander au service juridique de la Commission d'engager des procédures de recouvrement. Notre analyse révèle que la demande au service juridique d'engager une procédure de recouvrement à l'encontre des débiteurs après que la Commission leur a envoyé des rappels et des mises en demeure est l'étape la plus longue.

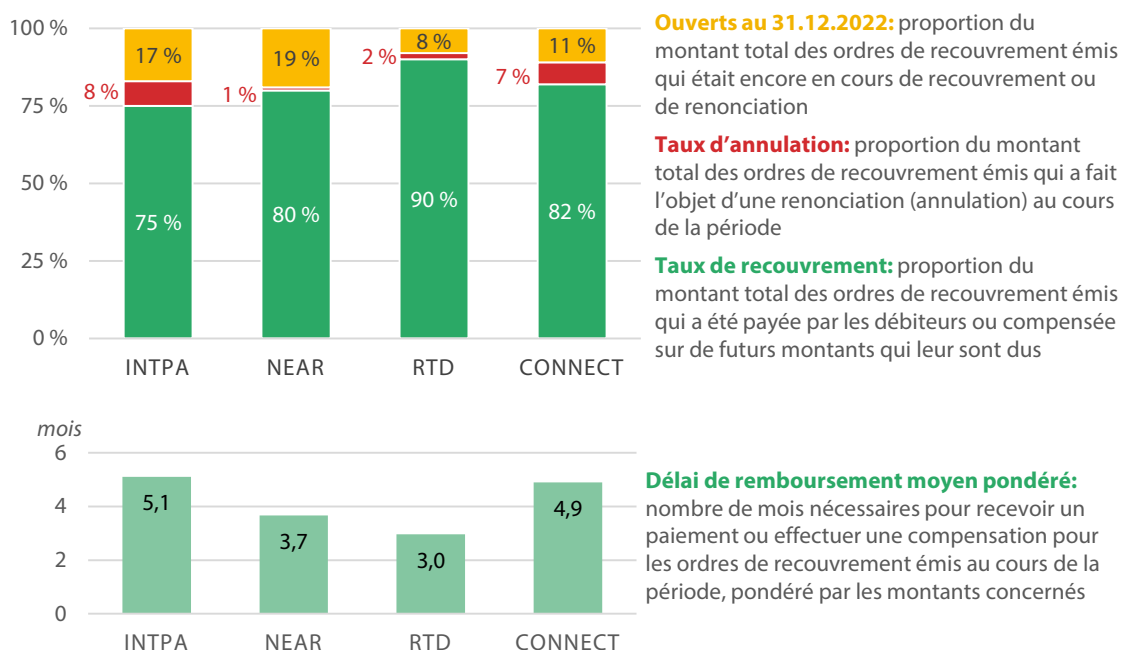
41 Dans sa proposition de modification des règles relatives au recouvrement figurant dans le règlement financier¹⁴, la Commission a reconnu que ses procédures de recouvrement actuelles sont plus longues et plus coûteuses lorsque:

- o les débiteurs changent de domicile sans en informer la Commission ou le registre officiel;
- o la Commission doit rémunérer des avocats et des agents locaux chargés de l'application des lois pour assurer le suivi d'une affaire dont la procédure comprend plusieurs étapes devant des juridictions nationales;
- o les débiteurs sont insolubles et que la Commission doit recueillir des informations pour pouvoir renoncer à recouvrer une créance.

42 Nous avons analysé les données relatives aux ordres de recouvrement émis pour des dépenses irrégulières par les quatre mêmes DG entre 2014 et 2022. Les indicateurs de performance clés en matière de recouvrement de créances sont présentés à la *figure 8*.

¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), COM(2022) 223 final, article 104.

Figure 8 – Au moins 75 % du montant total des ordres de recouvrement émis ont été réglés, mais après de longs attermoiements, 2014-2022



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de ABAC Data Warehouse.

43 Les données montrent que les DG INTPA et NEAR, chargées des actions extérieures, ont plus de difficultés à recouvrer leurs créances: les taux de recouvrement sont plus faibles et les créances impayées à la fin de 2022 étaient plus élevées que pour les DG en charge de la recherche (CONNECT et RTD). Cela peut être dû au fait que les actions extérieures et les politiques internes s'inscrivent dans des environnements différents. La tâche de la DG INTPA en matière de recouvrement des créances est particulièrement difficile, car les opérations qu'elle gère directement impliquent des organismes chargés de la mise en œuvre situés dans 130 pays.

44 En 2022, la DG BUDG a fourni aux services de la Commission des orientations¹⁵ sur le suivi des recouvrements liés aux enquêtes menées par l'OLAF et le Parquet européen, l'objectif étant d'obtenir davantage de recouvrements dans un laps de temps plus court. Le document fait référence aux suites données aux recommandations financières émises par l'OLAF entre 2012 et 2020, et fait observer que, bien que les DG aient cherché à recouvrer environ 50 % de leur valeur totale, elles n'en ont en fait recouvré que 27 %.

¹⁵ «Follow-up of recoveries as regards suspected fraud and other irregularities: Guidance to Commission departments», février 2022.

45 Ces mêmes orientations invitent les ordonnateurs à constater les créances et à émettre des ordres de recouvrement sans délai, pour autant que cela n’interfère pas avec les enquêtes en cours de l’OLAF et du Parquet européen. Elles traitaient également de la question de l’amélioration du suivi et de la communication d’informations concernant les recouvrements liés à ces enquêtes.

46 En 2024, après l’achèvement de nos travaux sur le terrain, la DG BUDG a proposé une nouvelle initiative visant à accélérer le processus de recouvrement pour l’ensemble de la Commission¹⁶. Le document indique que ce processus ne bénéficie pas toujours d’une attention appropriée de la part des responsables et qu’il nécessite des ressources disproportionnées en raison de la lourdeur des procédures. La DG BUDG a constaté que des créances d’un montant total de 450 millions d’euros étaient en souffrance en octobre 2023. Les nouvelles mesures proposées pour la gestion directe et indirecte sont les suivantes:

- élaboration de normes de performance en matière de recouvrement pour quantifier les exigences du règlement financier;
- contrôle de la conformité et communication d’informations pour comparer les performances;
- renforcement de l’obligation de rendre compte, avec des mécanismes de remontée de l’information en cas de défaut de l’échelon décisionnel précédent;
- centralisation partielle pour réaliser des synergies et des gains d’efficacité en combinant des décisions de renonciation pour des ordres de recouvrement impliquant les mêmes débiteurs mais gérés par différents services de la Commission.

La longueur du processus de recouvrement et les problèmes de solvabilité des débiteurs ont une incidence sur les renoncements

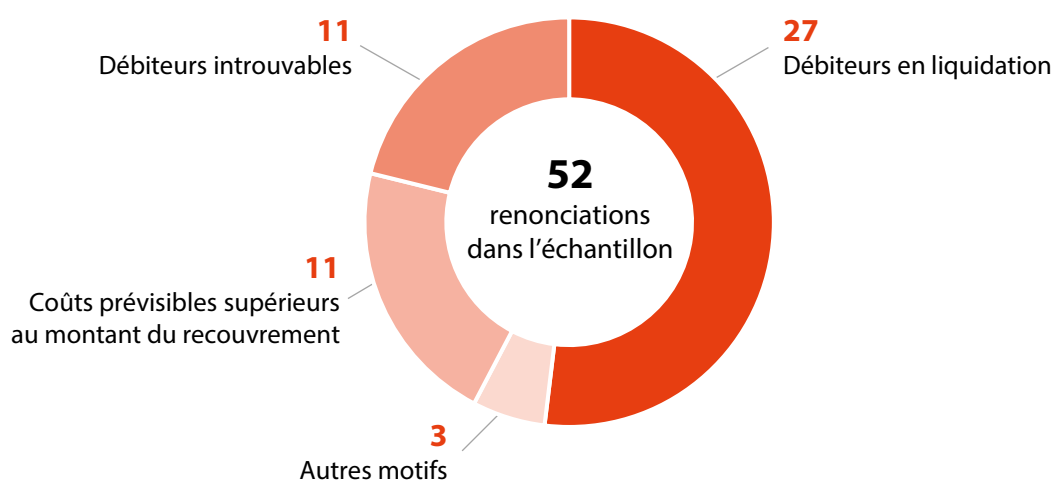
47 Le règlement financier permet à la Commission d’annuler une créance en renonçant à tout ou partie de l’ordre de recouvrement correspondant¹⁷. Cela n’est possible que dans certaines situations, par exemple lorsque le coût de recouvrement prévisible excéderait le montant à recouvrer, ou lorsque la créance ne peut être recouvrée en raison de son ancienneté ou de l’insolvabilité du débiteur.

¹⁶ Communication à la Commission: «*An enhanced corporate strategy for the management of the Commission’s debtors*» (février 2024).

¹⁷ [Règlement financier](#), article 101, paragraphe 2.

48 Les RAA 2021 des quatre DG montrent que la Commission a renoncé à 10 millions d’euros au cours de l’exercice considéré (contre 8 millions d’euros en 2020). Nous avons examiné un échantillon de 52 des 113 renonciations émises par ces quatre DG en 2021 afin de déterminer si les procédures de recouvrement de la Commission avaient été respectées et si les motifs des annulations des créances étaient justifiés. Une synthèse des motifs des renonciations est présentée à la [figure 9](#).

Figure 9 – Motifs des renonciations, 2021



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de ABAC Data Warehouse.

49 Sur la base de notre examen des documents fournis par la Commission, nous avons constaté qu’elle disposait d’une justification suffisante pour renoncer aux créances et qu’elle avait tenté au préalable de les recouvrer. Toutefois, les longs délais nécessaires au lancement des procédures de recouvrement réduisaient la probabilité de les voir aboutir. En outre, nous constatons que les débiteurs étaient soit financièrement fragiles, soit réticents à accepter les conséquences du non-respect des exigences du financement de l’UE. La Commission n’avait pas de moyens suffisants pour protéger les intérêts financiers de l’UE dans ces circonstances, étant donné qu’elle ne disposait ni de garanties ni de paiements pour compenser les créances ([encadré 4](#)).

Encadré 4

Créances annulées en raison de difficultés à faire procéder aux recouvrements en dehors de l'UE

La Commission a demandé à trois ONG de pays tiers situées dans la région Asie-Pacifique de rembourser le préfinancement qu'elles avaient reçu après qu'elles ont refusé de se conformer aux exigences de leurs contrats de subvention. Les ONG ont refusé de rembourser les fonds reçus et l'avocat local engagé par le service juridique de la Commission a non seulement estimé que les frais de justice seraient élevés, mais également qu'il était peu probable qu'une quelconque action en justice soit couronnée de succès. En effet, le pays dans lequel les ONG étaient implantées ne reconnaissait pas les décisions des tribunaux européens relatives aux recouvrements et les ONG disposaient de peu d'actifs. Les trois créances ont dû être annulées.

La Commission effectue un suivi des systèmes mis en place par les États membres pour l'enregistrement et le recouvrement des dépenses irrégulières relevant de la gestion partagée, lorsque ces dépenses ont une incidence sur le budget de l'UE

50 Lorsque des dépenses irrégulières sont détectées dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion, le droit de l'UE et le droit national imposent aux États membres de recouvrer auprès des bénéficiaires les paiements indus (y compris les pénalités et les intérêts, le cas échéant). Nous avons examiné l'efficacité du contrôle exercé par la Commission sur les États membres quant à leur obligation de veiller à ce que les dépenses irrégulières soient correctement enregistrées et recouvrées dans les meilleurs délais.

La Commission effectue un suivi des systèmes de recouvrement des États membres relatifs aux fonds agricoles, étant donné que les recouvrements affectent le budget de l'UE

51 Les fonds agricoles sont dépensés sous la forme de paiements directs aux agriculteurs de l'UE ou dans le cadre de mesures de marché ou de programmes de développement rural mis en œuvre par les États membres. La base juridique de la politique agricole commune (PAC) prévoit l'obligation générale pour les autorités nationales d'enregistrer les dépenses irrégulières et d'inscrire les montants dus au grand livre des débiteurs dans les 18 mois suivant leur constatation¹⁸.

52 En ce qui concerne les paiements directs et les mesures de marché (Fonds européen agricole de garantie – FEAGA), les États membres doivent rembourser tout recouvrement au budget de l'UE, après déduction des frais administratifs. Concrètement, ce montant est déduit des dépenses déclarées par l'État membre dans la demande de remboursement qu'il adresse à la Commission le mois suivant. Dans le domaine du développement rural (Fonds européen agricole pour le développement rural – Feader), les États membres peuvent réutiliser tous les montants recouverts auprès des bénéficiaires, pour autant que ce soit dans le cadre du même programme. La DG AGRI exige des organismes payeurs qu'ils assurent le suivi du recouvrement d'une créance dans un délai d'un an à compter du dernier événement ou de la dernière action visés dans la procédure nationale applicable. Si un organisme payeur annule une créance après avoir pris toutes les mesures possibles pour recouvrer des dépenses irrégulières¹⁹, il peut imputer le montant correspondant au budget de l'UE. À défaut, la perte sera à la charge du budget national.

¹⁸ Article 54 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

¹⁹ Article 54, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

53 Dans de précédents rapports publiés en 2004 et en 2011, nous avons déjà évalué le recouvrement des paiements irréguliers effectués dans le cadre de la PAC²⁰:

- o en 2004, nous avons constaté que le taux de recouvrement des paiements irréguliers à la fin de 2002 était très faible (un taux de recouvrement cumulé de seulement 17 % depuis 1971) et que le volume d'anciennes créances non recouvrées ou annulées était très important. Nous avons également relevé qu'il n'existait pas de critères clairs permettant de décider si les paiements irréguliers irrécouvrables devaient être imputés aux États membres ou au budget de l'UE, et nous avons recommandé à la Commission de remédier à ce problème;
- o en 2006, à la suite de notre recommandation, la règle dite «du 50/50» a été instaurée afin d'inciter les États membres à recouvrer leurs créances plus rapidement. Si le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date d'émission de l'ordre de recouvrement, ou dans un délai de huit ans lorsque le recouvrement est porté devant les juridictions nationales, 50 % des conséquences financières du non-recouvrement sont pris en charge par l'État membre concerné et 50 % par le budget de l'UE, sans préjudice de l'obligation pour cet État membre de poursuivre les procédures de recouvrement²¹. La date de reconnaissance de la créance est donc importante pour l'application de cette règle;
- o dans notre audit de 2011, nous avons conclu que les systèmes mis en place par les États membres pour recouvrer les dépenses irrégulières s'étaient améliorés depuis 2004, avec un taux de recouvrement atteignant environ 50 % pour les créances contractées à partir de 2006, en partie grâce à la règle du 50/50. Nous avons toutefois souligné que cette règle induisait également le risque que les États membres «gèrent» le processus de déclaration et d'annulation à leur avantage, notamment en retardant la date de reconnaissance de la créance afin d'éviter ou de reporter son application (et la charge qui en résulte pour le budget national).

²⁰ Rapport spécial 03/2004 sur le recouvrement des paiements irréguliers effectués dans le cadre de la politique agricole commune; Rapport spécial 8/2011 «Recouvrement des paiements indus effectués dans le cadre de la politique agricole commune».

²¹ Article 32, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005.

54 Nous avons analysé les données relatives aux taux de recouvrement pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader):

- o pour le FEAGA, le montant total des dépenses irrégulières détectées au cours de la période 2007-2022 s'élevait à 2,4 milliards d'euros. À la fin de 2022, 52 % avaient été recouverts, tandis que les 48 % restants avaient été annulés (9 %) ou restaient à recouvrer (39 %)²². Nous avons relevé des différences significatives dans les taux de recouvrement et d'annulation des différents États membres, comme le montre l'*annexe V*. Les taux de recouvrement se situaient dans une fourchette allant de 17 % à 92 %, tandis que les taux de renonciation variaient entre 0 % et 48 %;
- o la DG AGRI ne présente aucun taux de recouvrement pour le Feader dans son RAA. Sur la base des chiffres qu'elle nous a communiqués, nous avons établi que le taux moyen de recouvrement pour la période 2015-2021 (pour laquelle des données étaient disponibles) était de 78 %;
- o si l'on compare les taux de recouvrement entre le FEAGA et le Feader pour des périodes similaires (2015-2021), nous constatons que le taux de recouvrement pour le Feader, dans lequel les États membres peuvent réutiliser les fonds recouverts et où des fonds nationaux sont engagés dans le cadre du cofinancement, est nettement plus élevé (78 %) que pour le FEAGA (49 %);
- o les taux de recouvrement au niveau des bénéficiaires pour le FEAGA sont généralement inférieurs à ceux relatifs aux programmes en gestion directe et indirecte que nous avons examinés (*annexe IV*).

55 Nous avons également analysé les résultats du suivi, par la DG AGRI, des systèmes de recouvrement des États membres pour l'exercice 2021. La DG AGRI et les organismes de certification ont relevé des faiblesses dans l'enregistrement et le recouvrement des dépenses irrégulières dans 18 des 76 organismes payeurs. La longueur des délais (plus de 18 mois) nécessaires aux organismes payeurs pour enregistrer les dépenses irrégulières qu'ils avaient détectées fait partie de ces faiblesses, tout comme celles signalées par les organismes de certification, telles que le non-respect de l'obligation de procéder à des recouvrements auprès des bénéficiaires ou d'effectuer un suivi des créances impayées.

²² Tableau: annexe 7 – 5.4-2, p. 239, du [rapport annuel d'activités 2022 de la DG AGRI — annexes](#).

56 Lorsque les États membres ne remédient pas aux faiblesses décelées par les organismes de certification dans les systèmes de recouvrement, la DG AGRI peut appliquer des corrections financières dans le cadre de l'apurement des comptes ou des procédures d'apurement de conformité. Ainsi, pour la période 2010-2023, elle a appliqué des corrections financières d'un montant total de 513 millions d'euros. En ce qui concerne la plupart des organismes payeurs signalés comme présentant des faiblesses en matière de recouvrements pour l'exercice financier 2021, le suivi de la DG AGRI était toujours en cours au moment de l'audit. L'**encadré 5** fournit un exemple de mesure de suivi.

Encadré 5

Correction financière appliquée par la DG AGRI en raison de faiblesses dans le système de recouvrement de l'organisme payeur croate

L'organisme de certification croate a recensé des cas dans lesquels l'organisme payeur n'a engagé le recouvrement qu'après l'expiration du délai de 18 mois prévu par le règlement. Dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, la DG AGRI a demandé à la Croatie une analyse approfondie de tous les dossiers de créances, à la suite de quoi, les autorités croates ont confirmé qu'un total de 411 cas présentaient des faiblesses dans son système de recouvrement (FEAGA et Feader), avec un montant total à risque de 0,8 million d'euros. La DG AGRI a appliqué une correction financière correspondant à ce montant.

57 La règle du 50/50 n'a pas été reconduite dans le cadre des exigences relatives à la gestion des recouvrements introduites pour la nouvelle PAC 2023-2027, et aucune autre incitation n'a été prévue. Nous considérons que sans cette règle du 50/50, qui a eu pour conséquence le remboursement de 234 millions d'euros au budget de l'UE pour la période 2015-2022, et à défaut d'une autre incitation telle que celles introduites pour le développement rural (point **54**, troisième puce) ou la cohésion (points **58** à **63**), le taux de recouvrement dans l'agriculture risque de se détériorer au niveau du budget de l'UE.

Dans le domaine de la cohésion, la Commission n'effectue pas de suivi des systèmes de recouvrement des États membres parce que les dépenses irrégulières sont retirées et n'affectent pas le budget de l'UE

58 Le cadre de contrôle et d'assurance pour les dépenses de cohésion a été modifié pour la période de programmation 2014-2020 en ce qu'il exige des États membres qu'ils présentent annuellement à la Commission des «dossiers constitués aux fins de l'assurance», y compris les comptes certifiés, qu'elle doit accepter chaque année. Cette modification a entraîné des changements dans la manière dont les États membres assurent le suivi et la correction des dépenses irrégulières.

59 Les autorités de gestion des États membres doivent effectuer des contrôles avant et après la présentation des dépenses certifiées à la Commission. Si elles constatent des irrégularités dans des dépenses remboursées par l'UE, mais pas encore présentées à la Commission dans les comptes annuels, elles doivent enregistrer les dépenses irrégulières et les retirer directement des comptes. En ce qui concerne les irrégularités constatées dans des dépenses déjà soumises à la Commission, les États membres avaient la possibilité de retirer immédiatement les dépenses en cause dans la demande de paiement suivante, ou de les enregistrer comme étant en attente de recouvrement dans les comptes, puis de retirer des dépenses de l'UE le montant concerné une fois le recouvrement effectué. Pour la période de programmation 2021-2027, cette dernière option n'est plus possible et les États membres sont tenus de retirer les dépenses irrégulières²³.

60 Avant de soumettre les comptes certifiés à la Commission, les autorités nationales d'audit contrôlent les demandes des bénéficiaires en examinant des échantillons de dépenses précédemment présentées à la Commission au cours de l'exercice comptable. Leurs travaux d'audit sont décrits de manière synthétique dans le rapport annuel de contrôle. Toute dépense irrégulière détectée doit être enregistrée dans le système de l'État membre.

²³ Article 98, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021](#).

61 La base juridique régissant la politique de cohésion impose aux États membres de corriger les dépenses irrégulières et de recouvrer les sommes indûment payées aux bénéficiaires, éventuellement augmentées d'intérêts²⁴. Les États membres doivent prendre des mesures correctrices dans un délai de 12 mois à compter de la détection des dépenses irrégulières et engager la procédure de recouvrement dans les 12 mois qui suivent²⁵. La Commission a publié des lignes directrices pour aider les autorités nationales à recouvrer les dépenses irrégulières auprès des bénéficiaires, dans lesquelles elle indique que le recouvrement des dépenses irrégulières qui ont fait l'objet d'un retrait est une question nationale²⁶.

62 Les autorités de certification des États membres sont responsables de la certification des comptes. Elles doivent également communiquer chaque année à la Commission les montants qui ont été retirés, recouverts, en attente d'être recouverts (recouvrements en cours) ou qui ne peuvent pas être recouverts.

63 La Commission effectue un suivi de la mise en œuvre des retraits dans le cadre de son contrôle documentaire des dossiers constitués aux fins de l'assurance. Le budget de l'UE dans le domaine de la cohésion étant généralement protégé dès le retrait des montants irréguliers par les États membres, la Commission ne vérifie pas si ces derniers recouvrent les dépenses irrégulières retirées auprès des bénéficiaires. Le recouvrement des montants irréguliers est essentiel pour dissuader les bénéficiaires de commettre de nouvelles irrégularités et réduire au minimum les risques pour la réputation de l'UE, les bénéficiaires de projets financés par l'UE pouvant penser que les mesures correctrices sont inefficaces.

²⁴ Article 122, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013](#).

²⁵ Article 2, lettres e) et f), du [règlement délégué \(UE\) 2016/568 de la Commission du 29 janvier 2016](#).

²⁶ [Guide d'orientation à l'intention des États membres relatif aux montants retirés, recouverts, à recouvrer et irrécouvrables](#), p. 7.

Les données que la Commission publie sur les dépenses irrégulières ne sont pas toujours complètes et cohérentes

64 La Commission publie plusieurs rapports contenant des données sur les dépenses irrégulières et les mesures prises ultérieurement pour recouvrer les montants correspondants (points **15** à **18**). Nous attendons des rapports qu'ils fournissent aux parties prenantes des données complètes et cohérentes sur les dépenses irrégulières détectées dans les dépenses de l'UE, et qu'ils donnent des indications sur le suivi effectué et les corrections apportées aux fins d'une supervision transparente et rigoureuse.

Les données publiées sur les dépenses irrégulières et les mesures correctrices ne sont pas toujours complètes

65 Les données publiées concernant la gestion directe et indirecte se limitent aux mesures préventives (dépenses inéligibles exclues des déclarations de dépenses) et aux mesures correctrices (ordres de recouvrement émis) que la Commission a mises en œuvre au cours de l'année. Les documents publiés par la Commission ne fournissent pas de données sur les dépenses irrégulières qu'elle détecte au cours de l'année considérée et qu'elle consigne dans ses bases de données d'audit locales. Les données de la Commission sur les mesures préventives et correctrices se fondent sur l'année de leur mise en œuvre, et non sur la date à laquelle les dépenses irrégulières ont été détectées. Comme le montre la **figure 6**, ce laps de temps est variable selon les DG et peut aller jusqu'à trois mois. Il est donc impossible d'obtenir des chiffres concernant les dépenses irrégulières détectées au cours de l'année, ou de déterminer la manière dont la Commission les a traitées.

66 En ce qui concerne la gestion partagée, ni le RAA de la DG AGRI ni le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR) ne fournissent de chiffre global pour les dépenses irrégulières détectées lors des contrôles et des audits réalisés au cours de l'année, que ce soit pour la PAC ou pour les mesures correctrices qui en ont résulté. La Commission ne fournit pas de chiffre global pour les dépenses irrégulières dans le domaine de la cohésion enregistrées au cours de l'exercice comptable. Elle estime que, comme les États membres retirent les dépenses irrégulières de leurs comptes certifiés, ces dernières sont exclues des comptes de l'UE et ne doivent pas être déclarées.

67 Les RAA des DG chargées de la cohésion fournissent des données communiquées par les États membres pour les corrections financières qui ont été appliquées au cours de l'année à la suite de contrôles, d'audits et d'enquêtes. Les chiffres pour l'exercice comptable 2020/2021 s'élevaient à 557,6 millions d'euros pour la DG REGIO et à 67,9 millions d'euros pour la DG EMPL en avril 2022²⁷. Au total, 625,5 millions d'euros ont été détectés et retirés des dépenses présentées à la Commission en vue d'un cofinancement par l'UE. La Commission ne précise pas quelle proportion de ces montants a été recouvrée auprès des bénéficiaires, étant donné que cela n'a aucun impact sur les comptes de l'UE.

68 Le seul document qui fournit des données sur les dépenses irrégulières dans le cadre de la gestion partagée est le rapport PIF. Celui de 2021²⁸ indiquait que les États membres avaient déclaré, pour l'agriculture, un total de 30 millions d'euros de dépenses irrégulières de nature frauduleuse et de 204 millions d'euros de dépenses irrégulières de nature non frauduleuse par l'intermédiaire du système de gestion des irrégularités. Les chiffres correspondants pour la cohésion s'élèvent respectivement à 1 624 millions d'euros et 812,9 millions d'euros. Il convient de noter que le rapport PIF ne mentionne que les montants individuels supérieurs à 10 000 euros; dans nos précédents rapports, nous avons constaté que la Commission n'avait procédé à aucun contrôle systématique de la fiabilité des montants communiqués par les États membres²⁹.

Les données relatives aux recouvrements ne sont pas toujours cohérentes

69 Nous avons analysé les chiffres fournis dans différentes publications relatives aux ordres de recouvrement émis en 2021, pour des dépenses irrégulières, par les quatre DG que nous avons examinées dans le cadre de notre audit en ce qui concerne la gestion directe et indirecte. Le [tableau 2](#) donne une vue d'ensemble des informations qui ont été publiées.

²⁷ Rapport annuel d'activités 2021 de la DG REGIO, annexe 7, p. 140 et rapport annuel d'activités 2021 de la DG EMPL, annexe 7, p. 115.

²⁸ 33^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude, tableau 4, p. 36.

²⁹ Rapport spécial 06/2019 (point 48) et rapport spécial 01/2019 (points 21 à 32).

Table 2 – Informations publiées sur les recouvrements émis en 2021

| Chiffres extraits des documents publiés concernant les ordres de recouvrement en 2021 (en millions d'euros) | | | | | | | | |
|--|----------|---------|------------------------|--|----------|--------|--|-------------------------|
| Document | DG INTPA | DG NEAR | Voisinage et le monde* | Actions extérieures et aide de préadhésion | DG CNECT | DG RTD | Marché unique, innovation et numérique** | Recherche et innovation |
| Rapports annuels d'activités | 8,4 | 15,4 | | | 3 | 3,5 | | |
| AMPR | | | 21 | | | | 19 | |
| Rapport PIF | | | | 5,39 | | | | 5,81 |

* Comprend les données pour les DG ECHO, FPI, INTPA, NEAR et TRADE.

** Comprend principalement les données des DG CNECT et RTD ainsi que celles des agences exécutives ERCEA, INEA et REA.

Source: rapports annuels d'activités des DG relatifs à 2021; AMPR et rapport PIF publiés en 2022.

70 Nous avons relevé les incohérences suivantes:

- les 23,8 millions d'euros figurant dans les RAA de deux des DG chargées des actions extérieures (INTPA et NEAR, respectivement 8,4 millions d'euros et 15,4 millions d'euros)³⁰ dépassent le chiffre global indiqué dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour le voisinage et le monde, qui inclut également les DG ECHO, FPI et TRADE. La Commission nous a expliqué que les informations présentées dans l'AMPR tenaient compte des ajustements effectués au moment de la consolidation. Ces derniers étaient nécessaires en raison de certaines limitations du système comptable actuel et ne figuraient pas dans les RAA en 2021. La Commission a résolu ce problème en introduisant manuellement les ajustements dans les RAA et en harmonisant la présentation des documents publiés pour l'exercice comptable 2022;
- les chiffres du rapport PIF³¹ concernant les recouvrements totaux pour les domaines liés aux quatre DG sont inférieurs aux chiffres figurant dans l'AMPR et les RAA. Les informations fournies dans le rapport PIF ne permettent pas d'expliquer ces différences.

³⁰ Rapport annuel d'activités 2021 de la DG INTPA, annexe 3, tableau 8, et rapport annuel d'activités 2021 de la DG NEAR, annexe 3, tableau 8.

³¹ *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021*, section 6.3.1, p. 159, tableau DM4 (chiffres pour les actions extérieures et l'aide de préadhésion cumulés).

71 Nous avons analysé les chiffres présentés dans le rapport annuel sur la gestion et la performance 2021 pour l'agriculture (ressources naturelles et environnement) et avons constaté que les mesures préventives et correctrices mises en œuvre par les États membres en 2021 s'élevaient à 794 millions d'euros. Il s'agissait notamment de mesures correctrices d'un montant de 528 millions d'euros avant paiement aux bénéficiaires au cours de l'année, ce qui est cohérent avec le RAA de la DG AGRI³². Toutefois, nous avons également constaté qu'il n'est pas possible d'effectuer un rapprochement entre certains chiffres de l'AMPR et ceux du RAA en raison de différences temporelles dans les données utilisées³³:

- o l'AMPR 2021 indiquait que 244 millions d'euros de dépenses irrégulières avaient été réutilisés par les États membres à la suite de contrôles effectués auprès des bénéficiaires en 2021 et les années précédentes. Ce chiffre ne peut pas être rapproché des informations figurant dans le RAA de la DG AGRI;
- o les mesures correctrices mises en œuvre par la Commission comprennent 191 millions d'euros de corrections imposées aux bénéficiaires par les États membres après paiement et remboursées au budget de l'UE³⁴. Même si cette somme a été remboursée au budget de l'UE en 2021, elle correspond à des contrôles et des demandes de remboursement relevant de 2021 et des années précédentes. La Commission nous a expliqué que ce montant se compose principalement de 112,7 millions d'euros pour le Fonds européen agricole de garantie, ce qui est confirmé par le RAA de la DG AGRI³⁵, et de 68,6 millions d'euros pour les projets de développement rural, qui ont été inclus dans les comptes financiers de la Commission et ne figurent pas dans le RAA.

³² Rapport annuel 2021 sur la gestion et la performance - Volume III, p. 32 et Rapport annuel d'activités 2021 pour la DG AGRI, tableau 2.1.1.3.1-6, p. 70.

³³ Le RAA est élaboré à partir des données des dossiers constitués aux fins de l'assurance par les États membres, tandis que l'AMPR utilise des données provenant du système comptable de la Commission.

³⁴ Rapport annuel 2021 sur la gestion et la performance - Volume III, p. 32.

³⁵ Rapport annuel d'activités 2021 de la DG AGRI - annexes, annexe 7, p. 264, tableau 5.2-2.

72 Pour la cohésion, le rapport annuel sur la gestion et la performance indique que les États membres ont mis en œuvre des mesures préventives et correctrices s'élevant à 3 763 millions d'euros en 2021³⁶, chiffre qui inclut les corrections financières mentionnées au point 67. Il s'agit de la part de l'UE dans les retraits et déductions effectués par les États membres sur les dépenses déclarées à la Commission. Ce chiffre ne correspond pas aux 3 204 millions d'euros et 838 millions d'euros figurant dans les RAA 2021 des DG REGIO et EMPL pour la cohésion, parce que le cofinancement national y est inclus³⁷. Le problème a été résolu dans les RAA de 2022, qui indiquent la part de l'UE.

³⁶ Rapport annuel 2021 sur la gestion et la performance – Volume III, section: Cohésion, résilience et valeurs, p. 32.

³⁷ Rapport annuel d'activités 2021 – Politique régionale et urbaine – annexes, tableau p. 140, et Rapport annuel d'activités 2021 – Emploi, affaires sociales et inclusion – annexes, tableau p. 115-116.

Conclusion et recommandations

73 Nous parvenons à la conclusion que les systèmes de la Commission visant à assurer la gestion et le suivi des dépenses irrégulières exposées par les bénéficiaires de fonds de l'UE sont partiellement efficaces. La Commission veille à l'enregistrement précis et rapide des dépenses irrégulières, mais leur recouvrement prend trop de temps, qu'elles relèvent de la gestion directe ou de la gestion indirecte. En ce qui concerne la gestion partagée, la part importante de dépenses irrégulières non recouvrées dans l'agriculture et l'absence d'amélioration des taux de recouvrement depuis 2006 indiquent que le suivi de la Commission pourrait ne pas suffire, à lui seul, à garantir l'efficacité des systèmes de recouvrement des États membres. Dans le domaine de la cohésion, lorsque des dépenses irrégulières sont retirées des demandes de paiement, le budget de l'UE est protégé et la Commission ne vérifie pas si ces montants sont ensuite recouverts auprès des bénéficiaires. En outre, les informations fournies par la Commission sur les dépenses irrégulières et les mesures correctrices ultérieures sont d'une utilité limitée, car elles ne sont pas toujours complètes et cohérentes.

74 Les contrôles que nous avons réalisés sur un échantillon d'audits et de vérifications d'opérations gérées directement et indirectement ont montré que la Commission a correctement enregistré les dépenses irrégulières en temps utile (points [26](#) à [28](#)). Nous avons toutefois observé que, dans le cas des actions extérieures, l'impact financier des dépenses irrégulières systémiques n'est pas intégralement enregistré dans les systèmes de gestion de la Commission. En effet, les auditeurs ne sont pas contractuellement tenus d'effectuer des contrôles supplémentaires sur les dépenses irrégulières pouvant être de nature systémique, et la Commission ne s'assure pas que les dépenses irrégulières systémiques n'affectent pas d'autres subventions reçues par les mêmes organismes chargés de la mise en œuvre (point [30](#)). Le risque que des dépenses irrégulières systémiques ne soient pas signalées est particulièrement élevé dans le cas des agences des Nations unies en raison de l'étendue limitée des vérifications (point [31](#)).

Recommandation n° 1 – Examiner l'impact financier des dépenses irrégulières systémiques dans le domaine des actions extérieures

La Commission devrait veiller à ce que l'impact financier des dépenses irrégulières susceptibles d'être de nature systémique soit intégralement déterminé, enregistré et corrigé, si nécessaire, en procédant à des contrôles supplémentaires des opérations financées par l'UE concernées.

Quand? D'ici juin 2026.

75 Nous avons constaté qu'il s'écoulait généralement de 14 à 23 mois entre la réalisation des activités financées par l'UE par les organismes chargés de la mise en œuvre et l'émission des ordres de recouvrement par la Commission. Le temps consacré aux procédures contradictoires est généralement supérieur de cinq à neuf mois pour le domaine des actions extérieures par rapport à celui des politiques internes. En dépit de différences inhérentes aux deux types de gestion, nous estimons que le niveau de suivi et de surveillance assuré par le service commun d'audit dans le domaine de la recherche contribue à réduire le temps nécessaire à la détection et à la correction des dépenses irrégulières (points [33](#) à [37](#)).

76 Nous avons également constaté que, pour les ordres de recouvrement en suspens, 5 à 8 mois supplémentaires sont souvent nécessaires avant que les services de la Commission n'engagent la procédure de recouvrement (points [38](#) à [43](#)). Les délais nécessaires au recouvrement des dépenses irrégulières réduisent les chances de la Commission de recouvrer l'intégralité des montants dus, en particulier lorsque les organismes chargés de la mise en œuvre ne peuvent ou ne veulent pas rembourser leurs dettes (points [48](#) et [49](#)). La DG BUDG s'est récemment efforcée de remédier aux longs délais constatés dans le processus de recouvrement de la Commission (points [44](#) à [46](#)). Une fois pleinement mises en œuvre, ces initiatives pourraient permettre de remédier aux longueurs des procédures de recouvrement lorsque les débiteurs ne remboursent pas les fonds de l'UE après la mise en demeure définitive ou formelle envoyée par la Commission.

Recommandation n° 2 – Améliorer la planification des travaux d’audit dans le domaine des actions extérieures pour réduire le temps nécessaire à la constatation des dépenses irrégulières

Dans le domaine des actions extérieures, la Commission devrait réduire l’intervalle entre l’achèvement des activités financées par l’UE et la constatation des dépenses irrégulières à corriger:

- a) en révisant sa méthode de planification des audits afin que les contrôles ex post puissent être effectués dès la réception des rapports financiers conformes;
- b) en utilisant des procédures et des outils de contrôle qui permettent un suivi plus étroit du processus d’audit, afin de réduire la durée des procédures contradictoires.

Quand? D’ici fin 2025.

77 Dans le cadre de la gestion partagée, l’enregistrement et le recouvrement des dépenses irrégulières relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres. Dans le domaine de l’agriculture, où la Commission effectue un suivi des systèmes des États membres, 48 % des 2,4 milliards d’euros de recouvrements (concernant les paiements directs et les mesures de marché), que les organismes payeurs avaient émis et n’avaient pas annulés depuis 2007, étaient irrécouvrables ou restaient à recouvrer à la fin de 2022. Par ailleurs, les taux de recouvrement au niveau des bénéficiaires pour le FEAGA sont généralement inférieurs à ceux observés pour la gestion directe et indirecte. La règle du 50/50, qui visait à encourager les organismes payeurs à recouvrer leurs créances rapidement, n’est plus applicable dans le cadre de la politique agricole commune 2023-2027. Sans incitation en ce sens, les taux de recouvrement dans l’agriculture risquent de se détériorer (points [51](#) à [57](#)).

Recommandation n° 3 – Évaluer le besoin d’incitations supplémentaires à l’intention des États membres afin d’améliorer les taux de recouvrement des dépenses irrégulières dans le domaine de l’agriculture

Afin d’encourager les États membres à procéder plus rapidement au recouvrement des dépenses irrégulières dans le cadre de la PAC et d’améliorer les taux de recouvrement, la Commission devrait évaluer le besoin de prévoir des incitations supplémentaires pour la prochaine période de programmation.

Quand? D’ici fin 2025.

78 Dans le domaine de la cohésion, les États membres corrigent les dépenses irrégulières en les retirant des dépenses certifiées immédiatement après les avoir détectées. Cela signifie que le budget de l’UE est protégé dès que des dépenses irrégulières ont été détectées et retirées. La Commission n’effectue pas de suivi du recouvrement, par les États membres, des dépenses irrégulières retirées auprès des bénéficiaires. Le recouvrement des montants irréguliers est un outil essentiel pour dissuader les bénéficiaires de commettre de nouvelles irrégularités et réduire au minimum les risques pour la réputation de l’UE (points [59](#) à [63](#)).

79 Nous avons constaté que les informations que la Commission publie concernant les dépenses irrégulières, les recouvrements et les autres mesures correctrices ne sont pas toujours exhaustives et cohérentes. Aucun des documents publiés par la Commission ne fournit une vue d’ensemble complète des dépenses irrégulières constatées assorties d’un lien vers les mesures correctrices prises en conséquence (points [65](#) à [72](#)).

Recommandation n° 4 – Fournir des informations exhaustives sur les dépenses irrégulières constatées et les mesures correctrices prises en conséquence

La Commission devrait fournir, dans ses rapports annuels d'activités, des données concernant:

- a) les dépenses irrégulières constatées au cours de l'exercice considéré et les mesures correctrices prises en conséquence;
- b) les dépenses irrégulières constatées au cours de l'exercice précédent (ou d'exercices encore antérieurs) mais pour lesquelles les mesures correctrices n'étaient pas finalisées à la fin de celui-ci, ainsi que les mesures correctrices qui ont été prises au cours de l'exercice examiné.

Quand? D'ici juin 2026.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 22 mars 2024.

Par la Cour des comptes,

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Systèmes de détection, d'enregistrement et de déclaration des dépenses irrégulières, et mesures correctrices pour les programmes de l'UE sélectionnés

Ressources naturelles (agriculture)

Les organismes payeurs effectuent des contrôles administratifs de tous les bénéficiaires, ainsi que des contrôles sur place, et transmettent des statistiques à la DG AGRI au plus tard le 15 juillet de chaque année. Le taux de couverture des contrôles sur place est généralement de 5 %, mais varie d'une mesure à l'autre.

Les organismes de certification vérifient et certifient les comptes annuels des organismes payeurs, leurs procédures de contrôle interne, leurs systèmes de recouvrement, ainsi que la légalité et la régularité des dépenses remboursées par l'UE. Ils réeffectuent également, en procédant par sondage, certains des contrôles sur place réalisés par chaque organisme payeur. Les organismes payeurs présentent leurs comptes annuels et leurs rapports de certification à la DG AGRI au plus tard le 15 février de chaque année pour apurement.

En cas de dépenses irrégulières ou de négligences, les États membres doivent demander le recouvrement auprès des bénéficiaires des paiements indus (et imposer des sanctions, le cas échéant) dans un délai de 18 mois suivant l'approbation ou la réception d'un rapport de contrôle³⁸. À la suite de la présentation de la demande de recouvrement, les organismes payeurs doivent inscrire les montants dus au grand livre des débiteurs et assurer le suivi du recouvrement de la créance dans un délai d'un an à compter du dernier événement ou de la dernière action pertinents, en fonction de la procédure nationale³⁹.

³⁸ Article 54, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

³⁹ Orientations de la DG AGRI *Key and ancillary controls concerning irregularities and debts management and control systems in relation to conformity clearance procedures launched as from 1.1.2015*, section II.

Les États membres peuvent réutiliser tous les montants recouverts pour les programmes de développement rural, mais ils doivent rembourser au budget de l'UE, en tant que recettes affectées, tous les recouvrements relatifs aux paiements directs et aux mesures de marché, après déduction d'une redevance administrative de 20 % (25 % pour la conditionnalité). Dans le cadre du remboursement, le montant du recouvrement - y compris les sanctions et les intérêts - est déduit de la demande de remboursement mensuelle suivante.

Les organismes payeurs peuvent compenser les recouvrements liés aux paiements directs par des paiements futurs en faveur du même bénéficiaire. Toutefois, ils ne peuvent pas procéder de la sorte dans le cas de recouvrements de fonds de l'UE pour des mesures de marché (au titre du FEAGA) et d'activités de développement rural achevées sans autres paiements dus.

Si un organisme payeur annule une créance après avoir épuisé toutes les possibilités de recouvrement, il peut imputer cette créance au budget de l'UE dans la déclaration de dépenses suivante, faute de quoi c'est le budget national qui supportera la perte. Jusqu'en 2022, les organismes payeurs appliquaient la disposition du 50/50 quand ils n'étaient pas en mesure de recouvrer une créance dans un délai de quatre ans (huit ans en cas de procédure judiciaire), c'est-à-dire que le coût était réparti à parts égales entre le budget de l'UE et le budget national. Une fois ce mécanisme activé, les organismes payeurs devaient poursuivre leurs procédures de recouvrement ou, à défaut, supporter eux-mêmes la totalité des pertes, et consigner les résultats dans leurs prochains comptes annuels.

La DG AGRI effectue un nombre limité de contrôles sur place aux fins de son apurement financier annuel des comptes et de ses audits de conformité pluriannuels. L'apurement financier porte sur l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes des organismes payeurs, tandis que les audits de conformité – 92 en 2022 – visent à exclure les dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles. Si la Commission détecte des dépenses irrégulières, les organismes payeurs doivent demander le remboursement aux bénéficiaires finals puis restituer les montants recouverts au budget de l'UE⁴⁰.

⁴⁰ Article 43 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

Cohésion

Les autorités de gestion procèdent à des contrôles administratifs de toutes les demandes de paiement et à des vérifications sur place d'échantillons de demandes de paiement reçues des bénéficiaires. Les montants inéligibles qu'elles détectent sont déduits des montants qui doivent être remboursés à ces derniers, ou elles effectuent des demandes de recouvrement si les montants à verser aux bénéficiaires sont insuffisants. La Commission n'exige pas des autorités de gestion qu'elles communiquent des données sur les montants inéligibles.

Si les autorités de gestion constatent que des dépenses irrégulières ont déjà été déclarées à la Commission, elles déduisent le montant irrégulier, puisqu'il n'est pas éligible à un cofinancement et ne doit pas figurer dans les dépenses déclarées à la Commission. Les autorités de gestion disposent de deux options pour ajuster les dépenses éligibles communiquées à la Commission:

- o elles peuvent présenter les montants irréguliers comme des retraits de dépenses éligibles. Dans ce cas, elles peuvent réutiliser le financement de l'UE pour le même programme opérationnel que celui dont il a été retiré;
- o elles peuvent laisser les dépenses irrégulières dans les programmes opérationnels jusqu'à leur recouvrement auprès du bénéficiaire. Cette option présente un avantage de trésorerie, mais laisse moins de temps aux autorités de gestion pour réutiliser les fonds lorsqu'ils ont été recouverts. Cette possibilité n'a été utilisée que par cinq États membres au cours de la période de programmation 2014-2020 et n'existe plus pour la période actuelle.

Les autorités de certification sont chargées de certifier les comptes définitifs présentés à la Commission. Elles consolident les chiffres «corrigés» fournis par les autorités de gestion et appliquent toute autre correction à apporter aux comptes à la suite des contrôles effectués par les autorités d'audit, la Commission ou la Cour des comptes européenne. En outre, les autorités de certification effectuent leurs propres contrôles, ce qui peut les conduire à considérer les dépenses comme présentant un risque élevé et à les classer comme nécessitant une évaluation continue. Bien que faisant partie des comptes, ce type de dépense doit être déclaré séparément et ne peut pas faire l'objet d'un cofinancement par la Commission. Après la réalisation de nouveaux contrôles, ces montants peuvent être partiellement ou totalement réintroduits dans des demandes de paiement ultérieures.

Avant que les autorités de gestion ne présentent les comptes annuels à la Commission, les autorités d'audit contrôlent également les demandes des bénéficiaires parmi un échantillon de dépenses figurant dans les demandes de paiement soumises par les autorités de gestion à la Commission au cours de l'exercice comptable. Leurs travaux d'audit sont décrits de manière synthétique dans le rapport annuel de contrôle. Les dépenses irrégulières détectées lors des audits des opérations sont corrigées dans les comptes. Si leurs travaux aboutissent à un taux d'erreur total (TER) supérieur à 2 %, elles sont tenues de procéder à des corrections financières extrapolées supplémentaires afin de ramener le risque résiduel sous le seuil de signification de 2 %.

Le dossier constitué aux fins de l'assurance annuel que les États membres présentent à la Commission contient les comptes des programmes opérationnels approuvés pour la période de programmation, les rapports annuels de contrôle des autorités d'audit, leurs opinions d'audit, les résumés annuels et les déclarations des autorités de gestion. La Commission procède à des contrôles de ces documents.

Elle effectue également des audits auprès des autorités nationales sélectionnées dans le cadre d'une analyse des risques. Ces audits ont des objectifs différents, qui peuvent être axés sur la conformité, l'établissement de faits, les systèmes ou encore la fiabilité des indications de performance. Par ailleurs, ils peuvent impliquer la réexécution des contrôles effectués par les autorités d'audit des États membres. Ces audits donnent principalement lieu à des corrections financières qui entraînent généralement la réutilisation des montants par les autorités nationales pour leurs programmes. Il incombe aux États membres de prendre des mesures correctrices à l'égard des bénéficiaires pour toute dépense irrégulière détectée.

Politiques internes et extérieures

La Commission a généralement recours à des cabinets d'audit privés pour contrôler l'éligibilité des dépenses déclarées par les organismes chargés de la mise en œuvre pour les contrats ou conventions de projet qu'elle gère directement ou indirectement. Ces contrôles peuvent être effectués dans le cadre des plans d'audit annuels avec des projets sélectionnés sur la base d'une analyse des risques, ou dans le cadre de la mesure du taux d'erreur résiduel pour des projets sélectionnés de manière aléatoire. Certains contrats ou conventions peuvent exiger des organismes chargés de la mise en œuvre qu'ils fassent appel à des cabinets d'audit privés pour contrôler les comptes financiers qui seront présentés à la Commission.

Les DG en charge de la recherche ont mis en place un service commun d'audit (SCA) chargé d'avoir recours à des cabinets d'audit privés sur la base d'un contrat-cadre ou d'effectuer des audits avec son propre personnel. Quand les audits sont effectués par des cabinets d'audit privés, un représentant du SCA en assure un suivi étroit. Les entités auditées sont invitées à discuter des constatations avec le SCA et les auditeurs externes lors d'une procédure contradictoire avant que ces derniers ne remettent leur rapport d'audit final. Le SCA enregistre l'impact complet des dépenses irrégulières dans la base de données de gestion des audits AUDEX, qui transfère automatiquement les données au système de gestion des subventions SyGMa. L'objectif est de permettre aux ordonnateurs d'organiser une nouvelle procédure contradictoire sommaire sur la base des rapports d'audit envoyés aux organismes chargés de la mise en œuvre, avant de prendre des mesures correctrices concernant les dépenses irrégulières signalées.

Les DG en charge des actions extérieures ont également mis en place un contrat-cadre pour le recrutement d'auditeurs auprès des cabinets d'audit privés. Les responsables des tâches d'audit travaillent conjointement avec les ordonnateurs pour engager les auditeurs et coordonner leurs travaux, et approuvent les projets de rapports d'audit avant qu'ils ne soient présentés sous leur forme définitive. Les ordonnateurs envoient ensuite les rapports d'audit finals aux organismes chargés de la mise en œuvre, qui peuvent alors formuler des observations concernant toute dépense irrégulière détectée et fournir des pièces justificatives supplémentaires. À l'issue de cette procédure contradictoire, les ordonnateurs décident des mesures correctrices à prendre pour les dépenses irrégulières qu'ils ont confirmées.

Dans le domaine des actions extérieures, la Commission gère certaines dépenses indirectement avec des partenaires chargés de la mise en œuvre, tels que des organisations internationales et des organismes de droit public, garantis financièrement par les États membres. Elle s'appuie sur leurs systèmes de gestion pour détecter et recouvrer les dépenses irrégulières exposées par les bénéficiaires. La Commission a défini une méthode d'évaluation sur la base de piliers⁴¹ pour veiller à ce que ses partenaires chargés de la mise en œuvre assurent un niveau de protection équivalent des intérêts financiers de l'UE que celui qu'elle assure pour la gestion directe.

⁴¹ Le premier pilier, relatif au contrôle interne, couvre également la prévention, la détection et la correction des erreurs, des fraudes et des irrégularités.

La Commission et les Nations unies ont établi un accord-cadre financier et administratif dans l'objectif de travailler ensemble. La convention d'entente sur l'utilisation des termes de référence pour les vérifications des dépenses limite les échantillons que les vérificateurs peuvent sélectionner pour contrôler l'éligibilité d'une opération qu'une agence des Nations unies a gérée avec des fonds de l'UE⁴². Les échantillons ne peuvent dépasser 40 transactions figurant sur la liste principale des transactions d'une agence et 20 % des dépenses déclarées. Si la liste comprend des transactions avec des partenaires chargés de la mise en œuvre qui nécessitent de procéder à un sous-échantillonnage, un maximum de 20 éléments supplémentaires peuvent être sélectionnés pour un maximum de cinq des transactions échantillonnées. Enfin, les vérificateurs des dépenses ne sont pas autorisés à conserver des copies des pièces justificatives qu'ils ont contrôlées.

Les ordonnateurs de la Commission corrigent les dépenses irrégulières en procédant à des recouvrements ou en revoyant à la baisse les paiements suivants. La Commission traite les fonds recouverts comme des recettes affectées.

Les ordonnateurs sont chargés d'établir les prévisions de créances, de constater les droits à recouvrer, de les enregistrer dans ABAC et d'émettre les ordres de recouvrement et les notes de débit. Avant que le processus d'approbation ne soit achevé dans ABAC, le comptable de la Commission examine les ordres de recouvrement afin de s'assurer que toutes les exigences requises sont remplies et que les mesures nécessaires pour garantir l'efficacité de la procédure de recouvrement ont été prises.

Si un débiteur ne s'est pas acquitté d'un paiement dans le délai indiqué dans la note de débit, l'ordre de recouvrement est attribué à l'équipe de la DG BUDG chargée du recouvrement des créances (relances). Si le débiteur ne paie toujours pas sa dette après avoir reçu un rappel et une mise en demeure, et qu'il n'existe pas de possibilité de compensation ou d'apurement par l'intermédiaire d'une garantie bancaire, le comptable invite l'ordonnateur à procéder au recouvrement forcé. Pour ce faire, l'ordonnateur envoie une demande accompagnée des pièces justificatives au service juridique de la Commission. Cette opération peut être exécutée sur les actifs du débiteur: soit par l'adoption d'une décision de la Commission (article 299 du TFUE), soit par voie de procédure judiciaire.

⁴² Convention d'entente relative à l'utilisation des termes de référence pour la vérification des dépenses pour les opérations mises en œuvre par les organisations des Nations unies qui font partie des parties signataires de l'accord FFA UE-ONU de mars 2020.

Les ordonnateurs peuvent renoncer à une créance dans les cas suivants⁴³:

- a) lorsque le coût prévisible du recouvrement excéderait le montant de la créance à recouvrer et que la renonciation ne porterait pas atteinte à l'image de l'UE;
- b) lorsqu'il est impossible de recouvrer la créance compte tenu de son ancienneté, d'un retard dans l'envoi de la note de débit ou de l'insolvabilité du débiteur;
- c) lorsque le recouvrement porte atteinte au principe de proportionnalité.

⁴³ Règlement financier, article 101, paragraphe 2.

Annexe IV – Taux de recouvrement des dépenses irrégulières pour les directions générales de la Commission sélectionnées

| DG AGRI (FEAGA uniquement) | | Taux de recouvrement à la fin de l'exercice | | | | | | | | |
|---|------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Année d'émission de l'ordre de recouvrement | 2014 | 14 % | 28 % | 32 % | 33 % | 34 % | 38 % | 39 % | 39 % | 47 % |
| | 2015 | | 45 % | 61 % | 64 % | 67 % | 72 % | 73 % | 77 % | 81 % |
| | 2016 | | | 39 % | 38 % | 41 % | 45 % | 46 % | 47 % | 48 % |
| | 2017 | | | | 21 % | 32 % | 35 % | 36 % | 38 % | 40 % |
| | 2018 | | | | | 50 % | 60 % | 66 % | 69 % | 70 % |
| | 2019 | | | | | | 26 % | 35 % | 38 % | 43 % |
| | 2020 | | | | | | | 37 % | 49 % | 54 % |
| | 2021 | | | | | | | | 27 % | 56 % |
| | 2022 | | | | | | | | | 39 % |

| DG RTD | | Taux de recouvrement à la fin de l'exercice | | | | | | | | |
|---|------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Année d'émission de l'ordre de recouvrement | 2014 | 54 % | 88 % | 91 % | 92 % | 93 % | 93 % | 93 % | 93 % | 93 % |
| | 2015 | | 65 % | 87 % | 93 % | 93 % | 93 % | 93 % | 93 % | 94 % |
| | 2016 | | | 71 % | 96 % | 97 % | 97 % | 97 % | 98 % | 98 % |
| | 2017 | | | | 50 % | 78 % | 80 % | 80 % | 80 % | 80 % |
| | 2018 | | | | | 79 % | 96 % | 96 % | 96 % | 96 % |
| | 2019 | | | | | | 70 % | 91 % | 93 % | 96 % |
| | 2020 | | | | | | | 77 % | 81 % | 82 % |
| | 2021 | | | | | | | | 49 % | 51 % |
| | 2022 | | | | | | | | | 79 % |

| DG CNECT | | Taux de recouvrement à la fin de l'exercice | | | | | | | | |
|---|------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Année d'émission de l'ordre de recouvrement | 2014 | 44 % | 72 % | 76 % | 78 % | 78 % | 78 % | 78 % | 78 % | 78 % |
| | 2015 | | 64 % | 86 % | 86 % | 88 % | 88 % | 88 % | 88 % | 88 % |
| | 2016 | | | 41 % | 58 % | 68 % | 68 % | 68 % | 68 % | 68 % |
| | 2017 | | | | 58 % | 67 % | 91 % | 91 % | 91 % | 92 % |
| | 2018 | | | | | 65 % | 86 % | 87 % | 87 % | 87 % |
| | 2019 | | | | | | 79 % | 83 % | 83 % | 83 % |
| | 2020 | | | | | | | 72 % | 82 % | 82 % |
| | 2021 | | | | | | | | 38 % | 49 % |
| | 2022 | | | | | | | | | 72 % |

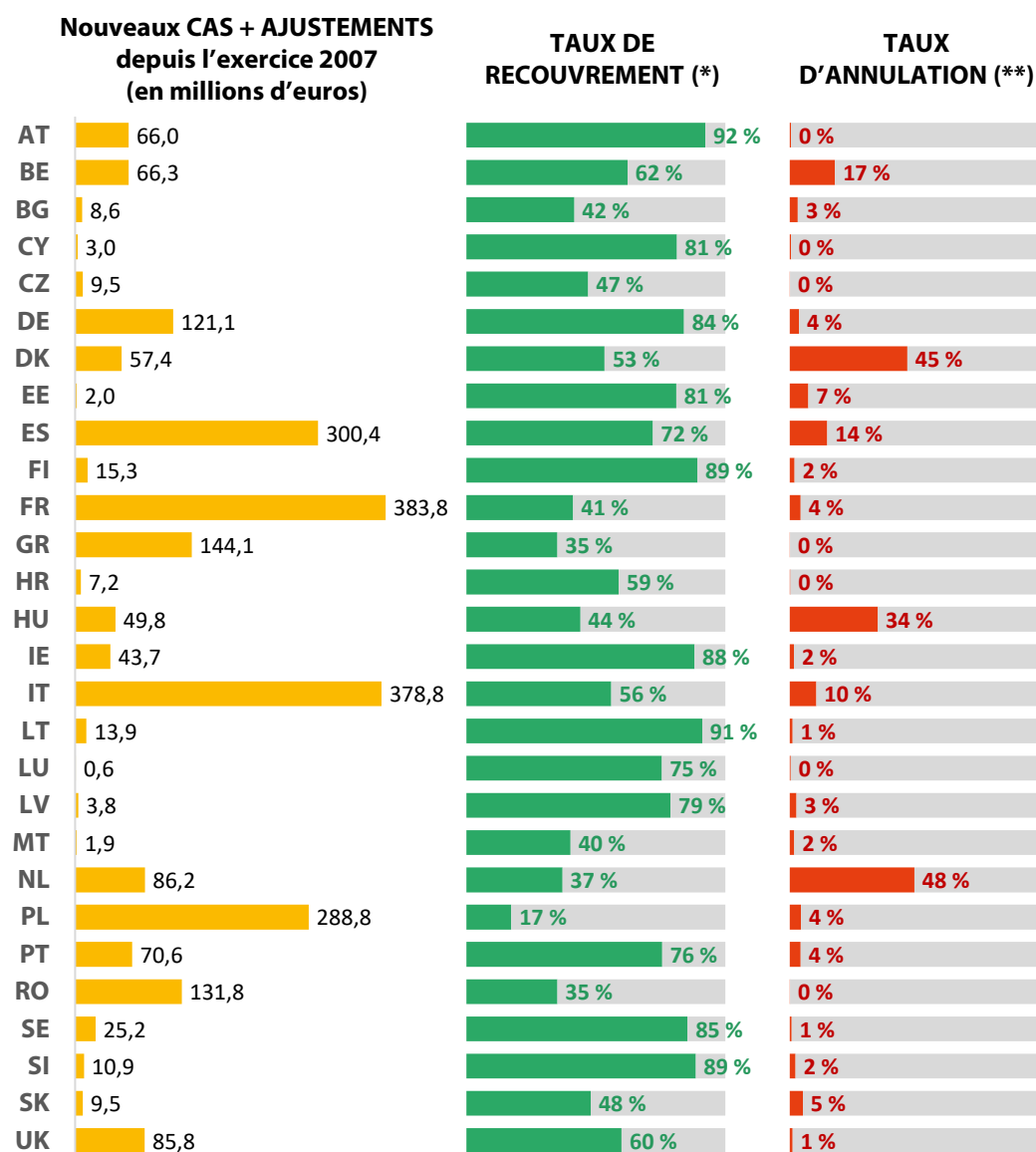
| DG NEAR | | Taux de recouvrement à la fin de l'exercice | | | | | | | | |
|---|------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Année d'émission de l'ordre de recouvrement | 2014 | 52 % | 79 % | 96 % | 96 % | 96 % | 96 % | 96 % | 97 % | 97 % |
| | 2015 | | 65 % | 74 % | 75 % | 78 % | 78 % | 78 % | 78 % | 78 % |
| | 2016 | | | 70 % | 84 % | 84 % | 85 % | 85 % | 85 % | 87 % |
| | 2017 | | | | 78 % | 83 % | 84 % | 84 % | 84 % | 84 % |
| | 2018 | | | | | 68 % | 75 % | 75 % | 75 % | 75 % |
| | 2019 | | | | | | 61 % | 68 % | 74 % | 74 % |
| | 2020 | | | | | | | 39 % | 61 % | 66 % |
| | 2021 | | | | | | | | 82 % | 96 % |
| | 2022 | | | | | | | | | 59 % |

| DG INTPA | | Taux de recouvrement à la fin de l'exercice | | | | | | | | |
|---|------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Année d'émission de l'ordre de recouvrement | 2014 | 36 % | 50 % | 54 % | 58 % | 59 % | 59 % | 59 % | 61 % | 61 % |
| | 2015 | | 61 % | 84 % | 84 % | 84 % | 86 % | 86 % | 86 % | 87 % |
| | 2016 | | | 53 % | 68 % | 71 % | 71 % | 71 % | 74 % | 74 % |
| | 2017 | | | | 73 % | 86 % | 89 % | 89 % | 89 % | 91 % |
| | 2018 | | | | | 42 % | 50 % | 59 % | 59 % | 59 % |
| | 2019 | | | | | | 65 % | 83 % | 84 % | 93 % |
| | 2020 | | | | | | | 54 % | 71 % | 76 % |
| | 2021 | | | | | | | | 57 % | 81 % |
| | 2022 | | | | | | | | | 60 % |

Note: Les taux de recouvrement ne tiennent pas compte des montants déduits des paiements versés au bénéficiaire au cours de la même année de demande pour le FEAGA ou des projets relevant de la gestion directe ou indirecte.

Source: Tableau: annexe 7 – 5.4-1 pour le FEAGA, p. 238, du [rapport annuel d'activités 2022 - Agriculture et développement rural - annexes](#) et Cour des comptes européenne, sur la base d'ABAC.

Annexe V – Recouvrements auprès des bénéficiaires dans le cadre du Fonds européen agricole de garantie pour les cas détectés depuis 2007



(*) TAUX DE RECOUVREMENT = RECOUVREMENTS / (CAS + AJUSTEMENTS)

(**) TAUX D'ANNULATION = ANNULATIONS / (CAS + AJUSTEMENTS)

Source: Tableau: annexe 7 – 5.4-1 pour le FEAGA, p. 238 et 239, du [rapport annuel d'activités 2022 - Agriculture et développement rural - annexes](#).

Sigles, acronymes et abréviations

ACFA: accord-cadre financier et administratif

AMPR: *Annual management and performance report* (rapport annuel sur la gestion et la performance)

DG AGRI: direction générale de l'agriculture et du développement rural

DG BUDG: direction générale du budget

DG CNECT: direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies

DG EMPL: direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

DG INTPA: direction générale des partenariats internationaux

DG MARE: direction générale des affaires maritimes et de la pêche

DG NEAR: direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine

DG RTD: direction générale de la recherche et de l'innovation

OLAF: Office européen de lutte antifraude

PAC: politique agricole commune

RAA: rapport annuel d'activités

SCA: service commun d'audit

Glossaire

ABAC: système électronique utilisé par la Commission pour la gestion des opérations budgétaires et comptables.

Accord-cadre financier et administratif: accord entre la Commission et les Nations unies régissant leur coopération concernant les objectifs du millénaire pour le développement.

Cohésion: politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.

Gestion directe: gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission. S'oppose à la gestion partagée ou à la gestion indirecte.

Gestion indirecte: méthode d'exécution du budget de l'UE qui consiste pour la Commission à confier des tâches d'exécution à d'autres entités (comme des pays tiers et des organisations internationales).

Gestion partagée: méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la gestion directe, la Commission délègue les tâches d'exécution à un État membre, tout en restant responsable en dernier ressort.

Procédure contradictoire: procédure au cours de laquelle l'auditeur et/ou la Commission examine(nt) les résultats de ses contrôles avec l'entité auditée afin de vérifier leur bien-fondé.

Rapport annuel d'activités: rapport établi par chaque direction générale de la Commission et institution ou organisme de l'UE, qui y présente sa performance par rapport à ses objectifs, ainsi que l'utilisation de ses ressources financières et humaines.

Rapport annuel sur la gestion et la performance: rapport produit chaque année par la Commission sur sa gestion du budget de l'UE et les résultats obtenus. Il synthétise les informations contenues dans les rapports annuels d'activités de ses directions générales et de ses agences exécutives.

Système de gestion des irrégularités: application utilisée par les États membres pour signaler les irrégularités, y compris les cas de fraude présumée, à l'OLAF.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-07>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-07>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Jorg Kristijan Petrovič, Membre de la Cour, assisté de: Martin Puc, chef de cabinet; Mirko Iaconisi, attaché de cabinet; Judit Oroszki, manager principale; Anthony Balbi, chef de mission; Bruno Scheckenbach et Ilias Nikolakopoulou, auditeurs. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Jesús Nieto Muñoz et les travaux de secrétariat ont été effectués par Valérie Tempez.



De gauche à droite: Mirko Iaconisi, Judit Oroszki, Jorg Kristijan Petrovič, Anthony Balbi et Martin Puc.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

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.

Figures 4, 6 et 7 – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

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.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-2061-7 | ISSN 1977-5695 | doi:10.2865/97520 | QJ-AB-24-007-FR-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-2037-2 | ISSN 1977-5695 | doi:10.2865/994453 | QJ-AB-24-007-FR-N |

Nous avons évalué si les systèmes de la Commission visant à assurer la gestion et le recouvrement des dépenses irrégulières exposées par les bénéficiaires de fonds de l'UE permettaient de protéger le budget de l'Union et de dissuader ces derniers d'entreprendre des activités irrégulières dans le futur. Dans le cadre de la gestion directe et indirecte, la Commission veille à l'enregistrement précis et rapide des dépenses irrégulières, mais leur recouvrement prend trop de temps. Dans le cadre de la gestion partagée, où l'enregistrement et le recouvrement des dépenses irrégulières relèvent en premier lieu de la responsabilité des États membres, les taux de recouvrement sont généralement bas, mais varient considérablement d'un État membre à l'autre.

Nous recommandons d'examiner les irrégularités systémiques et d'améliorer la planification des audits dans le domaine des actions extérieures. Pour l'agriculture, la Commission devrait évaluer la nécessité de mettre en place des mesures incitatives à l'intention des États membres afin d'améliorer les taux de recouvrement. Enfin, il conviendrait que la Commission fournisse des informations exhaustives sur les dépenses irrégulières constatées et la manière dont elles ont été corrigées.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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