

# Journal officiel de l'Union européenne

C 322



Édition  
de langue française

Communications et informations

60<sup>e</sup> année  
28 septembre 2017

Sommaire

## IV Informations

INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION  
EUROPÉENNE

### **Cour des comptes**

2017/C 322/01	Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016, accompagné des réponses des institutions . . . . .	1
2017/C 322/02	Rapport annuel de la Cour des comptes sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2016, accompagné des réponses de la Commission . . . . .	281

FR

© Union européenne, 2017.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

## IV

*(Informations)*INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES  
ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

## COUR DES COMPTES



Conformément aux dispositions de l'article 287, paragraphes 1 et 4, du TFUE, de l'article 148, paragraphe 1, et de l'article 162, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil ainsi que des articles 43, 48 et 60 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement, modifié par le règlement (UE) n° 567/2014,

**la Cour des comptes de l'Union européenne, en sa réunion du 13 juillet 2017, a adopté ses**

**RAPPORTS ANNUELS****relatifs à l'exercice 2016.**

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

Les membres de la Cour des comptes sont:

Klaus-Heiner LEHNE (président), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS et Ildikó GÁLL-PELCZ.



# **RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET**

(2017/C 322/01)



# TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction générale .....	7
Chapitre 1 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci .....	9
Chapitre 2 — Gestion budgétaire et financière .....	39
Chapitre 3 — Le budget de l'Union européenne: obtenir des résultats .....	65
Chapitre 4 — Recettes .....	133
Chapitre 5 — Compétitivité pour la croissance et l'emploi .....	149
Chapitre 6 — Cohésion économique, sociale et territoriale .....	165
Chapitre 7 — Ressources naturelles .....	205
Chapitre 8 — Sécurité et citoyenneté .....	241
Chapitre 9 — L'Europe dans le monde .....	251
Chapitre 10 — Administration .....	269



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. La Cour des comptes européenne a été instituée par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE) <sup>(1)</sup> en tant qu'auditeur externe des finances de l'Union. À ce titre, notre institution joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers de l'ensemble des citoyens de l'UE, notamment en contribuant à améliorer la gestion financière de celle-ci. De plus amples informations concernant nos travaux figurent dans notre rapport d'activité, nos rapports spéciaux, nos analyses panoramiques et nos avis sur la réglementation nouvelle ou actualisée de l'UE ou sur d'autres décisions ayant des implications pour la gestion financière <sup>(2)</sup>.

0.2. Ce 40<sup>e</sup> rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE couvre l'exercice 2016. Les Fonds européens de développement font l'objet d'un rapport annuel distinct.

0.3. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil et le Parlement européen. Notre rapport annuel ainsi que nos rapports spéciaux servent de base à la procédure de décharge, dans le cadre de laquelle le Parlement détermine, sur recommandation du Conseil, si la Commission a assumé de manière satisfaisante ses responsabilités budgétaires. Nous transmettons notre rapport annuel aux parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil au moment de sa publication.

0.4. La déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes consolidés de l'UE, ainsi que la légalité et la régularité des opérations (la «régularité des opérations»), constitue l'élément central de notre rapport. Cette déclaration est complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'UE.

0.5. Le rapport de cette année est structuré de la manière suivante:

- le chapitre 1 contient la *déclaration d'assurance* et un résumé des résultats de nos travaux relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la régularité des opérations,
- le chapitre 2 fait état de notre analyse de la gestion budgétaire et financière,

- cette année, le chapitre 3 porte sur le cadre mis en place par la Commission pour la communication d'informations sur la performance; il présente les principaux résultats des rapports spéciaux que nous avons consacrés à la performance en 2016 et analyse la mise en œuvre, par la Commission, des recommandations formulées dans une sélection de nos rapports spéciaux des années précédentes,
- le chapitre 4 fait état de nos constatations concernant les recettes de l'UE,
- les chapitres 5 à 10 présentent, pour les principales rubriques du *cadre financier pluriannuel (CFP)* actuel <sup>(3)</sup>, les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations, ainsi que notre examen des rapports annuels d'activité, d'autres éléments des systèmes de contrôle interne et d'autres dispositions en matière de gouvernance.

0.6. Les différentes rubriques du CFP ne faisant pas l'objet d'états financiers distincts, les conclusions de chaque chapitre ne constituent pas une opinion d'audit. Les chapitres décrivent par contre des questions importantes, spécifiques à chaque rubrique du CFP.

0.7. La présentation de nos observations se veut claire et concise. Nous ne pouvons pas toujours éviter l'emploi d'un jargon spécifique à l'UE, à ses politiques et à son budget, ainsi qu'à la comptabilité et à l'audit. Un glossaire comportant des définitions et des explications de la plupart de ces termes spécifiques a été publié sur notre site web <sup>(4)</sup>. Les termes définis dans le glossaire apparaissent en *italique* lors de leur première occurrence dans les différents chapitres.

0.8. Les réponses de la Commission (ou celles d'autres institutions et organismes de l'Union, le cas échéant) aux observations de la Cour figurent dans le présent rapport et sont également à prendre en considération. Toutefois, il nous revient, en tant qu'auditeur externe, de communiquer nos constatations et de tirer les conclusions qui s'imposent afin de fournir une évaluation indépendante et impartiale de la fiabilité des comptes et de la régularité des opérations.

<sup>(1)</sup> Articles 285 à 287 (JO C 326 du 26.10.2012, p. 169-171).

<sup>(2)</sup> Disponible sur notre site web: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

<sup>(3)</sup> Le chapitre 8 est consacré à la rubrique 3 (Sécurité et citoyenneté) du CFP. L'analyse de cette rubrique ne comporte pas de niveau d'erreur estimatif. Nous ne fournissons pas d'appréciation spécifique pour les dépenses relevant de la rubrique 6 (Compensations) ou celles hors CFP.

<sup>(4)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY\\_AR\\_2016/GLOSSARY\\_AR\\_2016\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_FR.pdf)



## CHAPITRE 1

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

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Déclaration d'assurance fournie par la Cour au Parlement européen et au Conseil — Rapport de l'auditeur indépendant	I-XXVIII
Introduction	1.1-1.3
Le rôle de la Cour des comptes européenne	1.1-1.2
Les dépenses de l'UE sont un outil majeur pour la réalisation des objectifs politiques	1.3
Fiabilité des comptes — Constatations d'audit relatives à l'exercice 2016	1.4-1.7
Les comptes n'étaient pas affectés par des anomalies significatives	1.4-1.6
Éléments clés de l'audit	1.7
Régularité des opérations: les recettes et environ la moitié des dépenses sont exemptes d'erreur significative	1.8-1.34
Nos résultats d'audit pour l'exercice 2016 montrent une amélioration	1.9-1.21
Les estimations des niveaux d'erreur par la Commission...	1.22-1.24
... sont, dans la plupart des cas, globalement dans la lignée de nos propres constatations	1.25-1.27
La Commission a transmis des chiffres sur les corrections et les recouvrements	1.28-1.30
Les façons d'appliquer les corrections et recouvrements varient en fonction de leur élément déclencheur	1.31-1.32
Dans certaines circonstances, nous prenons en considération les mesures correctrices lorsque nous estimons le niveau d'erreur	1.33-1.34
Nous communiquons les cas de fraude présumée à l'OLAF	1.35-1.36
Conclusions	1.37-1.38
Résultats d'audit	1.38
Annexe 1.1 — Approche et méthodologie d'audit	
Annexe 1.2 — Fréquence des erreurs détectées dans l'échantillon d'audit relatif à l'exercice 2016	

## DÉCLARATION D'ASSURANCE FOURNIE PAR LA COUR AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL — RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

### Opinion

- I. Nous avons contrôlé:
- les *comptes consolidés de l'Union européenne*, constitués des états financiers consolidés <sup>(1)</sup> et des états sur l'exécution budgétaire <sup>(2)</sup> pour l'exercice clos le 31 décembre 2016, approuvés par la Commission le 26 juin 2017;
  - la légalité et la *régularité des opérations* sous-jacentes à ces comptes, conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

### Fiabilité des comptes

#### *Opinion sur la fiabilité des comptes*

II. Nous estimons que les comptes consolidés de l'Union européenne (UE) pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union au 31 décembre 2016, le *résultat* de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état de variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au *règlement financier* et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

### Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

#### Recettes

#### *Opinion sur la légalité et la régularité des recettes sous-jacentes aux comptes*

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

#### Paiements

#### *Opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes*

IV. Abstraction faite de l'incidence potentielle des problèmes décrits dans le point où nous justifions l'opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2016, nous estimons que ces paiements sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

<sup>(1)</sup> Les états financiers consolidés comprennent le bilan, le compte de résultat, l'état des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net, ainsi qu'une synthèse des principales méthodes comptables et d'autres notes explicatives (y compris l'information sectorielle).

<sup>(2)</sup> Les états sur l'exécution budgétaire comprennent également les notes explicatives.

## Justification de l'opinion

V. Nous avons conduit notre audit conformément aux normes internationales d'audit (ISA) et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes sont décrites plus en détail dans la section «Responsabilités de l'auditeur» de notre rapport. Nous sommes indépendants conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'International Ethics Standards Board for Accountants (code IESBA) ainsi qu'aux règles d'éthique applicables à notre audit, et nous nous sommes acquittés de nos autres responsabilités sur le plan éthique dans le respect de ces règles ainsi que du code IESBA. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer notre opinion.

### *Justification de l'opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes*

VI. Les dépenses fondées sur des remboursements enregistrées en 2016 <sup>(3)</sup> présentent un niveau significatif d'erreur. Selon nos estimations, le niveau d'erreur pour les paiements fondés sur des remboursements est de 4,8 %. Notre *niveau d'erreur estimatif global* (3,1 %) reste supérieur à notre *seuil de signification*, mais ces erreurs ne sont pas généralisées. Les paiements fondés sur des droits ne présentent pas un niveau significatif d'erreur <sup>(4)</sup>. Notre conclusion générale est corroborée par l'analyse des montants à risque effectuée par la Commission et présentée dans son rapport annuel sur la gestion et la *performance* du budget de l'UE.

## Éléments clés de l'audit

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

### *Nous avons évalué la provision pour les pensions et autres avantages du personnel présentée dans les comptes*

VIII. Fin 2016, le bilan de l'UE comporte un montant de 67,2 milliards d'euros au titre des pensions et autres avantages du personnel. Il s'agit de l'un des plus importants éléments de passif du bilan, qui représente près d'un tiers du total du passif de l'exercice 2016, lequel s'élève à 234,8 milliards d'euros.

IX. La majorité de cette *provision* pour les pensions et autres avantages du personnel (58,7 milliards d'euros) est liée au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne (ci-après le «PSEO» — *Pension Scheme of European Officials*). Ces engagements au titre du régime de pensions couvrent les «prestations définies» dont le paiement est garanti par l'article 83 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le «statut») et par l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (ci-après le «TUE»). L'élément de passif inscrit dans les comptes représente le montant qui aurait été inclus si un fonds de pension avait été constitué pour effectuer les paiements relatifs aux obligations existantes en matière de pension de retraite <sup>(5)</sup>. Outre les pensions de retraite, ces engagements couvrent également les pensions d'invalidité et celles versées aux veuves/orphelins de fonctionnaires de l'UE. L'article 83 du statut dispose que le paiement des prestations prévues au régime de pensions constitue une charge du budget de l'UE, que les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations et que les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime.

<sup>(3)</sup> À savoir 66,0 milliards d'euros. Nous fournissons des informations supplémentaires au point 1.10 de notre rapport annuel 2016.

<sup>(4)</sup> À savoir 63,3 milliards d'euros. Nous fournissons des informations supplémentaires au point 1.11 de notre rapport annuel 2016.

<sup>(5)</sup> Voir la norme comptable internationale pour le secteur public (IPSAS) 25 sur les avantages du personnel. Pour le PSEO, l'obligation au titre de prestations définies reflète la valeur actualisée des paiements futurs attendus que l'UE sera tenue d'effectuer pour éteindre l'obligation au titre des pensions résultant des services rendus par les membres du personnel au cours de la période actuelle et des périodes antérieures.

X. Le PSEO est un régime de pensions professionnel obligatoire pour les fonctionnaires de l'UE, dans le cadre duquel des contributions des agents et des institutions et organes qui les emploient servent à financer les futures pensions. Il est conçu pour obéir au principe d'équilibre actuariel par défaut moyennant des ajustements du taux de contribution au régime et de l'âge de la retraite. Le nombre et la variété des paramètres utilisés pour calculer une projection à long terme du coût des pensions soulignent la nature actuarielle de ce calcul, qui est finalement réalisé par Eurostat chaque année.

XI. Dans le cadre de notre audit, nous avons évalué les hypothèses actuarielles et la valorisation de la provision pour les pensions qui en résulte. Nous avons vérifié les données numériques, les paramètres actuariels, le calcul de la provision, ainsi que la présentation dans le bilan consolidé et les notes accompagnant les états financiers consolidés. Notre audit concernant la juste valeur de la provision nous a permis de détecter quelques lacunes et inexactitudes, qui n'ont pas d'impact significatif sur les comptes consolidés de l'UE, dans la base de données primaires sous-jacente. Comme elle l'a indiqué dans sa note 2.9 accompagnant les états financiers consolidés, la Commission prendra d'autres mesures, que nous suivrons attentivement, pour renforcer les processus qu'elle met en œuvre pour calculer le passif lié aux avantages du personnel.

*Nous avons évalué les charges à payer présentées dans les comptes*

XII. Fin 2016, la Commission a estimé que les dépenses éligibles supportées et dues aux *bénéficiaires*, mais non encore déclarées, représentaient 102 milliards d'euros (contre 106 milliards d'euros fin 2015). Elle les a comptabilisées en tant que charges constatées par régularisation.

XIII. Nous avons examiné les méthodologies et les systèmes de contrôle appliqués pour les estimations de fin d'exercice au sein des principales directions générales. Nous avons constitué des échantillons de factures et de préfinancements et avons réalisé des travaux concernant ces éléments afin de traiter le risque que le montant des charges à payer soit erroné. Nous avons demandé aux services comptables de la Commission des explications supplémentaires sur les méthodes générales utilisées, notamment sur la nouvelle méthode appliquée pour la *période de programmation* 2014-2020 dans la rubrique «Cohésion».

XIV. Les travaux que nous avons réalisés nous permettent de conclure que l'estimation du montant global des charges à payer figurant au bilan consolidé donne une image fidèle de la situation pour les principales directions générales. En ce qui concerne certaines directions générales plus petites, nous avons toutefois relevé des faiblesses systémiques concernant les écritures de fin d'exercice. La Commission a élaboré un plan d'action à cet égard.

*Nous avons demandé à la Commission de fournir des informations supplémentaires afin d'étayer la valorisation des instruments financiers relevant de la gestion partagée*

XV. Les autorités des États membres transfèrent une partie des avances octroyées par la Commission vers des *instruments financiers* sous la forme de prêts, d'instruments de capitaux propres ou de garanties.

XVI. Pour le *cadre financier pluriannuel (CFP)* de la période 2007-2013, la législation de l'UE n'imposait pas à ces autorités d'établir des rapports réguliers sur les montants détenus sur ces instruments financiers au moment de l'établissement des comptes. C'est pourquoi la Commission a effectué une estimation de l'utilisation faite des avances, sur la base du dernier rapport disponible (en l'occurrence, celui établi fin 2015), en partant de l'hypothèse que les fonds seraient utilisés intégralement et de manière uniforme pendant toute la période d'activité (initialement, celle-ci devait durer jusqu'au 31 décembre 2015, mais elle a ensuite été prolongée jusqu'au 31 mars 2017). Nous constatons que, même si nous considérons que l'utilisation des instruments financiers en 2016 a eu lieu en dehors de la période d'éligibilité (voir chapitre 6, points 6.20 et 6.21), la Commission ne veille pas à recouvrer ces montants. La présentation dans le bilan et dans la note 2.5 accompagnant les états financiers consolidés reflète donc cette prise de position de la Commission.

XVII. En ce qui concerne le CFP de la période 2014-2020, les autorités sont tenues de transmettre, dans chaque déclaration de coûts, des informations sur les avances versées aux instruments financiers et sur les décaissements en faveur des bénéficiaires finals au titre de ceux-ci. Sur la base de ces informations, un montant estimatif est calculé, puis comptabilisé dans les comptes pour la période allant de la date de la dernière déclaration de coûts reçue à la fin de l'exercice.

XVIII. Nous avons examiné la procédure mise en place pour comptabiliser les préfinancements correspondants et considérons que le montant inscrit au bilan donne une image fidèle de la situation.

## Autres informations

XIX. La direction est responsable des autres informations. Celles-ci comprennent la section intitulée «*Examen et analyse des états financiers*», mais pas les comptes consolidés ni notre rapport d'audit y afférent. Notre opinion sur les comptes consolidés ne couvre pas les autres informations, et nous ne formulons aucune sorte de conclusion en matière d'assurance les concernant. Dans le cadre de notre audit des comptes consolidés, il nous incombe de prendre connaissance des autres informations et, ce faisant, de déterminer si elles recèlent des contradictions significatives avec les comptes consolidés ou avec les connaissances que nous avons acquises lors de l'audit, ou si elles comportent un autre type d'anomalie significative. Si, sur la base des travaux que nous avons réalisés, nous estimons que les autres informations présentent une anomalie significative, nous sommes tenus de le déclarer. Nous n'avons rien à signaler à cet égard.

## Responsabilités de la direction

XX. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et du règlement financier, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes consolidés de l'Union européenne sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la *régularité* des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La direction est également chargée de s'assurer que les activités, les opérations financières et les informations présentées dans les états financiers sont conformes aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'Union européenne (article 317 du TFUE).

XXI. Dans le cadre de l'élaboration des comptes consolidés, la direction est tenue d'évaluer la capacité de l'Union européenne à poursuivre son exploitation, de faire connaître, le cas échéant, les questions en rapport avec la continuité d'exploitation et d'établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf dans les cas où la direction a l'intention de mettre en liquidation l'entité ou de cesser son activité, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

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

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

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

XXIV. En ce qui concerne les recettes, notre examen relatif aux *ressources propres* fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée et sur le *revenu national brut* porte au départ sur les agrégats macroéconomiques pertinents qui constituent la base de leur calcul. Nous évaluons aussi les systèmes utilisés par la Commission pour traiter ces agrégats jusqu'à ce que les contributions des États membres soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et analysons les flux des droits jusqu'à la perception des montants correspondants par la Commission et leur inscription dans les comptes.

XXV. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement quand les dépenses ont été exposées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements autres que les avances, une fois qu'ils sont effectués (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Le paiement d'une avance est examiné lorsque le *destinataire* des fonds justifie sa bonne utilisation et que l'institution ou l'organisme accepte la justification en procédant à son apurement, que cela ait lieu la même année ou plus tard.

XXVI. En application des normes ISA et ISSAI, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique pendant toute la durée de l'audit. En outre, nous procédons de la manière suivante.

- Nous déterminons et évaluons le risque que des anomalies significatives affectent les comptes consolidés et, s'agissant des opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des exigences du cadre juridique de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs; nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative procédant d'une fraude est plus élevé que celui de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne.
- Nous acquérons une connaissance du contrôle interne concerné par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées en la circonstance, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne.
- Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.
- Nous nous formons un avis sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative liée à des événements ou à des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité de l'entité à poursuivre son exploitation. Si nous concluons à l'existence d'une incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport d'audit, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes consolidés ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis jusqu'à la date de notre rapport d'audit. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire l'entité à cesser son exploitation.
- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes consolidés (y compris les informations y afférentes), et nous vérifions si les comptes consolidés reflètent les opérations et les événements sous-jacents d'une manière telle qu'ils assurent une présentation fidèle.
- Nous collectons des éléments probants suffisants et appropriés concernant les informations financières des entités faisant partie du périmètre de consolidation de l'Union européenne pour nous permettre de formuler une opinion sur les comptes consolidés et sur les opérations qui leur sont sous-jacentes. Il nous incombe de diriger, de superviser et de réaliser l'audit et nous assumons l'entière responsabilité de notre opinion d'audit.

XXVII. Nous informons la direction, entre autres, de l'étendue et du calendrier prévus des travaux d'audit ainsi que de toute constatation d'audit importante, et notamment de toute faiblesse significative affectant le contrôle interne décelée au cours de notre audit.

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

13 juillet 2017

Klaus-Heiner LEHNE

Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUXEMBOURG

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

**Le rôle de la Cour des comptes européenne**

1.1. Nous sommes l'auditeur indépendant de l'UE. Conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), nous:

- émettons notre opinion sur les comptes de l'Union européenne (UE),
- vérifions si le budget de l'UE est utilisé conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables,
- indiquons si les dépenses de l'UE sont économiques, efficaces et efficaces <sup>(6)</sup>,
- formulons des conseils sur les propositions de législation qui ont un impact financier.

1.2. Nos travaux relatifs à la déclaration d'assurance (expliqués à l'**annexe 1.1**) nous permettent de remplir directement les deux premiers de ces objectifs. En ce qui concerne le chapitre 3 et certains domaines politiques <sup>(7)</sup>, nos travaux réalisés dans le cadre du rapport annuel portent également sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses. Pris dans leur ensemble, nos travaux d'audit apportent aussi une contribution fondamentale à nos avis sur les propositions de législation financière.

**Les dépenses de l'UE sont un outil majeur pour la réalisation des objectifs politiques**

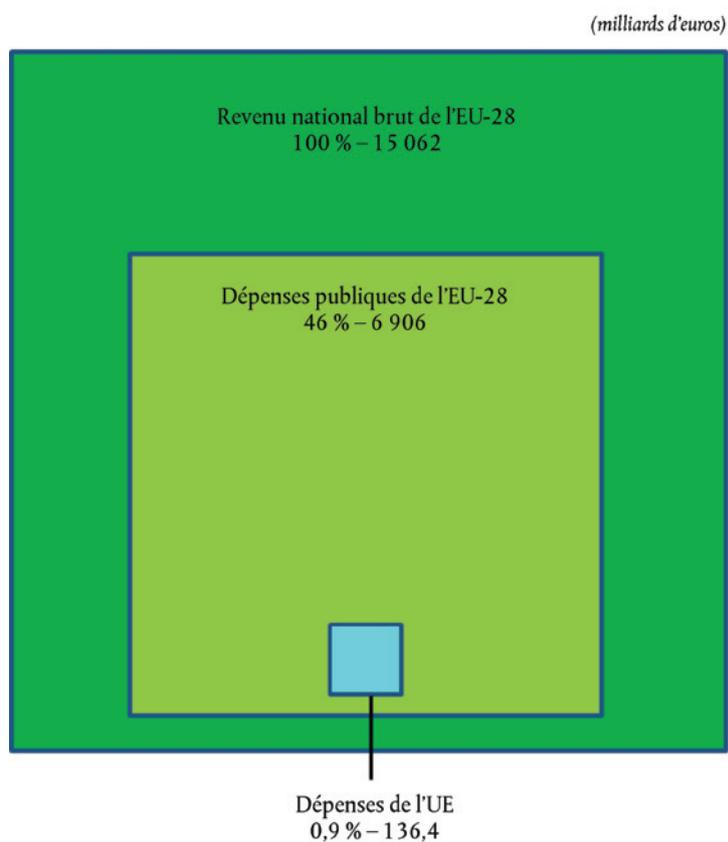
1.3. Les dépenses de l'Union européenne constituent un outil essentiel, mais pas unique, pour la réalisation des objectifs politiques. D'autres moyens importants sont le fait de légiférer, ainsi que la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans l'ensemble de l'UE. En 2016, les dépenses de l'UE se sont élevées à 136,4 milliards d'euros <sup>(8)</sup>, ce qui représente 2,0 % du total des dépenses publiques de ses États membres et 0,9 % de son revenu national brut (voir **encadré 1.1**).

<sup>(6)</sup> Voir glossaire: *bonne gestion financière*.

<sup>(7)</sup> Voir deuxième partie des chapitres 5, 6 et 7.

<sup>(8)</sup> Voir comptes annuels consolidés 2016 de l'UE, états sur l'exécution budgétaire et notes explicatives, 4.3 CFP: Utilisation des *crédits* de paiement.

Encadré 1.1 — Part que représentent les dépenses de l'UE dans le total des dépenses publiques ainsi que dans le revenu national brut des États membres



Source pour le RNB des États membres: ensemble convenu de prévisions des ressources propres traditionnelles et des assiettes TVA/RNB du 19 mai 2016 (Commission européenne).

Source pour les dépenses publiques des États membres: Eurostat — Comptes nationaux annuels.

Source pour les dépenses de l'UE: données comptables de la Commission européenne.

Données compilées par la Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**FIABILITÉ DES COMPTES — CONSTATATIONS  
D'AUDIT RELATIVES À L'EXERCICE 2016****Les comptes n'étaient pas affectés par des anomalies significatives**

1.4. Nos observations portent sur les comptes consolidés<sup>(9)</sup> de l'Union européenne (ci-après les «comptes») relatifs à l'exercice 2016. Nous avons reçu ces comptes, ainsi que la lettre de déclaration du comptable, le 26 juin 2017. Ces comptes sont accompagnés d'une section intitulée «Examen et analyse des états financiers» (ci-après l'«EAEF»)<sup>(10)</sup>. Notre opinion d'audit ne couvre pas celle-ci. Conformément aux normes d'audit, nous avons toutefois évalué sa cohérence par rapport aux informations figurant dans les comptes.

1.5. Les comptes publiés par la Commission montrent qu'au 31 décembre 2016, le total du passif s'élevait à 234,8 milliards d'euros, alors que le total de l'actif représentait 162,7 milliards d'euros. Le *résultat économique* pour l'exercice 2016 était de 1,7 milliard d'euros<sup>(11)</sup>.

1.6. Notre audit a permis de constater que les comptes étaient exempts d'anomalies significatives. Nous présentons nos observations concernant la gestion financière et budgétaire des fonds de l'UE au chapitre 2.

---

<sup>(9)</sup> Les comptes consolidés comprennent:

- a) les états financiers consolidés incluant le bilan (de l'actif et du passif en fin d'exercice), le compte de résultat (dans lequel sont comptabilisés les produits et les charges de l'exercice), l'état des flux de trésorerie (qui indique comment les changements dans les comptes affectent la trésorerie et les équivalents de trésorerie), l'état de variation de l'actif net, ainsi que les notes qui s'y rapportent;
- b) les états sur l'exécution budgétaire concernant les recettes et les dépenses de l'exercice, ainsi que les notes qui s'y rapportent.

<sup>(10)</sup> Voir la ligne directrice de pratique recommandée 2 de l'IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board, Conseil des normes comptables internationales du secteur public) intitulée «*Financial Statement Discussion and Analysis*» (Examen et analyse des états financiers).

<sup>(11)</sup> Voir le compte de résultat dans les comptes annuels consolidés 2016 de l'UE.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Éléments clés de l'audit**

1.7. Les éléments clés de l'audit <sup>(12)</sup> sont ceux qui, selon notre jugement professionnel, ont été les plus importants dans l'audit des états financiers relatifs à la période considérée. Nous avons traité ces éléments dans le contexte de notre audit des états financiers pris dans leur ensemble, ainsi que dans le cadre de la formation de notre opinion sur ceux-ci, mais nous ne formulons pas d'opinion distincte sur ces éléments. Conformément à la norme internationale des institutions supérieures de contrôle (ISSAI) 1701, nous faisons état des éléments clés de l'audit dans le cadre de la formation de notre opinion (voir points VII à XVIII de notre déclaration d'assurance).

**RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS: LES RECETTES ET ENVIRON LA MOITIÉ DES DÉPENSES SONT EXEMPTES D'ERREUR SIGNIFICATIVE**

1.8. Nous examinons les recettes et les dépenses de l'UE <sup>(13)</sup> afin d'évaluer si elles sont conformes aux textes législatifs et réglementaires applicables. Nous présentons nos résultats d'audit concernant les recettes dans le chapitre 4 et ceux relatifs aux dépenses dans les chapitres 5 à 10 (voir **encadré 1.2**). Nos principales constatations étaient les suivantes:

- a) les recettes étaient exemptes d'erreur significative (voir point 4.21);
- b) en ce qui concerne les dépenses, nous continuons de relever un niveau significatif d'erreur, mais ces erreurs ne sont pas généralisées. Nous estimons que le niveau d'erreur dans les dépenses prises dans leur ensemble est de 3,1 %, mais que les erreurs significatives étaient circonscrites essentiellement aux dépenses fondées sur des remboursements, qui représentent environ la moitié de la population contrôlée (voir **encadré 1.4**).

**1.8 et 1.9.** La Commission constate avec satisfaction que les résultats de cette année montrent une amélioration considérable par rapport à ceux des années précédentes.

Pour ce qui est des instruments financiers de la politique de cohésion (indiqués dans l'encadré 1.2), la Commission estime que les décaissements en faveur des bénéficiaires finaux effectués jusqu'à la fin du mois de mars 2017 conformément à ses lignes directrices relatives à la clôture ont eu lieu durant la période d'éligibilité fixée (voir les réponses de la Commission aux points 6.20 et 6.21).

<sup>(12)</sup> À la suite de l'établissement en 2016 de la norme ISSAI 1701, qui succède à la norme ISA 701, les auditeurs sont tenus de communiquer des informations sur les éléments clés de l'audit.

<sup>(13)</sup> Voir **annexe 1.1**, points 7 à 10.

## Encadré 1.2 — Synthèse des constatations relatives à la régularité des opérations pour l'exercice 2016

Chapitre du rapport annuel	Rubrique du CFP	Opérations contrôlées (milliards d'euros)	Niveau d'erreur estimatif pour 2016 (%)	Intervalle de confiance (%)		Niveau d'erreur estimatif pour 2015 (%)
				Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	
5. Compétitivité	Rubrique 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Cohésion	Rubrique 1b	35,7	4,8 <sup>(1)</sup>	2,2	7,4	5,2
7. Ressources naturelles	Rubrique 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Sécurité et citoyenneté	Rubrique 3	2,4	—	—	—	—
9. L'Europe dans le monde	Rubrique 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Administration	Rubrique 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Autres <sup>(2)</sup>	Rubrique 6 et autres dépenses	0,4	—	—	—	—
<b>Total</b>		<b>129,3</b>	<b>3,1 <sup>(1)</sup></b>	<b>2,2</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>
<b>Recettes</b>		<b>144,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

<sup>(1)</sup> Le niveau d'erreur estimatif pour la Cohésion ne comprend pas la quantification des décaissements effectués en 2016 en faveur d'instruments financiers. Nous considérons que ces décaissements, qui représentent 2,5 milliards d'euros, ont été effectués en dehors de la période d'éligibilité définie à l'article 56, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25) (voir points 6.20 et 6.21). Ces décaissements auraient eu pour effet d'augmenter de 2,0 % le niveau d'erreur estimatif pour l'ensemble des dépenses de l'UE.

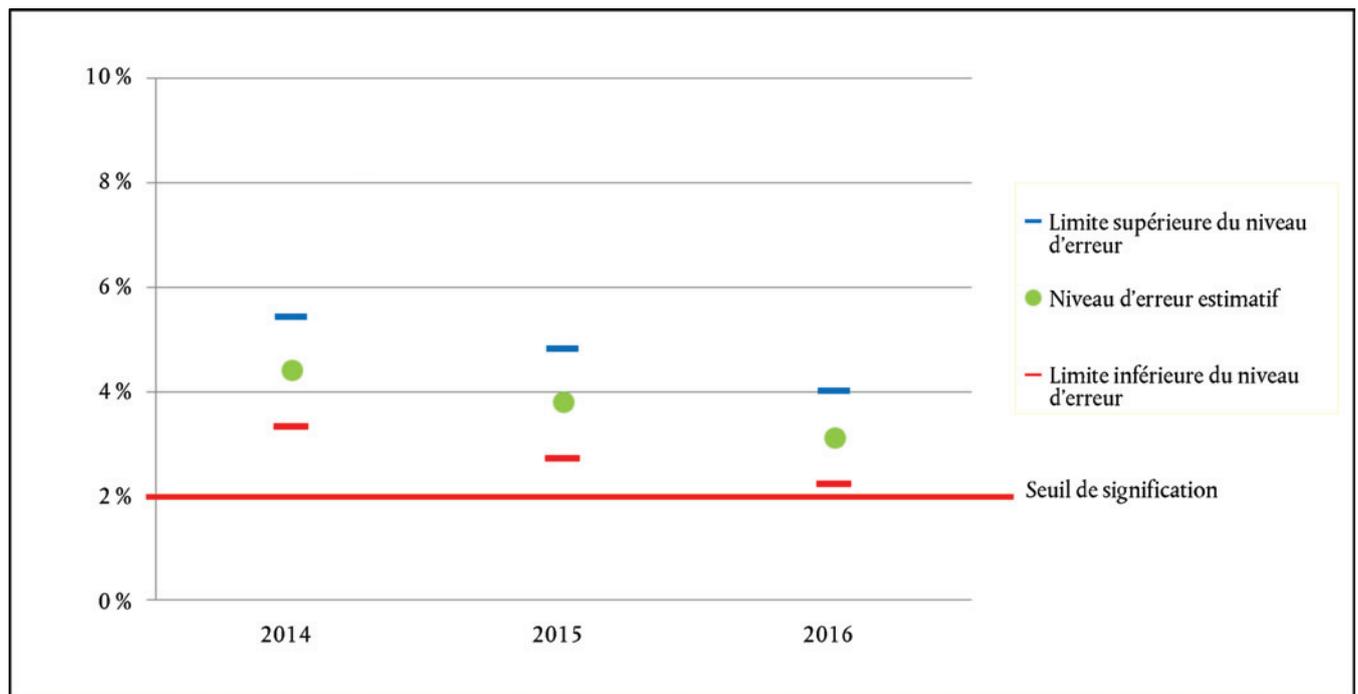
<sup>(2)</sup> Nous ne consacrons pas d'appréciation spécifique aux dépenses des rubriques 3 (Sécurité et citoyenneté) et 6 (Compensations) du CFP, ni à certaines autres dépenses (instruments spéciaux en dehors du CFP 2014-2020, comme la réserve d'aide d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, le Fonds de solidarité de l'Union européenne et l'instrument de flexibilité). Toutefois, les travaux concernant ces domaines contribuent à notre conclusion générale sur les dépenses relatives à l'exercice 2016.

Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Nos résultats d'audit pour l'exercice 2016 montrent une amélioration**

1.9. Notre niveau d'erreur estimatif global a connu une amélioration par rapport à celui des dernières années (voir **encadré 1.3**), mais il continue de dépasser notre valeur de référence de 2 % pour le seuil de signification. Néanmoins, environ la moitié des dépenses de 2016 étaient exemptes d'erreur significative (voir **encadré 1.4**).

**Encadré 1.3 — Niveau d'erreur estimatif (erreur la plus probable, EPP) de 2014 à 2016**

Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Les résultats dans les différents domaines de dépenses révèlent des types d'erreur distincts*

1.10. Nous estimons que le niveau d'erreur pour les dépenses fondées sur des remboursements est de 4,8 % (contre 5,2 % en 2015) et qu'il dépasse donc considérablement le seuil de signification de 2 % (voir **encadré 1.4**). Dans le cas de ce type de dépenses, les bénéficiaires demandent des fonds de l'UE pour des coûts éligibles qu'ils ont supportés. Ces paiements concernent, entre autres, des projets de recherche (voir chapitre 5), des programmes de formation (voir chapitre 6), ainsi que des projets dans les domaines du développement régional et rural (voir chapitres 6 et 7) et des projets de développement (voir chapitre 9). Dans le cadre de ces systèmes, les destinataires doivent fournir des informations prouvant qu'ils ont entrepris une activité éligible à un soutien et montrant les coûts supportés pour lesquels ils ont droit à un remboursement. Ce faisant, ils doivent respecter des règles complexes qui précisent ce qui peut être déclaré (éligibilité) et la façon de supporter dûment les coûts (par exemple les règles sur les marchés publics ou sur les aides d'État). Cela donne lieu à des erreurs qui affectent notre conclusion relative aux rubriques suivantes du CFP: 1a Compétitivité (voir points 5.28 et 5.29), 1b Cohésion (voir points 6.38 et 6.39), 2 Ressources naturelles (globalement, voir points 7.32 et 7.33), 4 L'Europe dans le monde (voir points 9.34 et 9.35).

1.11. Nous estimons que le niveau d'erreur pour les dépenses fondées sur des droits (y compris celles de fonctionnement) est de 1,3 % (contre 1,9 % en 2015, voir **encadré 1.4**). Dans le cas de ce type de dépenses, les bénéficiaires perçoivent des paiements s'ils respectent certaines conditions. Les paiements concernent, entre autres, les bourses pour étudiants et chercheurs (voir chapitre 5), les aides directes aux agriculteurs et les mesures agroenvironnementales (voir chapitre 7), ainsi que les rémunérations et les pensions (voir chapitre 10). Nous avons relevé des améliorations dans tous les domaines où les dépenses sont fondées sur des droits et nous concluons que le niveau d'erreur estimé pour les aides directes aux agriculteurs était inférieur au seuil de signification.

**1.10.** La simplification constitue le moyen le plus efficace de réduire les coûts, la charge inhérente au contrôle et le risque d'erreurs. Les domaines politiques soumis à des systèmes de gestion et de contrôle robustes et à des règles d'éligibilité moins complexes sont également moins exposés aux erreurs.

La Cour a confirmé que les projets ayant recours aux options de présentation simplifiée des coûts étaient moins exposés aux erreurs qu'en cas de remboursement des coûts réels. C'est pourquoi la Commission a activement encouragé ces dernières années le recours à ces options dans le cadre de la politique de cohésion et du développement rural. Par ailleurs, ces options de présentation simplifiée des coûts permettent aux autorités de gestion, aux organismes payeurs et aux bénéficiaires de réduire les charges administratives et de se concentrer davantage sur les résultats, en particulier lorsque ces options reposent sur les réalisations ou les résultats des projets.

Les règles régissant les marchés publics et les aides d'État ne sont pas spécifiques aux dépenses de l'Union. Pour remédier aux difficultés rencontrées dans ces domaines, la Commission met en œuvre des plans d'action en collaboration avec les États membres (voir les réponses de la Commission aux points 6.15 et 6.18).

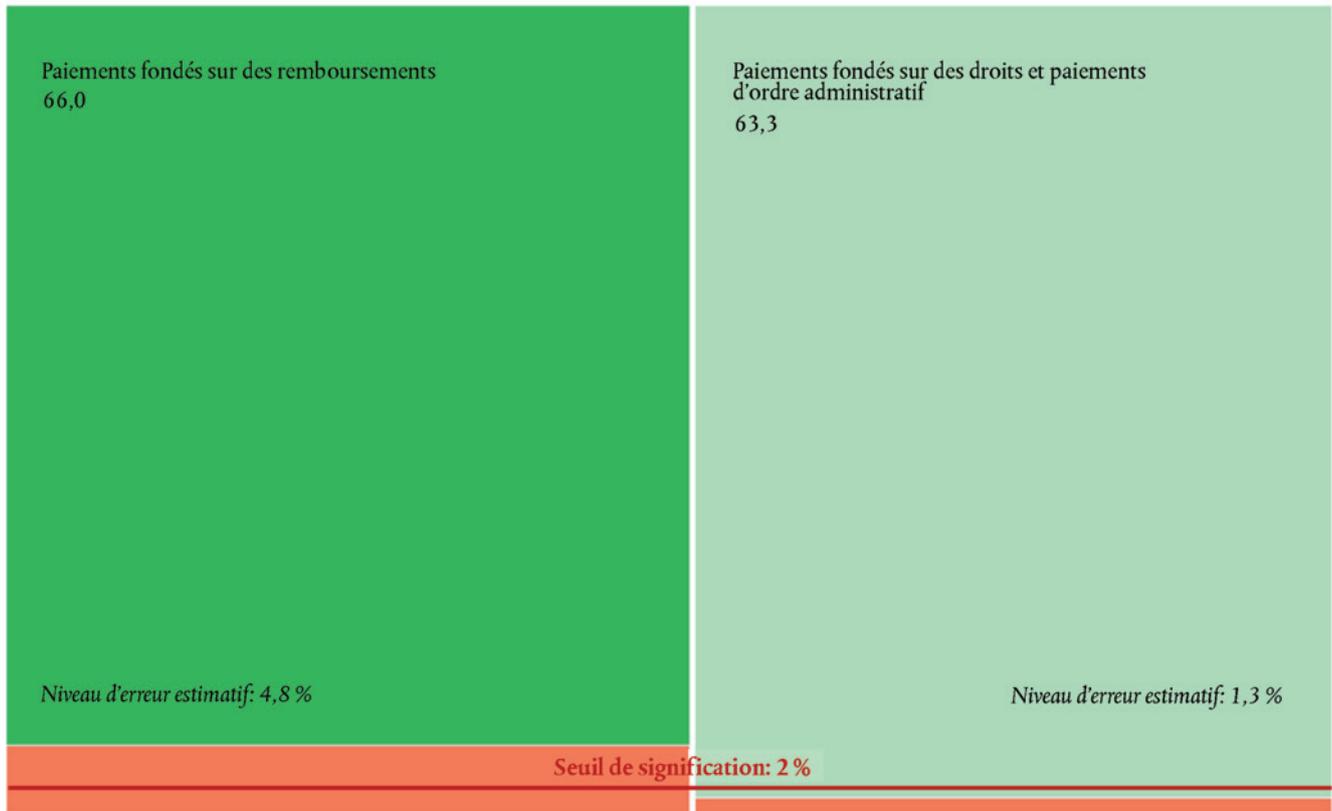
Dans le cadre de l'agriculture, le développement rural reste un domaine qui mérite une attention particulière, notamment pour ce qui est des mesures de type «investissement». La Commission demande systématiquement aux États membres de concevoir des plans d'action correctifs lorsque des déficiences en matière de contrôle sont décelées et elle soutient la mise en œuvre de ceux-ci. Toutefois, compte tenu de la nécessité de concilier la légalité et la régularité avec la réalisation des objectifs politiques tout en gardant à l'esprit les coûts d'obtention (gestion et contrôle), on ne peut s'attendre avec une réelle certitude à ce qu'un taux d'erreur pour les paiements en faveur des bénéficiaires inférieur à 2 % puisse être atteint moyennant un effort raisonnable. Néanmoins, la capacité corrective des recouvrements effectués par les États membres et des corrections financières apportées par la Commission au cours des années postérieures à l'année des dépenses permet à la Commission d'obtenir une assurance concernant les dépenses de la PAC.

Voir également les réponses de la Commission aux points 1.12 et 6.7.

**1.11.** La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour concernant les dépenses fondées sur des droits.

## Encadré 1.4 — Les paiements de 2016 fondés sur des droits et ceux d'ordre administratif sont exempts d'erreur significative

(milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne.

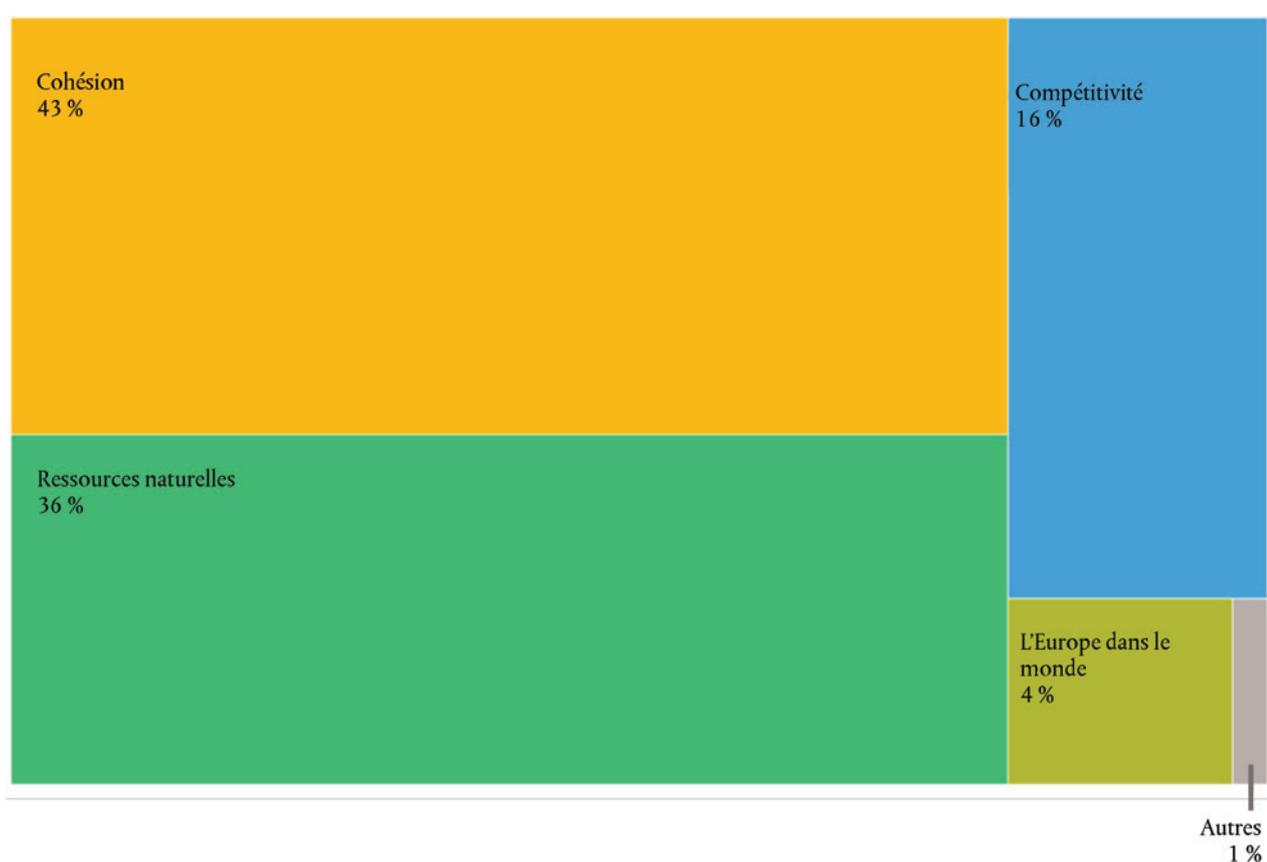
## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.12. Comme le montre l'**encadré 1.5**, la rubrique Cohésion a le plus contribué à notre niveau d'erreur estimatif relatif à 2016, suivie par les rubriques Ressources naturelles, Compétitivité et L'Europe dans le monde. Cette répartition s'inscrit dans la lignée de nos constatations relatives à 2015.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**1.12.** La Commission œuvre en permanence avec les États membres à l'amélioration de leurs systèmes de gestion et de contrôle et elle continuera à utiliser avec rigueur et en temps utile les instruments législatifs de surveillance pour garantir la correction de toutes les erreurs significatives. Des plans d'action s'attaquant aux causes précises des erreurs sont systématiquement mis en œuvre si nécessaire.

Encadré 1.5 — Contribution des différentes rubriques du CFP au niveau d'erreur estimatif global pour l'exercice 2016



Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.13. En ce qui concerne la rubrique Compétitivité (chapitre 5), le niveau d'erreur estimatif est de 4,1 %, ce qui représente un résultat inférieur à celui relatif à l'exercice 2015 (4,4 %). Dans ce domaine, le gros des dépenses consiste en des remboursements de coûts et les erreurs relèvent essentiellement de différentes catégories de coûts inéligibles (notamment les frais de personnel, d'autres coûts directs et les *coûts indirects*).

1.14. En ce qui concerne la rubrique Cohésion (chapitre 6), le niveau d'erreur estimatif est de 4,8 %, soit un résultat inférieur à celui relatif à l'exercice 2015 (5,2 %). Dans ce domaine, les dépenses fondées sur des remboursements de coûts occupent une place prépondérante. Les coûts inéligibles dans les déclarations de dépenses et les projets inéligibles représentent 70 % du niveau d'erreur.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**1.13.** La Commission renvoie à sa réponse commune aux points 5.9 et 5.10.

**1.14.** La Commission renvoie à ses réponses aux points 1.10, 1.12, 6.7 et 6.11.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.15. En ce qui concerne la rubrique Ressources naturelles (chapitre 7), le niveau d'erreur estimatif est de 2,5 %, ce qui représente un résultat inférieur à celui relatif à l'exercice 2015 (2,9 %). Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) représente plus de trois quarts des dépenses dans ce domaine et est exempt d'erreur significative (1,7 %), tandis que nous continuons de relever un niveau d'erreur élevé dans le développement rural (4,9 %), notamment pour les dépenses de remboursement. Nous n'avons trouvé aucune erreur significative dans les dépenses fondées sur des droits relatives aux *aides directes* versées aux agriculteurs, qui sont régies par des règles simplifiées en matière d'éligibilité des terres et sont assorties d'un système de contrôle ex ante efficace (le SIGC) qui permet la réalisation de contrôles croisés automatisés entre différentes bases de données.

1.16. En ce qui concerne la rubrique L'Europe dans le monde (chapitre 9), le niveau d'erreur estimatif est de 2,1 %, ce qui représente un résultat inférieur à celui relatif à l'exercice 2015 (2,8 %). Deux tiers de ce niveau total d'erreur sont dus à des pièces justificatives essentielles non fournies et à des apurements intermédiaires surestimés par la Commission <sup>(14)</sup>.

1.17. En ce qui concerne la rubrique Administration (chapitre 10), ce domaine ne présente pas un niveau significatif d'erreur. Le niveau d'erreur estimatif est de 0,2 %, soit un résultat inférieur à celui relatif à l'exercice 2015 (0,6 %). Dans ce domaine, la plupart des dépenses concernent les rémunérations, les pensions et les indemnités versées par les institutions et organismes de l'UE.

1.18. Nous n'estimons pas le niveau d'erreur pour les autres domaines de dépenses, y compris pour la rubrique 3 du CFP (voir chapitre 8). En tout, les dépenses couvertes par notre déclaration d'assurance dans ces domaines représentaient 2,8 milliards d'euros (soit 2,2 % des dépenses couvertes par notre audit). Les travaux concernant ces domaines continuent de contribuer à nos conclusions générales relatives à l'exercice 2016.

1.19. Les erreurs d'éligibilité affectant les systèmes fondés sur le remboursement des coûts restent celles qui contribuent le plus au niveau d'erreur estimatif:

- des déclarations de coûts inéligibles,
- des projets, activités ou bénéficiaires inéligibles (voir **encadré 1.6**).

<sup>(14)</sup> Un apurement transforme un préfinancement en dépense acceptée. Lorsqu'un apurement est surestimé, cela signifie qu'une partie du montant inscrit dans les comptes en tant que dépense n'est pas justifiée par les rapports financiers.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

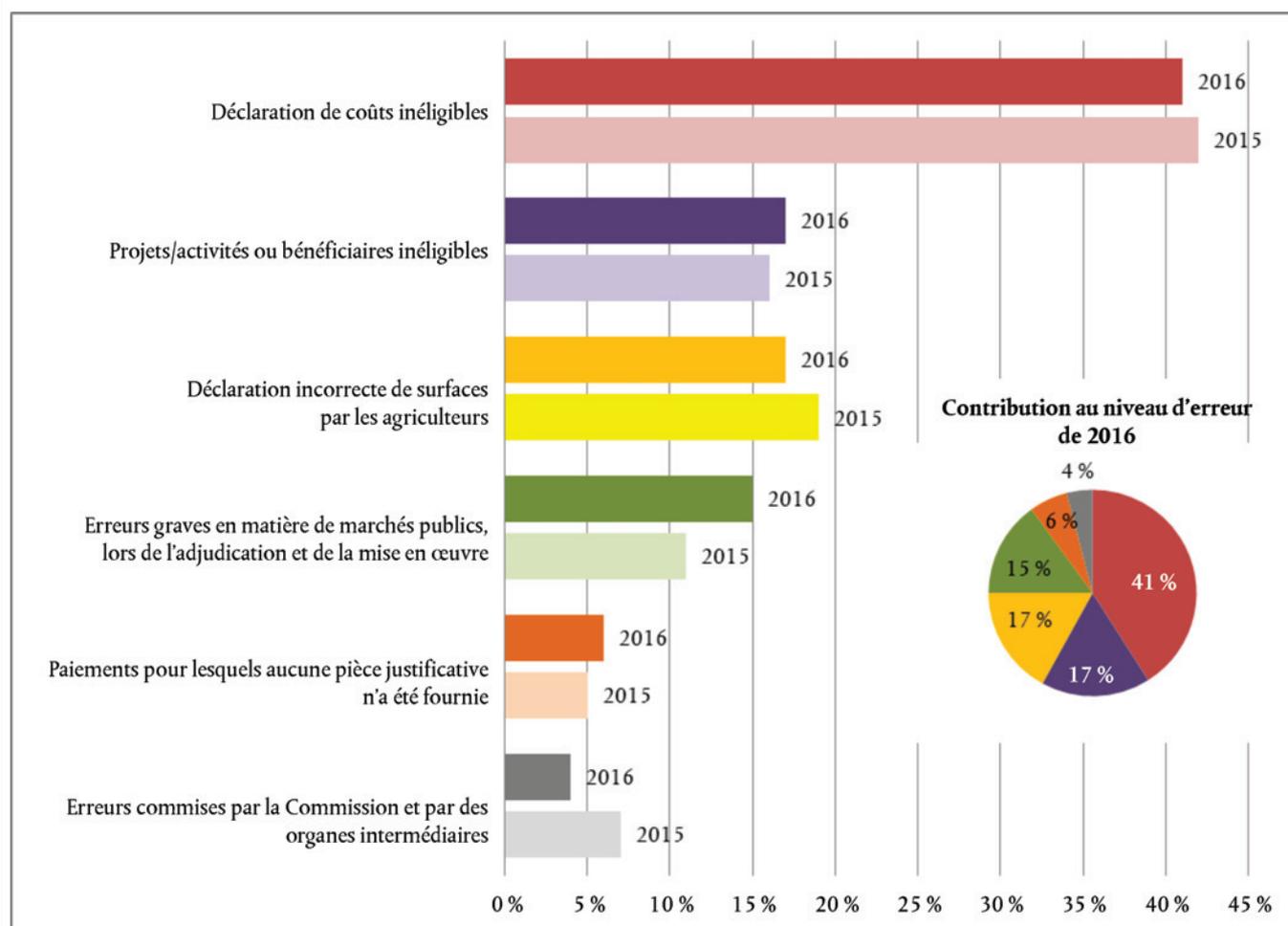
**1.15.** En ce qui concerne le FEAGA, la Commission se félicite de l'évaluation de la Cour, notamment pour ce qui est de l'efficacité du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui contribue grandement à la prévention et à la réduction des niveaux d'erreur (voir le point 7.13). La Commission continuera à œuvrer avec les États membres au maintien de la qualité du système d'identification des parcelles agricoles et du SIGC en général.

Voir également les réponses de la Commission aux points 1.10 et 1.12.

**1.19.** La Commission parvient aux mêmes conclusions concernant la nature et les causes profondes des erreurs.

La simplification constitue le moyen le plus efficace de réduire tant le risque d'erreurs que le coût et la charge des contrôles. Pour les programmes présentant des niveaux d'erreur constamment élevés, la Commission prend continuellement des mesures, tant préventives que correctrices, afin de remédier aux causes profondes et à l'incidence de tels niveaux. De plus amples précisions figurent dans la communication de la Commission intitulée «Causes profondes des erreurs et mesures prises à cet égard (article 32, paragraphe 5, du règlement financier)» — COM(2017) 124 du 28 février 2017.

Encadré 1.6 — Ventilation du niveau d'erreur estimatif global, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

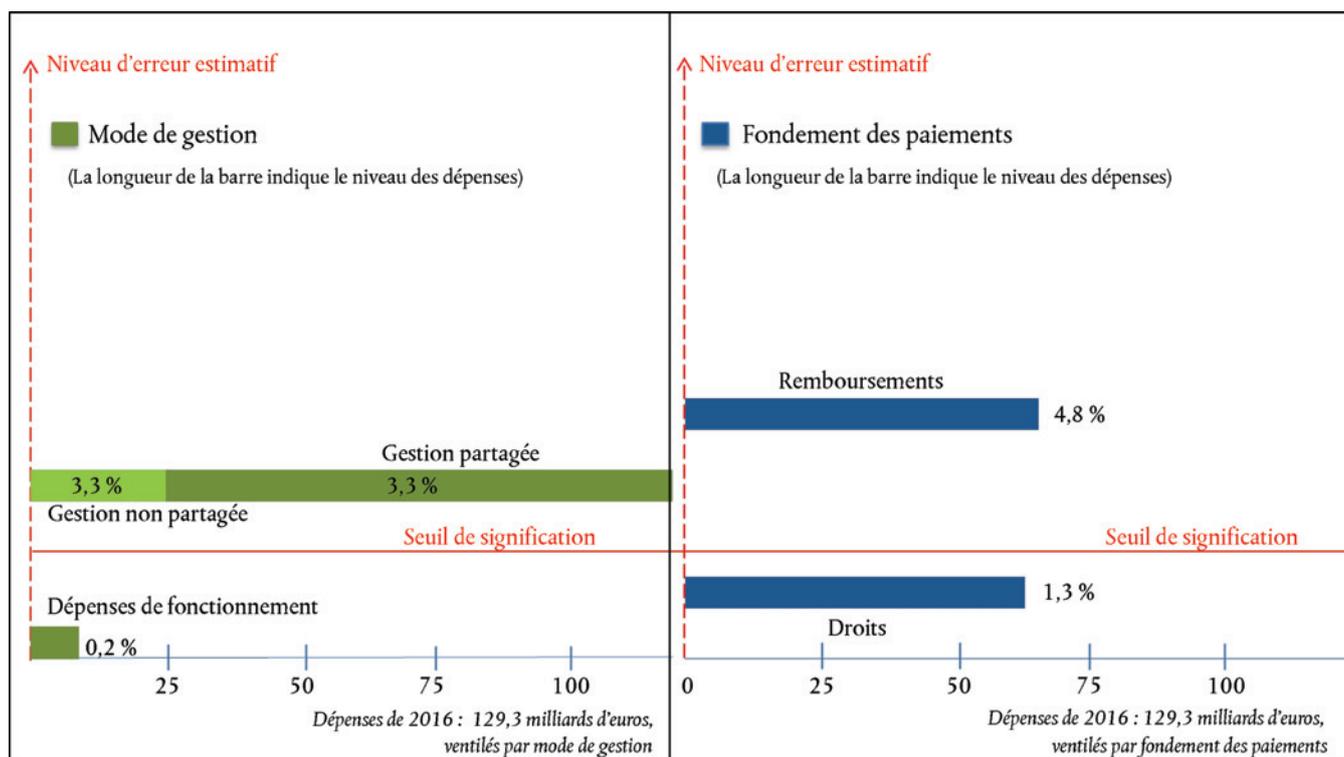
#### OBSERVATIONS DE LA COUR

##### *Le mode de gestion a un impact limité sur les niveaux d'erreur*

1.20. Notre niveau d'erreur estimatif dans différents domaines de dépenses montre qu'il existe une corrélation bien plus étroite avec le fondement des paiements (à savoir des remboursements ou des droits) qu'avec le mode de gestion<sup>(15)</sup>. Nous avons constaté que les niveaux d'erreur les plus élevés concernaient les rubriques Cohésion (qui relève de la gestion partagée) et Compétitivité (gérée directement par la Commission et indirectement par l'intermédiaire des entités en charge). Les systèmes fondés sur le remboursement de coûts occupent une place prépondérante dans les dépenses de ces deux rubriques (voir **encadré 1.7**).

<sup>(15)</sup> *Gestion directe* (exécution budgétaire assurée directement par la Commission européenne), *gestion indirecte* (exécution budgétaire confiée à des pays tiers partenaires, à des organisations internationales, à des organismes nationaux, au Groupe BEI, etc.) et *gestion partagée* (exécution budgétaire partagée entre la Commission et les États membres).

Encadré 1.7 — Niveau d'erreur estimatif moyen par mode de gestion et par fondement des paiements (2016)



Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.21. En 2016, le niveau d'erreur estimatif dans les dépenses en gestion partagée prises dans leur ensemble est de 3,3 % (contre 4,3 % en 2015), à savoir un niveau identique à celui concernant tous les autres types de dépenses opérationnelles (qui était de 4,2 % en 2015)<sup>(16)</sup>. Le niveau d'erreur estimatif pour les dépenses de fonctionnement est de 0,2 % (contre 0,6 % en 2015).

### Les estimations des niveaux d'erreur par la Commission...

1.22. Chaque direction générale (DG) de la Commission établit un rapport annuel d'activité (RAA), qui comporte une déclaration par laquelle le directeur général fournit l'assurance que le rapport présente de façon appropriée les informations financières et que les opérations sous sa responsabilité sont légales et régulières. Dans les rapports annuels d'activité, les DG fournissent aussi un compte rendu des progrès réalisés dans la poursuite des grands objectifs stratégiques (qui font l'objet des points 3.5 ainsi que 3.18 à 3.32), ainsi qu'un rapport de gestion établi par le directeur général à l'intention du collège des commissaires.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.22. Le rapport annuel d'activités (RAA) est un rapport destiné au collège des commissaires que le directeur général établit sur l'exercice de ses fonctions. Les rapports annuels d'activités rendent compte du degré de réalisation des objectifs généraux et spécifiques fixés dans les plans stratégiques et de gestion de la direction générale. Ils font également état des résultats obtenus dans le domaine de la gestion financière, du contrôle interne et de la gestion organisationnelle.

<sup>(16)</sup> Il s'agit essentiellement de dépenses couvertes par les chapitres 5 et 8, mais également d'une partie des dépenses qui relèvent des chapitres 6 et 7, mises en œuvre en gestion directe ou indirecte. Le niveau d'erreur extrapolé pour les dépenses en gestion partagée est fondé sur l'examen de 560 opérations (tirées d'une population de 94,5 milliards d'euros). L'extrapolation pour les autres types de dépenses opérationnelles s'appuie sur l'examen de 321 opérations (tirées d'une population de 25,4 milliards d'euros).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.23. Cette année, toutes les DG ont, pour la première fois, estimé le niveau d'erreur relatif aux «dépenses pertinentes». La définition des dépenses pertinentes<sup>(17)</sup> s'inscrit dans la logique de notre définition des opérations sous-jacentes (voir point 10 de l'*annexe 1.1*).

**Encadré 1.8 — Comparaison des résultats d'audit de la Cour relatifs à l'exercice 2016 avec les estimations faites par la Commission des montants à risque au moment du paiement dans les rapports annuels d'activité relatifs à l'exercice 2016**

Chapitre du rapport annuel	Niveau d'erreur estimatif (%) <sup>(1)</sup>	Intervalle de confiance (%)		Rapports annuels d'activité des directions générales de la Commission <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>	Montant global à risque estimé au moment du paiement (%) <sup>(3)</sup> <sup>(6)</sup>	
		Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)		Valeur la plus basse	Valeur la plus élevée
Chapitre 5 — Compétitivité pour la croissance et pour l'emploi	4,1	2,1	6,1	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD et TAXUD	2,0	2,4
Chapitre 6 — Cohésion économique, sociale et territoriale	4,8	2,2	7,4	EMPL et REGIO	2,2	3,6
Chapitre 7 — Ressources naturelles	2,5	1,5	3,5	AGRI, MARE, ENV et CLIMA	2,5	2,5
Chapitre 9 — L'Europe dans le monde	2,1	0,6	3,6	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA et ECFIN	1,3	1,4
Chapitre 10 — Administration	0,2	0,0	0,8	Administration <sup>(4)</sup>	0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>3,1</b>	<b>2,2</b>	<b>4,0</b>	<b>Total</b>	<b>2,1</b>	<b>2,6</b>
<i>Source:</i> Cour des comptes européenne.				<i>Source:</i> Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'activité de la Commission.		

<sup>(1)</sup> Niveau d'erreur estimatif: voir *encadré 1.2* et notes de bas de page.

<sup>(2)</sup> Certaines DG gèrent des dépenses allouées à plusieurs rubriques du CFP (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL et REGIO).

<sup>(3)</sup> Les noms (complets) des DG et agences exécutives de la Commission présentés en abrégé dans cet encadré figurent dans la section 9.6 du code de rédaction interinstitutionnel (<http://publications.europa.eu/code/fr/fr-390600.htm>).

<sup>(4)</sup> BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ et SRSS.

<sup>(5)</sup> Pourcentage des dépenses qui sont susceptibles de ne pas être conformes aux exigences réglementaires et contractuelles applicables au moment du paiement.

<sup>(6)</sup> La plupart des DG ont communiqué le montant à risque sous la forme d'un chiffre. Certaines (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD, REA, OIB et INEA) ont présenté une fourchette entre des valeurs minimale et maximale, tandis que la DG REGIO a établi une fourchette allant d'une moyenne à une valeur maximale.

<sup>(17)</sup> Il s'agit des paiements effectués, déduction faite des nouveaux préfinancements versés, mais englobant les préfinancements précédents réellement apurés au cours de l'exercice [Rapport annuel 2016 sur la gestion et la performance, COM(2017) 351 final, annexe 3, p. 16].

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.24. À la suite de l'introduction de la notion de «montant à risque à la clôture» dans le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance, les DG ont inclus ce type d'information dans les RAA. La Commission a centré son attention sur l'impact des mécanismes correcteurs pluriannuels, ce qui contribue à réduire son propre niveau d'erreur estimatif.

**... sont, dans la plupart des cas, globalement dans la lignée de nos propres constatations**

1.25. En ce qui concerne les indicateurs en matière de légalité et de régularité, les chiffres concernant les montants à risque au moment du paiement et présentés dans les RAA sont, dans la plupart des cas, globalement dans la lignée de nos estimations du niveau d'erreur (voir *encadré 1.8*)<sup>(18)</sup>.

1.26. Nous avons constaté que les DG responsables d'une même rubrique du CFP avaient adopté différentes approches pour présenter les taux d'erreur et les montants à risque<sup>(19)</sup>. Nous avons également relevé des risques d'ordre méthodologique dans les travaux réalisés par les *autorités d'audit* concernant les dépenses relevant de la période 2014-2020<sup>(20)</sup>. Nous avons encore noté que la Commission a dû opérer d'importants ajustements dans les statistiques de contrôle présentées par les *organismes payeurs*<sup>(21)</sup>.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**1.24.** *La notion de «montant à risque à la clôture» complète la vue d'ensemble des programmes pluriannuels car elle donne des informations supplémentaires sur le montant à risque qui subsiste une fois que toutes les actions correctrices sont prises en compte, y compris la «capacité correctrice», à savoir l'estimation la meilleure possible des corrections à effectuer au cours des années postérieures aux dépenses.*

**1.25.** *Pour ce qui est du montant global à risque estimé au moment du paiement (mentionné dans l'encadré 1.8), il convient de noter que les chiffres figurant dans les RAA et le rapport annuel sur la gestion et la performance pour 2016 couvrent de manière appropriée les dépenses des programmes des deux périodes de programmation, à savoir 2007-2013 et 2014-2020. Pour ce qui est de la cohésion, les chiffres communiqués pour la période 2007-2013 sont compris entre 2,6 % et 4,2 %. La Commission estime cependant que les programmes de cohésion actuels présentent un risque plus faible de par leur conception, comme le montrent les chiffres pour la période 2014-2020, qu'elle situe entre 0,9 % et 1,7 %.*

**1.26.** *La Commission dispose d'une méthodologie fiable pour estimer le niveau d'erreur dans les opérations. Ses services appliquent cette méthodologie en tenant compte des exigences du cadre juridique et du mode de gestion qui leur sont propres. Par conséquent, chaque directeur général applique l'approche qui convient le mieux pour fournir une estimation réaliste du niveau d'erreur pour les domaines politiques qui relèvent de sa responsabilité, en prenant en considération les caractéristiques de risques inhérents des programmes (par exemple risques plus élevés dans le cadre des programmes liés aux PME et moins élevés pour les programmes Marie Curie) et les résultats des contrôles disponibles pour différents domaines de dépenses (par exemple disponibilité de résultats ex post suffisants, qualité des rapports établis par les entités responsables).*

*Voir également les réponses de la Commission aux points 6.33 et 6.34.*

<sup>(18)</sup> Nous avons examiné les RAA des DG suivantes: BUDG et ESTAT (voir point 4.20); RTD, EAC et MOVE (voir point 5.20); REGIO et EMPL (voir point 6.26); AGRI (voir point 7.28); MARE, ENV et CLIMA (voir point 7.31); NEAR (voir point 9.29); HR, DIGIT, OIB, OIL, OP et PMO (voir point 10.7) ainsi que DEVCO (voir point 33 du RA sur les FED).

<sup>(19)</sup> Rubrique 1a Compétitivité du CFP (voir point 5.21).

<sup>(20)</sup> Rubrique 1b Cohésion du CFP (voir point 6.34).

<sup>(21)</sup> Rubrique 2 Ressources naturelles du CFP (voir point 7.29).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.27. Le taux d'erreur global au moment du paiement, calculé par la Commission pour 2016 dans le rapport sur la gestion et la performance, se situait entre 2,1 % et 2,6 % (alors qu'il oscillait entre 2,3 % et 3,1 % pour l'exercice 2015). Notre niveau d'erreur estimatif pour 2016 est de 3,1 % (contre 3,8 % en 2015).

**La Commission a transmis des chiffres sur les corrections et les recouvrements**

1.28. Dans l'EAEF sur l'exercice 2016, la Commission mentionne un montant total de 3,4 milliards d'euros pour les corrections financières et les recouvrements mis en œuvre. L'**encadré 1.9** présente la ventilation des montants communiqués par domaine de dépenses et en fonction de l'étape du cycle de dépenses à laquelle la Commission a appliqué les mesures correctrices (déclaration/acceptation de la dépense/paiement sur le budget).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

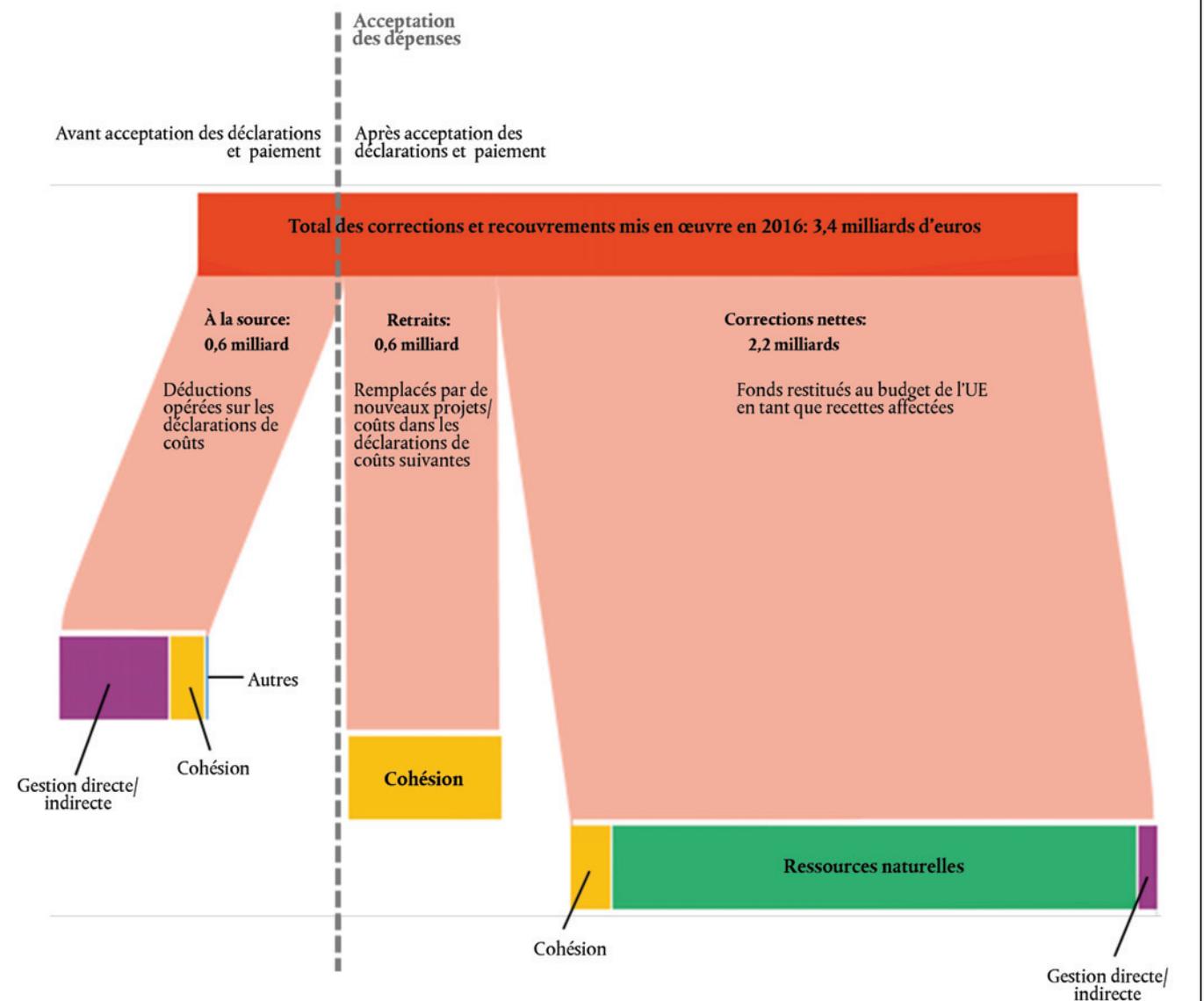
**1.27.** *La Commission a accompli des progrès concernant la limitation du taux d'erreur global au moment du paiement. Selon les estimations, le montant global à risque à la clôture pour 2016 présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance est inférieur à 2 % du montant total des dépenses correspondantes après prise en compte des futures corrections estimées.*

**1.28.** *Des informations détaillées sur les corrections financières et les recouvrements figurent à l'annexe de la partie II du rapport annuel sur la gestion et la performance <sup>(1)</sup>.*

---

<sup>(1)</sup> Rapport annuel 2016 sur la gestion et la performance du budget de l'Union européenne [COM(2017) 351 final], partie II.

Encadré 1.9 — Mesures correctrices appliquées en 2016: comment ont-elles été mises en œuvre dans les différents domaines de dépenses?



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'EAEF figurant dans les comptes consolidés 2016 de l'UE et des données sous-jacentes.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.29. En 2016, la Commission a enregistré 0,6 milliard d'euros de corrections et de recouvrements à la source avant l'acceptation des dépenses. Ces corrections et recouvrements sont effectués en déduisant des déclarations les montants inéligibles, avant que les paiements correspondants soient effectués sur le budget de l'UE (cela signifie que les montants déduits ne sont pas inclus par la suite dans la population que nous contrôlons, étant donné que les opérations que nous sélectionnons en vue des tests proviennent des paiements acceptés par la Commission). Ces recouvrements (0,4 milliard d'euros) ont représenté plus de quatre cinquièmes de l'ensemble des actions correctrices dans les domaines relevant des gestions directe et indirecte en 2016.

1.30. Le reste des mesures correctrices (2,8 milliards d'euros) concernaient des déclarations déjà acceptées par la Commission (et ont donc été incluses dans la population de paiements que nous avons contrôlée). Dans ce montant:

- a) dans le cas de la rubrique Ressources naturelles, quelque 2 milliards d'euros concernaient des *décisions de conformité* prises dans le domaine de l'agriculture. La Commission les avait enregistrés en tant que *recettes affectées* disponibles pour financer des dépenses agricoles;
- b) dans le cas de la rubrique Cohésion, 0,6 milliard d'euros environ concernait les retraits, par les États membres, de demandes de remboursement précédemment acceptées pour des projets/dépenses et leur remplacement par de nouveaux projets/dépenses. Ces retraits ne donnent pas lieu à une restitution de fonds au budget de l'UE <sup>(22)</sup>;
- c) dans le cas des domaines relevant des gestions directe et indirecte (essentiellement Compétitivité et L'Europe dans le monde), environ 0,1 milliard d'euros concernait des montants recouverts après paiement.

### Les façons d'appliquer les corrections et recouvrements varient en fonction de leur élément déclencheur

1.31. La Commission et les États membres peuvent appliquer des corrections et procéder à des recouvrements de différentes façons, selon les instructions établies dans le règlement financier <sup>(23)</sup>:

- a) dans le cas de montants indûment dépensés: en fondant les corrections sur la valeur des opérations erronées (corrections individuelles);
- b) dans le cas d'erreurs systématiques dans un échantillon représentatif d'opérations: en extrapolant les résultats à l'ensemble de la population (corrections extrapolées);

<sup>(22)</sup> Voir rapport spécial n° 4/2017.

<sup>(23)</sup> L'article 80, paragraphe 4, du règlement financier dispose ce qui suit: «La Commission fonde ses corrections financières sur la détection des montants indûment dépensés, ainsi que sur les implications financières pour le budget. Quand ces montants ne peuvent pas être clairement déterminés, la Commission peut appliquer des corrections extrapolées ou forfaitaires, conformément à la réglementation sectorielle.»

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.29. *Les montants des corrections et des recouvrements à la source montrent que la Commission se concentre sur les mesures préventives pour protéger le budget de l'Union avant l'acceptation des dépenses.*

1.30.

- b) *La législation prévoit la possibilité pour les États membres de retirer les dépenses irrégulières et de les remplacer par de nouvelles, qui sont régulières. Le budget de l'Union est ainsi protégé, conformément au principe selon lequel, en gestion partagée, la détection des irrégularités et l'exécution de corrections financières, s'il y a lieu, incombent en premier lieu aux États membres.*

1.31.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) dans le cas de faiblesses des systèmes pour lesquelles il est impossible de calculer précisément les implications financières pour le budget: en appliquant les taux définis dans des lignes directrices sectorielles pour chaque situation («corrections forfaitaires»).

1.32. Dans notre estimation du niveau d'erreur, nous ne quantifions pas bon nombre de situations où la Commission et les États membres mettent en œuvre et signalent des corrections et des recouvrements:

- a) les corrections forfaitaires sont appliquées pour remédier aux faiblesses des systèmes plutôt que pour éliminer les différentes irrégularités. Les faiblesses des systèmes sont révélatrices d'un risque de dépenses irrégulières, mais il n'est pas toujours possible de déterminer un lien entre celles-ci et un paiement irrégulier que nous avons relevé et quantifié lors de notre estimation du niveau d'erreur;
- b) la Commission applique parfois des corrections dans des cas qui, pour nous, ne sont pas des erreurs (quantifiables). À titre d'exemple, les dépassements de délai, l'absence de publicité et les infractions en matière de *conditionnalité* ne sont pas prises en considération dans notre niveau d'erreur estimatif.

**Dans certaines circonstances, nous prenons en considération les mesures correctrices lorsque nous estimons le niveau d'erreur**

1.33. Nous veillons à prendre en considération les mesures correctrices mises en œuvre par les États membres et la Commission, lorsqu'elles sont appliquées avant notre examen. Nous vérifions si ces corrections (y compris les recouvrements de l'indu auprès des bénéficiaires et les corrections au niveau des projets) ont été appliquées et ajustons l'estimation du niveau d'erreur le cas échéant. Cependant, l'impact des mesures correctrices varie de façon significative entre elles, ainsi que d'un domaine de dépenses à l'autre.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) Des corrections forfaitaires sont appliquées lorsqu'il existe un risque sérieux que les faiblesses du système constatées aient eu une incidence financière sur le budget de l'Union, mais qu'il n'est pas possible, moyennant des efforts proportionnés, de déterminer plus précisément le préjudice financier. Ces corrections visent à remédier aux faiblesses du système et aux risques associés qu'ils entraînent pour le budget de l'Union et ont aussi pour effet de corriger les irrégularités individuelles.

Élément important de l'approche d'audit fondée sur les systèmes qui est généralement appliquée en gestion partagée, les corrections forfaitaires constituent la voie à suivre dans le contexte actuel de la simplification de la législation de l'Union. Les corrections forfaitaires incitent vivement les États membres à améliorer leurs systèmes de gestion et de contrôle et, partant, contribuent à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes individuelles.

En conséquence, la Commission estime que les corrections forfaitaires présentent un grand intérêt lors de l'analyse du niveau d'erreur d'un domaine politique.

## 1.32.

- a) La Commission protège le budget de l'Union contre les dépenses engagées en violation du droit. Lorsque les montants exacts ne peuvent être déterminés de manière précise moyennant des efforts proportionnés, la Commission peut appliquer des corrections extrapolées ou forfaitaires pour satisfaire à cette obligation. Les corrections forfaitaires incitent vivement les États membres à améliorer leurs systèmes de gestion et de contrôle.

Voir également la réponse de la Commission au point 1.31 c) et les réponses de la Commission au rapport spécial n° 4/2017 de la Cour des comptes européenne intitulé «Protection du budget de l'Union européenne contre les dépenses irrégulières».

- b) La Commission constate que les corrections portant sur les infractions en matière de *conditionnalité* ne sont pas reprises dans son estimation de la capacité correctrice.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

1.34. En ce qui concerne 41 opérations échantillonnées pour l'exercice 2016, la Commission et les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctrices qui ont affecté directement l'opération et étaient pertinentes pour nos calculs. Ces mesures ont permis de réduire notre niveau d'erreur estimatif de 1,2 point de pourcentage (contre 0,5 point de pourcentage pour 2015). Les modifications du nombre d'opérations affectées et de l'impact des mesures sur notre niveau d'erreur estimatif ne signifient pas que les mesures correctrices sont devenues plus ou moins efficaces, car ces dernières concernent une partie relativement restreinte de notre échantillon et il est normal de relever quelques fluctuations d'un exercice à l'autre.

**NOUS COMMUNIQUONS LES CAS DE FRAUDE PRÉSUMÉE À L'OLAF**

1.35. Lorsque nous découvrons des cas de fraude présumée, soit dans le cadre de notre audit (y compris lors de nos travaux sur la performance), soit sur la base d'informations qui nous sont directement adressées, nous les communiquons à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui procède à une analyse préliminaire et, le cas échéant, à une enquête. Nous ne sommes pas en mesure de formuler des commentaires sur ces cas ou sur la suite donnée par l'OLAF. En 2016:

- nous avons examiné la légalité et la régularité de quelque 1 000 opérations dans le cadre de nos travaux d'audit relatifs au rapport annuel et nous avons en outre produit 36 rapports spéciaux,
- nous avons communiqué à l'OLAF 11 cas de fraude présumée relevés lors de nos travaux d'audit (contre 27 cas en 2015), ainsi que cinq cas découverts sur la base d'informations fournies par le public (contre 15 cas en 2015),
- les cas de fraude présumée les plus fréquents concernaient la création artificielle de conditions pour respecter des critères d'éligibilité, la non-livraison de biens/la non-fourniture de services, et la déclaration de coûts ne respectant pas les critères d'éligibilité, suivies par les conflits d'intérêts et d'autres irrégularités dans les marchés publics.

1.36. Au 31 décembre 2016, les cas de fraude présumée que nous avons communiqués à l'OLAF entre 2010 et 2016 avaient donné lieu à 67 enquêtes, dont 16 étaient encore en cours. D'après les informations fournies par l'OLAF, sur les 51 enquêtes terminées et closes, 28 ont soit donné lieu à des recommandations visant au recouvrement des fonds et, éventuellement, à l'engagement de poursuites judiciaires, soit été classées parce que la Commission ou les autorités nationales avaient déjà pris les mesures nécessaires. Au 31 décembre 2016, l'OLAF avait formulé, pour ces cas, des recommandations visant au recouvrement d'un total de 247 millions d'euros. En ce qui concerne la plupart des dossiers qu'il a classés sans formuler de recommandations d'action ultérieure, l'OLAF a conclu à l'absence d'éléments probants attestant la réalité d'une fraude portant atteinte aux intérêts financiers ou aux autres intérêts de l'UE.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**1.34.** *La Commission continuera d'exercer sa fonction de surveillance en appliquant des corrections financières et en effectuant des recouvrements au niveau correspondant à celui des irrégularités et des déficiences détectées.*

---

**OBSERVATIONS DE LA COUR**

---

**CONCLUSIONS**

1.37. Le présent chapitre vise essentiellement à étayer l'opinion d'audit présentée dans la déclaration d'assurance.

**Résultats d'audit**

1.38. Nos résultats d'audit font apparaître des améliorations ces dernières années. Nous estimons, en conclusion, que les dépenses fondées sur des droits sont exemptes d'erreur significative et que celles fondées sur des remboursements présentent un niveau significatif d'erreur. Sur la base de ces éléments, nous concluons que les erreurs ne sont pas généralisées.

## ANNEXE 1.1

## APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

1. Notre approche d'audit est présentée dans le manuel d'audit financier et d'audit de conformité, disponible sur notre site web. Nous utilisons un modèle d'assurance pour planifier nos travaux. Dans ce cadre, nous prenons en considération le risque que des erreurs surviennent (risque inhérent) et le risque que des erreurs ne soient pas prévenues ou détectées et corrigées (risque de non-contrôle).

**PARTIE 1 — Approche et méthodologie d'audit pour la fiabilité des comptes**

2. Nous examinons les comptes consolidés de l'UE afin de déterminer leur fiabilité. Ces derniers comprennent:

- a) les états financiers consolidés;
- b) les états sur l'exécution budgétaire.

3. Les comptes consolidés doivent présenter correctement, dans tous leurs aspects significatifs:

- a) la situation financière de l'Union européenne à la fin de l'exercice;
- b) le résultat de ses opérations et ses flux de trésorerie;
- c) la variation de l'actif net pour l'exercice clos.

4. Lors de nos travaux d'audit, nous:

- a) évaluons l'environnement de contrôle comptable;
- b) vérifions le bon fonctionnement des procédures comptables clés et des procédures de clôture de fin d'année;
- c) analysons la cohérence et la vraisemblance des principales données comptables;
- d) effectuons des analyses et des rapprochements des comptes et/ou des soldes;
- e) réalisons des vérifications de détail, fondées sur des échantillons représentatifs, concernant les *engagements*, les paiements et des éléments spécifiques du bilan;
- f) utilisons des travaux d'autres auditeurs, dans la mesure du possible et conformément aux normes internationales d'audit. C'est notamment le cas pour l'audit des activités de prêt et d'emprunt gérées par la Commission pour lesquelles des certificats d'audit externes sont disponibles.

**PARTIE 2 — Approche et méthodologie d'audit concernant la régularité des opérations**

5. L'audit de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes comporte la réalisation de tests pour vérifier si elles sont conformes aux textes législatifs et réglementaires applicables (voir **encadré 1.2**).

6. Lors de nos travaux d'audit, nous examinons si nous pouvons utiliser de façon efficiente les contrôles sur la régularité réalisés par des tiers. Conformément aux normes d'audit, si nous souhaitons utiliser les résultats de ces contrôles, nous évaluons l'indépendance et les compétences de ces tiers, ainsi que l'étendue et le caractère adéquat de leurs travaux.

*Comment contrôlons-nous les opérations?*

7. Pour chaque rubrique du CFP (chapitres 5 à 10), nous testons un échantillon représentatif d'opérations afin d'estimer la part que représentent les opérations irrégulières dans l'ensemble de la population.

8. Pour chaque opération sélectionnée, nous déterminons si la demande de paiement ou le paiement a été effectué(e) pour la destination approuvée dans le budget et prévue par la législation. Nous examinons comment le montant de la demande ou du paiement a été calculé (pour les demandes portant sur un montant plus élevé, en nous basant sur une sélection représentative de l'ensemble des éléments de l'opération). Cela signifie que la Cour suit le cheminement de l'opération depuis les comptes budgétaires jusqu'au bénéficiaire final (par exemple l'exploitant agricole ou l'organisateur d'une formation ou d'un projet d'aide au développement), en effectuant des tests de conformité à chaque niveau.

9. Lorsque nous effectuons des tests sur les opérations liées aux recettes, notre examen relatif aux ressources propres fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée et sur le RNB porte au départ sur les agrégats macroéconomiques qui constituent la base de leur calcul. Nous examinons les contrôles effectués par la Commission concernant ces contributions des États membres jusqu'à ce qu'elles soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et les flux des droits, également jusqu'à ce que ces derniers soient perçus et enregistrés par la Commission.

10. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les paiements au moment où les dépenses ont été effectuées, enregistrées et acceptées. Cela s'applique pour toutes les catégories de paiements (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Nous n'examinons pas les avances au moment où elles sont versées, mais plutôt au moment où:

- a) le destinataire final des fonds de l'UE (par exemple un agriculteur, un institut de recherche ou une entreprise qui réalise des travaux ou fournit des services dans le cadre d'un marché public) a produit des éléments probants attestant leur utilisation;
- b) la Commission (ou l'autre institution ou organisme qui gère les fonds de l'UE) a accepté l'utilisation finale des fonds en procédant à l'apurement de l'avance.

11. Notre échantillon d'audit est conçu de manière à permettre d'estimer le niveau d'erreur concernant les dépenses prises dans leur ensemble et non les opérations individuelles (par exemple un projet particulier). Nous utilisons la méthode du *sondage en unités monétaires* (MUS ou *monetary unit sampling*) pour sélectionner des déclarations ou des paiements et, à un niveau inférieur, des éléments individuels d'une opération (par exemple les factures liées à un projet ou les parcelles figurant dans une demande introduite par un agriculteur). Il ne faut pas considérer que les taux d'erreur relevés pour ces éléments représentent une conclusion relative aux opérations correspondantes, mais plutôt qu'ils contribuent directement au niveau d'erreur global concernant les dépenses de l'UE prises dans leur ensemble.

12. Nous ne contrôlons pas d'opérations dans tous les États membres, pays et régions bénéficiaires pour une année donnée. Il se peut que nous désignions de façon nominative certains États membres, pays et/ou régions bénéficiaires, mais cela ne signifie pas que les exemples ne se produisent pas ailleurs. Ces exemples ne constituent pas une base permettant de tirer des conclusions sur les États membres, pays et/ou régions bénéficiaires spécifiquement concernés.

13. Notre approche ne vise pas à collecter des données sur la fréquence d'erreur au sein de la population prise dans son ensemble. Les chiffres présentés concernant le nombre d'erreurs détectées dans une rubrique du CFP ou dans des dépenses gérées par une DG ou effectuées dans un État membre donné ne doivent donc pas être considérés comme une indication de la fréquence d'erreur dans les opérations financées par l'UE ou dans les différents États membres. Dans l'approche suivie pour notre échantillonnage, nous appliquons une pondération différente aux diverses opérations, en fonction de la valeur de la dépense concernée et de l'intensité de nos travaux d'audit. Cette pondération disparaît dans les informations sur la fréquence, qui donnent autant de poids au développement rural qu'aux aides directes dans le domaine des ressources naturelles, et autant de poids aux dépenses relevant du Fonds social européen qu'aux paiements relevant de la politique régionale et de la politique de cohésion.

*Comment évaluons-nous et présentons-nous les résultats des tests sur les opérations?*

14. Une erreur peut concerner l'intégralité ou une partie du montant concerné par une opération individuelle. Nous vérifions si les différentes erreurs sont quantifiables ou non quantifiables, c'est-à-dire s'il est possible de mesurer la part du montant examiné qui est affectée par l'erreur. Les erreurs qui sont détectées et corrigées indépendamment de nos vérifications et avant celles-ci sont exclues du calcul et de la fréquence de l'erreur, étant donné que leur détection et leur correction démontrent que les systèmes de contrôle ont fonctionné efficacement.

15. Nos critères pour la quantification des erreurs en matière de marchés publics sont décrits dans le document intitulé «Non-respect des règles en matière de marchés publics — Types d'irrégularités et base de la quantification»<sup>(1)</sup>.

16. Il se peut que notre méthode de quantification diffère de celle appliquée par la Commission ou les États membres dans le cadre de leurs décisions sur les mesures à prendre en cas de mauvaise application des règles en matière de marchés publics.

*Niveau d'erreur estimatif*

17. Nous estimons le taux d'erreur le plus probable (EPP), et ce, pour la plupart des rubriques du CFP, ainsi que pour l'ensemble des dépenses budgétaires. L'EPP ne tient compte que des erreurs quantifiables et est exprimée sous la forme d'un pourcentage. Les violations quantifiables de règlements, de règles, de dispositions contractuelles ou de conditions d'octroi de *subvention* en vigueur sont des exemples d'erreurs. Nous calculons également la limite inférieure (LIE) et la limite supérieure (LSE) du taux d'erreur.

18. Le niveau de 2 % sert de seuil de signification en vue de la formulation de notre opinion. Nous tenons également compte de la nature et du contexte des erreurs, ainsi que des montants affectés par celles-ci.

<sup>(1)</sup> Voir le lien suivant: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline\\_procurement/Quantification\\_of\\_public\\_procurement\\_errors.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf)

*Comment examinons-nous les systèmes et faisons-nous part des résultats?*

19. La Commission, les autres institutions et organes de l'UE, les autorités des États membres ainsi que les pays et régions bénéficiaires mettent en place des systèmes pour gérer les risques budgétaires et superviser/garantir la régularité des opérations. Il est utile d'examiner ces systèmes pour recenser les points à améliorer.

20. Dans chaque rubrique du CFP, y compris les recettes, de nombreux systèmes sont utilisés. Chaque année, nous sélectionnons un échantillon de systèmes à évaluer et présentons les résultats, ainsi que des recommandations d'amélioration.

*Comment aboutissons-nous aux opinions que nous formulons dans la déclaration d'assurance?*

21. Nous formulons notre opinion concernant la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes consolidés de l'UE en nous appuyant sur les travaux d'audit dont il est fait état aux chapitres 4 à 10. Notre opinion figure dans la déclaration d'assurance. Nos travaux nous permettent d'aboutir à une opinion éclairée par laquelle nous indiquons si les erreurs affectant la population sont supérieures ou inférieures au seuil de signification.

22. Lorsque nous relevons un niveau significatif d'erreur et déterminons son impact sur notre opinion d'audit, nous devons établir si les erreurs ou l'absence d'éléments probants sont «généralisées». Ce faisant, nous appliquons les orientations énoncées dans la norme ISSAI 1705 (en les étendant afin de les appliquer aux questions de légalité et de régularité, conformément à notre mandat). Lorsque les erreurs sont significatives et généralisées, nous émettons une opinion défavorable.

23. Une erreur ou une absence d'éléments probants sont considérées comme «généralisées» si, selon le jugement de l'auditeur, elles remplissent l'une des conditions suivantes: elles ne sont pas circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques des états financiers (c'est-à-dire qu'elles sont répandues dans les comptes ou dans les opérations testées); ou, si elles sont circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques, elles concernent ou pourraient concerner une part substantielle des états financiers ou ont trait à des informations fondamentales pour la compréhension, par l'utilisateur, des états financiers.

24. D'après notre meilleure estimation possible, le montant global des dépenses de 2016 présente un niveau d'erreur de 3,1 %. Nous n'avons pas considéré que les erreurs sont généralisées, étant donné qu'elles sont circonscrites à un type spécifique de dépenses et uniquement dans certains domaines de dépenses. Le niveau d'erreur estimatif constaté pour les différentes rubriques du CFP varie, comme indiqué aux chapitres 5 à 7, ainsi que 9 et 10.

*Présomption de fraude*

25. Si nous avons des raisons de soupçonner une activité frauduleuse, nous en informons l'OLAF, l'Office de lutte antifraude de l'UE, qui est alors chargé de mener les enquêtes appropriées. Nous communiquons plusieurs cas à l'OLAF chaque année.

### **PARTIE 3 — Lien entre les opinions d'audit sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations**

26. Nous avons formulé:

- a) une opinion d'audit sur les comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice clôturé;
- b) des opinions d'audit sur la régularité des recettes et des paiements sous-jacents à ces comptes.

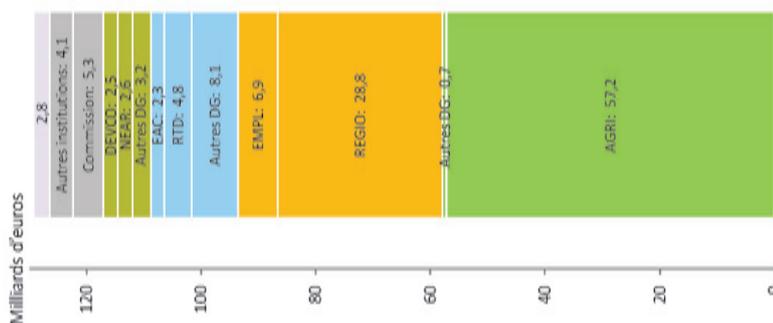
27. Nous effectuons nos travaux et formulons nos opinions conformément aux normes internationales d'audit et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle, établies par l'Intosai.

28. En vertu de ces normes, lorsque les auditeurs formulent des opinions d'audit à la fois sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers, une opinion modifiée sur la régularité des opérations ne donne pas, en soi, lieu à une opinion modifiée sur la fiabilité des comptes. Les états financiers sur lesquels nous exprimons une opinion font état de l'existence d'un problème significatif de violation des règles relatives aux dépenses imputées au budget de l'UE. Dès lors, nous avons décidé que l'existence d'un niveau significatif d'erreur concernant la régularité ne constitue pas, en soi, une raison pour que l'opinion distincte que nous formulons sur la fiabilité des comptes soit modifiée.

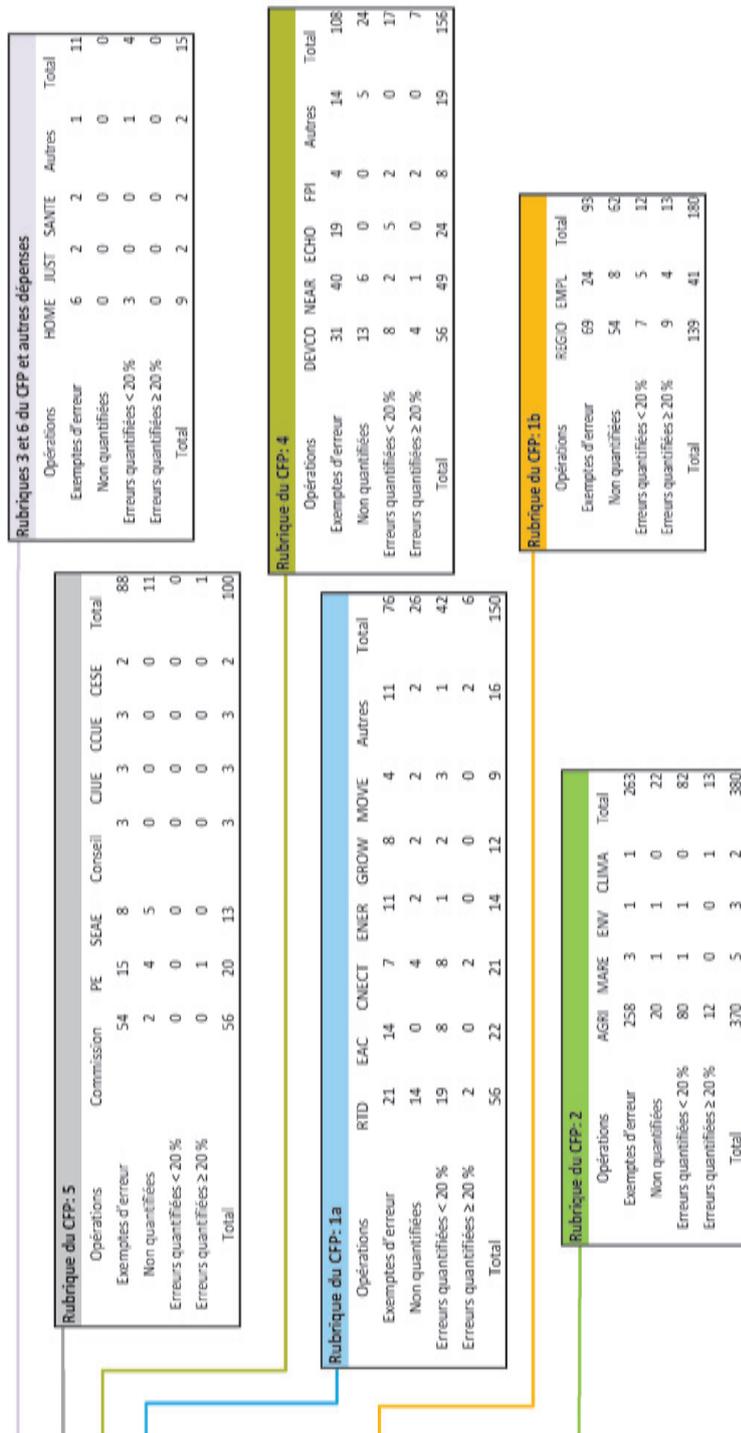
ANNEXE 1.2

FRÉQUENCE DES ERREURS DÉTECTÉES DANS L'ÉCHANTILLON D'AUDIT RELATIF À L'EXERCICE 2016

Opérations contrôlées <sup>(1)</sup>, par rubrique et par institution/DG <sup>(2)</sup>



Nombre d'opérations affectées



<sup>(1)</sup> La présente annexe complète les informations fournies dans ce chapitre. Notre approche ne vise cependant pas à collecter des données sur la fréquence d'erreur au sein de la population [voir point 13 de l'annexe 1.1]. Nous tenons compte des mesures correctrices et de leur impact sur les différentes constatations présentées dans le tableau (voir aussi points 1.33 et 1.34), ce qui affecte également la fréquence de ces erreurs.

<sup>(2)</sup> Le présent graphique comporte des abréviations utilisées pour désigner les institutions de l'UE, ainsi que les directions générales et services de la Commission. Les noms complets et officiels figurent, respectivement, aux sections 9.5.1 (<http://publications.europa.eu/code/fr/fr-390500.htm>) et 9.6 (<http://publications.europa.eu/code/fr/fr-390600.htm>) du code de rédaction interinstitutionnelle.

## CHAPITRE 2

**Gestion budgétaire et financière**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	2.1-2.3
La gestion budgétaire en 2016	2.4-2.14
Les paiements sont restés dans les limites fixées par le budget annuel	2.4-2.7
Le large recours aux instruments spéciaux et aux marges laisse peu de flexibilité pour faire face à des événements imprévus	2.8-2.10
Les engagements restant à liquider ont atteint un pic historique	2.11-2.14
Questions de gestion financière liées au budget 2016	2.15-2.31
L'exposition financière du budget de l'UE est significative	2.15-2.20
L'UE recourt davantage aux instruments financiers	2.21-2.23
Les États membres pourraient rencontrer des difficultés dans l'utilisation des fonds de l'UE disponibles	2.24-2.26
L'information générale relative aux dépenses destinées à faire face à la crise des réfugiés et des migrants doit être plus cohérente et plus complète	2.27-2.28
Les mécanismes de financement de l'UE gagnent encore en complexité	2.29-2.31
Risques et défis pour l'avenir	2.32-2.39
Éviter un nouvel arriéré de paiements	2.32-2.33
Financer le nouveau CFP	2.34-2.39
Conclusions et recommandations	2.40-2.48
Conclusions	2.40-2.47
Recommandations	2.48

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

2.1. Le présent chapitre fait état de nos observations sur la gestion budgétaire et financière de l'UE pour 2016 et recense certains des principaux risques et défis pour les budgets futurs.

2.2. Le budget d'un exercice donné doit respecter les *plafonds des crédits d'engagement et de paiement* fixés dans le *cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020* <sup>(1)</sup>, qui prévoit que l'UE peut, à prix courants, engager jusqu'à 1 087,2 milliards d'euros et effectuer des paiements à concurrence de 1 025,4 milliards d'euros entre 2014 et 2020 <sup>(2)</sup>. Les crédits d'engagement et de paiement <sup>(3)</sup> pour l'année doivent se situer dans les limites établies par la décision relative aux ressources propres <sup>(4)</sup>.

2.3. La Commission a présenté un *réexamen à mi-parcours* de la mise en œuvre du CFP actuel et l'a accompagné de propositions législatives. Le présent chapitre s'appuie en partie sur des opinions que nous avons exprimées précédemment sur les projets d'actes législatifs concernant la proposition de CFP pour la prochaine période <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (ci-après le «règlement CFP») (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884).

<sup>(2)</sup> Ces chiffres correspondent à des crédits d'engagement et à des crédits de paiement équivalant respectivement à 1,04 % et à 0,98 % du RNB de l'UE pour la période 2014-2020, comme cela est indiqué dans le dernier ajustement technique en date du CFP — document COM(2016) 311 final du 30 juin 2016: «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Ajustement technique du cadre financier pour 2017 à l'évolution du RNB et ajustement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion [articles 6 et 7 du règlement n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020]» (ci-après «l'ajustement technique pour 2017»).

<sup>(3)</sup> Des crédits de paiement supplémentaires peuvent être constitués au-delà de la limite fixée pour les *ressources propres*, au moyen de recettes autres que les ressources propres.

<sup>(4)</sup> La décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (JO L 168 du 7.6.2014, p. 105) limite les crédits d'engagement et les crédits de paiement à respectivement 1,26 % et 1,20 % du RNB de l'UE.

<sup>(5)</sup> Un document d'information sur la communication de la Commission «Budget de l'UE: l'heure de la réforme a-t-elle sonné? Document d'information relatif au réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020»; un avis sur la proposition de proroger et de renforcer le *Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSD)* — Avis n° 2/2016 (JO C 465 du 13.12.2016); un avis sur la proposition de révision du *règlement financier* — Avis n° 1/2017 (JO C 91 du 23.3.2017).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## LA GESTION BUDGÉTAIRE EN 2016

**Les paiements sont restés dans les limites fixées par le budget annuel**

2.4. Les paiements effectués sur crédits budgétaires ont été de 13,7 milliards d'euros inférieurs aux crédits disponibles dans le budget adopté initialement [130,2 milliards d'euros sur un maximum possible de 143,9 milliards d'euros<sup>(6)</sup>, ce qui correspond à 90,5 % du total disponible] (voir *encadré 2.1*).

2.5. Le faible niveau des paiements s'explique principalement par le fait que les autorités des États membres ont soumis des demandes moins élevées que prévu pour les *Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)*, en raison de retards dans la mise en œuvre des programmes au cours des premières années du CFP actuel. La Commission a expliqué ces retards par les motifs suivants<sup>(7)</sup>:

- a) les répercussions des retards significatifs dans la mise en œuvre des programmes relevant de la période 2007-2013;
- b) l'adoption tardive, par l'UE, des bases juridiques pour les programmes relevant de la période 2014-2020<sup>(8)</sup>;
- c) les retards accusés par les États membres dans la mise en place des autorités nationales en charge de la gestion des fonds de l'UE ainsi que dans la notification de leurs coordonnées à cette dernière;
- d) le temps nécessaire pour s'adapter aux modifications des règles régissant les programmes et les projets pour la nouvelle période;
- e) pour la période 2014-2020, l'octroi aux États membres d'une année supplémentaire pour effectuer les paiements par rapport aux engagements (la «règle n + 3»)<sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Hors reports et recettes affectées.

<sup>(7)</sup> Voir à cet égard les pages 45 et 46 du rapport sur la gestion budgétaire et financière pour l'exercice 2016, ainsi que l'annexe 6 relative aux prévisions de paiement, section 3, paragraphe 3, du document de travail des services de la Commission SWD (2016) 299 final du 14 septembre 2016 accompagnant le document «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 [COM(2016) 603 final]».

<sup>(8)</sup> Les raisons expliquant la longueur de la procédure d'adoption des bases juridiques des programmes relevant de la période 2014-2020 sont détaillées aux points 11 et 36 de notre rapport spécial n° 2/2017 (<http://eca.europa.eu>).

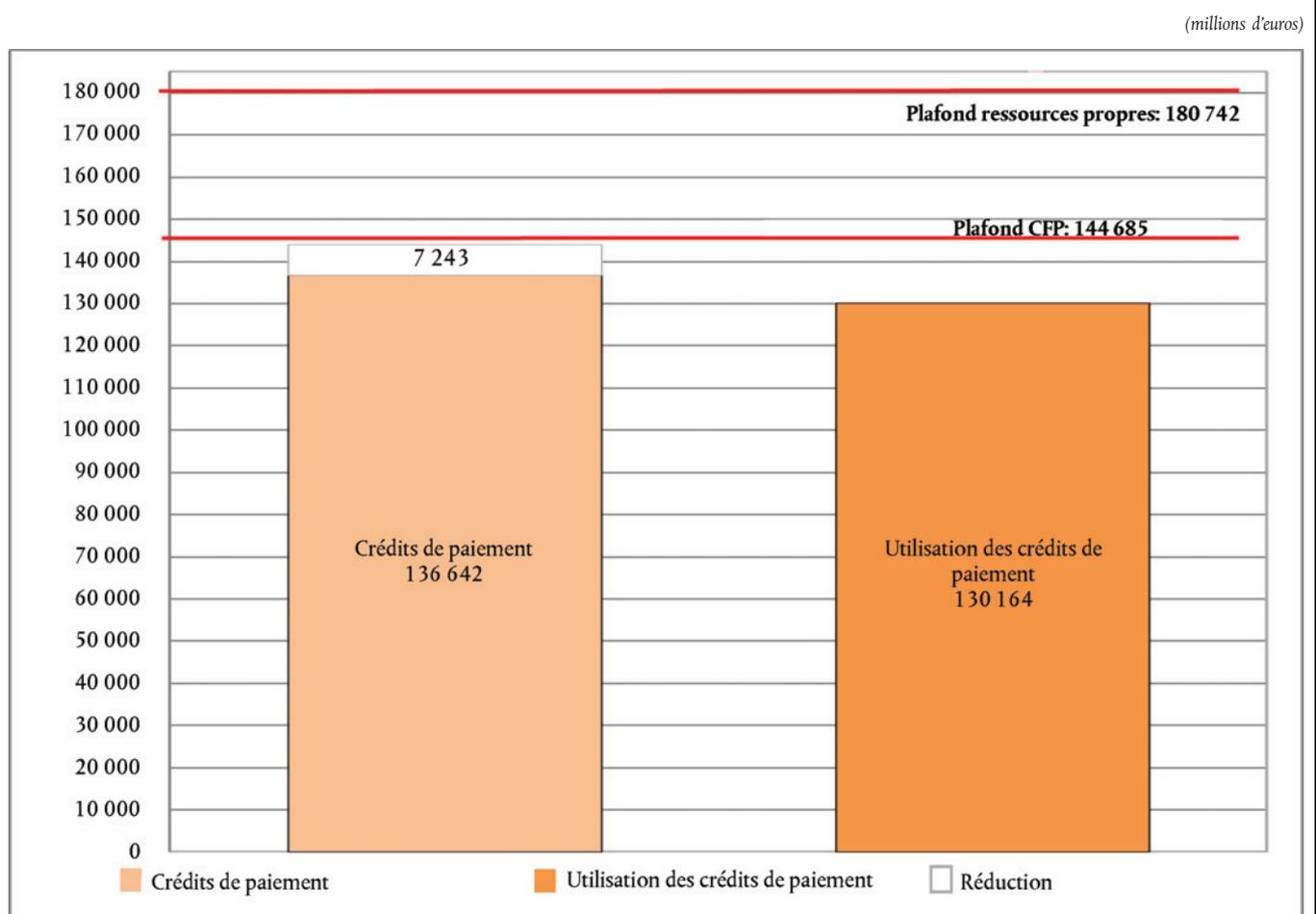
<sup>(9)</sup> Rapport spécial n° 36/2016 (<http://eca.europa.eu>).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.6. Ainsi que la Commission l'a fait observer <sup>(10)</sup>, les retards dans la mise en œuvre des programmes relevant des Fonds ESI au cours des trois premières années du CFP 2014-2020 étaient supérieurs à ceux enregistrés au début de la période 2007-2013 pour les programmes relevant des fonds structurels et de cohésion.

2.7. Vu le niveau peu élevé de demandes de paiement reçues au cours de l'année, les autorités budgétaires ont modifié le budget 2016 afin de réduire les crédits de paiement de 7,3 milliards d'euros <sup>(11)</sup>. Même après cette réduction, le faible niveau de demandes de paiement s'est traduit par l'excédent le plus élevé depuis 2002, à savoir 6,4 milliards d'euros <sup>(12)</sup> (contre 1,3 milliard d'euros en 2015).

Encadré 2.1 — Le budget en 2016



Source: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — Exercice 2016, «États agrégés sur l'exécution du budget et notes explicatives», tableaux 4.1 et 4.3.

<sup>(10)</sup> Annexe 6 relative aux prévisions de paiement, section 3, paragraphe 3, du document SWD(2016) 299 final.

<sup>(11)</sup> Budget rectificatif n° 4. Ce budget rectificatif ainsi que d'autres ont augmenté les crédits d'engagement disponibles de 273 millions d'euros et les crédits de paiement disponibles de 31 millions d'euros.

<sup>(12)</sup> Voir la page «Résultat de l'exécution du budget de l'UE» à la section «États sur l'exécution du budget et notes explicatives» des comptes annuels consolidés de l'UE pour l'exercice 2016 (ci-après les «comptes 2016 de l'UE»).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Le large recours aux instruments spéciaux et aux marges laisse peu de flexibilité pour faire face à des événements imprévus**

2.8. Le CFP 2014-2020 prévoit un certain nombre d'instruments destinés à faciliter le fonctionnement du budget et à constituer des fonds de réserve. Les plus importants sont:

- a) la marge globale pour les paiements (MGP), qui, comme le prévoit l'article 5 du règlement CFP, permet le transfert de crédits de paiement non utilisés vers les années ultérieures, pour autant que le plafond fixé par le CFP ne soit pas dépassé. Le montant de 13,7 milliards d'euros inutilisés en 2016 et mentionné au point 2.4 peut donc être reporté en vue d'une utilisation au cours des années à venir. La limite de transfert des crédits de paiement inutilisés, fixée en prix de 2011 dans le CFP pour la période 2018-2020, est de 31 milliards d'euros (2018: 7 milliards d'euros; 2019: 11 milliards d'euros; 2020: 13 milliards d'euros);
- b) quatre «instruments spéciaux»<sup>(13)</sup> destinés à faire face à des événements imprévus et à des changements de priorités. Selon le réexamen à mi-parcours effectué par la Commission en 2016<sup>(14)</sup>, le montant total encore disponible jusqu'en 2020 s'élevait à 7,4 milliards d'euros. Selon une déclaration du Conseil<sup>(15)</sup> publiée au moment du réexamen à mi-parcours du CFP, il reviendra à l'autorité budgétaire de décider au cas par cas si les paiements liés aux instruments spéciaux peuvent être calculés au-delà du plafond des paiements;
- c) une marge pour imprévus<sup>(16)</sup> pouvant représenter jusqu'à 0,03 % du RNB (soit environ 4,5 milliards d'euros) et permettant, en dernier recours, de transférer des crédits entre les années et les rubriques afin de faire face à des circonstances imprévues, pour autant que les plafonds fixés par le CFP ne soient pas dépassés. Cette marge avait été utilisée pour les crédits de paiement en 2014 et devait être compensée pendant la période 2017-2020. En ce qui concerne les crédits d'engagement, la marge pour imprévus a servi, en 2016 et en 2017, au transfert de 2,1 milliards d'euros vers les rubriques 3 et 4 du CFP à partir d'autres rubriques, afin de répondre à la crise des réfugiés<sup>(17)</sup>;

---

<sup>(13)</sup> La réserve pour aides d'urgence, le Fonds de solidarité de l'Union européenne, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et l'instrument de flexibilité. Voir articles 9 à 12 du règlement CFP.

<sup>(14)</sup> Annexe 6 relative aux prévisions de paiement, section 6, du document SWD(2016) 299 final.

<sup>(15)</sup> Voir document n° 7031/17 ADD 1 du Conseil.

<sup>(16)</sup> Article 13 du règlement CFP.

<sup>(17)</sup> Décisions (UE) 2017/339 et (UE) 2017/344 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 relatives à la mobilisation de la marge pour imprévus (JO L 50 du 28.2.2017).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

d) la marge globale pour les engagements <sup>(18)</sup>, qui permet le transfert de crédits d'engagement non utilisés vers les années ultérieures, mais uniquement pour soutenir la croissance et l'emploi (en particulier celui des jeunes). L'essentiel de la marge globale pour les engagements des exercices 2014 et 2015 [1,8 milliard d'euros sur un montant total de 2,0 milliards d'euros <sup>(19)</sup>] a été affecté à l'EFSI.

2.9. Ces instruments ont été mis en place pour faire face à des situations d'urgence et offrir une certaine flexibilité à l'UE dans le contexte d'un système budgétaire conçu pour assurer le financement prévisible de ses programmes de dépenses à long terme. Toutefois, étant donné que les programmes de dépenses de l'UE ont été retardés au cours des premières années du CFP 2014-2020 et qu'ils devraient s'intensifier au fil des ans jusqu'en 2020, la flexibilité encore autorisée dans les limites des plafonds du CFP risque d'être insuffisante pour financer la réponse de l'UE à tout événement imprévu susceptible de se produire avant la fin du CFP actuel.

2.10. En plus du recours aux marges décrites plus haut, le Conseil peut, à l'unanimité, modifier le règlement CFP proprement dit pour ajuster les plafonds des crédits <sup>(20)</sup>.

### Les engagements restant à liquider ont atteint un pic historique

2.11. En 2016, l'UE a engagé 155,2 milliards d'euros sur un maximum possible de 156,1 milliards d'euros, ce qui correspond à 99,4 % du total disponible <sup>(21)</sup>, hors recettes affectées.

2.12. En raison de l'effet conjugué de l'utilisation quasi intégrale des crédits d'engagement, d'une part, et du niveau moins élevé que prévu des paiements, d'autre part, les engagements restant à liquider ont commencé par chuter en 2014 avant de repartir à la hausse en 2015 et en 2016 pour atteindre un pic historique de 238,8 milliards d'euros (voir **encadré 2.9**). Ils devraient d'ailleurs poursuivre leur progression en 2017, puisque le budget de cet exercice prévoit des crédits d'engagement et de paiement à hauteur de 157,9 milliards d'euros et de 134,4 milliards d'euros respectivement, ce qui se traduira par une hausse pouvant aller jusqu'à 23,5 milliards d'euros du montant des engagements restant à liquider.

2.13. Ce stock d'engagements restant à liquider correspond à la différence cumulée entre les engagements et les paiements effectués à ce jour sur ces derniers, diminuée des *dégagements*. Ceux-ci représentaient une part relativement modeste des engagements pris au cours de la période 2007-2016 (avec un montant de 27 milliards d'euros sur un total de 1 446 milliards d'euros, ce qui correspond à 1,9 %).

**2.9.** La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel prévoit une flexibilité accrue pour les années restantes du CFP 2014-2020 [voir le règlement (UE, Euratom) 2017/1123 du Conseil].

<sup>(18)</sup> Article 14 du règlement CFP.

<sup>(19)</sup> Sur la base de l'ajustement technique pour 2017.

<sup>(20)</sup> Article 17 du règlement CFP.

<sup>(21)</sup> Le fondement d'un «engagement» varie d'un domaine budgétaire à l'autre (voir point 2.5 et figure 2.1 du rapport annuel 2015).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.14. La grande majorité des engagements restant à liquider concernent des programmes pluriannuels de dépenses, au cours desquels le délai entre un engagement et le paiement correspondant peut excéder une année et souvent durer jusqu'à trois ans. Sur la base des chiffres de 2016, les engagements restant à liquider à la fin de l'exercice étaient supérieurs de 72 % au niveau de 2007 et équivalaient à 2,9 années<sup>(22)</sup> de paiements, contre 2,2 années fin 2007. Cette augmentation des engagements restant à liquider risque de poser des problèmes de financement à l'avenir (voir points 2.32 à 2.39).

**QUESTIONS DE GESTION FINANCIÈRE LIÉES AU BUDGET 2016****L'exposition financière du budget de l'UE est significative**

2.15. Fin 2016, l'UE était confrontée aux engagements restant à liquider, mais aussi à un certain nombre de dettes à long terme, de garanties et d'obligations juridiques importantes qui restaient également à liquider.

2.16. Le principal passif isolé à long terme de l'UE est un montant de 67,2 milliards d'euros correspondant aux pensions du personnel (il était de 63,8 milliards d'euros en 2015). Bien que les agents de l'UE cotisent pour leurs pensions, ces contributions sont traitées comme des recettes générales du budget de l'UE et le passif que représentent les pensions n'est pas compensé par un actif spécifique.

2.17. Ces dernières années, l'UE a recouru de plus en plus souvent au budget pour appuyer les garanties des prêts et des *instruments financiers* (voir **encadré 2.2**). Il s'agit de *passifs éventuels* figurant dans les comptes de l'UE<sup>(23)</sup>. Une marge doit être maintenue entre le niveau des crédits de paiement dans le budget et le niveau maximal admissible en vertu de la décision relative aux ressources propres, afin de couvrir ces garanties le cas échéant.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

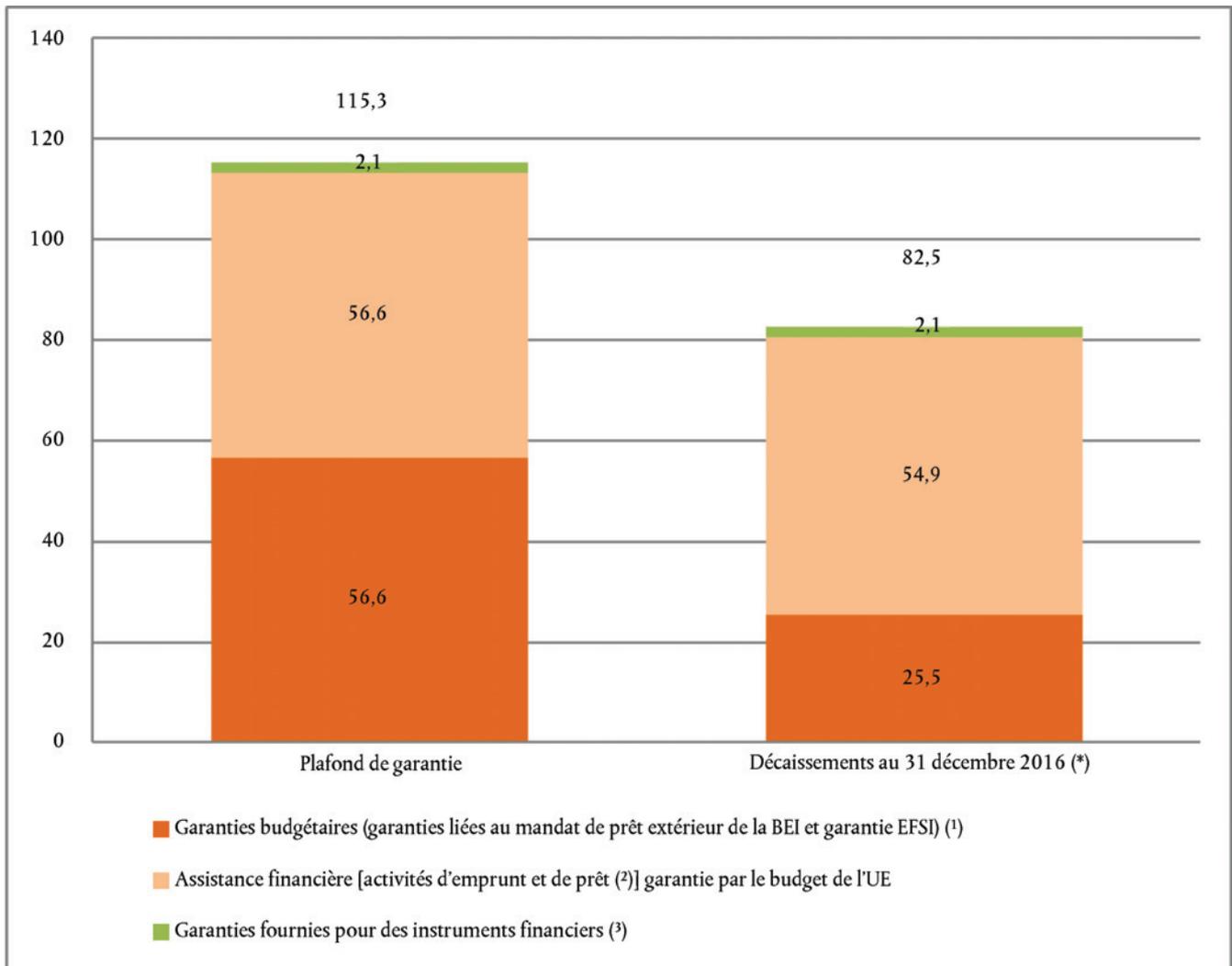
**2.14.** *La hausse du niveau des engagements restant à liquider pour les Fonds ESI au cours de la troisième année de la période de programmation fait partie du cycle d'exécution normal observé précédemment pour ces Fonds. Le profil annuel régulier des crédits d'engagement au cours de la période 2014-2020, l'instauration de la règle n+3 et la lenteur de la mise en œuvre entraînent une forte augmentation des engagements restant à liquider.*

<sup>(22)</sup> Pour arriver à ce chiffre, nous divisons les engagements restant à liquider (2016: 238,3 milliards d'euros; 2007: 138,4 milliards d'euros) par les paiements dissociés effectués, c'est-à-dire les paiements effectués sur des engagements pluriannuels en cours d'exercice (2016: 81,5 milliards d'euros; 2007: 63,3 milliards d'euros).

<sup>(23)</sup> Voir note 4 des comptes 2016 de l'UE.

## Encadré 2.2 — Exposition aux garanties

(milliards d'euros)



(\*) L'exposition au 31 décembre 2016 ne tient compte que des montants déboursés en faveur des *bénéficiaires* finals. Un montant supplémentaire de 17,5 milliards d'euros avait été souscrit mais n'avait pas encore été décaissé fin 2016 (à savoir 9,0 milliards d'euros dans le cadre de la garantie liée au mandat de prêt extérieur, 6,9 milliards d'euros au titre de la garantie EFSI et 1,6 milliard d'euros relevant de l'assistance financière relative aux prêts AMF et Euratom).

(1) Voir note 4.1.1 des comptes annuels consolidés de l'UE pour l'exercice 2016 (ci-après les «comptes 2016 de l'UE»).

(2) Voir note 4.1.2 des comptes 2016 de l'UE.

(3) Voir note 4.1.3 des comptes 2016 de l'UE.

Source: comptes 2016 de l'UE, notes annexes 4.1.1 à 4.1.3 aux états financiers.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.18. Le budget de l'UE prévoit deux fonds pour couvrir les garanties budgétaires: le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, dont la valeur de l'actif s'élevait à 2,3 milliards d'euros, et le fonds de garantie de l'EFSD, dont la valeur de l'actif était de 1,0 milliard d'euros à la fin de 2016 <sup>(24)</sup>, montant qui passera à 8 milliards d'euros d'ici 2022. Le budget maintient également une *provision* pour pertes attendues sur les garanties: elle était de 0,9 milliard d'euros fin 2016 <sup>(25)</sup>, après que des provisions d'un montant de 0,5 milliard d'euros ont été ajoutées au cours de l'année, y compris pour des prêts octroyés en Syrie. En ce qui concerne les garanties relatives à l'assistance financière fournie aux États membres, tout passif peut être couvert par des crédits au-delà du plafond du CFP <sup>(26)</sup>, mais le paiement doit s'effectuer sur le budget de l'UE.

2.19. La Commission a proposé l'établissement d'un fonds commun de provisionnement pour couvrir les passifs financiers découlant des instruments financiers, des garanties budgétaires et de l'assistance financière <sup>(27)</sup>.

2.20. Certaines obligations juridiques à long terme significatives n'étaient pas non plus couvertes par des engagements budgétaires restant à liquider. À la fin de l'exercice, elles représentaient un montant total de 22 milliards d'euros <sup>(28)</sup> (voir **encadré 2.3**), qui seront payés sur les budgets annuels futurs.

---

<sup>(24)</sup> Voir note 2.4.1 des comptes 2016 de l'UE.

<sup>(25)</sup> Voir note 2.10 des comptes 2016 de l'UE.

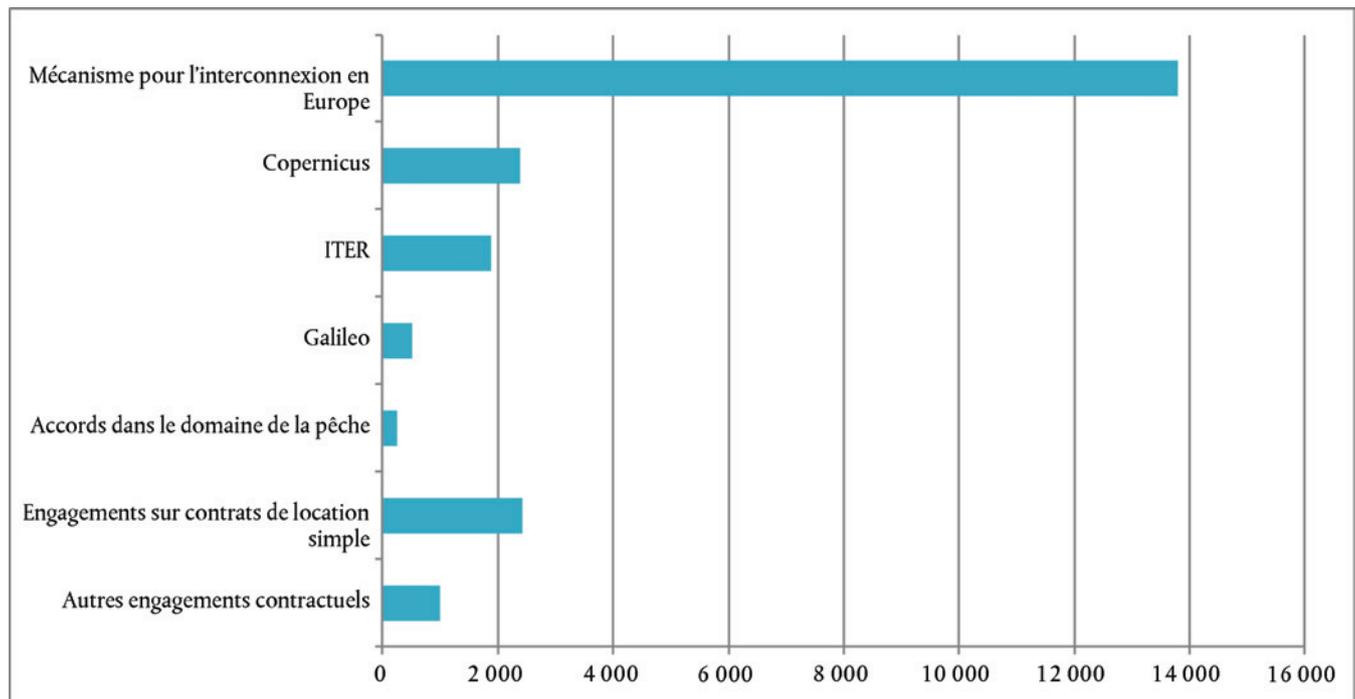
<sup>(26)</sup> Article 3, paragraphe 3, du règlement CFP.

<sup>(27)</sup> Nous avons formulé une recommandation sur cette proposition dans notre avis n° 1/2017.

<sup>(28)</sup> Voir note 5.3 des comptes 2016 de l'UE.

## Encadré 2.3 — Autres obligations juridiques à long terme à la fin de 2016

(millions d'euros)



Source: comptes 2016 de l'UE, note annexe 5.3 aux états financiers.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**L'UE recourt davantage aux instruments financiers**

2.21. Les instruments financiers bénéficiant de l'aide budgétaire de l'UE sont en augmentation (voir **encadré 2.4**) et cette tendance devrait se poursuivre jusqu'en 2020. Une gestion minutieuse s'impose pour garantir l'utilisation efficace, efficiente et économique des fonds disponibles et veiller à ce que les ajustements éventuels ne soient effectués qu'après une évaluation d'impact approfondie.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**2.21.** La Commission a mis en œuvre des mesures visant à garantir la transparence et la bonne gestion financière lors de l'utilisation des fonds disponibles.

Chaque fois que des changements sont prévus, l'évaluation ex ante devra comporter une analyse des enseignements tirés de précédents instruments similaires.

Pour les instruments en gestion centralisée, les bases juridiques applicables prévoient des évaluations ou des examens à mi-parcours.

La Commission veillera à ce que tous les futurs examens à mi-parcours des instruments financiers prennent en considération les enseignements tirés et l'effet d'éventuels changements socio-économiques majeurs sur la raison d'être de l'instrument et la contribution correspondante du budget de l'Union.

**Encadré 2.4 — Instruments financiers bénéficiant de l'aide budgétaire de l'UE**

(milliards d'euros)

	Période de programmation 2007-2013 (*)	Période de programmation 2014-2020
<b>Gestion partagée</b>		
FEDER, FSE <sup>(1)</sup> et développement rural <sup>(2)</sup> pour la période 2007-2013/Fonds ESI pour la période 2014-2020	12,0	21,5
dont l'initiative en faveur des PME	0	1,2 (**)
<b>Gestion directe/indirecte et garanties budgétaires</b>		
Instruments financiers relevant de la gestion indirecte	3,8 <sup>(3)</sup>	7,4 (***)
EFSI — garantie maximale du budget de l'UE, dont:	0	16
— provisionnement du fonds de garantie		8
— dette non provisionnée dans les budgets actuel et futurs de l'UE		8
<b>Total</b>	<b>16,1</b>	<b>45,6</b>
Proposition d'augmentation du financement <sup>(4)</sup>		10
<b>Total après proposition d'augmentation</b>		<b>55,6</b>

(\*) Sur la base des derniers rapports de mise en œuvre disponibles.

(\*\*) Sur la base des montants maximaux des dotations des programmes opérationnels au 31 décembre 2016.

(\*\*\*) En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, nous avons estimé le budget indicatif pour les instruments financiers relevant de la gestion indirecte à 7,4 milliards d'euros (voir rapport annuel 2015, figure 2.10).

(1) En ce qui concerne les instruments financiers du FEDER et du FSE, la contribution totale correspondante de l'UE versée au 31 décembre 2015 s'élevait à 11,6 milliards d'euros, dont 8,5 milliards d'euros seulement (73 %) sont parvenus aux bénéficiaires finals. Ces montants correspondent à une période de mise en œuvre de neuf ans (2007-2015). Voir document de la Commission EGESIF\_16-0011-00, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006* (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25), p. 66.(2) Rapport spécial n° 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).

(3) Au 31 décembre 2014, la contribution globale de l'UE à la période de programmation 2007-2013 pour les instruments financiers en gestion indirecte s'élevait à près de 3,8 milliards d'euros (hors mécanismes de financement mixte).

(4) Voir point 2.22 et note 35 de bas de page.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.22. L'EFSI va continuer à gagner en importance pour devenir une source majeure de financement<sup>(29)</sup>. Fin 2016, le Groupe BEI avait signé des contrats d'une valeur de 21,3 milliards d'euros pour l'EFSI<sup>(30)</sup>. La période d'investissement de celui-ci n'est pas encore terminée. L'**encadré 2.5** présente la ventilation par État membre des financements octroyés au titre de l'EFSI jusqu'à la fin de 2016.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

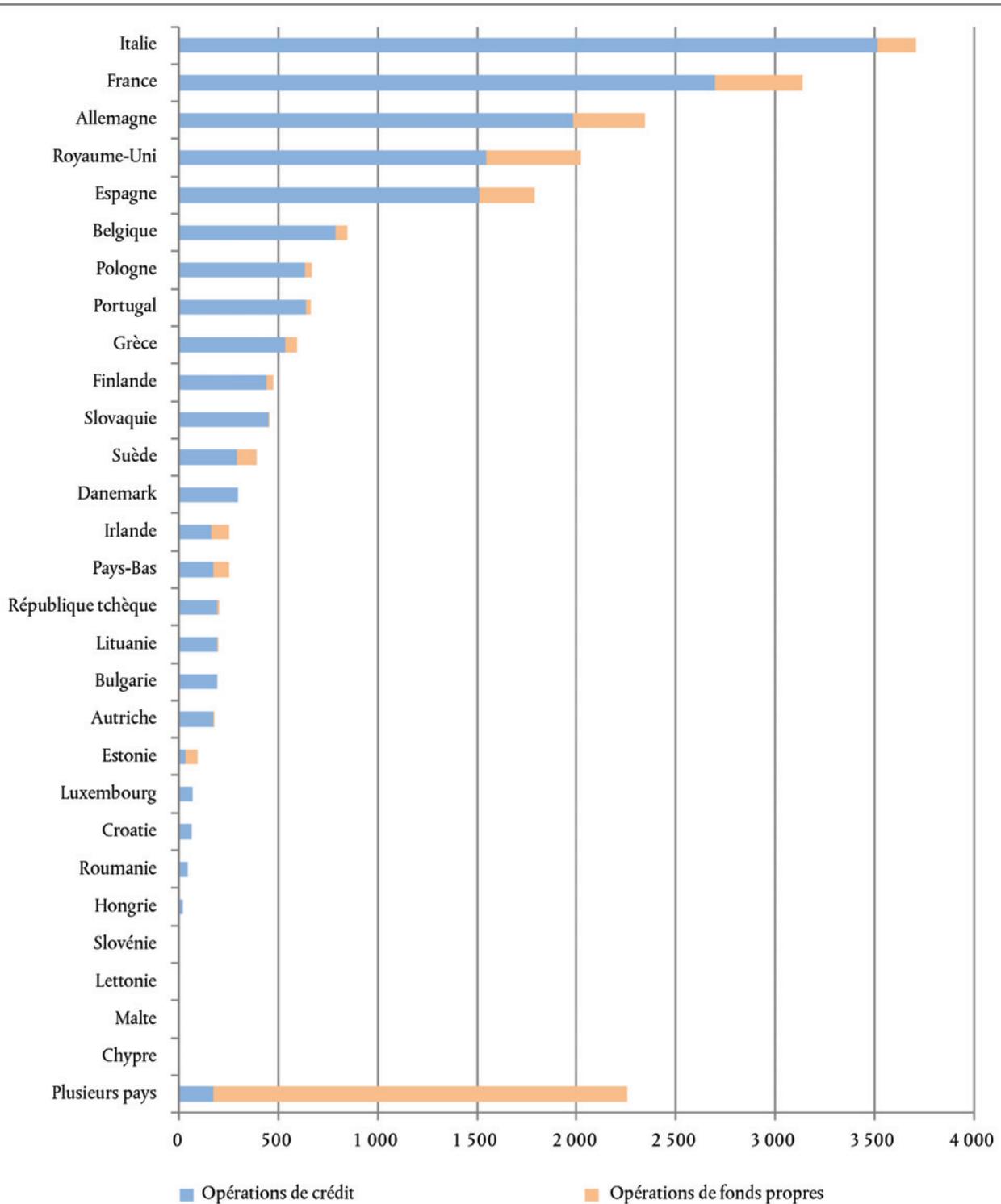
**2.22.** La Commission estime que, pour présenter de façon exhaustive la dimension des financements de l'EFSI dans les différents États membres, l'**encadré 2.5** devrait indiquer non seulement les montants des interventions du Fonds par État membre, mais aussi le ratio des investissements de l'EFSI pour rapport au PIB de chacun de ces pays et le ratio par habitant.

<sup>(29)</sup> La Commission a soumis une proposition à l'autorité budgétaire pour augmenter la taille de l'EFSI. Ce texte a fait l'objet de notre avis n° 2/2016.

<sup>(30)</sup> Rapport de fin d'exercice de la BEI sur les opérations relevant du Fonds européen pour les investissements stratégiques — Volets «Infrastructures et innovation» et «PME» — Annexe II de l'accord sur l'EFSI — date du rapport: 31 décembre 2016. La garantie de l'EFSI couvre un montant de 11,2 milliards d'euros.

Encadré 2.5 — Ventilation par État membre des financements octroyés au titre de l'EFSI

(millions d'euros)



Source: rapport de fin d'exercice de la BEI sur les opérations relevant du Fonds européen pour les investissements stratégiques — Volets «Infrastructures et innovation» et «PME» — Annexe II de l'accord sur l'EFSI — date du rapport: 31 décembre 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.23. L'EFSI est un nouvel instrument innovant centralisé permettant aux États membres de soutenir des investissements dans l'UE. En vertu des modalités de gouvernance de l'EFSI, les pouvoirs d'exécution sont délégués à la BEI, de sorte que le contrôle public dont l'EFSI fait l'objet est plus limité que dans le cas d'autres instruments soutenus par le budget de l'UE, comme l'illustre l'**encadré 2.8**.

**Les États membres pourraient rencontrer des difficultés dans l'utilisation des fonds de l'UE disponibles**

2.24. Étant donné que les Fonds ESI représentent une part significative des dépenses publiques de certains États membres, il importe de noter que, dans neuf d'entre eux, les engagements restant à liquider sur les Fonds ESI correspondent à plus de 15 % des dépenses publiques en 2016 (voir **encadré 2.6**).

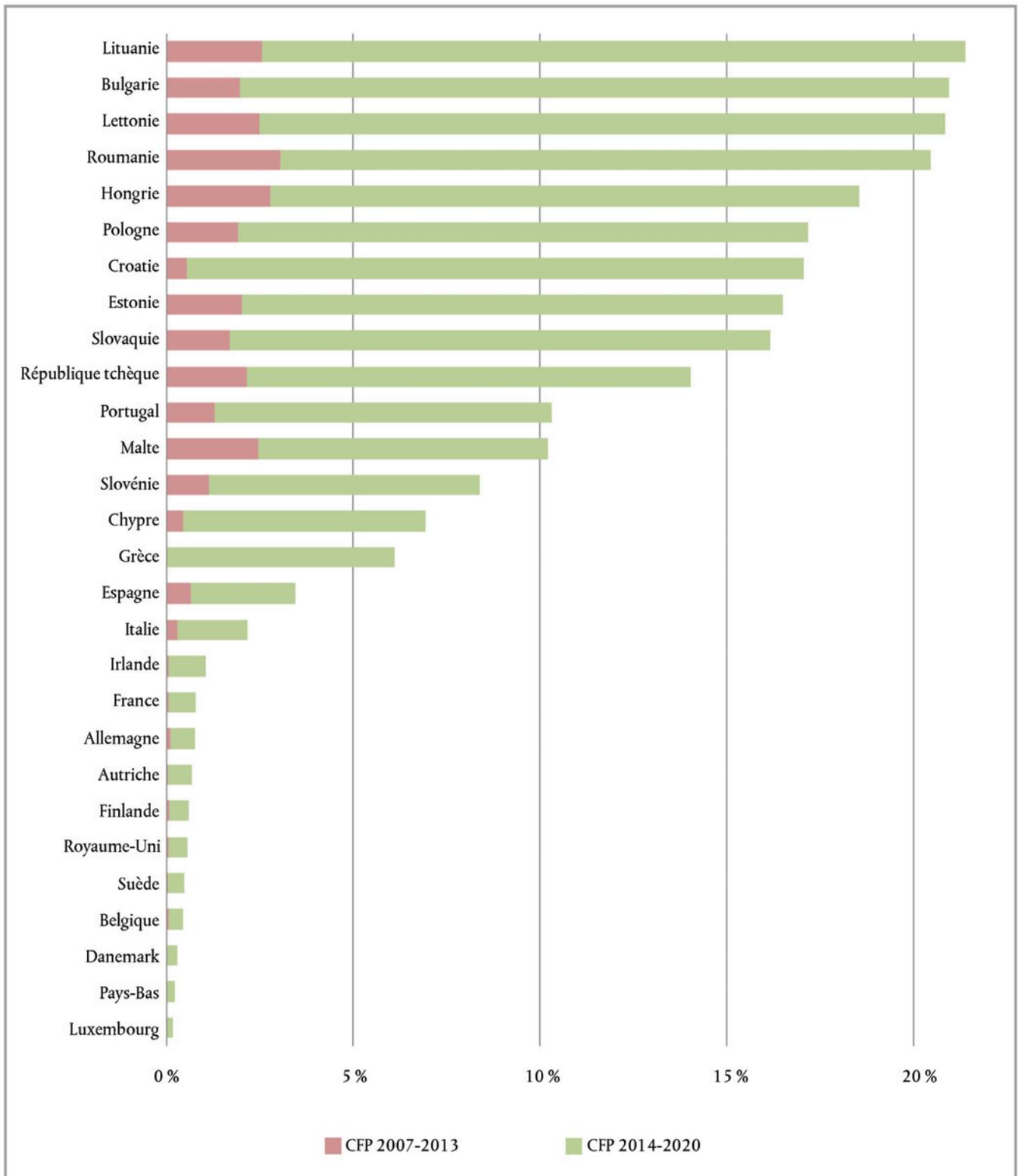
2.25. Compte tenu du montant élevé des crédits d'engagement encore disponibles au titre du CFP 2014-2020, les États membres dans lesquels les Fonds ESI représentent un pourcentage significatif des dépenses publiques risquent d'éprouver des difficultés à fournir du cofinancement ou à déterminer un nombre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

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**2.23.** *La Commission considère que l'EFSI fait l'objet d'un contrôle public approprié.*

**2.25.** *La Commission estime que le CFP 2014-2020 est à un stade trop précoce pour permettre de déterminer dès à présent la capacité des États membres concernés à absorber les fonds prévus pour eux.*

Encadré 2.6 — Pourcentage que représentent les engagements restant à liquider des Fonds ESI au 31 décembre 2016 par rapport au total des dépenses publiques de chaque État membre en 2016

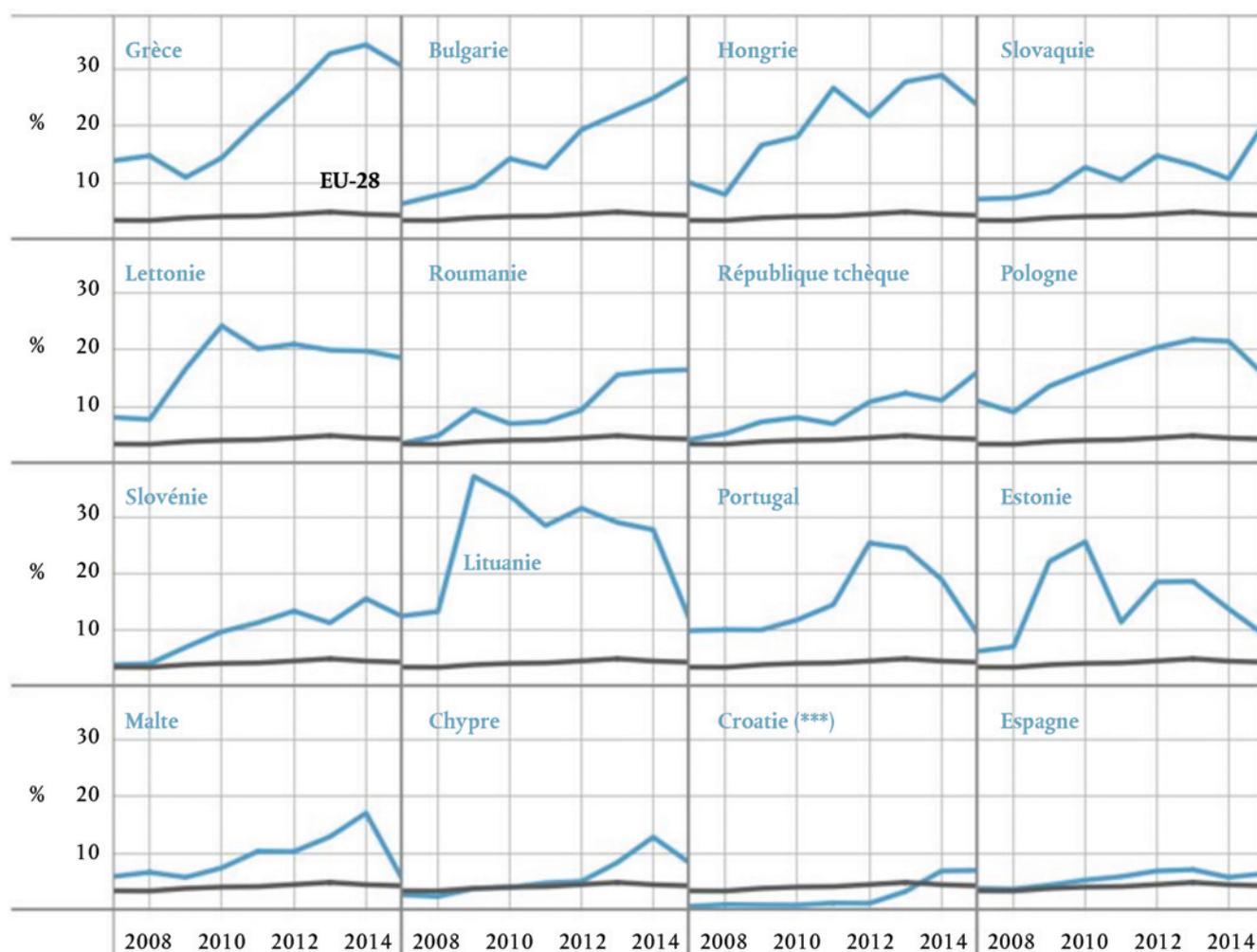


Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission. Données d'Eurostat relatives aux dépenses publiques pour 2016, avril 2017.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.26. Les recettes en provenance du budget de l'UE représentent une part significative des dépenses d'investissement de certains États membres au cours d'une année. En d'autres termes, le montant de ces recettes ainsi que le moment où elles sont perçues peuvent avoir des effets macroéconomiques considérables, entre autres sur l'investissement, la croissance et l'emploi. Il convient d'en tenir suffisamment compte lors de la planification des dépenses futures dans le budget de l'UE (voir **encadré 2.7**)<sup>(31)</sup>.

Encadré 2.7 — Part des fonds de l'UE (\*) dans la formation brute de capital fixe des États membres (\*\*)



(\*) Les fonds de l'UE n'incluent pas la rubrique 5 (Administration) du CFP.

(\*\*) États membres dans lesquels les fonds de l'UE représentaient en moyenne plus de 5 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) au cours de la période 2007-2015. La FBCF se compose des acquisitions moins les cessions d'immobilisations corporelles ou incorporelles, réalisées par des producteurs résidents.

(\*\*\*) La Croatie a rejoint l'UE en 2013.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission. Données d'Eurostat relatives à la formation brute de capital fixe (investissements).

<sup>(31)</sup> Les économistes considèrent souvent la formation brute de capital fixe (FBCF) comme un indicateur important de la croissance économique et de la productivité à long terme.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**L'information générale relative aux dépenses destinées à faire face à la crise des réfugiés et des migrants doit être plus cohérente et plus complète**

2.27. L'un des grands défis de 2016 en matière de gestion financière était de mobiliser les ressources nécessaires pour répondre à la crise des réfugiés et assurer l'intégration des migrants, y compris l'aide d'urgence au sein de l'Union. Pour le relever, l'UE a revu à la hausse l'enveloppe financière de certains domaines existants, créé de nouveaux instruments de financement et encouragé l'apport de contributions supplémentaires de la part de tiers<sup>(32)</sup>.

2.28. La Commission n'a pas communiqué le montant total des fonds mobilisés pour couvrir la crise des réfugiés et des migrants en 2016, et il est difficile d'en faire une estimation. Comme bien souvent, cet argent ne constitue qu'une partie des crédits budgétaires alloués aux domaines d'action concernés. Bien qu'elle établisse un rapport pour chaque instrument financier, la Commission devrait mettre en place une structure spécifique de transmission d'informations pour être en mesure de communiquer le montant total en question.

**2.28.** *Comme les interventions relatives à la crise des réfugiés et des migrants peuvent prendre différentes formes au fil du temps, il est difficile de définir préalablement et de manière exhaustive ce sujet et le contenu sous-jacent; de plus, la définition implicite des informations présentées peut varier avec le temps. La Commission demande à l'OCDE d'adapter ses codes CAD afin de disposer d'une définition communément admise de la migration.*

*Elle analysera les possibilités de consolidation de ses rapports existants afin de produire des informations globales sur les dépenses en matière de migrants et de réfugiés.*

<sup>(32)</sup> Les mesures prises visaient notamment à:

- mettre en place la facilité en faveur des réfugiés en Turquie; créer un fonds fiduciaire d'urgence pour la République centrafricaine («fonds fiduciaire Békou de l'UE»);
- renforcer le fonds fiduciaire pour la Syrie («fonds Madad de l'UE»);
- accroître le financement du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI);
- transférer des fonds vers une nouvelle ligne budgétaire afin de fournir une aide d'urgence au sein de l'Union;
- renforcer les budgets des agences concernées, Frontex, Europol, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et le centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Les mécanismes de financement de l'UE gagnent encore en complexité**

2.29. Le budget de l'UE a beaucoup évolué au fil des ans et un certain nombre d'autres mécanismes de financement des politiques de l'Union sont venus s'ajouter. Cette évolution a été dictée par la nécessité de trouver des fonds supplémentaires pour pouvoir relever de nouveaux défis, comme la crise financière, l'action pour le climat, la migration et les réfugiés, et d'utiliser les fonds disponibles de manière plus efficiente et plus innovante, notamment pour des prêts, des garanties et des prises de participation.

2.30. De ce fait, le nombre d'entités et d'instruments engagés dans le financement de la mise en œuvre des politiques de l'UE a considérablement augmenté, créant ainsi un ensemble complexe de mécanismes greffés sur le budget de l'UE (voir **encadré 2.8**).

2.31. Le budget de l'UE est un mécanisme unique soumis à des règles spécifiques. Cela contribue à l'obligation de rendre compte à nos parties prenantes, y compris le Parlement européen et le Conseil, et favorise la transparence à leur égard. L'utilisation croissante d'autres mécanismes financiers pour mener à bien les politiques de l'UE en marge de son budget risque de diminuer le niveau atteint en matière d'obligation de rendre compte et de transparence, puisque les dispositions relatives à l'établissement de rapports, à l'audit et au contrôle public ne sont pas harmonisées. À titre d'exemple, nous n'effectuons des audits et n'élaborons des rapports que sur certains mécanismes financiers, ce qui limite le contrôle public. Nous estimons qu'en raison des dispositions en vigueur, il est difficile d'assurer efficacement la gestion, l'audit, le contrôle et l'établissement de rapports, ainsi que l'obtention d'une vue d'ensemble adéquate des coûts et des avantages de l'UE pour les citoyens.

**2.29-2.31.**

*L'architecture financière actuelle de l'UE a permis de mobiliser des fonds pour de nouvelles priorités et de «faire plus avec moins». Le budget de l'Union n'est pas le seul outil permettant de financer les politiques de l'UE. Toutefois, les comptes de l'UE englobent tous les instruments et consolident l'ensemble des agences ayant une incidence sur le budget de l'Union. Les comptes de l'UE sont soumis au contrôle de la Cour des comptes. Certains mécanismes ont été créés pour faire face à la crise de la zone euro et sont de nature intergouvernementale. Pour cette raison, ils sont en dehors du cadre du budget de l'UE. D'autres instruments, tels que l'EFSI et le Fonds européen d'investissement, viennent compléter les mécanismes de mise en œuvre plus traditionnels du budget de l'UE, renforçant la portée et l'effet de levier de celui-ci.*

*En ce qui concerne les nouveaux mécanismes financiers, tous les organismes chargés de leur gestion présentent un rapport annuel rendant compte de leurs activités et un avis émanant d'un auditeur externe. Par ailleurs, aux fins de la transparence et du respect de l'obligation de rendre compte, des rapports spécifiques, sur les instruments financiers, les fonds fiduciaires ou la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, sont également mis à disposition.*

*La Commission a adopté un document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE, qui explique l'architecture financière actuelle de l'Union. Ce thème sera un élément essentiel du prochain CFP.*

Encadré 2.8 — Entités et instruments engagés dans le financement et la mise en œuvre des politiques de l'UE

**Rapport et décharge par l'autorité budgétaire: Parlement européen et Conseil**

**Audit effectué par la Cour des comptes européenne**

**Gestion assurée par la Commission – gestion directe/indirecte/partagée**

**Fonds fiduciaires de l'UE** — Fourniture d'une aide au développement de l'UE dans des situations délicates/de crise: Afrique (FF d'urgence) et FF Bèkou

**FED — Fonds européen de développement** — Aide au développement pour les pays ACP, etc.

**Dans les comptes annuels consolidés de l'UE**

**Programmes et régimes de dépenses financés par le budget général de l'UE** <sup>(1)</sup>

**Activités de prêt:** BDP, CECA, AMF, Euratom, MESF

**Agences décentralisées et autres organismes de l'UE** <sup>(3)</sup>

**Fonds fiduciaires de l'UE:** Madad (crise syrienne), Colombie

**Agences décentralisées et autres organismes de l'UE: entièrement/partiellement autofinancés** <sup>(3)</sup>

**Instruments financiers** <sup>(5)</sup>: Gestion partagée Fonds ESI — FEDER, FSE, FC, Feader, FEAMP

**Entreprises communes** <sup>(6)</sup>

**Facilité en faveur des réfugiés en Turquie**

**Initiative EFSI**

**Fonds de garantie de l'EFSD**

**Gestion assurée par le Groupe BEI**

**Facilité d'investissement du FED** Coopération avec la BEI. Partenariat ACP-UE

**Instruments financiers:** Initiative en faveur des PME, autres Fonds ESI, instruments financiers <sup>(2)</sup>

**Fonds de garantie relatif aux actions extérieures** <sup>(4)</sup>

**Instruments mixtes** — Programmes de politique extérieure <sup>(7)</sup> <sup>(8)</sup>

**Instruments financiers budgétaires:** IPOL, Prog. COSME, H2020, EaSI <sup>(4)</sup>

**Agences décentralisées et autres organismes de l'UE** — entièrement autofinancés: EUIPO, OCVV <sup>(3)</sup>

**Mécanisme de résolution unique** (y compris son Conseil et son Fonds) <sup>(9)</sup>

**Opérations de l'EFSD:** Fonds européen pour les investissements stratégiques <sup>(10)</sup>

**Activités de prêt:** ELM — Mandat de prêt extérieur du Groupe BEI <sup>(10)</sup>

**Agences du Conseil** Défense/sécurité <sup>(11)</sup><sup>(12)</sup>

**BCE** — Banque centrale européenne <sup>(12)</sup><sup>(13)</sup>

**MPG** — Mécanisme de prêt à la Grèce (prêts bilatéraux) <sup>(12)</sup>

**MES** — Mécanisme européen de stabilité <sup>(12)</sup>

**BERD** — Banque européenne pour la reconstruction et le développement <sup>(15)</sup>

**FESF** — Fonds européen de stabilité financière <sup>(12)</sup>

**BEI** — Groupe de la Banque européenne d'investissement (y compris le FEI) Autres opérations <sup>(14)</sup>

**Légende:**

	Perspective élargie de la mise en œuvre des politiques, opérations et activités de financement de l'UE à juin 2017
	Rapport et <i>décharge</i> par l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil)
	Rapport et <i>décharge</i> par l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil) dans une certaine mesure
	Audit effectué par la Cour des comptes européenne
	Gestion assurée par la Commission — gestion directe/partagée
	Gestion assurée par le Groupe BEI
	Initiative EFSI
	Initiative EFSI dans une certaine mesure
	Dans les comptes annuels consolidés de l'UE

**Origine des fonds indiquée par la couleur des cases:**

Financement sur le budget général de l'UE

Financement et/ou garantie partiel(le)(s)  
sur le budget général de l'UEFinancement autre que sur le budget général  
de l'UE**Notes de bas de page:**

- (<sup>1</sup>) Y compris les engagements juridiques non encore couverts par des crédits d'engagement budgétaire: Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), Copernicus, ITER, Galileo, accords de pêche, etc.
- (<sup>2</sup>) La gestion de l'initiative en faveur des PME est assurée par la BEI au nom des États membres dans le cadre d'une gestion partagée avec la Commission; les autres instruments financiers sont gérés par la BEI au nom de la Commission en tant qu'entité exécutrice.
- (<sup>3</sup>) Organe de décision: conseil de direction/d'administration composé de membres issus de chaque État membre.
- (<sup>4</sup>) Gestion assurée par la BEI au nom de la Commission en tant qu'entité exécutrice.
- (<sup>5</sup>) Les fonds et les opérations sont mis en œuvre par les États membres.
- (<sup>6</sup>) Organe de décision: conseil de direction/d'administration composé de membres issus des États membres et de représentants des autres parties prenantes. Tous les États membres ne sont pas représentés au sein de chaque conseil.
- (<sup>7</sup>) Seule une partie des instruments mixtes financés par le budget général de l'UE fait l'objet d'une décharge par les autorités budgétaires.
- (<sup>8</sup>) Instruments de financement de la coopération au développement (ICD): facilité d'investissement pour le voisinage (FIV), facilité d'investissement pour l'Asie centrale (FIAC) et facilité d'investissement pour l'Asie (FIA), facilité d'investissement pour l'Amérique latine (FIAL).
- (<sup>9</sup>) Financé par les banques commerciales. Le conseil d'administration est composé de membres issus de chaque État membre.
- (<sup>10</sup>) Seules les opérations garanties par le budget général de l'UE font l'objet d'un audit par la Cour des comptes européenne.
- (<sup>11</sup>) Rapport sur l'exécution du budget adressé au Conseil — Décharge par les conseils d'administration des agences. La Commission peut participer, au nom de l'UE, aux projets des agences. Les États membres de chaque agence fournissent des fonds. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assure l'organisation générale et le fonctionnement des agences.
- (<sup>12</sup>) Entité intergouvernementale.
- (<sup>13</sup>) La mission d'audit de la Cour est limitée à l'examen de l'efficacité de la gestion de la BCE.
- (<sup>14</sup>) Seul le mandat UE de la BEI a été audité par la Cour des comptes européenne. Le FEI fait partie du Groupe BEI.
- (<sup>15</sup>) Les actionnaires sont les États membres de l'UE, des pays tiers ainsi que l'UE et la BEI.

Sigles et acronymes utilisés			
ACP-UE	Pays du partenariat entre Afrique, Caraïbes, Pacifique et Union européenne	FEI	Fonds européen d'investissement
AMF	Assistance macrofinancière	FESF	Fonds européen de stabilité financière
BCE	Banque centrale européenne	FF Békou	Fonds fiduciaire d'urgence pour la République centrafricaine
BDP	Balance des paiements	FF Colombie	Fonds fiduciaire pour la Colombie
BEI	Banque européenne d'investissement	FF Madad	Fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens ( <i>European Structural and Investment Funds</i> )
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier	FSE	Fonds social européen
Copernicus	Programme européen d'observation de la Terre	Galileo	Système global de navigation par satellite de l'Union européenne (GNSS — <i>Global Navigation Satellite System</i> )
COSME	<i>Competitiveness of enterprises and SMEs</i> (Compétitivité des entreprises et PME)	H2020	Horizon 2020 — Programme pour la recherche et l'innovation de l'UE
EaSI	<i>Employment and Social Innovation programme</i> (programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale)	Initiative en faveur des PME	Initiative en faveur des petites et moyennes entreprises
EFSI	<i>European Fund for Strategic Investments</i> (Fonds européen pour les investissements stratégiques)	IPOL	<i>Internal Policies</i> (politiques internes)
ELM	<i>External Lending Mandate</i> (mandat de prêt extérieur de la BEI)	ITER	<i>International Thermonuclear Experimental Reactor</i> (convention et organisation)
EUIPO	<i>European Union Intellectual Property Office</i> (Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle)	MES	Mécanisme européen de stabilité
FC	Fonds de cohésion	MESF	Mécanisme européen de stabilisation financière
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural	MPG	Mécanisme de prêt à la Grèce
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	OCVV	Office communautaire des variétés végétales
FED	Fonds européen de développement	PE	Parlement européen
FEDER	Fonds européen de développement régional	Prog.	Programme

Source: Cour des comptes européenne.

## RISQUES ET DÉFIS POUR L'AVENIR

### Éviter un nouvel arriéré de paiements

2.32. Un arriéré de paiements semblable à celui que l'Union a connu de 2013 à 2015 risque d'apparaître au cours des dernières années du CFP actuel et des premières années du prochain CFP. La raison en est que les crédits de paiement approuvés au titre du CFP actuel pourraient ne pas suffire pour honorer toutes les demandes de paiement introduites jusqu'en 2020<sup>(33)</sup>.

2.33. Dans ses prévisions allant jusqu'à fin 2020 et présentées dans le réexamen à mi-parcours<sup>(34)</sup>, la Commission est arrivée à la conclusion que les plafonds généraux des paiements fixés pour le CFP 2014-2020 devraient être tout juste suffisants pour éviter tout arriéré anormal de paiements à la fin de la période. Deux conditions devraient toutefois être remplies pour ce faire: les instruments spéciaux devraient être comptabilisés indépendamment des plafonds du CFP et il faudrait supprimer les montants maximaux établis dans le règlement CFP pour l'utilisation de la marge globale pour les paiements au cours de la période 2018-2020. À la suite de la révision du règlement CFP<sup>(35)</sup>, il n'est pas certain que les instruments spéciaux seront effectivement comptabilisés indépendamment des plafonds [voir point 2.8, lettre b)], ni que les montants maximaux sur la marge globale pour les paiements seront maintenus [voir point 2.8, lettre a)]. En outre, les États membres peuvent soumettre un montant plus élevé que prévu pour les demandes de paiement.

**2.32.** *Le risque d'arriérés ne dépend pas uniquement des plafonds disponibles dans le CFP, mais aussi des montants octroyés par le Conseil et le Parlement européen dans les budgets annuels, ainsi que du profil de paiement des programmes proprement dit. La marge globale pour les paiements dont dispose l'actuel CFP devrait assurer la disponibilité du plafond de paiement complet.*

**2.33.** *La Commission propose toujours de comptabiliser les paiements en faveur des instruments spéciaux indépendamment des plafonds. Toutefois, la décision finale sera prise cas par cas par l'autorité budgétaire, conformément à la déclaration jointe à la révision à mi-parcours du CFP. En ce qui concerne l'utilisation de la marge globale pour les paiements, la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel prévoit une flexibilité accrue pour les années restantes du CFP 2014-2020.*

<sup>(33)</sup> Voir rapport annuel 2012, points 1.46 et 1.52.

<sup>(34)</sup> Conclusions de l'annexe 6 du document SWD(2016) 299 final.

<sup>(35)</sup> Règlement (UE, Euratom) 2017/1123 du Conseil (JO L 163 du 24.6.2017, p. 1).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Financer le nouveau CFP**

2.34. Si les tendances actuelles se poursuivent <sup>(36)</sup>, nous nous attendons à ce que les engagements restant à liquider (voir **encadré 2.9**) atteignent un montant record de 262 milliards d'euros d'ici à 2020, soit un montant proche de celui avancé par la Commission lors du réexamen à mi-parcours <sup>(37)</sup>.

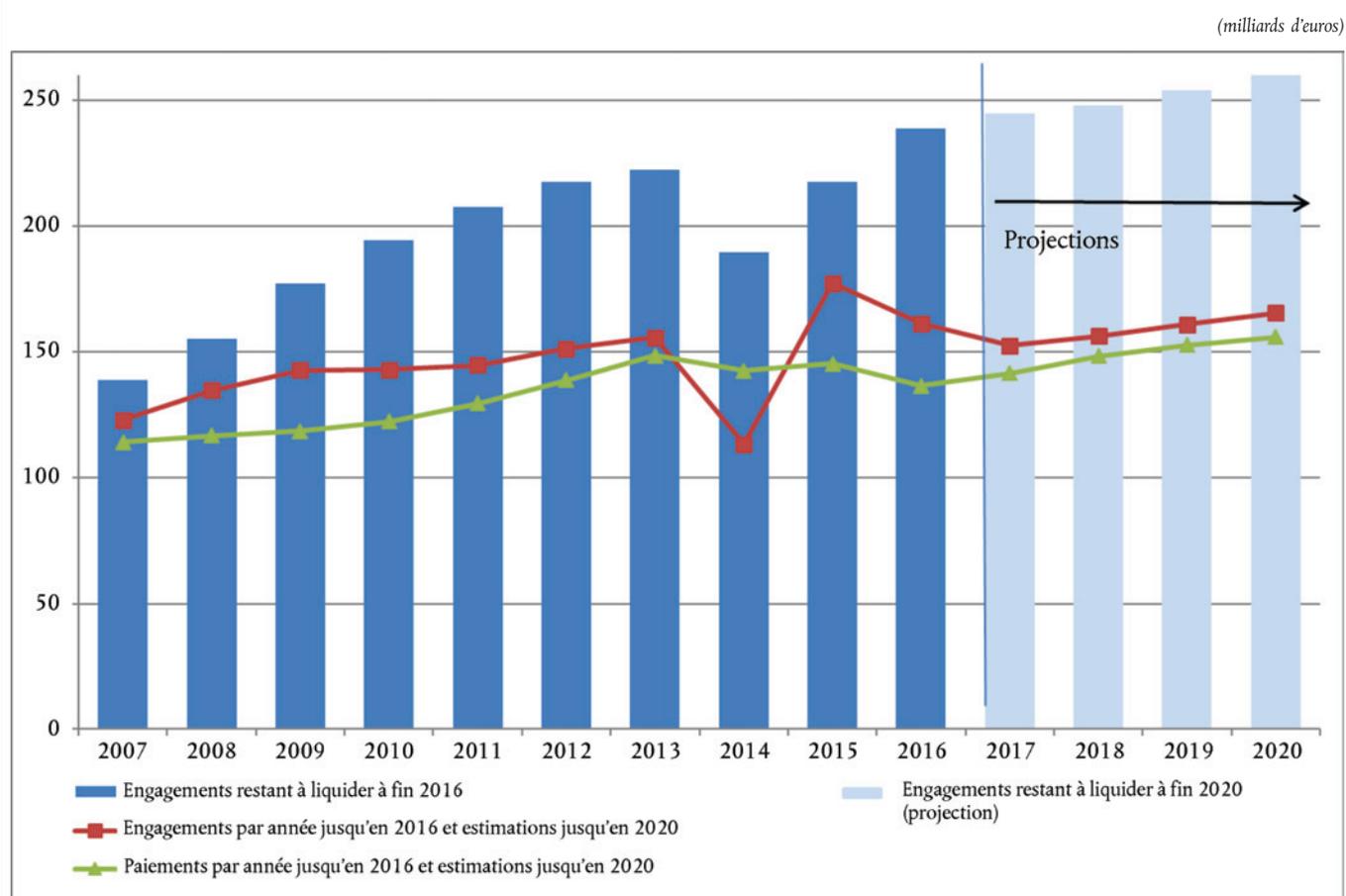
2.35. Ces engagements restant à liquider devront l'être au moyen de crédits de paiement du prochain CFP, principalement au cours des trois premières années de celui-ci.

---

<sup>(36)</sup> Sur la base des résultats existants à la fin de 2016 ainsi que du CFP (compte tenu de l'ajustement technique pour 2017), nous avons formulé l'hypothèse prudente selon laquelle 98 % des crédits d'engagement seront convertis en engagements. Nous nous sommes appuyés sur l'estimation des dégagements calculée par la Commission lors du réexamen à mi-parcours et nous sommes partis de l'hypothèse que 99 % des crédits de paiement deviendront des paiements, en excluant les paiements liés aux instruments spéciaux, conformément à l'hypothèse avancée par la Commission. Les recettes affectées et les reports n'ont pas été inclus dans les projections pour la période 2017-2020, car il est difficile de les calculer et leur impact sur les projections est minime.

<sup>(37)</sup> L'annexe 6 du document SWD(2016) 299 final donne un chiffre de 254 milliards d'euros. Notre projection se fonde sur une utilisation estimée de 648,1 milliards d'euros de crédits d'engagement et de 604,3 milliards d'euros de crédits de paiement prévus dans le CFP pour la période 2017-2020 (sur la base de l'ajustement technique pour 2017).

Encadré 2.9 — Projections des engagements et des paiements jusqu'à la fin du CFP en 2020



Source: pour les exercices 2007 à 2016: comptes annuels consolidés de l'Union européenne; pour les projections relatives aux exercices 2017 à 2020: règlement CFP et ajustement technique pour 2017.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.36. Pour procéder à la liquidation de ce nombre croissant d'engagements restant à liquider et donc réduire l'exposition accrue et le risque d'arriérés ainsi généré, il faudrait entre autres prévoir suffisamment de crédits de paiement en sus de ceux requis pour couvrir les nouveaux programmes du prochain CFP, et/ou réduire les crédits d'engagement relatifs à ces derniers. Cela permettrait de disposer de crédits de paiement suffisants pour couvrir les engagements restant à liquider.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.37. Il serait préférable d'adopter cette solution, plutôt que de retarder la mise en œuvre des programmes relevant du nouveau CFP pour générer suffisamment de crédits de paiement destinés à couvrir les engagements restant à liquider (comme ce fut fait involontairement au cours des premières années du CFP actuel). En effet, une telle option ne ferait que reporter le problème à nouveau.

2.38. L'article 323 du TFUE dispose que «le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers». La décision du Conseil sur les ressources propres <sup>(38)</sup> prévoit qu'«une relation ordonnée est maintenue entre crédits pour engagements et crédits pour paiements afin de garantir leur compatibilité [...]».

2.39. La Commission aura la possibilité de traiter cette question lors de la présentation de ses propositions concernant le nouveau CFP <sup>(39)</sup>, sur la base des prévisions relatives aux besoins en matière de dépenses pour la période postérieure à 2020 <sup>(40)</sup>, comme nous le recommandons déjà depuis quelques années dans nos rapports annuels <sup>(41)</sup>.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Conclusions

2.40. Les retards dans la mise en œuvre des programmes au cours des trois premières années du CFP actuel se sont traduits par le transfert de crédits d'engagement de 2014 vers 2015 (essentiellement) et 2016, ainsi que par un faible niveau de paiements en 2016 (points 2.4 à 2.10).

2.41. Les instruments spéciaux et les marges ont été largement utilisés, mais les montants restants risquent de ne pas être suffisants pour financer la réponse à des événements imprévus susceptibles de se produire encore avant 2020 (points 2.8 à 2.10).

**2.41.** *La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel prévoit une flexibilité accrue pour les années restantes du CFP 2014-2020.*

<sup>(38)</sup> Article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la décision 2014/335/UE, Euratom.

<sup>(39)</sup> Article 25 du règlement CFP.

<sup>(40)</sup> Article 9 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la *bonne gestion financière*.

<sup>(41)</sup> Voir notamment le rapport annuel 2015, point 2.47, recommandation n° 2.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

2.42. Les engagements restant à liquider ont atteint un pic historique et se situent 72 % au-delà du niveau de 2007. Cela a eu pour effet d'accroître les montants dus par l'UE et, partant, l'exposition financière de son budget (points 2.11 à 2.14). Cette exposition financière globale du budget de l'UE s'est accentuée, sous l'effet de dettes à long terme, de garanties et d'obligations juridiques importantes (points 2.15 à 2.20), ce qui nécessitera une gestion rigoureuse à l'avenir.

2.43. L'UE recourt davantage aux instruments financiers. La mise en place de l'EFSI entraîne de nouvelles modalités de gouvernance caractérisées par un contrôle public plus limité que dans le cas des autres instruments soutenus par le budget de l'UE (points 2.21 à 2.23).

2.44. Les fonds de l'UE représentent une part significative des dépenses de certains États membres. Leur montant et le moment où ils sont perçus peuvent avoir un impact macroéconomique considérable, entre autres sur l'investissement, la croissance et l'emploi (points 2.24 à 2.26).

2.45. La Commission a mobilisé diverses ressources pour faire face à la crise des réfugiés et des migrants, mais elle n'a pas mis en place de structure de transmission d'informations lui permettant de rendre compte pleinement de l'utilisation des fonds utilisés (points 2.27 et 2.28).

2.46. Les mécanismes de financement des politiques de l'UE sont devenus de plus en plus complexes, ce qui risque de nuire à l'obligation de rendre compte et à la transparence (points 2.29 à 2.31).

2.47. Un arriéré de paiements risque d'apparaître à la fin du CFP actuel et au cours des premières années du CFP suivant. Par ailleurs, le financement du nouveau CFP requerra un nombre réaliste de crédits budgétaires pour couvrir les engagements prévus restant à liquider (points 2.32 à 2.39).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**2.42.** *Les engagements restant à liquider font l'objet d'un suivi rigoureux dans le CFP actuel et tel sera aussi le cas pour les prochains CFP.*

**2.43.** *La Commission considère qu'elle a présenté, de manière exhaustive, claire et transparente, tous les renseignements en la matière dans les états financiers et notes d'information pour 2016 et que l'EFSI est soumis à un contrôle public approprié.*

**2.45.** *Comme les interventions relatives à la crise des réfugiés et des migrants peuvent prendre différentes formes au fil du temps, il est difficile de définir préalablement et de manière exhaustive ce sujet et le contenu sous-jacent; de plus, la définition implicite des informations présentées peut varier avec le temps. La Commission demande à l'OCDE d'adapter ses codes CAD afin de disposer d'une définition communément admise de la migration.*

*Elle analysera les possibilités de consolidation de ses rapports existants afin de produire des informations globales sur les dépenses en matière de migrants et de réfugiés.*

**2.46.** *La Commission a adopté un document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE, qui explique l'architecture financière actuelle de l'Union. Ce thème sera un élément essentiel du prochain CFP.*

**2.47.** *Le fonctionnement de la marge globale pour les paiements devrait éviter un nouvel arriéré anormal à la fin de la période du CFP.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Recommandations**

2.48. Nous recommandons à la Commission:

- **recommandation n° 1:** de tenir compte de l'augmentation des engagements restant à liquider dans ses prévisions des crédits de paiement pour le prochain CFP, afin de contribuer à assurer un équilibre ordonné entre les crédits d'engagement et ceux de paiement;
- **recommandation n° 2:** de veiller, en collaboration avec le Parlement européen et le Conseil, à ce qu'une approche cohérente soit adoptée en ce qui concerne la question de savoir si les instruments spéciaux doivent ou non être comptabilisés dans la limite des plafonds imposés aux crédits de paiement dans le CFP;
- **recommandation n° 3:** d'établir, pour des raisons de gestion et d'information, un mode d'enregistrement des dépenses budgétaires de l'UE qui permettra de faire rapport sur tous les financements relatifs à la crise des réfugiés et des migrants;
- **recommandation n° 4:** d'inviter le Parlement européen et le Conseil, dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Europe, à examiner comment réformer le système budgétaire européen afin d'atteindre un meilleur équilibre entre sa prévisibilité et sa réactivité et comment veiller au mieux à ce que les mécanismes de financement généraux ne soient pas plus complexes que nécessaire pour permettre de réaliser les objectifs politiques de l'UE et pour garantir le respect des principes d'obligation de rendre compte, de transparence et de «contrôlabilité».

*La Commission accepte cette recommandation.*

*Elle veillera, dans ses propositions, à un équilibre ordonné entre engagements et paiements. Toutefois, elle fait observer que les décisions finales sont prises par les colégislateurs.*

*La Commission accepte en partie la recommandation.*

*Elle propose toujours de comptabiliser les paiements en faveur des instruments spéciaux indépendamment des plafonds. Toutefois, la décision finale sera prise cas par cas par l'autorité budgétaire.*

*La Commission accepte la recommandation.*

*Elle analysera les possibilités de consolidation de ses rapports existants afin de produire des informations globales sur les dépenses en matière de migrants et de réfugiés.*

*La Commission accepte la recommandation.*

*Le livre blanc sur l'avenir de l'Europe en 2025 a lancé un processus global de débat et de réflexion devant précéder les préparatifs pour le prochain CFP. Dans ce contexte, la Commission a adopté, en juin 2017, un document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union. La question de l'architecture financière de l'UE et d'autres aspects, comme la durée, la flexibilité et la prévisibilité, s'inscriront dans ce processus de réflexion global destiné à préparer le prochain CFP.*

## CHAPITRE 3

**Le budget de l'UE: obtenir des résultats**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	3.1
Première partie — Communication d'informations sur la performance: où se situe l'approche de la Commission par rapport aux bonnes pratiques?	3.2-3.51
Section 1 — Le cadre pour la communication d'informations sur la performance	3.3-3.12
Section 2 — Comparaison avec les bonnes pratiques appliquées ailleurs en matière de communication d'informations sur la performance	3.13-3.51
Deuxième partie — Résultats des audits de la performance de la Cour: difficultés communes relevées dans certains rapports spéciaux de 2016	3.52-3.59
Troisième partie — Suivi des recommandations	3.60-3.71
Conclusions et recommandations	3.72-3.77
Conclusions	3.72-3.75
Recommandations	3.76-3.77
Annexe 3.1 — Informations détaillées sur l'état de mise en œuvre des recommandations pour chaque rapport sélectionné	
Annexe 3.2 — Principales améliorations et insuffisances non corrigées pour chaque rapport sélectionné	
Annexe 3.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement concernant les questions de performance	

## INTRODUCTION

3.1. Chaque année, dans le présent chapitre, nous analysons un certain nombre d'aspects relatifs à la performance: les résultats obtenus avec le budget de l'UE, lequel est exécuté par la Commission en coopération avec les États membres <sup>(1)</sup>. Cette année, nous nous sommes intéressés en particulier:

- i) au cadre pour la communication d'informations sur la performance en vigueur à la Commission;
- ii) aux principaux résultats des rapports spéciaux que nous avons consacrés à la performance en 2016;
- iii) à la mise en œuvre, par la Commission, des recommandations formulées dans une sélection de nos rapports spéciaux précédents.

## PREMIÈRE PARTIE — COMMUNICATION D'INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE: OÙ SE SITUE L'APPROCHE DE LA COMMISSION PAR RAPPORT AUX BONNES PRATIQUES?

3.2. La plupart des grandes organisations dont la structure est complexe disposent de procédures pour mesurer la performance et pour en rendre compte, afin de fournir une indication du succès des opérations et de faire ressortir les améliorations à apporter. Aux points 3.3 à 3.12, nous donnons une vue d'ensemble du cadre de communication d'informations sur la performance. Ensuite, aux points 3.13 à 3.51, nous comparons ce cadre aux normes et aux bonnes pratiques appliquées ailleurs.

### Section 1 — Le cadre pour la communication d'informations sur la performance

3.3. Ces dernières années, la Commission a introduit plusieurs changements dans ce domaine, notamment en lançant l'initiative de budget axé sur les résultats (BFOR) <sup>(2)</sup>. L'établissement de rapports sur la performance est au cœur de cette initiative, dont l'objectif est de trouver comment rendre plus ouverte, plus rapide et plus efficiente la communication sur les résultats obtenus grâce au budget de l'UE.

**3.3.** La performance du budget de l'Union et la communication d'informations à cet égard ont été renforcées dans le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel. Depuis le lancement de l'initiative de budget de l'Union axé sur les résultats, la Commission a considérablement amélioré et rationalisé sa communication d'informations sur la performance. Par exemple, la Commission a produit pour la première fois en 2016 un paquet d'information financière intégrée fournissant des informations détaillées sur les recettes, les dépenses, la gestion et la performance du budget de l'Union, conformément aux bonnes pratiques en matière de transparence et d'obligation de rendre compte.

<sup>(1)</sup> Article 317 du TFUE.

<sup>(2)</sup> L'initiative s'articule autour de quatre grandes questions: où dépenser l'argent de l'UE? Comment dépenser l'argent de l'UE? Comment évaluer la performance du budget de l'UE? Comment communiquer sur le budget de l'UE?  
[http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm)

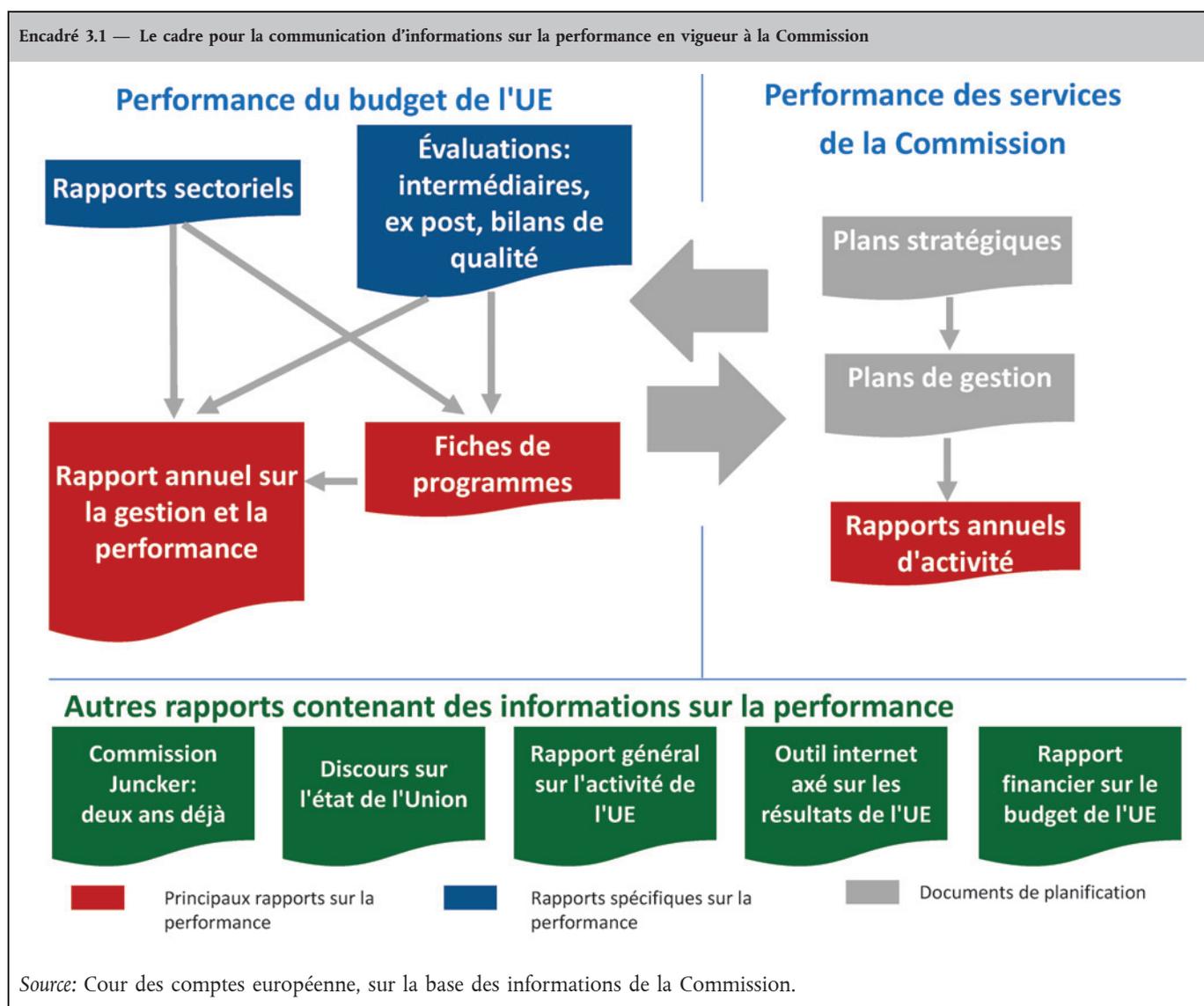
## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.4. L'**encadré 3.1** donne une vue d'ensemble du cadre de communication d'informations sur la performance. Il tient compte de la distinction qu'elle opère entre sa propre performance et celle du budget de l'UE. Dans cette section, nous décrivons les principaux rapports et documents mentionnés dans l'encadré.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.4. Au niveau institutionnel, la communication d'informations sur la performance du budget de l'Union englobe deux rapports essentiels: les fiches de programmes et le rapport annuel sur la gestion et la performance. Les fiches de programmes accompagnant le projet de budget sont des instruments permettant à la Commission de justifier l'affectation de ressources financières à l'autorité budgétaire et de tenir compte des informations sur la performance. Le rapport annuel sur la gestion et la performance fournit aux autorités de décharge un résumé de haut niveau sur la manière dont le budget de l'Union a soutenu les priorités politiques de l'Union européenne et sur les résultats obtenus à l'aide du budget de l'Union, et rend compte de la gestion du budget par la Commission.

Encadré 3.1 — Le cadre pour la communication d'informations sur la performance en vigueur à la Commission



## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

## A. Fiches de programmes

3.5. En vertu du règlement financier, la Commission est tenue de joindre au projet de budget des «fiches de programmes»<sup>(3)</sup> à l'appui des financements demandés pour les programmes de l'UE. Pour chacun de ceux-ci, la fiche comporte des informations sur les taux d'exécution, ainsi que des informations clés en matière financière et de performance<sup>(4)</sup>, fondées sur des indicateurs qui s'appliqueront tout au long du cadre financier pluriannuel septennal (voir encadré 3.2). Cette approche permet à l'autorité budgétaire de tenir compte de la performance au cours de la procédure budgétaire.

3.5. L'encadré concerne les fiches de programmes de 2017, publiées en juin 2016. Elles comportent plus de 700 indicateurs utilisés pour assurer un suivi de la performance des programmes durant leur cycle de vie. Par conséquent, pour un certain nombre d'indicateurs, on ne disposait pas encore de données. Les fiches de programmes de 2018<sup>(1)</sup> comportent des données pour plus de 80 % des indicateurs, ce qui représente une augmentation de plus de 20 % par rapport à l'année précédente. La disponibilité des données sur la performance continuera de s'accroître avec la mise en œuvre des programmes cofinancés par le budget de l'Union.

Encadré 3.2 — Fiches de programmes 2017: objectifs et indicateurs

	Nombre d'objectifs généraux	Nombre d'objectifs spécifiques	Nombre d'indicateurs utilisés	Indicateurs retirés pour manque de données	Budget des paiements 2016 (milliards d'euros)	Nombre d'indicateurs par milliard d'euros
Rubrique 1a — Compétitivité pour la croissance et l'emploi	25	90	154	93	17,4	14
Rubrique 1b — Cohésion économique, sociale et territoriale	3	21	8	76	48,8	2
Rubrique 2 — Croissance durable: ressources naturelles	6	28	29	69	55,1	2
Rubrique 3 — Sécurité et citoyenneté	13	48	148	28	3,0	59
Rubrique 4 — L'Europe dans le monde	14	44	97	5	10,2	10
Instruments spéciaux	0	2	2	0	0,4	5
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>61</b>	<b>233</b>	<b>438</b>	<b>271</b>	<b>134,9</b>	<b>5</b>
	<b>294 objectifs</b>		<b>709 indicateurs</b>			

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de travail des services de la Commission intitulé *Programme statements of operational expenditure* (fiches de programmes pour les dépenses opérationnelles) accompagnant le «Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017» [COM(2016) 300, juin 2016].

<sup>(3)</sup> Article 38, paragraphe 3, point e). L'expression utilisée dans le règlement financier jusqu'à fin 2017 est «fiche d'activité».

<sup>(4)</sup> En 2017, la structure et le contenu des fiches ont été modifiés. Cette description correspond aux fiches modifiées.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018\\_WD01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018_WD01_en.pdf)

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**B. Rapports sectoriels**

3.6. Dans certains domaines de dépenses, le TFUE, le règlement financier ou les règles sectorielles imposent à la Commission d'établir des rapports sectoriels. Comme la finalité, la structure et le contenu de ces rapports varient en fonction des diverses exigences, ceux-ci sont également diversement centrés sur les aspects liés à la performance. Certains rapports sectoriels fournissent des informations très variées et quantifiées sur la performance. La Commission assure le suivi, en ligne, de certaines données sectorielles relatives à la performance et met fréquemment à jour les informations fournies en la matière.

**C. Plans stratégiques, plans de gestion et rapports annuels d'activité**

3.7. Les directions générales (DG) de la Commission ont élaboré des «plans stratégiques» pluriannuels (pour la période 2016-2020), avec des objectifs définissant l'orientation à moyen terme des activités opérationnelles. Dans leurs «plans de gestion», les DG traduisent leurs stratégie et objectifs pluriannuels en réalisations, actions et interventions pour chaque année. Chaque DG présente, dans son *rapport annuel d'activité* (RAA), les résultats par rapport aux objectifs fixés ainsi qu'une évaluation permettant de déterminer dans quelle mesure les dépenses opérationnelles ont contribué à atteindre les résultats obtenus<sup>(5)</sup>. Les RAA contiennent également des informations financières et de gestion, telles que les résultats des contrôles concernant la légalité et la régularité.

**D. Évaluations**

3.8. Dans ses lignes directrices pour une meilleure réglementation<sup>(6)</sup>, la Commission définit une *évaluation* comme étant une appréciation, fondée sur des éléments probants, de la mesure dans laquelle une intervention:

- est efficace et efficiente;
- est pertinente au regard des besoins et de ses objectifs;
- est cohérente tant sur le plan interne qu'avec les autres interventions de l'Union;
- apporte une valeur ajoutée de l'Union.

<sup>(5)</sup> Article 66, paragraphe 9, du règlement financier.

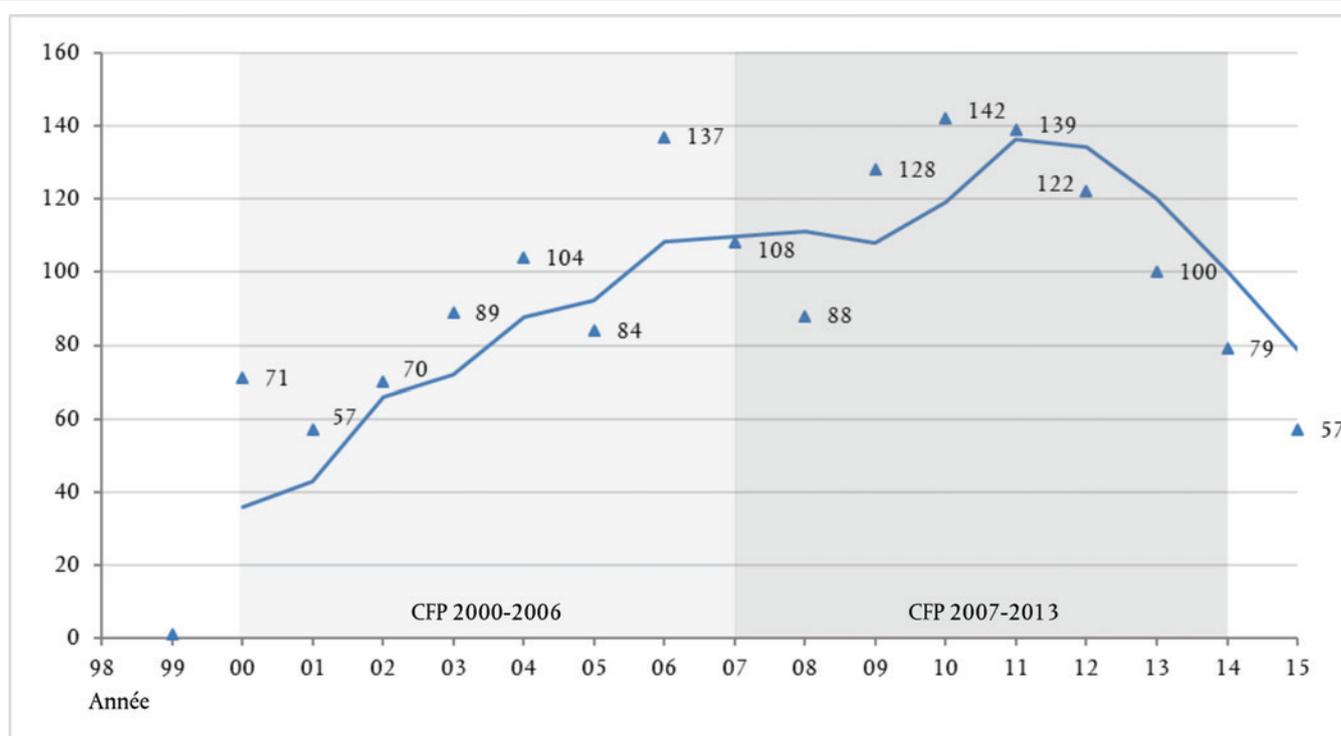
<sup>(6)</sup> Document de travail des services de la Commission intitulé «Better Regulation Guidelines» [SWD(2015) 111 final du 19 mai 2015], p. 49.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.9. Dans ces lignes directrices, la Commission s'engage à évaluer de manière proportionnée toutes les activités de l'UE censées produire un *impact* économique ou social, qu'elles s'accompagnent de dépenses ou non. Chaque DG est responsable de l'évaluation de ses propres activités. Les évaluations peuvent être centralisées au sein d'une unité transversale, entièrement déléguées aux unités opérationnelles ou, dans le cadre d'un modèle hybride, décentralisées aux fins de la gestion opérationnelle, mais réalisées avec l'appui d'une unité centrale d'évaluation.

3.10. Jusqu'à la fin de 2015, la Commission tenait une base de données sur les évaluations <sup>(7)</sup> contenant près de 1 600 évaluations réalisées de 1999 à 2015, soit une moyenne de 100 par an (voir **encadré 3.3**). En 2016, le coût total des évaluations s'est élevé à plus de 60 millions d'euros [210 millions d'euros s'il est tenu compte du coût des études <sup>(8)</sup>]. Depuis, la Commission a cessé d'utiliser la base de données des évaluations et a mis en place une «base de données des études». Selon la Commission, cette dernière vise principalement à permettre aux institutions de l'UE de partager les constatations résultant des évaluations, tandis que le site EU Bookshop est la plateforme publique pour le partage des informations relatives à l'ensemble des évaluations et des études.

Encadré 3.3 — Nombre d'évaluations à la Commission de 2000 à 2015 (moyenne mobile sur trois ans et chiffres annuels)



Source: base de données des évaluations de la Commission (2000-2015).

<sup>(7)</sup> <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do>  
<sup>(8)</sup> Selon les lignes directrices pour une meilleure réglementation, l'obligation de formuler des jugements constitue un élément essentiel permettant de faire la distinction entre une évaluation et une étude.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*E. Rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE*

3.11. Le rapport annuel sur la gestion et la performance répond à la nécessité de se conformer à la fois aux dispositions de l'article 318 du TFUE (concernant l'évaluation des finances de l'UE fondée sur les résultats) et à celles de l'article 66, paragraphe 9, du règlement financier (relatives au résumé des rapports annuels d'activité). En regroupant deux rapports autrefois distincts, la Commission a cherché à élaborer un document unique à l'intention de l'autorité de *décharge*, couvrant aussi bien la gestion du budget de l'UE que l'évaluation des résultats obtenus.

*F. Autres rapports contenant des informations sur la performance*

3.12. D'autres rapports de la Commission, publiés régulièrement ou occasionnellement, contiennent des informations sur les objectifs et les indicateurs de performance, ainsi que sur les avantages ou les résultats des projets:

- i) le rapport général sur l'activité de l'Union européenne<sup>(9)</sup>, publié chaque année en mars, fournit des informations détaillées sur les événements, les initiatives et les décisions majeurs de l'année précédente, regroupés suivant les dix priorités de la Commission;
- ii) le rapport financier sur le budget de l'UE<sup>(10)</sup>, publié chaque année en juillet dans le cadre du paquet d'information financière intégré de la Commission, traite de la gestion budgétaire de l'exercice précédent;
- iii) le document intitulé «La Commission Juncker: deux ans déjà»<sup>(11)</sup> reprend une série de présentations publiées en novembre 2016 et donnant une vue d'ensemble des progrès réalisés pour chacune des dix priorités de la Commission au cours de ses deux premières années de mandat;
- iv) le discours du président sur «l'état de l'Union»<sup>(12)</sup>, prononcé devant le Parlement européen chaque année en septembre et qui s'accompagne de la publication des documents ayant servi à l'étayer;
- v) l'outil web axé sur les résultats de l'UE («EU Results»)<sup>(13)</sup> est une collection en ligne des projets financés par l'UE, avec, pour chaque projet, une fiche de résultats et, pour certains, des données chiffrées.

**3.11.** *La publication du rapport annuel sur la gestion et la performance de 2015 a permis à la Commission de poursuivre la rationalisation et le renforcement de la communication d'informations sur la performance pour le budget de l'Union. Le rapport annuel sur la gestion et la performance de 2016 constitue une nouvelle avancée à cet égard.*

<sup>(9)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_fr)

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html)

<sup>(11)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_AC-16-3892\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_fr.htm?locale=FR)

<sup>(12)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_fr)

<sup>(13)</sup> [https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects\\_fr](https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_fr)

## Section 2 — Comparaison avec les bonnes pratiques appliquées ailleurs en matière de communication d'informations sur la performance

### A. Introduction

3.13. Pour déterminer quelles sont les bonnes pratiques en matière de communication d'informations sur la performance, nous avons:

- i) consulté les normes internationales applicables en la matière, comme la ligne directrice de pratique recommandée n° 3 de l'IPSASB intitulée «Reporting Service Performance Information» (communication d'informations sur la performance de service) <sup>(14)</sup>;
- ii) effectué une enquête sur la communication d'informations relatives à la performance; en sus de la réponse exhaustive de la Commission, nous avons tenu compte de 17 réponses provenant d'États membres de l'UE, d'autres administrations nationales et d'autres organisations internationales;
- iii) examiné les informations publiées sur la performance pour une sélection de 14 administrations gouvernementales et organisations internationales <sup>(15)</sup>;
- iv) examiné les rapports d'évaluation publiés par le MOPAN (Multilateral Organization Performance Assessment Network ou réseau de mesure des performances des organisations multilatérales) <sup>(16)</sup> entre 2011 et 2016, qui contenaient systématiquement des éléments concernant la communication d'informations sur la performance des organisations.

3.14. Bien qu'il existe des différences importantes entre elles et l'UE, les autres organisations internationales et les administrations gouvernementales doivent aussi se conformer à des dispositions légales et ont leurs propres contraintes de fonctionnement. Les autres organisations internationales ne rencontrent pas moins de difficultés pour relier leur action à l'impact et/ou à la performance final(e). Nous avons recensé six domaines (sous les titres B à G ci-après) dans lesquels les bonnes pratiques que nous avons observées pourraient aider la Commission à développer davantage ses rapports sur la performance.

**3.14.** Dans le cadre de l'initiative de budget de l'Union axé sur les résultats, la Commission a entamé un dialogue sur les cadres de performance avec les experts concernés des administrations nationales et d'autres organisations internationales, y compris l'OCDE, afin de recueillir les enseignements tirés et de recenser les bonnes pratiques. Des représentants du Parlement européen et du Conseil ont également participé à ce dialogue, qui a porté sur un large éventail de questions, comme la performance, l'évaluation et la valeur ajoutée de l'Union. Les discussions ont mis en évidence le fait qu'un cadre de performance devrait être mis en place progressivement et qu'il ne peut pas reposer sur une approche uniforme. La Commission poursuit ce dialogue avec les experts et les parties intéressées et tiendra compte de ses résultats lors de l'élaboration du cadre de performance pour le prochain CFP.

<sup>(14)</sup> Publiée par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (International Public Sector Accounting Standards Board — IPSASB) en mars 2015.

<sup>(15)</sup> Administrations: France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Australie, Canada et États-Unis. Organisations internationales: Conseil de l'Europe, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Comité international de la Croix-Rouge (CICR), OCDE, UNESCO, Secrétariat général des Nations unies, Banque mondiale et Organisation mondiale de la santé (OMS).

<sup>(16)</sup> Le MOPAN est un réseau de pays donateurs partageant les mêmes idées en ce qui concerne l'évaluation de la performance des organisations de développement multilatérales au niveau de chaque pays. Voir <http://www.mopanonline.org/>

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**B. Possibilités d'amélioration du cadre pour la communication d'informations sur la performance****a) La Commission utilise deux ensembles d'objectifs et d'indicateurs pour mesurer respectivement la performance de ses services et des programmes de dépenses***Bonnes pratiques*

3.15. En Australie, les services gouvernementaux élaborent trois documents principaux prévus par le cadre de performance: les états budgétaires de portefeuille, où sont chiffrés les budgets des programmes; les plans d'activité, qui définissent les objectifs et activités des entités publiques; les rapports annuels, qui fournissent des informations en retour sur les résultats. Les entités doivent assurer une parfaite cohérence («clear read») entre ces documents<sup>(17)</sup>. Les informations relatives aux critères de performance visés dans chacun de ces documents doivent être présentées collectivement dans un seul état de performance annuel (figurant dans les rapports annuels établis en fin d'exercice).

3.16. En France, le budget de l'État est subdivisé en «missions». Chacune des 31 «missions» du budget comprend plusieurs programmes (on en dénombre 118 au total en 2017). Une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés sont définis dans chaque programme, les indicateurs les plus importants étant également appelés «indicateurs de mission». L'utilisation d'indicateurs identiques garantit la cohérence entre les missions et les programmes. Les indicateurs couvrent à la fois la performance des programmes et celle des services gouvernementaux.

3.17. Au Canada, tous les organismes fédéraux bénéficiant de crédits budgétaires doivent planifier et gérer leurs opérations et rendre compte de leur performance dans une série de 16 secteurs de résultat pangouvernementaux. Ce cadre permet d'établir un lien clair et direct entre les dotations financières, les activités des programmes et les résultats au niveau national.

<sup>(17)</sup> Ministère australien des finances, *Resource management guide*, p. 131 à 137; <http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/>

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Situation à la Commission*

3.18. Avant le début du CFP 2014-2020, la Commission a donné instruction à ses services de «renforcer le cadre de performance»<sup>(18)</sup>. À cette fin, elle a établi une règle interne<sup>(19)</sup> suivant laquelle tous les nouveaux objectifs et indicateurs des programmes doivent apparaître clairement dans les fiches de programmes, les plans de gestion et les RAA. Cela a été fait pour la première fois en 2014, ce qui a permis à la Commission de tenir un discours cohérent sur la performance: les valeurs cibles par rapport auxquelles les fonds ont été alloués sont devenues des éléments à part entière du processus de planification dans les plans de gestion de la DG concernée, qui a communiqué les résultats dans son RAA.

3.19. Toutefois, depuis 2016, la Commission a abandonné cette approche. En lieu et place, elle a instauré un nouveau document de planification, le «plan stratégique quinquennal», dans lequel les DG doivent définir de nouveaux objectifs et indicateurs organisationnels correspondant aux priorités de la Commission, mais différents de ceux existant déjà pour les programmes. Les RAA rendent à présent compte du cadre de performance établi dans les plans stratégiques et les plans de gestion et doivent renvoyer aux fiches de programmes pour ce qui est des résultats des programmes. Cependant, sur les six RAA de 2016 que nous avons examinés, un seul comportait des références croisées aux informations sur la performance figurant dans les fiches de programmes, ce qui limite la comparabilité entre les différents types de documents relatifs à la performance et ne reflète nullement le fait que la Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget conformément aux principes de la *bonne gestion financière*.

**3.18.** *Les travaux du service d'audit interne de la Commission constituent aussi une valeur ajoutée et un regard complémentaires par rapport aux cadres de performance et aux systèmes de mesure de la Commission et des différentes directions générales (DG).*

**3.19.** *Dans son rapport annuel de 2015, la Cour a constaté que nombre des objectifs figurant dans les plans de gestion de la Commission n'étaient pas fixés au niveau adéquat de responsabilité. La Commission a depuis lors réexaminé son cycle de planification et de programmation. L'objectif était de fournir un cadre plus clair en matière de responsabilité de la Commission/des directions générales et de simplifier et de centrer les documents de planification sur les priorités de la Commission et les compétences de la direction générale. Les objectifs et les indicateurs sélectionnés pour les plans stratégiques sont à présent adaptés à leurs compétences spécifiques et tiennent compte du fait que les responsabilités des services de la Commission ne se limitent pas à l'exécution du budget et la gestion des programmes.*

*C'est pourquoi il n'est plus nécessaire d'harmoniser les objectifs et indicateurs figurant dans le cadre de performance des services de la Commission et ceux définis dans les bases juridiques des programmes. Les services de la Commission sont toutefois invités à faire référence aux fiches de programmes lorsqu'ils décrivent leurs activités liées aux programmes. Cela permet de limiter la duplication des informations et de garantir la cohérence des données et cet aspect sera renforcé à l'avenir.*

*La Commission estime que sa responsabilité en matière d'exécution du budget est bien définie. Chaque directeur général signe dans son rapport annuel d'activité une déclaration d'assurance établissant que les ressources ont été utilisées aux fins prévues et conformément au principe de bonne gestion financière et que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières. Au niveau institutionnel, le collège assume la responsabilité politique globale de la gestion du budget de l'Union en adoptant chaque année le rapport annuel de gestion et de performance pour le budget de l'Union.*

<sup>(18)</sup> Voir le rapport de synthèse pour l'année 2012 [COM(2013) 334 final], p. 3.

<sup>(19)</sup> Voir les instructions permanentes concernant les rapports annuels d'activité 2013 (*Standing instructions for 2013 annual activity reports*), p. 3, et les instructions concernant les plans de gestion 2014 (*Instructions for the 2014 Management Plans*), p. 9.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.20. La Commission répartit différemment les informations communiquées sur les dépenses et la performance. Les RAA rendent compte des paiements effectués par les DG au titre d'un exercice, par type d'activité/programme de dépenses, mais les informations sur la performance sont présentées en fonction de la réalisation des objectifs généraux et spécifiques, sans indication des dépenses correspondantes. En conséquence, il n'est pas possible d'évaluer les montants dépensés dans le but d'atteindre les objectifs fixés. De même, le rapport annuel sur la gestion et la performance ne comporte pas d'informations sur les dépenses se rapportant à celles sur la performance des programmes ventilées suivant les objectifs généraux et spécifiques.

b) La Commission dispose d'un grand nombre d'objectifs et d'indicateurs

*Bonnes pratiques*

3.21. En 2016, l'OCDE a effectué une enquête sur l'établissement du budget en fonction de la performance auprès de ses pays membres et de la Commission. Le graphique de l'**encadré 3.4** compare les systèmes de la Commission et de différents pays du point de vue de l'existence des cadres de performance, de l'utilisation qui en est faite et de leur incidence<sup>(20)</sup>. L'OCDE a considéré que le cadre de performance de la Commission était le plus étoffé, ce qui peut en partie s'expliquer par le nombre de dispositions légales applicables dans l'UE. Cependant, le graphique de l'OCDE montre que ce niveau de spécification très élevé ne se traduisait pas par une utilisation et une incidence plus importantes du cadre dans le processus décisionnel.

<sup>(20)</sup> Existence = ampleur des informations disponibles sur la performance; utilisation = mesure dans laquelle les informations relatives à la performance sont exploitées dans le processus décisionnel budgétaire; incidence = impact sur la gestion et/ou sur le budget.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

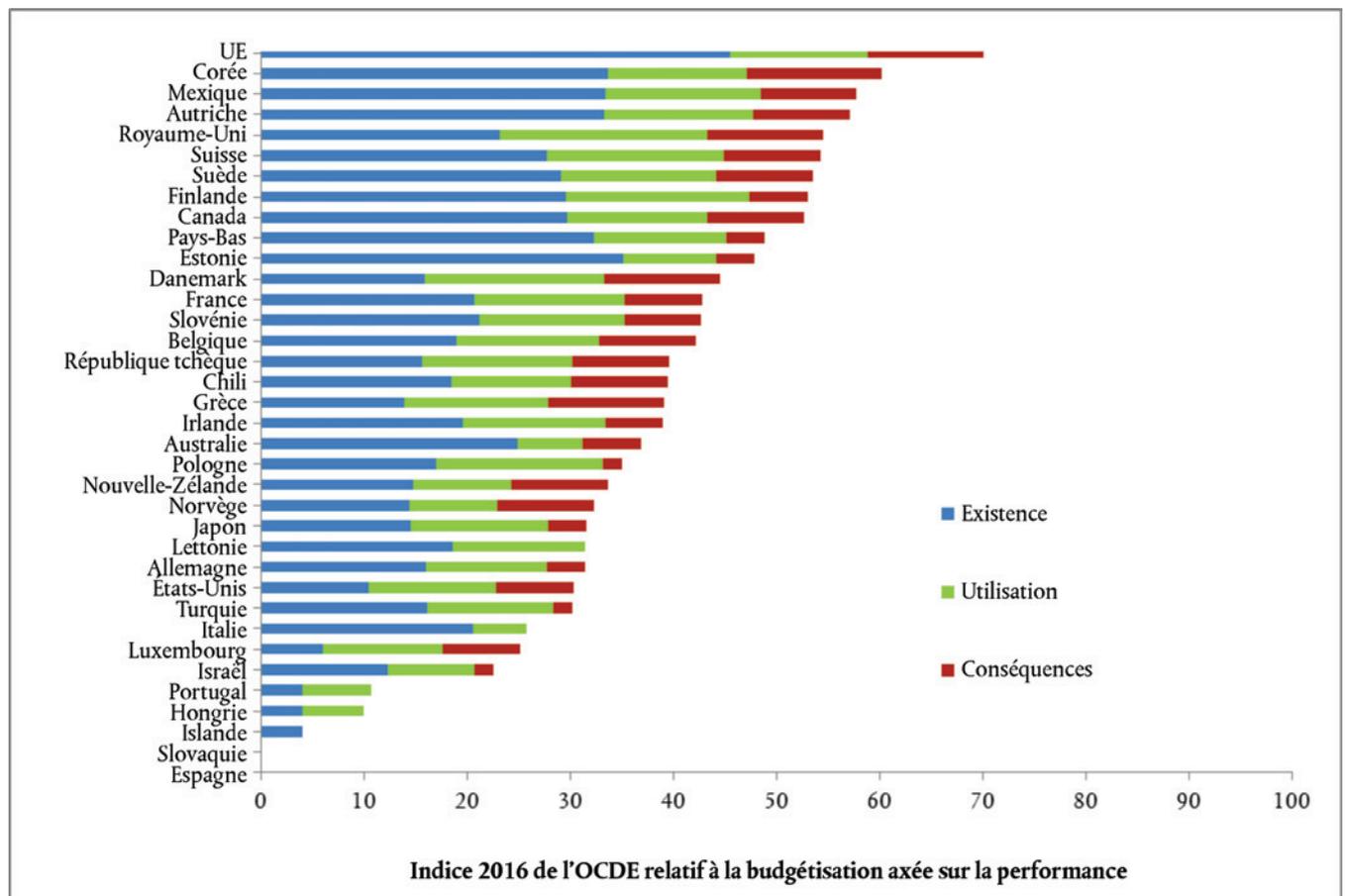
**3.20.** La Commission estime que la structure de sa communication d'informations dans les RAA est appropriée à son contexte institutionnel et organisationnel. Les objectifs généraux et spécifiques ne couvrent pas seulement la gestion des programmes de dépenses mais aussi les activités non liées aux dépenses, telles que l'élaboration des politiques ou les activités réglementaires.

**3.21.** Le cadre de performance du budget de l'Union a été élaboré à la fois pour satisfaire aux exigences légales et pour répondre aux demandes des parties intéressées et aux besoins propres de la Commission.

Les informations sur la performance relatives aux programmes de dépenses sont utilisées par la Commission pour a) suivre l'état d'avancement des programmes; b) assurer la responsabilité et la transparence; c) guider la prise de décision concernant la gestion d'un programme; d) justifier ou proposer un ajustement des fonds alloués aux autorités budgétaires; e) élaborer des propositions de modification de la base juridique ou pour les prochains programmes.

La Commission constate toutefois que, même si les informations sur la performance sont prises en considération au cours de la procédure budgétaire annuelle, ce n'est pas le seul facteur motivant les décisions budgétaires.

Encadré 3.4 — Résultats de l'enquête sur l'établissement du budget en fonction de la performance conduite en 2016 par l'OCDE



Source: présentation de l'OCDE lors de la 12<sup>e</sup> réunion annuelle du réseau des hauts responsables du budget de l'OCDE sur la performance et les résultats, 25 novembre 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.22. Certains pays ont progressivement simplifié leur cadre de performance et réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs.

- i) En août 2001, le Parlement français a adopté une loi <sup>(21)</sup> établissant de nouvelles règles pour l'établissement et l'exécution du budget de l'État. Entre 2014 et 2017, le ministère de l'économie et des finances a ainsi dû réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs de 20 % et 24 % respectivement.

<sup>(21)</sup> Dite «loi organique relative aux lois de finance».

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- ii) En 2012 et en 2013, les Pays-Bas ont instauré une réforme sur l'«établissement responsable du budget» rendant plus strictes les conditions d'utilisation des informations relatives aux politiques par le gouvernement (indicateurs de performance et textes expliquant les objectifs des politiques). Le nombre d'indicateurs de performance dans les documents relatifs au budget a ainsi été divisé par deux.

*Situation à la Commission*

3.23. Les fiches de programmes accompagnant le projet de budget général pour 2017 contiennent 294 objectifs et 709 indicateurs (voir **encadré 3.2**). Ils sont particulièrement nombreux sous les rubriques 1a, 3 et 4 du CFP. Dans le cadre de l'initiative de budget axé sur les résultats, la Commission réexamine actuellement ses indicateurs en vue de l'élaboration de la prochaine génération de programmes de dépenses. L'**encadré 3.5** donne une idée des progrès que la Commission pourrait essayer de réaliser, même si certains facteurs propres à l'institution doivent également être pris en considération.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**3.23.** La base juridique des programmes 2014-2020 comporte plus de 700 indicateurs qui contribuent au suivi de la performance des programmes durant leur cycle de vie. Ces indicateurs sont le résultat du processus législatif et reflètent donc les attentes des colégislateurs en ce qui concerne le type et le niveau de granularité de l'information requis pour assurer le suivi de la performance. La communication d'informations sur ces indicateurs dans les fiches de programmes permet à l'autorité budgétaire de prendre en considération les informations sur la performance lors du processus budgétaire. Dans le cadre de l'initiative de budget de l'Union axé sur les résultats, la Commission réexamine les indicateurs des programmes de dépenses tels qu'ils sont établis dans la base juridique, en vue d'en tirer des enseignements pour l'élaboration de la prochaine génération de programmes de dépenses.

La comparaison effectuée par la Cour ne tient pas compte des principaux facteurs contextuels, tels que le nombre et la nature des interventions, les domaines politiques couverts ou le mode d'exécution, et elle ne mesure pas non plus la qualité ou la pertinence des indicateurs.

La Commission note également que le nombre d'objectifs et d'indicateurs utilisés dans les plans stratégiques des services de la Commission a été considérablement réduit par la récente réforme. Le nombre d'objectifs généraux est passé de 84 à 11, le nombre d'indicateurs d'incidence de 187 à 37, le nombre d'objectifs spécifiques de 426 à 386 et celui des indicateurs de résultat de 969 à 825.

**Encadré 3.5 — L'UE compte plus d'objectifs et d'indicateurs (par milliard d'euros de budget) que la France ou les Pays-Bas**

	Objectifs par milliard d'euros	Indicateurs par milliard d'euros
France — Dépenses nettes du budget général de l'État	1,0	2,0
Pays-Bas — Budget de l'État	0,6	2,5
UE — Crédits de paiement	2,0	5,0

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations budgétaires nationales et de l'UE.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*C. Les rapports sur la performance ne sont pas exhaustifs*

- a) **Les rapports sur la performance ne sont pas suffisamment équilibrés, car ils fournissent peu d'informations sur les difficultés et les échecs**

*Bonnes pratiques*

3.24. Les autres organisations internationales et les gouvernements ont pris des mesures pour assurer un certain équilibre en matière de communication d'informations sur la performance, comme le recommandent les normes internationales<sup>(22)</sup>.

- i) Aux États-Unis, les rapports annuels sur la performance doivent donner une image précise des résultats obtenus, décrire les évolutions dans le temps, montrer le lien avec la source des informations relatives à la performance et faire le point sur les progrès et les lacunes.
- ii) L'«examen en fin d'exercice biennal» de l'OMS pour la période 2014-2015 comportait un aperçu des résultats et des difficultés majeurs pour chaque catégorie de programme<sup>(23)</sup>. Dans l'avant-propos du principal rapport de l'OMS sur la performance pour la même période<sup>(24)</sup>, le directeur général précise que les échecs et les succès sont présentés avec franchise. En effet, le texte décrit systématiquement les difficultés parallèlement aux résultats.

<sup>(22)</sup> Voir par exemple la ligne directrice de pratique recommandée n° 3 de l'IPSASB.

<sup>(23)</sup> <http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12>

<sup>(24)</sup> <http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- iii) Dans le cadre des efforts visant à renforcer son efficacité et à promouvoir une culture de recherche de solutions et de prise de décision sur la base d'éléments probants, la Banque mondiale a évalué dans quelle mesure son suivi et ses évaluations étaient satisfaisants<sup>(25)</sup>. Cette évaluation a révélé des faiblesses majeures dans la manière dont ses systèmes étaient conçus et utilisés.
- iv) Dans son évaluation de la Banque interaméricaine de développement relative à la période 2015-2016<sup>(26)</sup>, le MOPAN observe que la banque a introduit une nouvelle section intitulée «Learning from failure» («tirer les leçons des échecs») dans son rapport sur l'efficacité du développement (*Development Effectiveness Overview*).

*Situation à la Commission*

3.25. Les instructions relatives à l'élaboration des RAA 2016<sup>(27)</sup> ne font pas explicitement référence au principe d'information équilibrée dans les rapports, mais il y est indiqué que le résumé doit regrouper, dans une perspective réaliste, les principaux messages concernant les résultats des actions ainsi que les conclusions relatives à la gestion financière et au contrôle interne.

3.26. Malgré cela, les RAA que nous avons examinés ne contenaient guère d'informations sur les lacunes et les problèmes en matière de performance au regard des objectifs des DG. Ces lacunes et ces problèmes sont également difficiles à cerner, dès lors qu'aucune place ne leur est spécifiquement réservée dans les RAA.

3.27. Dans le rapport sur la gestion et la performance du budget de l'UE relatif à 2015, la Commission a voulu fournir un aperçu complet de la performance sur la base d'un budget de l'UE axé sur les résultats. Cependant, le rapport n'assurait pas une couverture complète des aspects liés à la performance et était excessivement positif, les seules lacunes auxquelles il faisait référence étant des retards dans la mise en œuvre. En outre, le rapport:

<sup>(25)</sup> Rapport du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale intitulé: *Behind the mirror — A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group* (2016).

<sup>(26)</sup> <http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm>

<sup>(27)</sup> Document Ares(2016)6517649 du 21 novembre 2016.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**3.25.** Le principe d'information équilibrée dans les rapports est expliqué en détail dans le modèle de rapport annuel d'activité 2016 qui accompagne les instructions relatives à l'élaboration des rapports annuels d'activité 2016<sup>(2)</sup>.

**3.26.** Le modèle de rapport annuel d'activités 2016 qui accompagnait les instructions relatives à l'élaboration des rapports annuels d'activité 2016 invite les directeurs généraux à établir des rapports exhaustifs sur l'ensemble des objectifs, indicateurs et réalisations (y compris ceux dont les résultats affichent des écarts importants par rapport aux valeurs fixées prévues) annoncés dans leurs plans stratégiques pour la période 2016-2020 et leurs plans de gestion pour 2016.

**3.27.** Le rapport annuel sur la gestion et la performance est un résumé de haut niveau sur la manière dont le budget de l'Union a soutenu les priorités politiques de l'Union européenne et sur les principaux résultats obtenus à l'aide du budget de l'Union. Il n'est pas conçu pour être un rapport exhaustif et détaillé sur la performance du budget de l'Union. Le rapport renvoie à d'autres rapports sur la performance fournissant des informations plus précises en cette matière (évaluations, fiches de programmes, rapports annuels d'activité, etc.).

<sup>(2)</sup> «Les DG disposent d'une marge de manœuvre lors de la sélection des principaux objectifs généraux et spécifiques pour lesquels ils souhaitent établir un rapport dans l'exposé de la section 1. Les performances devraient être exposées sur la base d'une sélection et d'une description des résultats "clés" (positifs ou négatifs) afin de parvenir aux objectifs généraux et spécifiques "essentiels". Tous les objectifs et réalisations ne doivent pas être couverts, mais uniquement:

- ceux présentant une telle importance que le lecteur s'attend à ce que ceux-ci figurent dans un RAA (parce que leur omission risquerait de fausser l'avis formulé en ce qui concerne les performances de la DG; ou que les écarts des objectifs visés ne sont pas négligeables; ou que certaines activités attirent davantage l'attention des médias...) même si la DG estime qu'ils n'ont pas d'incidence réelle sur l'assurance, et,
- ceux dont les résultats indiqués dans les tableaux relatifs aux performances figurant à l'annexe affichent des écarts importants par rapport aux valeurs fixées prévues.»

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- fournissait peu d'indications sur les résultats de la stratégie Europe 2020, alors que cela avait été demandé par le Parlement européen dans sa décision concernant la décharge pour l'exercice 2014;
  
- n'expliquait pas toujours clairement l'incidence des facteurs exogènes sur les résultats;

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance fait référence à un certain nombre de lacunes et de problèmes auxquels il convient de remédier. La section 1 du rapport porte non seulement sur les difficultés ayant une incidence sur la mise en œuvre en temps voulu des programmes mais aussi sur les limitations dans le cadre de l'évaluation des performances des programmes (par exemple les références aux évaluations concernant le programme dans le domaine de la santé pour la période 2007-2013 et les programmes relevant de la rubrique 4 du budget qui font état de contraintes dans l'évaluation de la performance globale de ces programmes).

- Le rapport annuel sur la gestion et la performance n'est pas un rapport spécifique sur la stratégie Europe 2020<sup>(3)</sup>. Néanmoins, le rapport comprend un compte rendu sommaire sur les progrès accomplis dans la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 et concernant les indicateurs pertinents et porte à la fois sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes 2014-2020 et sur les résultats des programmes 2007-2013 articulés autour des priorités de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

La Commission assure un suivi de la stratégie Europe 2020 et établit des rapports sur celle-ci dans le cadre du processus du Semestre européen. La communication d'informations précises et exhaustives sur la performance des États membres dans la réalisation de leurs objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020 figure dans les rapports par pays établis dans le cadre du Semestre européen ainsi que dans les mises à jour annuelles des indicateurs de la stratégie Europe 2020 publiés par Eurostat. Les fiches de programmes établissent également un lien entre les dépenses et la stratégie Europe 2020. Elles indiquent la contribution estimée des programmes aux grands objectifs (lien théorique) et aux priorités de la stratégie Europe 2020.

- Le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance décrit, dans son introduction, le contexte des activités par rapport aux difficultés politiques et économiques majeures survenues dans l'année. Il établit clairement que le budget de l'Union n'est qu'un seul instrument, combiné à d'autres (à savoir, les budgets nationaux et d'autres instruments stratégiques et réglementaires au niveau de l'Union et des États membres) pour obtenir des résultats politiques et que 80 % du budget de l'Union est dépensé avec les États membres. La section 1 du rapport consacrée à la performance et aux résultats conclut que «[...] La mesure dans laquelle les indicateurs peuvent donner une image précise des performances a ses limites. [...] De surcroît, les facteurs contextuels ont une influence importante sur les résultats finals et les indicateurs ne peuvent éliminer ces facteurs ou s'y adapter» et que «les performances sont une responsabilité partagée: la responsabilité de la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et des cadres financiers est partagée dans une large mesure avec les États membres».

<sup>(3)</sup> Le document de travail des services de la Commission joint au rapport de la Commission sur le suivi de la décharge 2014 définit l'approche relative aux résultats de la communication d'informations sur la stratégie Europe 2020.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

— a été publié trop tard pour être examiné dans le cadre de notre rapport annuel <sup>(28)</sup>.

b) **La rareté des informations sur la qualité des données relatives à la performance est préjudiciable à la transparence**

*Bonnes pratiques*

3.28. Aux Pays-Bas, la mesure des indicateurs et la communication d'informations les concernant font l'objet d'un audit. Les rapports annuels des ministères contiennent obligatoirement une section réservée aux commentaires sur la fiabilité des informations relatives à la performance.

3.29. Aux États-Unis, tous les organismes gouvernementaux publient un rapport annuel sur la performance pour chaque exercice, accompagné d'un plan annuel de performance pour l'exercice n + 2. Dans ce document, ils décrivent comment ils s'assureront de l'exactitude et de la fiabilité des données utilisées pour mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre leurs objectifs de performance.

3.30. En Australie, dans le rapport 2017 sur les services gouvernementaux, le recours à des données imparfaites est justifié par la nécessité d'établir des rapports plus complets <sup>(29)</sup>. Pour remédier aux carences, chaque indicateur figurant dans le rapport est accompagné d'une évaluation de la comparabilité et de l'exhaustivité des données chiffrées sur lesquelles il s'appuie.

3.31. Un autre aspect de la qualité des données est le moment où elles sont communiquées. Dans de récents rapports d'évaluation, le MOPAN a décrit des évolutions intéressantes en matière de communication d'information en temps réel observées à l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, à l'ONUSIDA et à la Banque mondiale. Notre enquête <sup>(30)</sup> a également révélé que près de la moitié des répondants rendent compte de la performance plusieurs fois par an (voir **encadré 3.6**).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

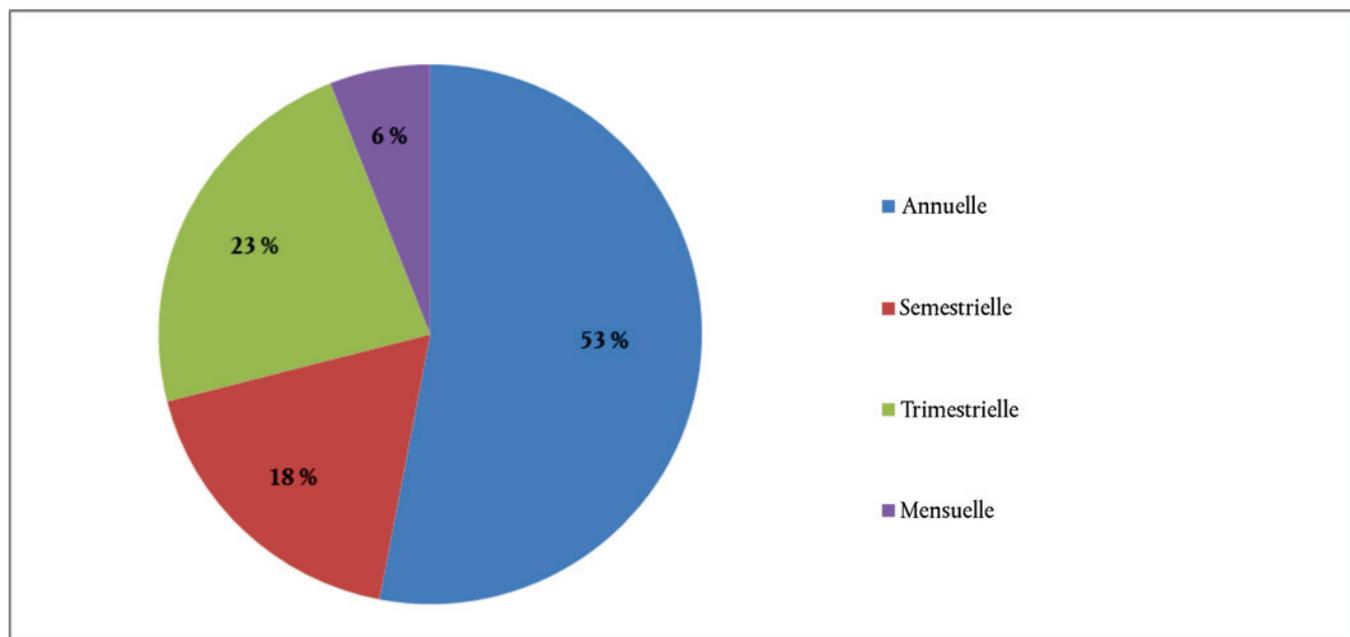
— *La date limite pour l'adoption du rapport conformément au règlement financier est le 15 juin. La Commission s'appuie sur des données financières des États membres relatives aux programmes relevant de la gestion partagée, qui ne sont disponibles que dans le courant du mois de mars. Il n'est dès lors pas possible d'adopter le rapport beaucoup plus tôt.*

<sup>(28)</sup> Avis n° 1/2017 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règles financières applicables au budget général de l'Union, point 97.

<sup>(29)</sup> Cette démarche est expliquée à l'adresse suivante: <http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement>

<sup>(30)</sup> Voir point 3.13 ii).

Encadré 3.6 — Périodicité de la communication d'informations sur le suivi de l'évolution de la performance



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des résultats de l'enquête sur la communication d'informations relatives à la performance.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*Situation à la Commission*

3.32. Actuellement, les documents de la Commission relatifs à la performance ne comprennent pas systématiquement une évaluation de la qualité des données utilisées. Rien n'empêche de divulguer les déficiences qui nuisent à la qualité des données, mais ce n'est en rien obligatoire. Les sources de données sont précisées dans les rapports sur la performance, mais ceux-ci ne comportent pas de section spécifiquement consacrée aux questions liées à l'exactitude et à la fiabilité des données. Selon la boîte à outils pour une meilleure réglementation<sup>(31)</sup>, des évaluateurs externes peuvent être invités à commenter la qualité des données et à formuler des recommandations sur la manière d'obtenir des données de meilleure qualité, mais cette disposition ne constitue pas une règle.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.32. Le cadre de contrôle interne mis en place par chaque service de la Commission est conçu pour fournir une assurance raisonnable en ce qui concerne notamment la fiabilité des informations financières communiquées. Chaque directeur général rend compte de cet aspect dans la partie 2 de son rapport annuel d'activité et la section 2 du rapport annuel sur la gestion et la performance synthétise et rend compte de l'évaluation par les directions générales du fonctionnement des systèmes de contrôle interne des services de la Commission.

Pour ce qui est des évaluations, la boîte à outils pour une meilleure réglementation dispose que l'évaluation des documents de travail élaborés par les services de la Commission à la fin d'une évaluation doit contenir un résumé clair de toute insuffisance concernant les données utilisées à l'appui des conclusions et de la solidité des résultats. Par ailleurs, les lignes directrices pour une meilleure réglementation précisent que toute restriction relative aux éléments probants utilisés et à la méthodologie appliquée, en particulier pour ce qui est de leur capacité à étayer les conclusions, doit être clairement expliquée dans les rapports d'évaluation. Cet aspect est encore renforcé dans la version révisée des lignes directrices et de la boîte à outils pour une meilleure réglementation [SWD(2017) 350 final du 7 juillet 2017].

<sup>(31)</sup> La boîte à outils complète les lignes directrices pour une meilleure réglementation, qui s'appliquent aux analyses d'impact, aux évaluations et aux bilans de qualité. Voir [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_tool\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm), p. 287 et 290.

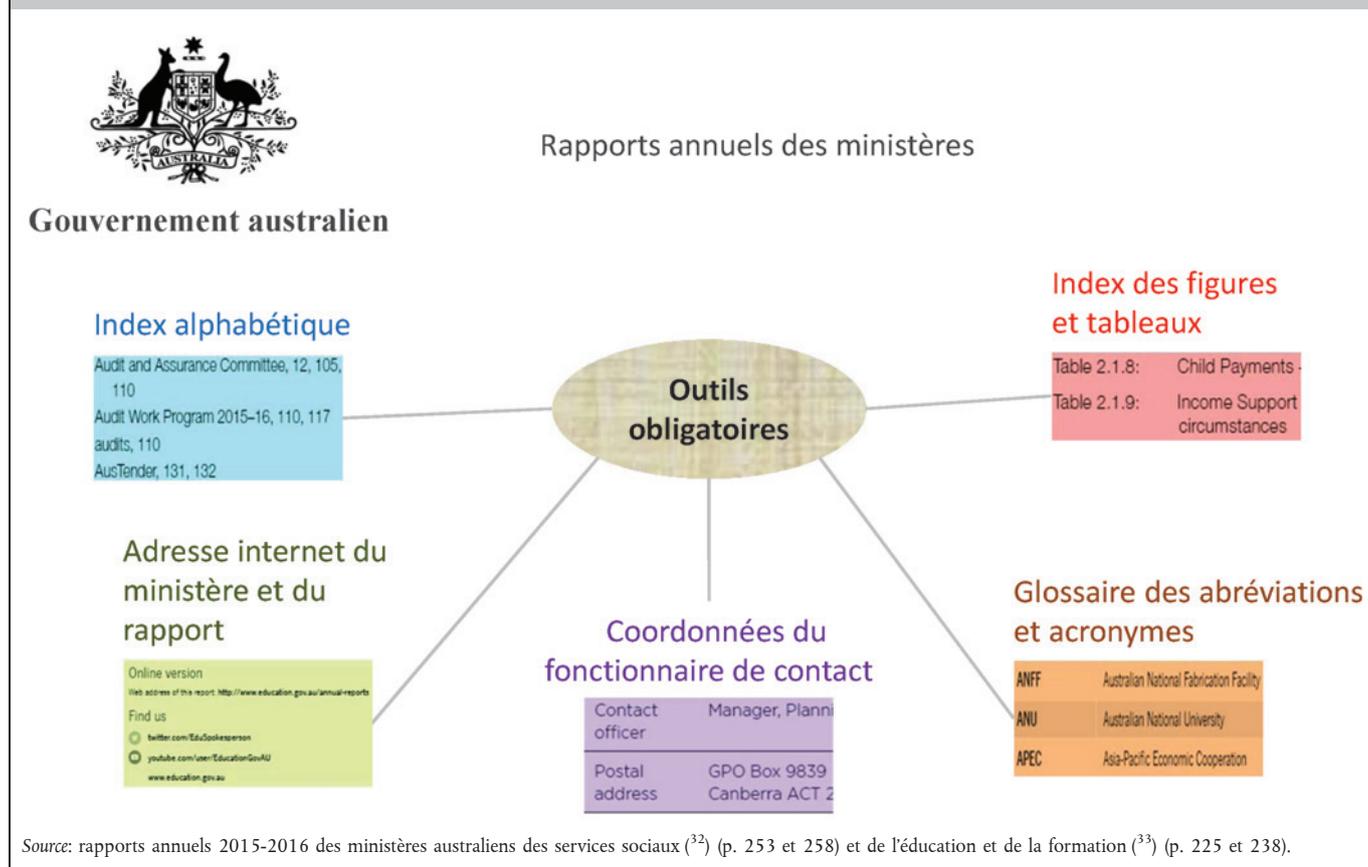
## OBSERVATIONS DE LA COUR

D. Les rapports sur la performance ont une forme plutôt narrative et pourraient tirer un meilleur parti des aides visuelles et des aides à la navigation textuelle

## Bonnes pratiques

3.33. Les bonnes pratiques observées en Australie, en France et à la Banque mondiale sont illustrées ci-après.

## Encadré 3.7 — Australie: les rapports ministériels doivent comprendre des outils d'aide à la navigation textuelle



<sup>(32)</sup> <https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report-2015-16-0>

<sup>(33)</sup> <https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16>

Encadré 3.8 — France: le rapport sur les résultats obtenus grâce au budget général de l'État s'appuie sur des illustrations plutôt que sur du texte



MINISTÈRE  
DE L'ACTION ET DES  
COMPTE PUBLICS

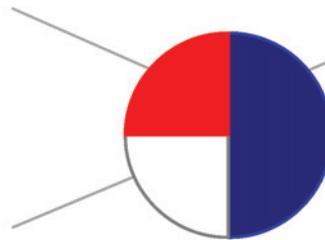
France — Ministère de l'action et des comptes publics  
Rapport en ligne sur le budget général de l'État 2015

Tableaux récapitulatifs **25 %**

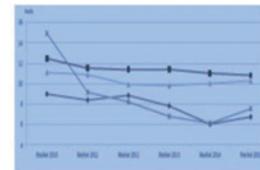
PLF 2015	PLF 2016	DOFP 2017
46 %	45 %	46 %
19 %	19 %	19 %

Texte **25 %**

*Délai prévisible moyen de jugement des affaires en s1*  
- Devant le Conseil d'État, le délai prévisible moyen est celui constaté en 2013, s'expliquant par le jugement par découpage cantonal (2 626 affaires). Aussi, le rapport jugées en 2014. Le bon résultat obtenu en 2015 (5 386 2016.  
- Dans les tribunaux administratifs, la forte progression 2015, a entraîné mécaniquement une légère augment  
- Dans les cours administratives d'appel, malgré une a poursuivis.



**50 %** graphiques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport sur le budget général de l'État 2015.

© Direction du budget, ministère de l'action et des comptes publics, France.

## Encadré 3.9 — Banque mondiale: de nombreux outils rendent le rapport annuel 2016 plus accessible



Code de couleur par région



Infographies assorties de messages clés

TABLE 3 AFRICA  
REGIONAL SNAPSHOT

INDICATOR	2000	2010	CURRENT DATA	TREND
Total population (millions)	668	874	1,001	
Population growth (annual %)	2.7	2.8	2.7	
GNI per capita (Atlas method, current US\$)	304	1,280	1,627	
GDP per capita growth (annual %)	0.9	2.7	0.2	
Population living below \$1.90 a day (millions)	399 <sup>a</sup>	398	389	
Life expectancy at birth, females (years)	51	58	60	
Life expectancy at birth, males (years)	49	55	57	
Youth literacy rate, females (% ages 15-24)	62	66	66	
Youth literacy rate, males (% ages 15-24)	75	76	76	
Carbon dioxide emissions (megatons)	556	720	753	

Informations contextuelles pour des rapports complets

Annual Report 2016: [worldbank.org/annualreport](http://worldbank.org/annualreport)  
 Corporate Scorecard: [worldbank.org/corporatescorecard](http://worldbank.org/corporatescorecard)  
 World Bank Results: [worldbank.org/results](http://worldbank.org/results)  
 World Bank Open Data: [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org)

Liens fréquents vers des informations complémentaires



Présentation interactive en ligne des résultats et des indicateurs  
<http://scorecard.worldbank.org>



Bus rapid transit in the World Bank-supported TransMilenio system in Bogotá, Colombia is a relatively fast, efficient, and affordable mode for mass commuters through increasingly congested cities. © Geneva, Charles/Wikimedia Commons

Exemples fréquents pour décrire les projets caractéristiques et les résultats

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel 2016 de la Banque mondiale.

(Banque mondiale. 2016. Rapport annuel 2016 de la Banque mondiale. Washington, DC. © Banque mondiale (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985>). Licence: CC BY 3.0 IGO.)

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Situation à la Commission*

3.34. La Commission s'appuie sur des données quantitatives et qualitatives pour présenter les informations sur la performance en combinant graphiques et descriptions narratives. L'**encadré 3.10** montre que, dans une sélection de rapports, malgré l'utilisation courante de diagrammes, de graphiques et de tableaux, ce sont les informations textuelles qui prédominent. La boîte à outils pour une meilleure réglementation comporte une section sur l'utilisation des aides visuelles, mais seuls trois types d'outils y sont présentés (l'arbre des problèmes, l'arbre des objectifs et le diagramme du *cadre logique*). Les autres outils, plus généraux, permettant d'améliorer la présentation visuelle (comme les codes de couleurs ou les infographies) n'y sont pas mentionnés.

3.35. Les aides à la navigation textuelle (comme les glossaires, les listes de sigles et acronymes et les index alphabétiques) ne sont presque jamais utilisées. La Commission n'a pas pour pratique de mettre en ligne des versions interactives des principaux rapports relatifs à la performance.

**3.34.** La Commission reconnaît l'importance d'utiliser des aides visuelles dans ses différents rapports sur la performance et a procédé à des améliorations dans ce domaine. Par exemple, la version 2015 du rapport annuel sur la gestion et la performance utilise des encadrés pour accroître la visibilité des messages et exemples essentiels et pour faciliter la lecture du rapport. L'édition 2016 du rapport annuel sur la gestion et la performance a encore amélioré la présentation au moyen de graphiques, de tableaux et d'images et en incorporant une synthèse. Ce rapport ainsi que les autres rapports figurant dans le paquet d'information financière intégrée sont accompagnés de fiches techniques d'une page qui fournissent un résumé des principales informations facilement accessible pour le lecteur. De plus, les instructions relatives à l'élaboration des rapports annuels d'activité invitent les directions générales à utiliser des éléments visuels dans ces rapports pour les rendre plus lisibles.

La boîte à outils pour une meilleure réglementation comprend un outil consacré aux aides visuelles. Cet outil vise à présenter quelques exemples d'instruments qui sont jugés particulièrement utiles pour les interventions politiques en tant que moyen pour sensibiliser les services de la Commission à la valeur ajoutée de ces aides. L'objectif n'est aucunement de regrouper toutes les aides visuelles existantes.

**Encadré 3.10 — Utilisation des aides visuelles et des aides à la navigation textuelle dans les rapports de la Commission relatifs à la performance**

	Nombre de pages	Nombre de graphiques et de diagrammes	Nombre de tableaux	Code couleur	Version interactive en ligne	Résumé visuel des messages principaux	Glossaire	Index alphabétique
Rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance	58	8	2	Non	Non	Non	Non	Non
RAA 2015 de la DG ENER (sans les annexes)	99	27	19	Non	Non	Non	Non	Non
RAA 2015 de la DG HOME (sans les annexes)	64	6	18	Non	Non	Non	Non	Non
RAA 2015 de la DG MOVE (sans les annexes)	123	13	23	Non	Non	Non	Non	Non
RAA 2015 de la DG TRADE (sans les annexes)	38	3	5	Non	Non	Non	Non	Non
L'UE en 2016	95	18	0	Oui	Non	Oui	Non	Non

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

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*E. La Commission ne démontre pas qu'elle utilise systématiquement les résultats des évaluations***a) Des recommandations ne sont pas toujours formulées***Bonnes pratiques*

3.36. Les évaluations de l'Unesco que nous avons examinées comportent des recommandations ainsi que des «options stratégiques» à prendre en considération. Toutes les recommandations suivent le même schéma: elles définissent un objectif et proposent des moyens pour l'atteindre, ainsi qu'une liste de suggestions pratiques pour la mise en œuvre.

3.37. Dans une récente évaluation<sup>(34)</sup>, l'OMS évalue l'audience et l'utilité d'un échantillon d'environ 15 000 documents publiés sur une période de dix ans, ainsi que l'usage qui en a été fait. L'évaluation contient six recommandations stratégiques et propose des actions spécifiques en regard du texte de chaque recommandation, pour en expliquer les effets et en favoriser le suivi.

*Situation à la Commission*

3.38. Les lignes directrices pour une meilleure réglementation n'exigent pas des évaluateurs qu'ils formulent des recommandations à l'intention de la Commission; or nous estimons que ces éléments sont essentiels au bon fonctionnement de tout système de suivi prévoyant des plans d'action pour remédier aux insuffisances. En ce qui concerne les recommandations, les pratiques variaient dans les douze évaluations que nous avons examinées:

- six évaluations en contenaient et proposaient des actions pour leur mise en œuvre;
- quatre évaluations contenaient des recommandations d'ordre général, mais ne proposaient aucune action concrète pour améliorer la situation;
- deux évaluations ne contenaient aucune recommandation.

3.39. Depuis 2005, la Commission n'a ni procédé à une étude de l'utilisation des résultats des évaluations ni fait réaliser une telle étude.

**3.38.** *Les lignes directrices pour une meilleure réglementation disposent que tous les documents de travail d'évaluation comprennent les constatations et les conclusions qui servent de base à une éventuelle mesure de suivi de la Commission. Elles comportent également des exigences en ce qui concerne la diffusion des constatations des évaluations et le recensement des mesures de suivi appropriées. Un rapport officiel au législateur définit généralement les mesures de suivi envisagées par la Commission.*

**3.39.** *Dans le paquet 2015 pour une meilleure réglementation, la Commission s'est engagée à évaluer le fonctionnement du système avant la fin de 2019. Les travaux préparatoires à cette évaluation viennent de débuter.*

<sup>(34)</sup> <http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf>

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

b) **La Commission ne démontre pas que les recommandations formulées dans les évaluations font systématiquement l'objet d'un suivi**

*Bonnes pratiques*

3.40. Nous avons relevé plusieurs exemples de bonnes pratiques concernant le suivi des évaluations et la manière d'en rendre compte.

- i) Grâce à un outil d'enregistrement des mesures de gestion (*Management and Action Record*)<sup>(35)</sup>, la Banque mondiale assure un suivi et rend compte de l'état de mise en œuvre des recommandations formulées dans les évaluations. Cela comprend les réponses apportées par les responsables et des plans d'action assortis d'indicateurs, de valeurs cibles et de délais et désignant les entités compétentes. La Banque mondiale est ainsi en mesure de tirer des conclusions globales sur la typologie et la mise en œuvre des recommandations<sup>(36)</sup>.
- ii) Les agences des Nations unies réagissent aux recommandations des évaluations par l'intermédiaire des réponses qu'y apportent leurs responsables et par des plans d'action assortis d'un calendrier et désignant les entités compétentes.
- iii) Au Canada, la politique sur les résultats<sup>(37)</sup> stipule que les réponses et les plans d'action des responsables doivent figurer dans les rapports d'évaluation. Tel était effectivement le cas pour les trois évaluations que nous avons examinées, lesquelles désignaient également les organismes compétents, prévoyaient une date limite de mise en œuvre et précisaient les éléments livrables.

*Situation à la Commission*

3.41. La Commission ne dispose d'aucun système institutionnel documenté permettant d'assurer un suivi régulier des évaluations. Depuis 2015, les lignes directrices pour une meilleure réglementation<sup>(38)</sup> imposent, pour chaque évaluation, l'élaboration d'un document de travail des services présentant synthétiquement les résultats finals du processus d'évaluation. La Commission ne respecte pas encore pleinement cette disposition.

**3.41.** *Le suivi des évaluations constitue une partie intrinsèque du système pour une meilleure réglementation au sein de la Commission, dans le cadre duquel les résultats des évaluations alimentent les analyses d'impact, qui sont des documents accessibles au public, ainsi que la programmation et la planification annuelles des activités de la Commission.*

*La Commission assure un suivi des résultats de ses évaluations dans le cadre du programme de travail de la Commission. Lors de la planification du programme de travail, la Commission examine systématiquement les résultats des évaluations et détermine leur suivi. Le suivi de certaines constatations des évaluations est également défini dans le tableau de bord REFIT, qui est mis à jour chaque année, et dans les rapports de la Commission au législateur qui accompagnent les évaluations.*

<sup>(35)</sup> <https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord>

<sup>(36)</sup> Chapitre 3 du rapport de synthèse sur les résultats et la performance du groupe de la Banque mondiale pour 2015 (*Results and performance of the World Bank Group 2015*).

<sup>(37)</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>

<sup>(38)</sup> SWD(2015) 111 final, chapitre VI «Guidelines on evaluation and fitness checks» (lignes directrices sur l'évaluation et les bilans de qualité).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.42. Les lignes directrices pour une meilleure réglementation précisent que les mesures prises en réponse aux évaluations, quelle qu'en soit la forme<sup>(39)</sup>, doivent être consignées dans les plans de gestion. Les instructions correspondantes n'en font toutefois pas une obligation et, dans la pratique, les plans de gestion de 2016 ne prévoient aucun moyen de suivre la mise en œuvre des mesures en cause. Comme la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble des conclusions, des recommandations ou des plans d'action découlant de ses évaluations et qu'elle n'assure pas un suivi de leur mise en œuvre au niveau institutionnel ou des DG, elle n'est pas en mesure d'informer les parties prenantes sur l'impact positif des évaluations.

*F. Les principaux rapports sur la performance ne comportent pas de déclaration ni d'informations sur la qualité des données fournies en la matière*

*Bonnes pratiques*

3.43. Les déclarations de performance sont fournies sous différentes formes et à différents niveaux de responsabilité. Pour ce qui est de l'étendue des responsabilités et/ou du niveau auquel elles s'exercent, certaines pratiques gouvernementales vont plus loin que la ou les déclaration(s) établie(s) à la Commission:

- i) la loi australienne de 2013 sur la gouvernance, la performance et l'obligation de rendre compte du secteur public<sup>(40)</sup> dispose, à son chapitre 39, que l'autorité responsable de toute entité publique est tenue d'établir annuellement une déclaration de performance;
- ii) aux États-Unis, les déclarations relatives à la performance varient. Le rapport annuel sur la performance 2015 et le plan annuel de performance 2017 du ministère de l'éducation comporte une déclaration du ministre précisant qu'à sa connaissance, le processus de vérification et de validation des données et les sources de données utilisées fournissent, dans la mesure du possible, des données exhaustives et fiables sur la performance au regard des buts et des objectifs définis dans le plan stratégique pour les exercices 2014 à 2018;
- iii) au Royaume-Uni, le rapport sur l'obligation de rendre compte, qui fait partie du rapport et des comptes annuels présentés par chaque ministère, doit contenir une déclaration de responsabilité du comptable. Dans le paragraphe qui nous intéresse, le comptable confirme que l'ensemble du rapport annuel est juste, équilibré et compréhensible et déclare assumer personnellement la responsabilité du rapport et des comptes annuels ainsi que du jugement exercé pour déterminer qu'ils sont justes, équilibrés et compréhensibles.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**3.42.** *Les instructions relatives aux plans de gestion 2018 comporteront une référence explicite à la section correspondante des lignes directrices pour une meilleure réglementation.*

*Les résultats de certaines évaluations et leur suivi dans le cycle législatif sont présentés dans le tableau de bord REFIT. La portée du programme REFIT a été considérablement élargie en 2017. Les parties intéressées sont invitées à donner leur avis sur les résultats des évaluations et sur le suivi en se rendant sur le portail «Mieux légiférer». Il est prévu à l'avenir d'incorporer intégralement le tableau de bord REFIT à ce portail.*

<sup>(39)</sup> Analyse d'impact, orientations, suivi renforcé, etc.

<sup>(40)</sup> <http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/>

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Situation à la Commission*

3.44. Dans chaque RAA, le directeur général déclare que les informations contenues dans le rapport donnent une image fidèle de la situation<sup>(41)</sup>. Dans sa déclaration, il n'indique toutefois pas clairement que cette assurance ne s'étend pas aux informations sur les résultats<sup>(42)</sup>.

3.45. Comme les RAA ne contiennent pas de déclaration relative à la qualité des informations fournies sur la performance, le rapport sur la gestion et la performance du budget de l'UE n'en comporte pas non plus. En adoptant ce dernier, le collège des commissaires assume la responsabilité politique générale en ce qui concerne la gestion du budget de l'UE<sup>(43)</sup>, mais pas pour ce qui est des informations sur «la performance et les résultats»<sup>(44)</sup>.

*G. Les informations sur la performance fournies par la Commission ne sont pas aisément accessibles*

*Bonnes pratiques*

3.46. Aux Pays-Bas, le ministère des finances dispose d'un site web<sup>(45)</sup> unique contenant tous les documents officiels relatifs au budget national, auxquels s'ajoutent des informations sur la planification et l'obtention des résultats, sur les enseignements tirés des évaluations et sur les grandes modifications apportées aux politiques. Les documents sont classés par type et par année (ainsi que dans d'autres sous-catégories pertinentes), pour faciliter la navigation. Une brève description de la finalité et du contenu des différents types de documents est également fournie.

**3.44 et 3.45.** Les principes fondamentaux de la chaîne de responsabilités sont inscrits dans les traités de l'Union. Au sein de la Commission, à la suite du livre blanc sur la gouvernance, la chaîne de responsabilités a été définie en assignant un rôle prépondérant aux ordonnateurs délégués au sein d'un système décentralisé fonctionnant sous la responsabilité politique du collège en tant qu'ordonnateur. C'est particulièrement vrai pour l'organisation de la gestion financière. À la fin du cycle de rapports, le collège adopte le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'Union et assume la responsabilité politique globale de la gestion du budget de l'Union sur la base des déclarations annuelles des ordonnateurs délégués.

La déclaration de la Commission sur la responsabilité de la gestion du budget de l'Union est incluse afin d'établir clairement que la Commission assume en dernier ressort la responsabilité financière de la gestion du budget de l'Union, tandis que la responsabilité des résultats obtenus à l'aide du budget de l'Union est partagée entre toute une série d'acteurs au niveau européen et national.

Voir également la réponse de la Commission au point 3.32.

<sup>(41)</sup> Dans le présent contexte, «une image fidèle» signifie une image fiable, complète et correcte de la situation de la DG.

<sup>(42)</sup> Nous avons également mentionné ce problème dans notre avis n° 1/2017, point 95.

<sup>(43)</sup> En réponse au point 21 de notre rapport spécial n° 27/2016, la Commission a expliqué comme suit la responsabilité politique générale du Collège par rapport à la gestion du budget de l'UE: «La Commission considère qu'il est dès lors responsable des travaux de ses services.»

<sup>(44)</sup> [http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final\\_fr](http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_fr), p. 5 et 58.

<sup>(45)</sup> <http://www.rijksbegroting.nl/>

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.47. Le gouvernement des États-Unis dispose d'un site web ([www.performance.gov](http://www.performance.gov)) permettant d'informer le public des progrès accomplis par les principaux organismes fédéraux en ce qui concerne la réalisation de leurs objectifs communs et individuels. Les résultats sont présentés par organisme, par objectif, par initiative des responsables et par programme.

3.48. Le gouvernement du Royaume-Uni assure le suivi de la performance de ses services à l'aide d'une «plateforme de performance» (<https://www.gov.uk/performance>). Cette dernière se trouve sur le site web du gouvernement central, qui contient également une base de données des publications gouvernementales<sup>(46)</sup>. La base de données est consultable via une interface de recherche dont l'utilisation est facilitée par différents filtres (type de publication, domaine d'action, service, statut officiel du document, localisation géographique et date de publication).

3.49. La Banque mondiale dispose d'un système central<sup>(47)</sup> permettant de retrouver les informations sur sa performance et sur les domaines de développement dans lesquels elle opère. Pour être facilement accessibles, les résultats sont répartis en catégories simples et sont souvent présentés avec des liens vers des graphiques ou vers d'autres sites web. L'accessibilité est également renforcée par le fait que le lecteur peut choisir le niveau de détail désiré [voir par exemple le site de l'unité exécutive de la présidence<sup>(48)</sup>].

*Situation à la Commission*

3.50. Aucun site web ne centralise les informations sur la performance provenant de l'ensemble des services de la Commission et concernant tous les domaines du budget de l'UE. Le site web consacré aux publications<sup>(49)</sup> sert de portail d'accès à différentes sources d'informations, mais il ne contient pas de plan décrivant les éléments disponibles, leur localisation, leur finalité et comment ils s'articulent entre eux. Le site web est également incomplet: ni les fiches de programmes (voir point 3.5) ni les rapports sectoriels et les autres rapports relatifs à la performance ne figurent sur la liste des documents stratégiques.

3.51. Le site EU Bookshop propose 110 000 titres, dont des études et des évaluations de la Commission. Comme aucune section spécifique n'est consacrée aux documents de ce type (sur le modèle des sections «Thèmes», «Auteurs» et «Livres électroniques»), la seule manière de retrouver une étude ou une évaluation est d'utiliser la fonction de recherche avancée. Celle-ci permet de filtrer les études ou les évaluations, mais les résultats de la recherche sont présentés de manière peu conviviale (les documents complétant les études ou les évaluations sont par exemple présentés comme des résultats distincts).

**3.50.** Dans le cadre de l'initiative de budget de l'Union axé sur les résultats, un site web consacré aux résultats de l'Union a été mis au point. Ce site web est une base de données qui est vouée à devenir le point d'entrée unique de tous les projets financés par l'Union, en gestion directe, indirecte et partagée. À la fin du mois de mai 2017, la base de données hébergeait 1 600 projets financés par l'Union à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

**3.51.** La Commission s'emploie sans relâche à améliorer la présentation des études et des évaluations sur la page web de l'EU Bookshop, dans le but de rendre le contenu plus lisible et plus facilement accessible pour le lecteur externe. La version actuelle de l'EU Bookshop sera bientôt progressivement abandonnée pour être remplacée par une nouvelle plateforme améliorée.

<sup>(46)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications>

<sup>(47)</sup> <http://www.worldbank.org/en/results>

<sup>(48)</sup> <http://pdu.worldbankgroup.org/>

<sup>(49)</sup> [https://europa.eu/european-union/documents-publications\\_fr](https://europa.eu/european-union/documents-publications_fr)

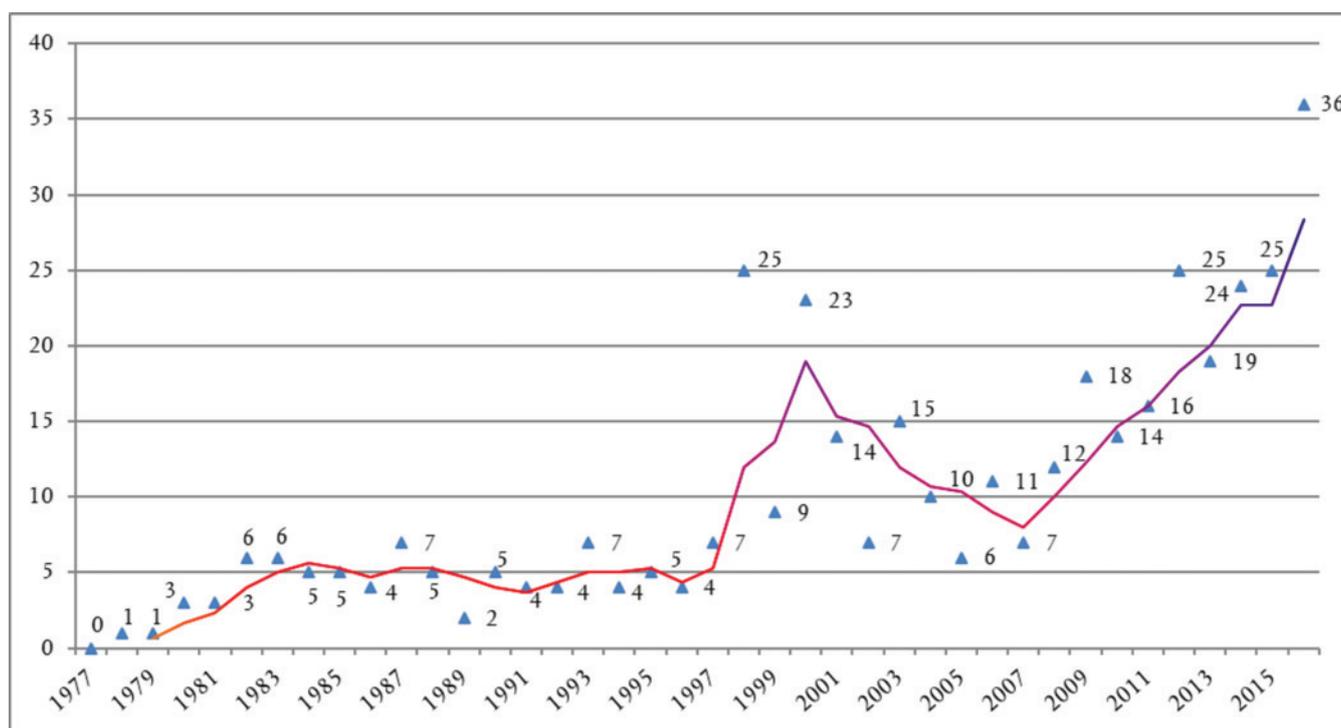
## DEUXIÈME PARTIE — RÉSULTATS DES AUDITS DE LA PERFORMANCE DE LA COUR: DIFFICULTÉS COMMUNES RELEVÉES DANS CERTAINS RAPPORTS SPÉCIAUX DE 2016

### Introduction

3.52. Chaque année, nous produisons un certain nombre de rapports spéciaux dans lesquels nous examinons dans quelle mesure le budget de l'UE est exécuté conformément aux principes de *bonne gestion financière*. En 2016, nous avons adopté 36 rapports spéciaux<sup>(50)</sup>, soit plus que jamais auparavant (voir **encadré 3.11**). Ils ont couvert l'ensemble des rubriques du CFP<sup>(51)</sup> (**encadré 3.12**) et la Cour y a formulé un total de 337 recommandations (**encadré 3.13**). Nos rapports spéciaux de 2016 contiennent également des observations positives concernant spécifiquement chaque domaine examiné. Les réponses publiées en même temps que nos rapports montrent que près des trois quarts de nos recommandations ont été pleinement acceptées par l'entité auditée, à savoir, en général, la Commission (**encadré 3.14**).

3.52. La Commission prend note que l'aperçu de la Cour des problèmes communs se fonde sur la situation exposée dans les rapports spéciaux lors de leur présentation et ne tient pas compte des mesures prises depuis lors par la Commission. Certaines des constatations mises en exergue par la Cour aux points 3.54 à 3.59 ont donc déjà fait l'objet de mesures.

Encadré 3.11 — Un nombre inédit de rapports spéciaux (moyenne mobile sur trois ans et chiffres annuels)

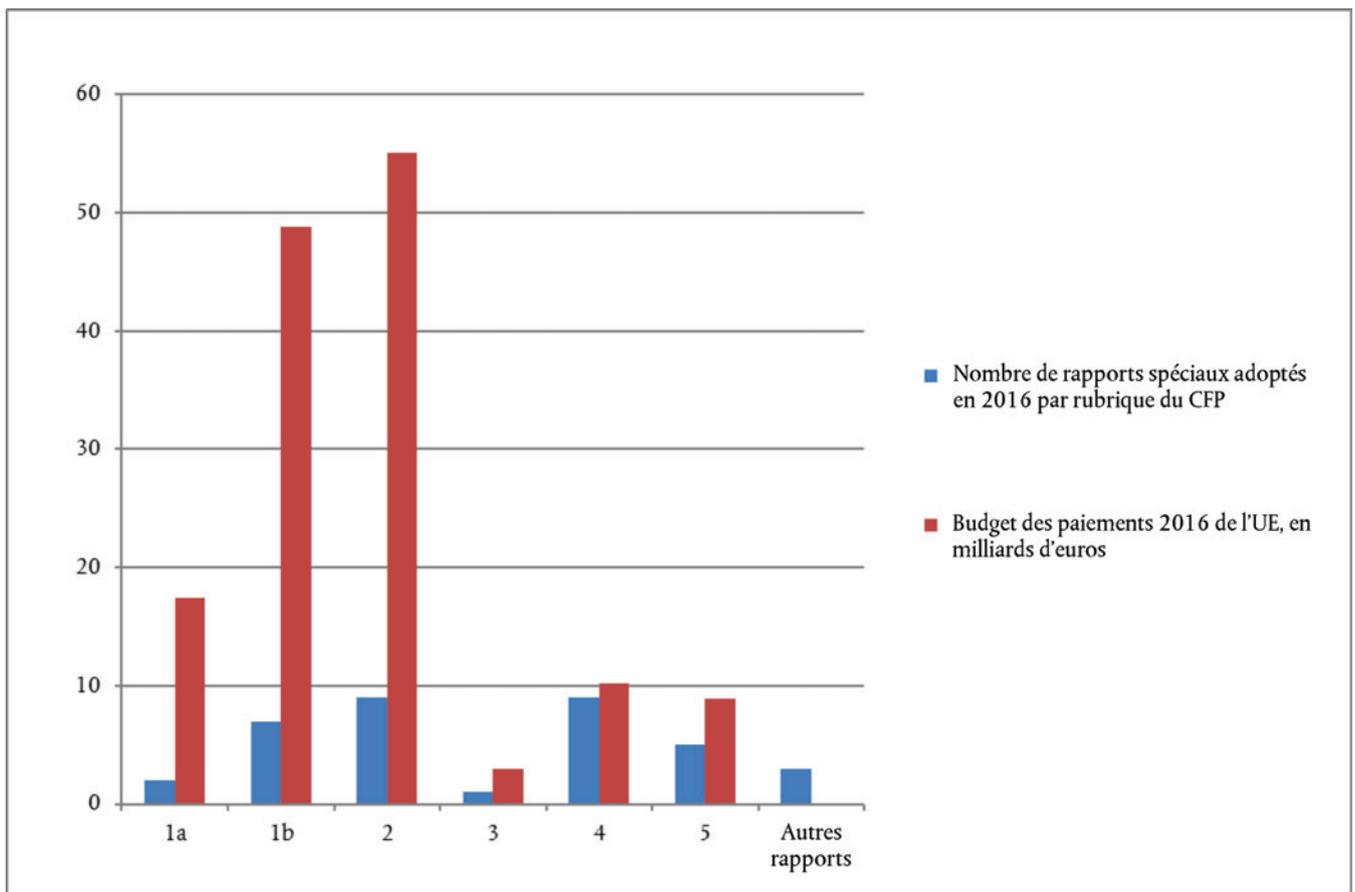


Source: Cour des comptes européenne.

<sup>(50)</sup> <http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4>

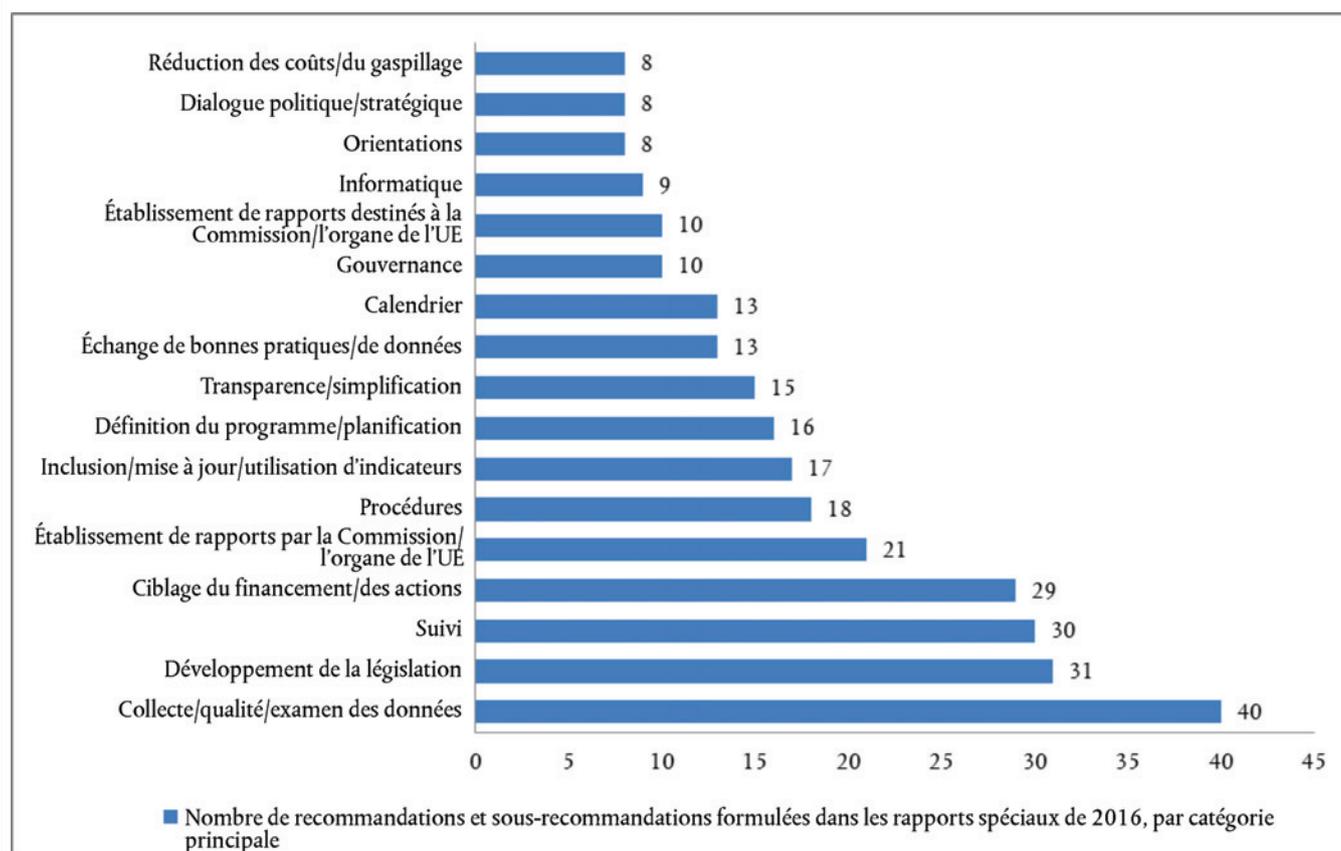
<sup>(51)</sup> À savoir les rubriques 1a (Compétitivité pour la croissance et l'emploi), 1b (Cohésion économique, sociale et territoriale), 2 (Croissance durable: ressources naturelles), 3 (Sécurité et citoyenneté), 4 (L'Europe dans le monde) et 5 (Administration).

Encadré 3.12 — Nos rapports spéciaux couvrent toutes les rubriques du CFP, mais pas uniquement



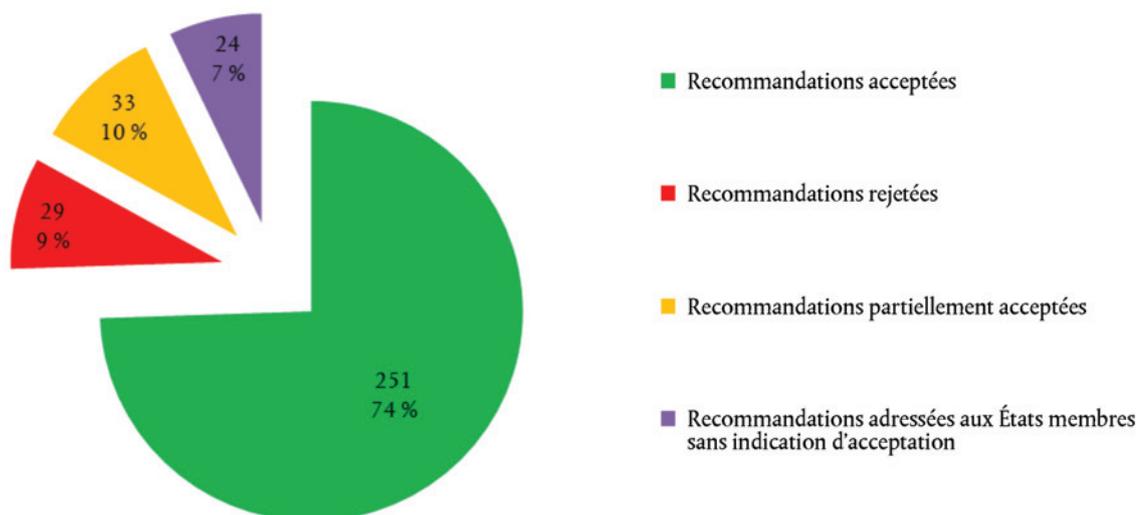
Source: Cour des comptes européenne.

Encadré 3.13 — Les recommandations portent sur un large éventail de sujets



Source: Cour des comptes européenne.

Encadré 3.14 — Sommes-nous persuasifs?



Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.53. Les priorités que la Cour a définies dans sa stratégie 2013-2017 et sur lesquelles elle centre ses travaux sont: i) la viabilité des finances publiques; ii) l'environnement et le changement climatique; iii) la valeur ajoutée européenne et la croissance. Dans les points suivants, nous attirons l'attention sur une sélection de rapports spéciaux liés à ces priorités. Les rapports sélectionnés représentent environ un tiers des 36 rapports de 2016. Nous en avons dégagé une série de difficultés communes ayant conduit à des recommandations, sans chercher à réitérer les conclusions générales. Les **encadrés 3.15, 3.16 et 3.17** fournissent un aperçu de ces difficultés pour chacune des priorités de notre stratégie 2013-2017.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.53. La Commission souligne que pour certains des rapports spéciaux sélectionnés dans les encadrés 3.15, 3.16 et 3.17, la Cour a également relevé les bons résultats obtenus et les réalisations. On peut citer à titre d'exemple:

- Dans le RS n° 19/2016, la Cour a constaté qu'en ce qui concerne les coûts et frais de gestion, la réglementation a été fortement améliorée et prévoit notamment des plafonds inférieurs à ceux appliqués au cours de la période de programmation 2007-2013 pour les montants cumulés.
- Dans le RS n° 10/2016, la Cour a relevé que ces dernières années, la Commission a consenti des efforts remarquables pour accroître la transparence.
- Dans le RS n° 31/2016, la Cour a indiqué que des travaux ambitieux étaient en cours et que, globalement, des progrès avaient été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif. Les mesures prises en ce sens ont conduit à un financement plus important et mieux ciblé de l'action pour le climat au titre du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Viabilité des finances publiques**

3.54. Trois rapports spéciaux adoptés en 2016 traitaient de la viabilité des finances publiques. Même s'ils portaient sur différents instruments conçus pour protéger le budget de l'UE ou ceux des États membres, ces rapports ont permis de mettre au jour certaines faiblesses communes au niveau de la mise en œuvre. Deux aspects qui ressortent de nos constatations (les préoccupations au sujet de la qualité des données et de la transparence) concernent des problèmes que nous avons observés dans de nombreux domaines.

- Dans le RS n° 4/2016, la Cour a constaté que, grâce à l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT), les trois communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) créées en 2010 ont réuni plus de 500 partenaires, toutes disciplines, tous pays et tous secteurs confondus. Et, spécificité de l'EIT particulièrement appréciée des partenaires des CCI, ces communautés sont autonomes. Par l'intermédiaire de l'EIT, elles ont ouvert de nouvelles possibilités en matière d'activités d'innovation et ont favorisé une culture entrepreneuriale. La Cour s'est réjoui que l'EIT ait pris la décision de revoir ses indicateurs en 2015 et de mettre en œuvre un nouveau système de gestion des indicateurs de performance clés (IPC).

**3.54.** La Commission souligne les points suivants en ce qui concerne les «orientations» et la «qualité des données» mentionnées dans l'encadré 3.15 pour le RS n° 19/2016:

Au moment de la publication, la Commission fournissait des orientations, des manuels très complets et des possibilités très étendues pour l'échange d'expérience, qui peuvent tous être consultés à l'adresse suivante: <https://www.fi-compass.eu/resources/ec>. Parmi les thèmes abordés figurent l'évaluation ex ante, les modalités de paiement, les coûts et frais de gestion, la combinaison des Fonds ESI et de l'EFSI, la sélection des organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers. Ces thèmes ont été sélectionnés en fonction du besoin d'orientations exprimé par les États membres.

Les cas mentionnés dans le rapport de la Cour, à l'exception des orientations sur le traitement préférentiel (présentées aux États membres en octobre 2015), sont liés à des recommandations invitant la Commission à fournir des orientations supplémentaires aux États membres afin de tirer profit des économies d'échelles, d'assurer le respect des dispositions fiscales ou de prendre les mesures appropriées pour maintenir le caractère renouvelable des fonds pendant le délai requis de huit ans après la fin de la période d'éligibilité pour la période de programmation 2014-2020. La seule référence dans le RS n° 19/2016 à la qualité des données concerne les coûts et frais de gestion déclarés par les autorités de gestion. Pour un certain nombre d'instruments financiers, le rapport de la Cour indique que les données sur les coûts et frais de gestion n'ont fait l'objet d'aucune communication ou que celles-ci n'étaient pas crédibles. La communication obligatoire d'informations concernant les coûts et frais de gestion exposés et supportés n'a été prévue par la législation qu'à la clôture, en mars 2017.

La Commission souligne également que, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la période 2007-2013, les exigences pour la période 2014-2020 sont beaucoup plus précises et une communication plus structurée des données est prévue.

**Encadré 3.15 — Problèmes communs signalés dans les rapports sur la viabilité des finances publiques**

	Orientations	Qualité des données	Transparence
RS n° 10/2016 — Procédure concernant les déficits excessifs	X	X	X
RS n° 19/2016 — Instruments financiers et exécution du budget de l'UE	X	X	s.o.
RS n° 29/2016 — Mécanisme de surveillance unique (MSU)	X	X	X

Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## 3.55. Exemples de constatations communes dans ces rapports

- i) Orientations insuffisantes (RS n° 29/2016): pour améliorer le processus décisionnel du conseil de surveillance du MSU et garantir l'efficacité et l'efficacé de ses réunions, des orientations supplémentaires devraient être élaborées sous la forme de listes de vérification, de modèles et de schémas.
- ii) Qualité des données (RS n° 19/2016): la Commission ne dispose pas d'une vue complète des coûts et frais de gestion liés à la mise en œuvre des instruments financiers du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen. Elle manque également d'informations sur les coûts administratifs globaux supportés en plus par chaque État membre pour la mise en œuvre des *Fonds structurels et d'investissement européens* au moyen de subventions ou d'instruments financiers au cours de la période 2014-2020.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

## 3.55.

**i)** Orientations insuffisantes (RS n° 29/2016): la Commission fait remarquer que le RS n° 29/2016 contenait des recommandations adressées non pas à la Commission mais à la BCE.

**ii)** Qualité des données (RS n° 19/2016): pour la période 2007-2013, la Commission assure le suivi des coûts et frais de gestion au moyen de la synthèse des données pour les instruments financiers, sur la base des rapports transmis par les États membres. Cette obligation a été mise en place en 2011.

Pour la période 2014-2020, elle disposera d'une série de données plus complète et plus fiable pour contrôler la mise en œuvre de l'ensemble des instruments financiers, et notamment les coûts et frais de gestion.

Pour les deux périodes, il incombe aux autorités nationales de s'assurer de l'éligibilité des coûts et frais de gestion conformément aux règles applicables et au principe de subsidiarité.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

iii) *Transparence (RS n° 10/2016)*: en général, les analyses de la Commission sous-jacentes à ses propositions de décisions et de recommandations relatives à la PDE manquaient de transparence. Nous avons constaté qu'il était nécessaire de contrebalancer la complexité accrue et la plus grande marge d'analyse économique par un renforcement de la transparence et, partant, une facilitation du contrôle public. Eurostat n'a pas fait rapport au comité économique et financier, ni publié les avis ex ante/ex post qu'il fournissait aux États membres de manière bilatérale. Les raisons pour lesquelles Eurostat émet des réserves sur les données et modifie celles-ci, ainsi que les procédures sous-jacentes à ces réserves, devraient aussi être rendues plus transparentes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

iii) *Transparence (RS n° 10/2016)*: Eurostat dispose d'une procédure spécifiant les étapes, le calendrier et le rôle de chaque acteur aux fins de l'analyse des données PDE communiquées. Elle comprend des réunions régulières avec l'encadrement supérieur et le directeur général. Il est ressorti de l'audit de la Cour que, depuis l'été 2016, Eurostat publie effectivement les avis ex ante et ex post adressés aux États membres sur son site web et que ceux-ci ont été communiqués au CEF. Ces avis peuvent être consultés dans la section suivante du site web d'Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>

*En ce qui concerne les raisons justifiant l'émission de réserves et la modification des données, qui sont fondées sur un jugement professionnel, Eurostat a mis en place des procédures à cet égard, à la suite de l'audit de la Cour.*

### Environnement, énergie et changement climatique

3.56. En 2016, nous avons publié quatre rapports sur l'environnement, l'énergie et le changement climatique. Même s'ils portaient sur des thèmes différents, ces rapports soulevaient tout de même des questions communes. Comme dans d'autres domaines, la qualité des données et le suivi se sont avérés être des sujets de préoccupation communs. Des inquiétudes quant à la rapidité d'exécution ont également été soulevées dans ce domaine.

3.56. Voir la réponse de la Commission au point 3.57.

Encadré 3.16 — Problèmes communs signalés dans les rapports sur l'environnement, l'énergie et le changement climatique

	Qualité des données	Rapidité d'exécution	Suivi et surveillance
RS n° 3/2016 — Pollution causée par les nutriments en mer Baltique	X	X	X
RS n° 18/2016 — Certification des biocarburants	X	s.o.	X
RS n° 22/2016 — Déclassement d'installations nucléaires en Lituanie, en Bulgarie et en Slovaquie	s.o.	X	X
RS n° 31/2016 — Action de l'UE pour le climat	X	X	X

Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.57. Exemples de constatations communes dans ces rapports

- i) Qualité des données (RS n° 3/2016): la procédure de surveillance de la pollution provoquée par les apports de nutriments en mer Baltique ne permettait pas de garantir la qualité des données aux fins de l'évaluation du respect des valeurs cibles fixées par Helcom <sup>(52)</sup>.
- ii) Rapidité d'exécution (RS n° 22/2016): les projets d'infrastructure clés dans les trois États membres audités avaient pratiquement tous accusés des retards. Les retards les plus importants ont été enregistrés en Lituanie, où l'échéance fixée pour l'achèvement du déclassement avait été différée de neuf ans, c'est-à-dire repoussée à 2038; (RS n° 31/2016): nous avons constaté que des travaux ambitieux étaient en cours en vue d'atteindre l'objectif consistant à consacrer au moins 20 % du budget de l'UE pour la période 2014-2020 à l'action pour le climat, mais qu'il risquait fort de ne pas être atteint. Globalement, la Commission estime que la contribution à l'action pour le climat sera de 18,9 %, un taux par conséquent inférieur aux 20 % visés.
- iii) Suivi (RS n° 18/2016): la Commission ne supervisant pas les régimes de certification volontaires des biocarburants, elle ne pouvait ni obtenir l'assurance que ceux-ci appliquaient effectivement les normes pour lesquels ils avaient été reconnus ni détecter les infractions aux règles.

### Valeur ajoutée/réduction des coûts

3.58. La création de valeur ajoutée est un thème récurrent dans tous nos rapports spéciaux, et nous avons souvent été amenés à formuler des recommandations sur l'élaboration de réglementations ou de procédures en la matière, voire, plus rarement, sur la réduction des coûts. Nous avons constaté des problèmes communs à cet égard dans quatre rapports relatifs aux institutions, organes et agences de l'UE. Les préoccupations quant au suivi et à la transparence étaient également fréquentes dans ce domaine, comme l'illustrent nombre de nos rapports.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.57.

- ii) *Rapidité d'exécution (RS n° 22/2016): la Commission a constaté que les programmes de déclassement se trouvent à des stades d'avancement et de maturité différents dans les trois États membres. Les programmes de Bohunice (SK) et de Kozloduy (BG) sont les plus avancés et le déclassement de ces centrales devrait être terminé respectivement en 2025 et 2030. Ce dernier programme a été abrégé de cinq ans lors de sa révision en 2011.*

*À Ignalina (LT), le déclassement de réacteurs de type Tchernobyl est un processus inédit qui pose en pratique les plus grands défis. Des retards sont survenus durant le cadre financier pluriannuel précédent. Les contrôles et les structures de gestion ont par conséquent été renforcés pour atténuer les problèmes rencontrés.*

*Nonobstant les progrès déjà réalisés, la Commission a reconnu la nécessité de continuer à améliorer les programmes de déclassement.*

- iii) *Suivi (RS n° 18/2016): la Commission a relevé que le «pouvoir de supervision» de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de toutes les opérations a été limité par le législateur. Elle supervise les régimes volontaires conformément aux compétences juridiques prévues par la directive sur les énergies renouvelables modifiée par la directive (UE) 2015/1513, qui exige que les régimes volontaires établissent un rapport annuel sur leur fonctionnement.*

*Elle a convenu que la supervision et la transparence, y compris les procédures de réclamation, pourraient être renforcées.*

<sup>(52)</sup> Helcom est l'organe directeur de la convention d'Helsinki sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique.

**Encadré 3.17 — Problèmes communs signalés dans les rapports sur les institutions, organes et agences de l'UE**

	Valeur ajoutée/réduction des coûts	Suivi	Transparence
RS n° 4/2016 — Institut européen de technologie (EIT)	X	X	X
RS n° 7/2016 — Les bâtiments du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)	X	X	s.o.
RS n° 12/2016 — Octroi de subventions par les agences	X	X	X
RS n° 17/2016 — Passation des marchés des institutions de l'UE	s.o.	X	X

Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## 3.59. Exemples de constatations communes dans ces rapports

- i) Valeur ajoutée (RS n° 4/2016): bien que la raison d'être de l'EIT soit valable, son cadre opérationnel complexe et des problèmes de management ont nui à son efficacité globale. L'EIT devrait en outre recentrer son approche sur l'impact.
- ii) Suivi (RS n° 7/2016): le SEAE n'a pas tenu compte de tous les facteurs pertinents lorsqu'il a contrôlé la surface par personne dans ses immeubles de bureaux. Il n'a pas non plus vérifié si les loyers des immeubles de bureaux et des résidences restaient en phase avec les prix du marché et si les frais facturés aux autres locataires couvraient l'intégralité des coûts.
- iii) Transparence (RS n° 12/2016): nous avons constaté des lacunes lorsque des agences auditées avaient appliqué des procédures spécifiques de sélection d'experts et d'attribution de subventions sur la base de dérogations prévues dans leur règlement fondateur. Dès lors, les risques de non-respect des principes d'égalité de traitement et de transparence, ainsi que les problèmes potentiels de conflits d'intérêts, n'ont pas été pleinement traités; (RS n° 17/2016): la visibilité en ligne des activités de passation de marchés des institutions de l'UE était faible; les informations sur les résultats de ces activités n'étaient pas accessibles de façon à permettre un suivi efficace par l'autorité de décharge et le grand public qui serait de nature à accroître la transparence et à instaurer la confiance.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

## 3.59.

- i) Valeur ajoutée (RS n° 4/2016): l'EIT a adopté une série de mesures afin de remédier aux insuffisances affectant son efficacité. Pour remédier aux complexités du cadre opérationnel, l'EIT a mis en place une task-force pour la simplification, défini une stratégie de surveillance et adopté des principes de bonne gouvernance et de viabilité financière. Enfin, l'EIT a renforcé ses structures de direction, de gestion et de gouvernance.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**TROISIÈME PARTIE — SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

3.60. Notre suivi des recommandations formulées dans nos rapports d'audit est un élément essentiel du cycle d'audit de la performance. Outre le fait qu'il nous assure, à nous et aux autres parties prenantes (principalement le Parlement européen et le Conseil), un retour d'informations sur l'impact de nos travaux, le suivi contribue à encourager la Commission et les États membres à mettre en œuvre nos recommandations.

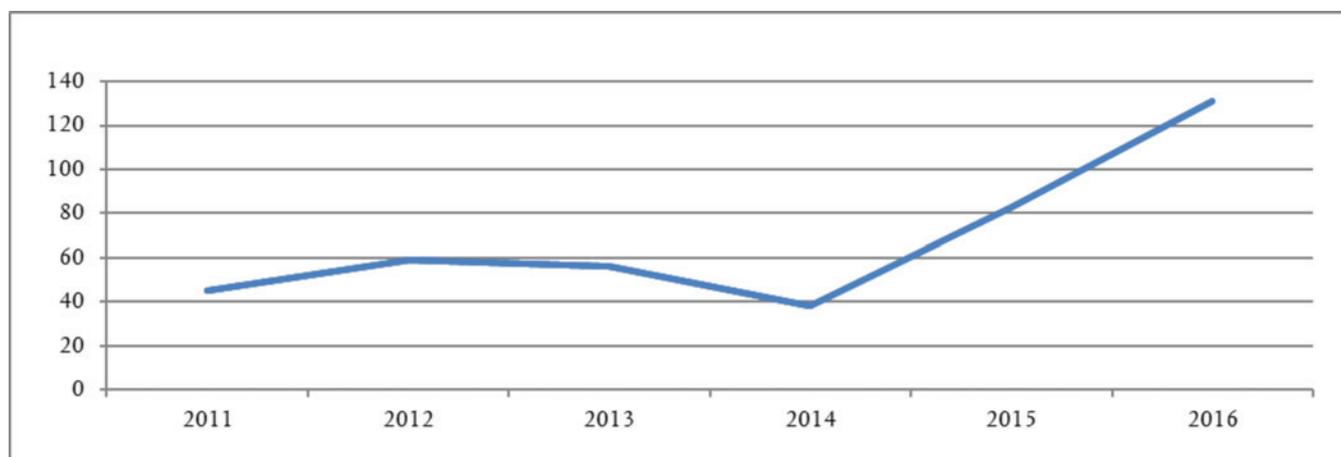
3.61. Cette section présente les résultats de notre examen annuel des mesures correctrices prises par la Commission en lien avec nos recommandations.

**Étendue et approche**

3.62. Cette année, nous avons sélectionné 13 rapports:

- publiés il y a au moins trois ans,
- qui sont toujours d'actualité,
- qui n'avaient jamais fait l'objet d'un suivi dans un de nos rapports spéciaux ou annuels.

Ces rapports comportaient au total 131 recommandations émises entre 2010 et 2013 sur divers sujets (voir **encadré 3.18**). L'**annexe 3.1** fournit de plus amples détails sur l'état de leur mise en œuvre.

**Encadré 3.18 — Plus de recommandations suivies d'effet par rapport aux années précédentes**

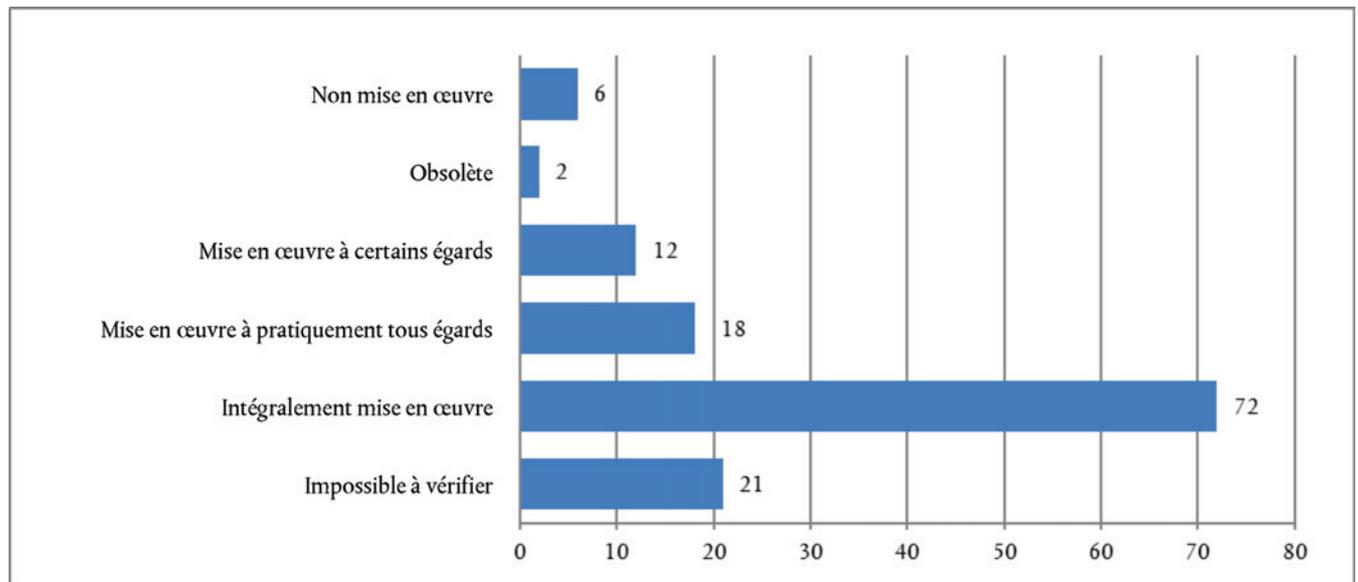
Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.63. Nous avons fondé notre suivi sur un examen documentaire et sur des entretiens avec des agents de la Commission. Pour que notre revue soit juste et équilibrée, nous avons ensuite transmis nos observations à la Commission et avons tenu compte de ses réponses dans notre analyse finale. Nous avons pu tirer des conclusions sur la mise en œuvre de 108 recommandations. Nous n'avons pas pu nous prononcer sur les 23 autres soit parce qu'elles n'étaient pas directement adressées à la Commission, soit parce qu'elles n'étaient plus d'actualité.

**Quelles suites la Commission a-t-elle données à nos recommandations?**

3.64. Sur 108 recommandations, nous avons conclu que la Commission en avait mis en œuvre intégralement 72, tandis que 18 avaient été mises en œuvre à pratiquement tous égards, 12 à certains égards et 6 n'avaient pas été mises en œuvre (voir **encadré 3.19**).

**Encadré 3.19 — Un nombre élevé de recommandations mises en œuvre**

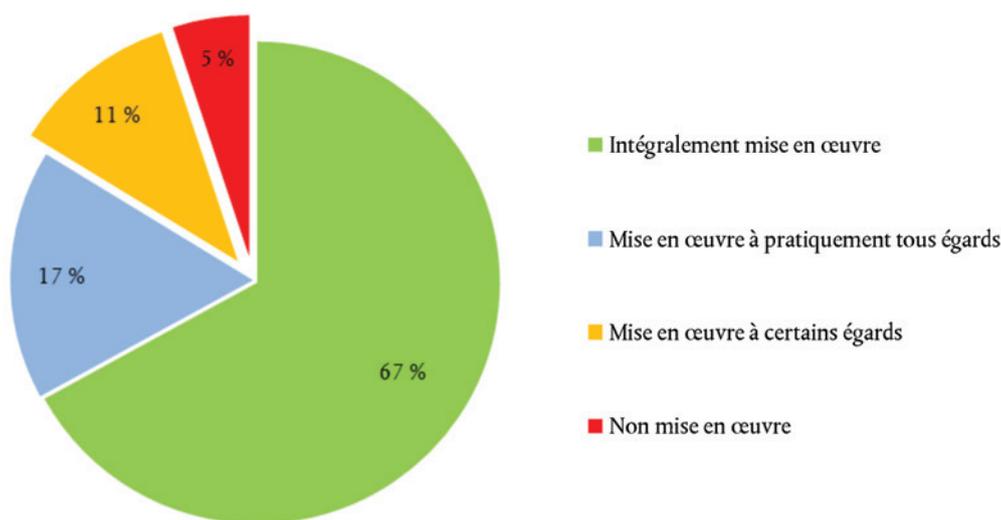
Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.65. Ces résultats sont globalement similaires à ceux des années précédentes. Cependant, le pourcentage de recommandations intégralement mises en œuvre est le plus élevé depuis que nous publions des chiffres consolidés.

3.66. Même les recommandations qui n'avaient pas été intégralement mises en œuvre ont souvent déclenché des mesures correctrices (voir **encadré 3.20**). Une grande majorité de ces mesures étaient en place dans les deux ans.

Encadré 3.20 — Les recommandations ont souvent donné lieu à des mesures correctrices importantes



Source: Cour des comptes européenne.

3.67. Nous n'avons pas été en mesure de vérifier la mise en œuvre de 21 recommandations (soit 16 % du nombre total), du fait qu'elles étaient exclusivement adressées aux États membres<sup>(53)</sup>.

3.68. La Commission a indiqué qu'elle examinerait certains problèmes importants avec les États membres pour des cas spécifiques relevant de la *gestion partagée*, dans le cadre de laquelle elle a un rôle de surveillance à jouer. Un groupe de travail conjoint Cour/Commission étudie actuellement la possibilité d'un mécanisme permettant de rendre compte de ces résultats et de les vérifier. Nous prévoyons également de coopérer avec le comité de contact<sup>(54)</sup> et le Conseil pour mettre en place des dispositifs de collaboration qui pourraient nous permettre d'obtenir davantage d'informations utiles sur la mise en œuvre des recommandations par les États membres.

<sup>(53)</sup> Dans les rapports spéciaux n<sup>os</sup> 20/2012 et 23/2012.

<sup>(54)</sup> Le comité de contact est une assemblée des présidents des institutions supérieures de contrôle de l'UE, y compris la Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## Un ensemble disparate de résultats

3.69. Notre suivi montre que nos recommandations ont conduit à plusieurs améliorations majeures. Les faiblesses non corrigées sont décrites à l'*annexe 3.2*.

3.70. Six recommandations n'ont pas été mises en œuvre (voir les intitulés des rapports à l'*annexe 3.1*):

- RS n° 20/2012 [point 77 a]): les propositions législatives de 2015 sur les déchets n'ont pas tenu compte de notre recommandation de fixer des objectifs contraignants au niveau de l'UE. Cela tient au fait que la Commission, plutôt que de fixer des objectifs, privilégie à présent le soutien aux actions de prévention des déchets, comme la réduction du gaspillage alimentaire et l'écoconception;
- RS n° 14/2012 [point 54 b]): aucune évaluation de l'incidence des fonds de l'UE affectés à l'application des normes d'hygiène et à la sécurité alimentaire dans les abattoirs n'a encore été réalisée;
- RS n° 14/2012 [point 54 c]): étant donné que l'évaluation susmentionnée n'a pas été effectuée, il n'était pas possible de déterminer s'il convenait de prendre des mesures supplémentaires;
- RS n° 2/2013 (première partie de la recommandation n° 7, point 104): la Commission n'a pas pris de mesures efficaces pour garantir le caractère «additionnel» du dispositif qui a remplacé le mécanisme de financement avec partage des risques. Ce constat a été confirmé en novembre 2016 par une évaluation indépendante dont les auteurs se sont inquiétés de l'absence d'additionnalité pour 28 % des projets et ont recommandé de définir des critères de sélection clairs permettant d'en garantir l'existence;

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

## 3.70.

- RS n° 20/2012. La Commission continue à soutenir, sur les plans financier et juridique, la prévention des déchets, qui est l'échelon le plus élevé de la hiérarchie des déchets, par l'intermédiaire notamment du Fonds de cohésion de l'Union. Il est impossible de prévoir à ce stade si la version révisée de la législation en matière de déchets contient ou non des références aux objectifs relatifs à la prévention des déchets (notamment la réutilisation), étant donné que le processus législatif concernant les propositions de la Commission sur les déchets est en cours (et se poursuivra durant le second semestre de 2017).
- RS n° 14/2012. Si les États membres ont couvert les normes d'hygiène et de sécurité alimentaire dans leur évaluation ex post des programmes de développement rural 2007-2013, la Commission intégrera les résultats de celle-ci dans sa synthèse de l'évaluation. En tout état de cause, la mesure n'est plus appliquée pendant la période de programmation actuelle.
- RS n° 14/2012. Au cours de la période de programmation actuelle (2014-2020), la mesure n'est plus appliquée.
- RS n° 2/2013. Il sera toujours difficile de garantir l'additionnalité de chaque projet ex ante; cette évaluation dépend de toute une série de facteurs en constante évolution et liés à une conjoncture économique changeante. Cependant, les instruments financiers de la période 2014-2020 ont été améliorés pour ce qui est des exigences en matière d'évaluation, de suivi et de communication d'informations, et l'évaluation intermédiaire d'INNOVFIN a été conçue pour apporter des réponses aux préoccupations de la Cour. L'accès difficile au financement reste une source de préoccupation pour les PME.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- RS n° 12/2012 [point 108 d]: contrairement à ce que nous avons recommandé, le directeur général d'Eurostat est toujours nommé sans avis du conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique ni approbation du Parlement européen et du Conseil;
  
- RS n° 23/2012 [point 73 e), dernière phrase]: dans un premier temps, la Commission n'a pas accepté cette recommandation concernant le suivi du respect des clauses de remboursement figurant dans les décisions d'octroi de subvention pour des projets de régénération, arguant que ce suivi incombait aux autorités de gestion des États membres.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- RS n° 12/2012. *Un cadre juridique approprié et les garanties nécessaires existent pour veiller à ce que les procédures de nomination et de licenciement du directeur général d'Eurostat soient transparentes, garantissant ainsi le plein respect du principe d'indépendance prévu par le règlement (CE) n° 223/2009 à cet égard.*  
*La transparence a été confirmée par la récente procédure destinée à pourvoir le poste de directeur général d'Eurostat, qui était ouverte aux candidats extérieurs. En outre, l'indépendance des rapports établis par le conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique sur la mise en œuvre du code de bonnes pratiques par la Commission (Eurostat) est mieux assurée si le comité ne participe pas directement à la nomination du directeur général d'Eurostat. Enfin, les relations interinstitutionnelles entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont bien établies, notamment pour ce qui est de la procédure législative mais aussi en rendant la Commission dans son ensemble responsable devant le Parlement. Le dialogue statistique annuel prévu par le règlement (CE) n° 223/2009 vise à garantir que, de manière appropriée, le Parlement est associé et informé en matière statistique, notamment en prévoyant que le nouveau directeur général d'Eurostat se présente devant la commission compétente du Parlement immédiatement après sa nomination.*
  
- RS n° 23/2012. *Comme l'indique la Commission dans sa réponse à cette recommandation, elle estime que l'introduction d'une clause de remboursement dans la lettre d'octroi de la subvention délivrée par l'autorité de gestion est un exemple de bonne pratique que les États membres peuvent opportunément intégrer dans leurs dispositions nationales.*  
*Cependant, conformément au principe de la gestion partagée, étant donné que les autorités de gestion arrêtent les décisions d'octroi de subventions, elles devraient aussi contrôler l'application de la clause de remboursement lorsqu'elles vérifient la mise en œuvre des projets.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

3.71. Au départ, la Commission n'avait pas accepté 11 recommandations, dont neuf concernaient la DG DEVCO (y compris six recommandations du RS n° 9/2013). Néanmoins, toutes ces recommandations, à l'exception d'une seule, ont été mises en œuvre partiellement ou intégralement par la suite (voir **encadré 3.21**).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**3.71.** Après la réorganisation de la Commission en 2015, deux des neuf recommandations initialement rejetées par la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) relèvent de la compétence de la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR).

Les sept autres recommandations initialement rejetées ont fait l'objet de l'exercice de suivi 2016 de la Cour:

- une recommandation du RS n° 13/2013, demandant à la Commission et au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de mettre en place un système permettant de calculer et de communiquer les coûts administratifs globaux liés à l'octroi de l'aide au développement en Asie centrale a été rejetée au motif qu'une modification du système EBA aurait dû être demandée par la Cour au niveau de la Commission et ensuite approuvée par l'autorité budgétaire,
- dans le RS n° 9/2013, la DG DEVCO et le SEAE n'étaient pas d'accord avec six des 12 recommandations, étant donné que la plupart des mesures étaient considérées comme déjà mises en œuvre, comme l'ont expliqué le SEAE et la Commission dans leurs réponses communes à la Cour. Par conséquent, ce résultat favorable n'a rien de surprenant.

Voir la réponse de la Commission au point 3.70 concernant le RS n° 12/2012.

Encadré 3.21 — Presque toutes les recommandations non acceptées au départ ont tout de même été mises en œuvre			
Numéro du rapport spécial	Rejetées et non mises en œuvre	Rejetées et partiellement mises en œuvre	Rejetées et intégralement mises en œuvre
RS n° 23/2012 Régénération			Le principe du «pollueur-payeur» est désormais une condition au financement des projets de régénération.
RS n° 14/2013 Autorité palestinienne		Au départ, le programme PEGASE d'aide financière directe à la Palestine ne prévoyait pas explicitement la conditionnalité. Cette situation a changé à la suite de l'adoption de l'approche axée sur les résultats.	

Numéro du rapport spécial	Rejetées et non mises en œuvre	Rejetées et partiellement mises en œuvre	Rejetées et intégralement mises en œuvre
RS n° 13/ 2013 Asie centrale		Un nouveau système de calcul et d'établissement de rapports pour les frais administratifs généraux liés à la fourniture d'une aide au développement en Asie centrale n'a pas été jugé nécessaire, parce que le système existant d'établissement du budget par activité était suffisant.	
RS n° 9/2013 République démocratique du Congo		Un délai standard n'a pas été convenu pour les projets concernant la gouvernance en République démocratique du Congo. La Commission a préféré suivre une approche axée sur les meilleures connaissances, tandis que les projets pouvaient être modifiés ou étendus. En règle générale, des indicateurs réalistes assortis d'échéances ont toutefois été mis en place.	Bien que notre recommandation pour une répartition équilibrée de l'aide dans toutes les provinces de la RDC n'ait pas été acceptée, nous avons constaté que l'aide était relativement bien répartie entre le centre du pays et les régions périphériques.
		Plutôt que de recourir davantage à la conditionnalité et au dialogue stratégique, la Commission a expliqué qu'elle appliquait les principes admis internationalement pour les États fragiles. Nous avons néanmoins constaté que la conditionnalité et le dialogue stratégique sont en place, même s'ils ne sont pas encore pleinement efficaces.	Il n'était pas nécessaire de prendre des mesures pour prévenir et atténuer les risques, puisque la Commission et le SEAE agiraient en fonction de l'évolution de la situation. Nous avons constaté que, pour la nouvelle période de programmation, la Commission a tenu davantage compte des risques possibles et a intensifié ses mesures d'atténuation en conséquence.
			La Commission a rejeté l'idée selon laquelle il fallait faire preuve d'une plus grande flexibilité pendant la mise en œuvre des programmes, étant donné que la modification de ceux-ci était pratique courante. Nous avons constaté que les programmes sont désormais ajustés sur la base d'une évaluation, d'un suivi et d'un audit réguliers.
			La Commission a rejeté l'idée selon laquelle il était nécessaire d'encourager davantage un dialogue stratégique coordonné. Nous avons trouvé des éléments probants attestant de l'organisation de réunions à tous les niveaux et de l'existence de déclarations communes.
RS n° 4/2013 Égypte			La Commission a expliqué que les questions de gestion des finances publiques et de fraude en Égypte seraient débattues dans le cadre d'un dialogue économique informel. Nous avons constaté qu'une commission nationale de lutte contre la corruption avait été mise en place, conformément à notre recommandation.
RS n° 12/ 2012 ESTAT	La Commission estime que le cadre juridique et les garde-fous nécessaires sont en place pour garantir que les procédures de nomination et de licenciement d'Eurostat sont transparentes et parfaitement conformes au principe d'indépendance.		

Source: Cour des comptes européenne et application RAD (recommandations, actions, décharge) de la Commission.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Conclusions

3.72. Évaluer la performance et en rendre compte de manière efficace permet de fournir une indication de la réussite des opérations et de faire ressortir les améliorations à apporter. Le cadre en vigueur à la Commission pour la communication d'information sur la performance est complexe et hétérogène, avec plusieurs canaux de communication (voir points 3.3 à 3.12).

3.73. À l'instar de certaines administrations et de certaines autres organisations internationales, la Commission s'efforce actuellement d'accorder une plus grande importance à la performance. Nous avons répertorié six domaines de bonnes pratiques appliquées par des administrations gouvernementales et des organisations internationales aux quatre coins du monde, dans lesquels la Commission pourrait envisager des améliorations (voir points 3.13 à 3.51).

#### 1. Possibilités d'amélioration du cadre pour la communication d'informations sur la performance (points 3.15 à 3.23)

— L'utilisation, par la Commission, de deux ensembles d'objectifs et d'indicateurs, l'un pour les programmes et l'autre pour les DG, ne reflète nullement le fait qu'elle est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget conformément aux principes de la bonne gestion financière. Nous présentons des exemples d'administrations gouvernementales qui se sont efforcées d'harmoniser les paramètres d'évaluation utilisés, afin de créer un cadre clair et d'améliorer les informations sur leur performance. La Commission ne communique pas d'informations sur les dépenses ventilées en fonction des objectifs généraux et spécifiques.

#### 3.73.

— Dans son rapport annuel de 2015, la Cour a constaté que nombre des objectifs figurant dans les plans de gestion de la Commission n'étaient pas fixés au niveau adéquat de responsabilité. La Commission a depuis lors réexaminé son cycle de planification et de programmation. L'objectif était de fournir un cadre plus clair en matière de responsabilité de la Commission/des directions générales et de simplifier et de centrer les documents de planification sur les priorités de la Commission et les compétences de la direction générale. Les objectifs et les indicateurs sélectionnés pour les plans stratégiques sont à présent adaptés à leurs compétences spécifiques et tiennent compte du fait que les responsabilités des services de la Commission ne se limitent pas à l'exécution du budget et la gestion des programmes.

C'est pourquoi il n'est plus nécessaire d'harmoniser les objectifs et indicateurs figurant dans le cadre de performance des services de la Commission et ceux définis dans les bases juridiques des programmes. Les services de la Commission sont toutefois invités à faire référence aux fiches de programmes lorsqu'ils décrivent leurs activités liées aux programmes. Cela permet de limiter la duplication des informations et de garantir la cohérence des données et cette méthode sera renforcée à l'avenir.

La Commission estime que sa responsabilité dans l'exécution du budget est bien définie. Chaque directeur général signe dans son rapport annuel d'activité une déclaration d'assurance établissant que les ressources ont été utilisées aux fins prévues et conformément au principe de la bonne gestion financière et que les opérations sous-jacentes sont légales et régulières. Au niveau institutionnel, le collège assume la responsabilité politique globale de la gestion du budget de l'Union en adoptant chaque année le rapport annuel de gestion et de performance pour le budget de l'Union.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- La Commission utilise de nombreux objectifs et indicateurs différents. Elle réexamine actuellement ceux-ci dans le cadre de l'initiative de budget axé sur les résultats, mais d'autres entités sont déjà à un stade plus avancé de la simplification de leur cadre de performance.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- *Le cadre de performance du budget de l'Union a été élaboré à la fois pour satisfaire aux exigences légales et pour répondre aux demandes des parties intéressées et aux besoins propres de la Commission.*

*Les informations sur la performance relatives aux programmes de dépenses sont utilisées par la Commission pour a) suivre l'état d'avancement des programmes; b) assurer la responsabilité et la transparence; c) guider la prise de décision concernant la gestion d'un programme; d) justifier ou proposer un ajustement des fonds alloués aux autorités budgétaires; e) élaborer des propositions de modification de la base juridique ou pour les prochains programmes.*

*La Commission constate toutefois que, même si les informations sur la performance sont prises en considération au cours de la procédure budgétaire annuelle, ce n'est pas le seul facteur motivant les décisions budgétaires.*

*La base juridique des programmes 2014-2020 comporte plus de 700 indicateurs qui contribuent au suivi de la performance des programmes durant leur cycle de vie. Ces indicateurs sont le résultat du processus législatif et reflètent donc les attentes des colégislateurs en ce qui concerne le type et le niveau de granularité de l'information requis pour assurer le suivi de la performance. La communication d'informations sur ces indicateurs dans les fiches de programmes permet à l'autorité budgétaire de prendre en considération les informations sur la performance lors du processus budgétaire. Dans le cadre de l'initiative de budget de l'Union axé sur les résultats, la Commission réexamine les indicateurs des programmes de dépenses tels qu'ils sont établis dans la base juridique, en vue d'en tirer des enseignements pour l'élaboration de la prochaine génération de programmes de dépenses.*

*La Commission note que le nombre d'objectifs et d'indicateurs utilisés dans les plans stratégiques des services de la Commission a été considérablement réduit par la récente réforme. Le nombre d'objectifs généraux est passé de 84 à 11, le nombre d'indicateurs d'incidence de 187 à 37, le nombre d'objectifs spécifiques de 426 à 386 et celui des indicateurs de résultat de 969 à 825.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**2. Les rapports sur la performance ne sont pas exhaustifs (points 3.24 à 3.32)**

- Par comparaison avec d'autres entités, la Commission fournit peu d'informations sur les difficultés et les échecs. Un rapport équilibré est un rapport où les performances passées sont analysées de manière plus précise afin de permettre l'adoption de meilleures décisions par la suite; il renforce également l'objectivité des informations obtenues.
  
- Le manque d'informations sur la qualité des données dans les rapports de la Commission est préjudiciable à la transparence. D'autres entités rendent compte de manière plus complète de la fiabilité des informations relatives à la performance.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- *La Commission s'engage à produire des rapports de grande qualité sur la performance, qui décrivent les résultats de manière équilibrée.*

*Le rapport annuel sur la gestion et la performance est un résumé de haut niveau sur la manière dont le budget de l'Union a soutenu les priorités politiques de l'Union européenne et sur les principaux résultats obtenus à l'aide du budget de l'Union. Il n'est pas conçu pour être un rapport exhaustif et détaillé sur la performance du budget de l'Union. Le rapport renvoie à d'autres rapports sur la performance fournissant des informations plus précises sur la performance (évaluations, fiches de programmes, rapports annuels d'activité, etc.).*

*Le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance fait référence à un certain nombre de lacunes et de problèmes auxquels il convient de remédier. La section 1 du rapport porte non seulement sur les difficultés ayant une incidence sur la mise en œuvre en temps voulu des programmes mais aussi sur les limitations dans le cadre de l'évaluation des performances des programmes (par exemple références aux évaluations concernant le programme dans le domaine de la santé pour la période 2007-2013 et les programmes relevant de la rubrique 4 du budget qui font état de contraintes dans l'évaluation de la performance globale de ces programmes).*

- *Le cadre de contrôle interne mis en place par chaque service de la Commission est conçu pour fournir une assurance raisonnable en ce qui concerne notamment la fiabilité des informations financières communiquées. Chaque directeur général rend compte de cet aspect dans la partie 2 de son rapport annuel d'activité et la section 2 du rapport annuel sur la gestion et la performance synthétise et rend compte de l'évaluation par les directions générales du fonctionnement des systèmes de contrôle interne des services de la Commission.*

*Pour ce qui est des évaluations, la boîte à outils pour une meilleure réglementation dispose que l'évaluation des documents de travail élaborés par les services de la Commission à la fin d'une évaluation doit contenir un résumé clair de toute insuffisance concernant les données utilisées à l'appui des conclusions et de la solidité des résultats. Par ailleurs, les lignes directrices pour une meilleure réglementation précisent que toute restriction relative aux éléments probants utilisés et à la méthodologie appliquée, en particulier pour ce qui est de leur capacité à étayer les conclusions, doit être clairement expliquée dans les rapports d'évaluation. Cet aspect est encore renforcé dans la version révisée des lignes directrices et de la boîte à outils pour une meilleure réglementation.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**3. Les rapports sur la performance ont une forme plutôt narrative et pourraient tirer un meilleur parti des aides visuelles et des aides à la navigation textuelle (points 3.33 à 3.35)**

- La Commission s'efforce d'élaborer des rapports qui soient plus attractifs pour les lecteurs et les parties prenantes. Certaines autres entités parviennent à mieux centrer le texte sur les éléments essentiels, tout en utilisant davantage de graphiques, de tableaux, de codes couleurs, d'infographies, de sites web interactifs proposant des outils de navigation, etc.

**4. La Commission ne démontre pas qu'elle utilise systématiquement les résultats des évaluations (points 3.36 à 3.42)**

- Les évaluations réalisées par ou pour la Commission ne contiennent pas toutes des recommandations et des propositions d'actions de mise en œuvre, comme c'est le cas dans les meilleurs exemples relevés auprès d'autres organisations internationales ou d'administrations gouvernementales. Depuis 2005, la Commission n'a ni procédé à une étude de l'utilisation des résultats des évaluations par ses services ni fait réaliser une telle étude.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- La Commission reconnaît l'importance d'utiliser des aides visuelles dans ses différents rapports sur la performance et a procédé à des améliorations dans ce domaine. Par exemple, la version 2015 du rapport annuel sur la gestion et la performance utilise des encadrés pour accroître la visibilité des messages et exemples essentiels et pour faciliter la lecture du rapport. L'édition 2016 du rapport annuel sur la gestion et la performance a encore amélioré la présentation au moyen de graphiques, de tableaux et d'images et en incorporant une synthèse. Ce rapport ainsi que les autres rapports figurant dans le paquet d'information financière intégrée sont accompagnés de fiches techniques d'une page qui fournissent un résumé des principales informations facilement accessible pour le lecteur. De plus, les instructions relatives à l'élaboration des rapports annuels d'activité invitent les directions générales à utiliser des éléments visuels dans ces rapports pour les rendre plus lisibles.

La boîte à outils pour une meilleure réglementation comprend un outil consacré aux aides visuelles. Cet outil vise à présenter quelques exemples d'instruments qui sont jugés particulièrement utiles pour les interventions politiques en tant que moyen pour sensibiliser les services de la Commission à la valeur ajoutée de ces aides. L'objectif n'est aucunement de regrouper toutes les aides visuelles existantes.

- Les lignes directrices pour une meilleure réglementation prévoient que tous les documents de travail d'évaluation comprennent les constatations et les conclusions qui servent de base à une éventuelle mesure de suivi de la Commission. Elles comportent également des exigences en ce qui concerne la diffusion des constatations des évaluations et le recensement des mesures de suivi appropriées. Le statut juridique des évaluations ne peut pas contraindre la Commission à prendre directement des mesures. Un rapport officiel au législateur définit généralement les mesures de suivi envisagées par la Commission.

Dans le paquet 2015 pour une meilleure réglementation, la Commission s'est engagée à évaluer le fonctionnement du système avant la fin de 2019. Les travaux préparatoires à cette évaluation viennent de débiter.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

— Contrairement à d'autres organisations et à certaines administrations gouvernementales, la Commission ne dispose d'aucun système institutionnel documenté permettant d'assurer le suivi des recommandations formulées dans les évaluations, des plans d'action ou des réponses apportées par les responsables.

**5. Les principaux rapports sur la performance ne comportent pas de déclaration ni d'informations sur la qualité des informations fournies en la matière (points 3.43 à 3.45)**

— Le collège des commissaires et les directeurs généraux n'assument pas la responsabilité des informations qu'ils fournissent concernant la performance.

**6. Les informations sur la performance fournies par la Commission ne sont pas aisément accessibles (points 3.46 à 3.51)**

— La Commission produit une grande quantité d'informations sur la performance. Des administrations gouvernementales et d'autres organisations rassemblent leurs informations sur la performance de manière plus rationnelle, par exemple sur un site web prévu à cet effet et proposant un moteur de recherche bien conçu, des guides d'utilisation et d'autres outils de navigation.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

— *Le suivi des évaluations constitue une partie intrinsèque du système pour une meilleure réglementation au sein de la Commission, dans le cadre duquel les résultats des évaluations alimentent les analyses d'impact, qui sont des documents accessibles au public, ainsi que le processus de programmation et de planification annuelles des activités de la Commission. La Commission assure un suivi des résultats de ses évaluations dans le cadre du programme de travail de la Commission. Lors de la planification du programme de travail, la Commission examine systématiquement les résultats des évaluations et détermine leur suivi. Le suivi de certaines constatations des évaluations est défini dans le tableau de bord REFIT, qui est mis à jour chaque année, et dans les rapports de la Commission au législateur qui accompagnent les évaluations.*

— *Les principes fondamentaux de la chaîne de responsabilités sont inscrits dans les traités de l'Union. Au sein de la Commission, à la suite du livre blanc sur la gouvernance, la chaîne de responsabilités a été définie en assignant un rôle prépondérant aux ordonnateurs délégués au sein d'un système décentralisé fonctionnant sous la responsabilité politique du collège en tant qu'ordonnateur. C'est particulièrement vrai pour l'organisation de la gestion financière. À la fin du cycle de rapports, le collège adopte le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'Union et assume la responsabilité politique globale de la gestion du budget de l'Union sur la base des déclarations annuelles des ordonnateurs délégués.*

*La déclaration de la Commission sur la responsabilité de la gestion du budget de l'Union est incluse afin d'établir clairement que la Commission assume en dernier ressort la responsabilité financière de la gestion du budget de l'Union, tandis que la responsabilité des résultats obtenus à l'aide du budget de l'Union est partagée entre toute une série d'acteurs au niveau européen et national.*

— *Dans le cadre de l'initiative de budget de l'Union axé sur les résultats, un site web consacré aux résultats de l'Union a été mis au point. Ce site web est une base de données qui est vouée à devenir le point d'entrée unique pour tous les projets financés par l'Union, en gestion directe, indirecte et partagée. À la fin du mois de mai 2017, la base de données hébergeait 1 600 projets financés par l'Union à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.74. Aux points 3.52 à 3.59, nous présentons des difficultés communes relevées dans certains rapports spéciaux de 2016.

3.75. Cette année, le suivi des recommandations formulées précédemment (voir points 3.60 à 3.71) a montré que:

- une part importante de nos recommandations sont acceptées et mises en œuvre par la Commission dans les trois ans qui suivent nos audits;
- les recommandations rejetées au départ sont parfois mises en œuvre partiellement ou intégralement par la suite.

### Recommandations

3.76. L'*annexe 3.3* présente le résultat de notre examen des progrès accomplis par la Commission dans la mise en œuvre des recommandations de notre rapport annuel 2013 relatives aux questions de performance. Cette année-là, le chapitre 10 comprenait trois recommandations. Deux d'entre elles ont été mises en œuvre à certains égards et une n'a pas été mise en œuvre.

3.77. Sur la base de nos conclusions pour 2016, nous recommandons à la Commission:

— **recommandation n° 1:** *de rationaliser la communication d'informations sur la performance* <sup>(55)</sup>

- a) en réduisant encore le nombre des objectifs et des indicateurs qu'elle utilise dans ses différents rapports sur la performance et en privilégiant ceux qui mesurent le mieux la performance du budget de l'UE. Lors de l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission devrait proposer des indicateurs moins nombreux et plus appropriés pour le cadre juridique de la génération de programmes suivante. À cette occasion, elle devrait également examiner la pertinence des indicateurs pour lesquels les informations ne peuvent être obtenues qu'au bout de plusieurs années;

- a) *La Commission accepte cette recommandation.*

*Dans le cadre de l'initiative de budget de l'Union axé sur les résultats, la Commission procède actuellement à un réexamen des indicateurs des programmes de dépenses tels qu'ils sont établis dans leur base juridique. Ce réexamen servira de base à l'élaboration des propositions pour le prochain CFP.*

<sup>(55)</sup> Voir également notre avis n° 1/2017 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règles financières applicables au budget général de l'Union (points 90 à 99) (<http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=40627>).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) en présentant les informations financières de manière à ce qu'elles puissent être comparées à celles concernant la performance, de sorte que le lien entre dépenses et performance soit clair;
- c) en expliquant et en renforçant la cohérence entre les deux ensembles d'objectifs et d'indicateurs qu'elle utilise pour les programmes, d'une part, et pour les DG, d'autre part;
- **recommandation n° 2:** de trouver un meilleur équilibre en matière de communication d'informations sur la performance en présentant clairement, dans ses principaux rapports relatifs à la performance, des informations sur les principales difficultés rencontrées pour obtenir les résultats.
- **recommandation n° 3:** de continuer à rendre plus accessibles ses rapports sur la performance en recourant davantage à des outils tels que les graphiques, les tableaux récapitulatifs, les codes couleurs, les infographies et les sites web interactifs;
- **recommandation n° 4:** de mieux démontrer que les résultats des évaluations sont bien utilisés:
- a) en exigeant que celles-ci comprennent toujours des conclusions ouvrant la voie à des mesures concrètes, ou des recommandations, dont elle devrait ensuite assurer le suivi;

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) La Commission accepte cette recommandation.
- Elle estime que cette recommandation est mise en œuvre par l'intermédiaire des fiches de programmes, qui constituent l'instrument permettant à la Commission de justifier les ressources financières allouées aux programmes de dépenses dans le projet de budget. Pour le projet de budget 2018, ces fiches comportent des informations, pour chaque programme, sur la programmation et l'exécution financières ainsi que des informations sur la performance. Elle considère donc que les fiches de programmes présentent les informations d'une manière permettant d'établir un lien entre les dépenses et les performances.*
- c) La Commission accepte cette recommandation.
- Au cours des prochains exercices relatifs aux rapports annuels d'activité, la Commission a l'intention de renforcer cet aspect en utilisant davantage les références croisées aux fiches de programmes dans les rapports annuels d'activité.*
- La Commission accepte cette recommandation.
- La Commission s'engage à produire des rapports de grande qualité sur la performance, qui décrivent les résultats de manière équilibrée.
- Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission rend compte des problèmes majeurs en matière de gestion dans une section spécifique distincte (dans la section 2). Si des problèmes ont été constatés au cours de l'année, le rapport présente la manière dont les services de la Commission y ont remédié. À l'avenir, la Commission s'efforcera de fournir plus d'informations sur les principaux problèmes à résoudre pour obtenir des résultats dans ses principaux rapports sur la performance (rapports annuels d'activité, rapport annuel sur la gestion et la performance et fiches de programmes).*
- La Commission accepte cette recommandation.
- La Commission s'engage à améliorer en permanence la convivialité de ses rapports sur la performance. Le rapport annuel 2016 sur la gestion et la performance a déjà considérablement amélioré sa présentation à l'aide de graphiques, de tableaux et d'images.
- a) La Commission accepte cette recommandation.
- Les conclusions des évaluations et leur suivi constituent une partie intrinsèque du système pour une meilleure réglementation au sein de la Commission et du processus de programmation et de planification annuelles des activités de la Commission. Ce système est encore renforcé par la révision des lignes directrices et de la boîte à outils pour une meilleure réglementation.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) en réalisant, ou en faisant réaliser, une nouvelle enquête sur l'utilisation et l'impact des évaluations au sein de l'institution, y compris leur présentation en temps utile;
- **recommandation n° 5:** d'indiquer dans ses principaux rapports sur la performance si, à sa connaissance, les informations fournies en la matière sont d'une qualité suffisante;
- **recommandation n° 6:** de rendre plus facilement accessibles les informations relatives à la performance en développant un portail web et un moteur de recherche dédiés.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *La Commission accepte cette recommandation.*

*Dans le paquet 2015 pour une meilleure réglementation, la Commission s'est engagée à évaluer le fonctionnement du système, y compris les évaluations, avant la fin de 2019. Les travaux préparatoires à cette évaluation ont débuté.*

*La Commission accepte cette recommandation.*

*Afin d'améliorer la transparence, la Commission fournira des informations sur la source et la qualité des données, le cas échéant. Étant donné qu'un volume important de données sur la performance est transmis par les États membres, la Commission analysera dans quelle mesure ils fournissent des informations sur la qualité des données relatives à la performance.*

*La Commission accepte en partie la recommandation.*

*La Commission s'efforcera de faciliter l'accès aux informations sur la performance. Elle s'engage à procéder à une évaluation pour apprécier la faisabilité, les coûts et les avantages potentiels d'une telle présence sur le web. L'action recommandée serait mise en œuvre sous réserve des résultats de cette évaluation. Conformément à la décision de la Commission sur les synergies et gains d'efficacité d'avril 2016, l'objectif n'est pas de mettre en place un portail web et un moteur de recherche spécifiques, mais plutôt d'avoir une présence appropriée sur le web, s'appuyant sur le moteur de recherche global du site web Europa.*

## ANNEXE 3.1

## INFORMATIONS DÉTAILLÉES SUR L'ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS POUR CHAQUE RAPPORT SÉLECTIONNÉ

N°	RS	Titre du rapport	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	Impossible à vérifier
1	RS n° 14/2010	La gestion, par la Commission, du système de contrôles vétérinaires des importations de viande mis en place à la suite des réformes de la législation en matière d'hygiène en 2004 (Ressources naturelles)	Point 90, alinéa 1	x					
			Point 90, alinéa 2	x					
			Point 90, alinéa 3	x					
			Point 90, alinéa 4		x				
			Point 90, alinéa 5		x				
			Point 90, alinéa 6	x					
			Point 90, alinéa 7	x					
			Point 90, alinéa 8	x					
2	RS n° 11/2012	Aides directes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre dans le cadre de la mise en œuvre partielle du régime de paiement unique (Ressources naturelles)	Point 91	x					
			Point 58	x					
			Point 60	x					
			Point 64	x					
			Point 64			x			







N°	RS	Titre du rapport	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	Impossible à vérifier	
6	RS n° 5/2013	Les fonds de la politique de cohésion de l'UE consacrés aux routes sont-ils dépensés à bon escient? (Cohésion)	Point 55, recommandation n° 1			x				
			Point 55, recommandation n° 2, point a)	x						
			Point 55, recommandation n° 2, point b)		x					
			Point 55, recommandation n° 2, point c)	x						
			Point 55, recommandation n° 3	x						
			Point 55, recommandation n° 4			x				
7	RS n° 17/2013	Le financement, par l'UE, de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de l'aide extérieure (Actions extérieures)	Point 69, recommandation n° 1	x						
			Point 69, recommandation n° 2	x						
			Point 69, recommandation n° 3			x				
			Point 69, recommandation n° 4			x				
			Point 69, recommandation n° 5	x						

N°	RS	Titre du rapport	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	Impossible à vérifier	
8	RS n° 14/2013	L'aide financière directe de l'UE à l'Autorité palestinienne (Actions extérieures)	Point 81, point a)	x						
			Point 81, point b)	x						
			Point 81, point c)	x						
			Point 82, point a)	x						
			Point 82, point b)	x						
			Point 83		x					
9	RS n° 13/2013	Aide au développement de l'Union européenne en faveur de l'Asie centrale (Actions extérieures)	Point 84		x					
			Point 85			x				
			Point 87, premier tiret	x						
			Point 87, deuxième tiret	x						
			Point 87, troisième tiret				x			
			Point 87, quatrième tiret	x						
Point 87, cinquième tiret	x									
Point 87, sixième tiret					x					

N°	RS	Titre du rapport	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	Impossible à vérifier
10	RS n° 9/2013	L'aide de l'UE à la gouvernance en République démocratique du Congo (Actions extérieures)	Point 94, recommandation n° 1, point a)	x					
			Point 94, recommandation n° 1, point b)		x				
			Point 94, recommandation n° 1, point c)		x				
			Point 94, recommandation n° 1, point d)		x				
			Point 94, recommandation n° 2, point a)	x					
			Point 94, recommandation n° 2, point b)	x					
			Point 94, recommandation n° 3, point a)	x					
			Point 94, recommandation n° 3, point b)		x				
			Point 94, recommandation n° 3, point c)	x					
			Point 94, recommandation n° 4, point a)		x				
Point 94, recommandation n° 4, point b)					x				
Point 94, recommandation n° 4, point c)	x								

N°	RS	Titre du rapport	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	Impossible à vérifier	
11	RS n° 4/2013	La coopération de l'UE avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance (Actions extérieures)	Point 80, point a)	x						
			Point 80, point b)	x						
			Point 80, point c)	x						
			Point 80, point d)	x						
			Point 80, point e)	x						
			Point 81, point a)	x						
			Point 81, point b)	x						
			Point 81, point c)	x						
			Point 82	x						

N°	RS	Titre du rapport	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	Impossible à vérifier		
12	RS n° 12/2012	La Commission et Eurostat ont-ils amélioré le processus de production de statistiques européennes de manière à en renforcer la crédibilité et la fiabilité? (Autres)	Point 107			x					
			Point 108 a)	x							
			Point 108 b)	x							
			Point 108 c)				x				
			Point 108 d)						x		
			Point 108 e)				x				
			Point 108 f)	x							
			Point 108 g)	x							
			Point 109 a)	x							
			Point 109 b)	x							
			Point 109 c)	x							
			Point 109 d)	x							
			Point 109 e)								
			Point 109 f)								
Point 109 g)	x										

N°	RS	Titre du rapport	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	Impossible à vérifier
13	RS n° 2/2013	La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficiente du septième programme-cadre de recherche? (Croissance intelligente et inclusive)	Point 99, recommandation n° 1, deuxième et troisième tirets	x					
			Point 99, recommandation n° 1, premier et quatrième tirets	x					
			Point 99, recommandation n° 2		x				
			Point 100, recommandation n° 3, premier tiret	x					
			Point 100, recommandation n° 3, deuxième tiret	x					
			Point 101	x					
			Point 102	x					
			Point 103	x					
			Point 104, première partie			x			
			Point 104, deuxième partie						x
<b>Nombre total de recommandations</b>			<b>131</b>	<b>72</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>21</b>

Réponses de la Commission

RS n° 14/2012:

Réponse au point 54 c). La Commission estime que la recommandation n'est plus pertinente. Au cours de la période de programmation actuelle (2014-2020), la mesure n'est plus appliquée.

## ANNEXE 3.2

## PRINCIPALES AMÉLIORATIONS ET INSUFFISANCES NON CORRIGÉES POUR CHAQUE RAPPORT SÉLECTIONNÉ

N°	RS	Titre du rapport	Améliorations	Faiblesses
1	RS n° 14/2010	La gestion, par la Commission, du système de contrôles vétérinaires des importations de viande mis en place à la suite des réformes de la législation en matière d'hygiène en 2004	<p>La proposition de la Commission sur les activités de contrôle des importations a été adoptée. Elle simplifie et clarifie le cadre réglementaire. Harmonisation des règles pour les contrôles renforcés.</p> <p>Amélioration du réseau informatique.</p> <p>Élaboration de documents d'orientation et de programmes de formation.</p> <p>Amélioration du modèle d'analyse des risques utilisé pour la programmation des audits de la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire.</p> <p>Les États membres prennent des mesures correctrices à la suite des recommandations adressées par la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire.</p> <p>La stratégie de l'UE en matière de bien-être animal intégrée dans les conventions internationales concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires.</p>	<p>Certaines conventions internationales relatives aux mesures sanitaires et phytosanitaires en sont toujours au stade des négociations. Les pays tiers (à quelques exceptions près) refusent toujours de reconnaître l'UE comme une entité unique.</p> <p>La nouvelle réglementation de l'UE sur les contrôles officiels devrait en principe entrer en vigueur d'ici à fin 2019. Les actes d'exécution doivent encore être adoptés.</p> <p>Le Conseil et le Parlement n'ont pas examiné l'article de la proposition de la Commission dans lequel il est question de déléguer à celle-ci des pouvoirs pour l'établissement des règles sur les indicateurs de performance.</p> <p>La vérification du montant spécifique des redevances applicables aux contrôles à l'importation est considérée comme une priorité secondaire dans le cadre des audits relatifs aux importations effectués par la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire.</p>
2	RS n° 11/2012	Aides directes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre dans le cadre de la mise en œuvre partielle du régime de paiement unique	<p>Ajout d'exigences en matière d'objectifs à atteindre pour le soutien couplé facultatif. Les États membres doivent désormais donner une définition du type précis de production dans la justification des mesures. La Commission a mis en place un cadre commun de suivi et d'évaluation, ainsi que des règles et des indicateurs spécifiques.</p>	<p>Malgré certains travaux d'évaluation déjà réalisés ou en cours, la Commission n'a procédé à aucune évaluation approfondie de l'impact du régime.</p>
3	RS n° 14/2012	Application de la législation de l'UE en matière d'hygiène dans les abattoirs des pays ayant adhéré à l'Union depuis 2004	<p>Des audits de suivi des recommandations de la DG SANTE aux États membres sont régulièrement effectués.</p> <p>Des lignes directrices sont disponibles et des formations et des ateliers sont organisés. Une base de données électronique des guides sectoriels nationaux en matière d'hygiène a été élaborée.</p> <p>Un cadre de procédures opérationnelles standards a été adopté pour clarifier les relations entre la DG SANCO et l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé et l'alimentation.</p>	<p>Il n'existe aucun rapport récapitulatif traitant de l'audit/de l'analyse des plans de contrôle nationaux pluriannuels des États membres. Il n'existe pas non plus de rapport d'évaluation des tendances dans le développement des guides nationaux ou de la qualité de ceux-ci.</p> <p>Les États membres ne communiquent pas de statistiques sur la formation aux opérateurs de l'industrie alimentaire.</p> <p>Il n'existe pas d'évaluation de l'impact des fonds de l'UE utilisés pour mettre en œuvre les normes d'hygiène et de sécurité alimentaire.</p>

N°	RS	Titre du rapport	Améliorations	Faiblesses
4	RS n° 20/2012	Le financement des projets d'infrastructures de gestion des déchets municipaux au titre des actions structurelles aide-t-il efficacement les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'UE en matière de déchets?	La conditionnalité ex ante garantit l'existence de plans de gestion des déchets et lie l'aide de l'UE aux réalisations. Meilleure définition des quantités de déchets. Orientations et partage d'informations à propos des plans de gestion des déchets. Réalisation de progrès dans la prévention des déchets et le recyclage des produits. Clarification en matière de traitement des déchets.	Aucune garantie que les actions décrites dans les plans de gestion des déchets permettent bel et bien de traiter les déchets avant leur élimination en décharge et que l'accent soit mis sur les infrastructures de gestion des déchets pratiquant un tri à la source. Aucune garantie que les systèmes de suivi des déchets et les bases de données correspondantes fournissent des données fiables. Les taux d'assistance réduits ne sont pas appliqués de manière systématique. Aucun objectif n'a été fixé en matière de prévention des déchets.
5	RS n° 23/2012	Les actions structurelles de l'UE ont-elles contribué avec succès à la régénération de friches industrielles et militaires?	Le développement urbain durable intégré ainsi que la régénération sont clairement favorisés. La régénération et la décontamination des friches sont une priorité pour la période 2014-2020. Le principe du «pollueur-payeur» a été défini et les lignes directrices pour son application ont été établies. Le respect des règles en matière d'aides d'État est contrôlé et les versements intermédiaires peuvent être suspendus en cas de non-conformité. Des orientations complémentaires ont été établies pour rappeler aux États membres leur obligation de déterminer le déficit de financement.	Absence de normes de l'UE pour la définition des sites contaminés et l'importance des risques qu'ils posent pour la santé et l'environnement. Aucune méthodologie de l'UE pour la définition de normes de remise en état selon le site. Aucun suivi de l'application des clauses de remboursement.
6	RS n° 5/2013	Les fonds de la politique de cohésion de l'UE consacrés aux routes sont-ils dépensés à bon escient?	Le nouveau guide relatif à l'analyse coûts-avantages publié en 2014 comporte une étude de cas de projets routiers, avec une ventilation des coûts et le détail des principales raisons des différences dans les coûts unitaires. Les principes fondamentaux des analyses coûts-avantages figurent dans des actes juridiques, et les orientations sont plus détaillées. Le futur cofinancement de projets routiers majeurs et de projets relevant du mécanisme pour l'interconnexion en Europe est soumis à une analyse coûts-avantages, y compris une étude de faisabilité, une analyse des interventions possibles et une analyse de la demande, avec des prévisions en matière de trafic et une modélisation. Le contrôle qualité est assuré par des experts indépendants. De bonnes pratiques en matière de prévisions de trafic s'échangent et une assistance spécifique est fournie aux États membres (par JASPERS).	L'opération de calcul du coût unitaire n'est pas encore totalement terminée. Des inquiétudes subsistent à propos de projets secondaires, intégralement conçus, sélectionnés et mis en œuvre au niveau de l'État membre. Aucune base de données à l'échelle de l'UE avec un référentiel de coûts.

N°	RS	Titre du rapport	Améliorations	Faiblesses
7	RS n° 17/2013	Le financement, par l'UE, de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de l'aide extérieure	<p>La feuille de route du financement de la lutte contre le changement climatique a été publiée.</p> <p>La Commission a diffusé des lignes directrices pour l'établissement de rapports et proposé une méthode pour déterminer le principe d'additionnalité. Les crédits d'engagement sont affichés.</p> <p>Une évaluation indépendante de l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique est accessible au public.</p> <p>Le plan d'action relatif à la diplomatie en matière de climat a été adopté en 2015.</p> <p>Des groupes de travail composés d'experts ont été créés et se réunissent régulièrement.</p>	<p>Aucune indication ne permet de savoir si l'objectif de 20 % sera atteint en ce qui concerne les dépenses de l'UE pour l'aide au développement dans la lutte contre le changement climatique.</p> <p>La raison pour laquelle la plupart des États membres n'ont pas opté pour le cofinancement de l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique n'a été que brièvement analysée dans le cadre d'une évaluation indépendante.</p>
8	RS n° 14/2013	L'aide financière directe de l'UE à l'Autorité palestinienne	<p>Établissement des liens entre le plan d'action de l'UE et de l'Autorité palestinienne et l'aide de l'Union à la Palestine.</p> <p>L'aide de l'UE est programmée sur une base pluriannuelle.</p> <p>Le cadre axé sur les résultats comporte des indicateurs spécifiques et datés.</p> <p>Des appels à la concurrence ont été lancés.</p> <p>Il a été décidé d'interrompre le financement des salaires et pensions des fonctionnaires de Gaza.</p> <p>Des questions spécifiques en lien avec l'aide de l'UE ont été soulevées lors de réunions techniques avec les autorités israéliennes.</p>	<p>La conditionnalité n'a pas été systématiquement appliquée.</p> <p>Aucune documentation sur la mise en œuvre de la décision relative aux salaires et aux pensions n'a encore été reçue.</p> <p>La Commission et le SEAE n'ont pas élaboré de plan d'action détaillé des étapes à entreprendre par Israël pour renforcer l'efficacité de l'aide de l'UE à la Palestine. Ils n'ont pas non plus exploité l'effet de levier potentiel offert par le cadre de coopération élargie entre l'UE et Israël.</p>

N°	RS	Titre du rapport	Améliorations	Faiblesses
9	RS n° 13/2013	Aide au développement de l'Union européenne en faveur de l'Asie centrale	<p>Les valeurs de l'UE sont promues au travers d'une approche plus pragmatique et plus souple.</p> <p>Le nombre de secteurs a été réduit.</p> <p>Les ressources humaines nécessaires (exprimées en hommes-années) sont estimées.</p> <p>Les conditions de l'appui budgétaire sont appliquées. La gestion des finances publiques fait l'objet d'un suivi et des mesures de lutte contre la corruption sont mises en œuvre.</p> <p>De nouveaux programmes ont été élaborés.</p> <p>Les indicateurs de performance clés font l'objet de rapports et d'un suivi.</p>	<p>Les frais administratifs (ressources humaines, équipement, etc.) au niveau tant régional que national ne font l'objet d'aucun rapport. Il n'existe aucun rapport ni sur la comparaison entre dépenses projetées et dépenses réelles, ni sur les objectifs réalisés au niveau régional.</p>
10	RS n° 9/2013	L'aide de l'UE à la gouvernance en République démocratique du Congo	<p>L'amélioration de la programmation concerne également le développement rural et celui des infrastructures.</p> <p>Des acteurs locaux ont participé à l'élaboration du programme environnemental et leurs besoins ont été pris en considération.</p> <p>Un dialogue politique a eu lieu.</p> <p>L'UE a insisté à plusieurs reprises sur l'importance d'organiser des élections, comme l'exige la constitution.</p> <p>Améliorations dans la transparence de la gestion des ressources naturelles.</p> <p>Les progrès réalisés en matière de gouvernance, de transparence et d'obligation de rendre compte ont eu un effet positif dans la lutte contre la fraude et la corruption.</p> <p>La Commission cerne les principaux risques et propose des mesures d'atténuation.</p> <p>Le nombre de secteurs visés par l'aide de l'UE est inférieur à celui de la période précédente.</p> <p>Les indicateurs sont généralement datés et plus réalistes.</p> <p>Les ajustements des programmes sont documentés.</p> <p>Les dirigeants ont tenu des réunions et publié des déclarations communes.</p>	<p>La Commission n'octroie pas d'aide pour appuyer le processus électoral.</p> <p>Le dialogue politique sur les élections présidentielles et législatives reste inefficace.</p> <p>Aucune aide n'est définie dans le programme indicatif national pour mettre en place le processus d'audit externe et les institutions nationales de surveillance.</p> <p>Absence d'indicateurs de corruption bien définis. L'application des lois anticorruption ne figure pas dans le programme.</p> <p>De nombreux groupes thématiques importants sont inactifs et manquent en général d'informations sur leurs missions, objectifs, stratégies, budgets et responsabilités ainsi que sur la coordination entre les membres.</p>

N°	RS	Titre du rapport	Améliorations	Faiblesses
11	RS n° 4/2013	La coopération de l'UE avec l'Égypte dans le domaine de la gouvernance	<p>Un nombre limité de droits de l'homme et de priorités pour la démocratie ont été définis. Le dialogue les concernant est relancé.</p> <p>Augmentation du financement de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et l'organisation de la société civile.</p> <p>La coordination et une distribution correcte des fonds entre les différents instruments sont assurées.</p> <p>Une feuille de route permet de baliser l'aide en faveur de l'organisation de la société civile; le règlement financier permet d'accélérer la procédure.</p> <p>La gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption sont mises en évidence lors des réunions.</p> <p>Le principe de conditionnalité a été appliqué: la Commission a suspendu les opérations d'appui budgétaire en Égypte.</p>	
12	RS n° 12/2012	La Commission et Eurostat ont-ils amélioré le processus de production de statistiques européennes de manière à en renforcer la crédibilité et la fiabilité?	<p>Le système de la statistique européenne a été renforcé.</p> <p>Le cadre réglementaire a été modifié et reconnu l'importance du code de bonnes pratiques.</p> <p>Le conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique a pris part aux examens par les pairs, dont les rapports sont à présent rendus publics.</p> <p>Des lignes directrices et des procédures sont établies pour le programme statistique de l'UE. Les priorités sont revues.</p> <p>Des progrès dans la mise en œuvre des projets de modernisation sont régulièrement signalés.</p> <p>Les frais de personnel ont été analysés afin d'accroître l'efficacité.</p> <p>Des lignes directrices en matière de marchés publics favorisent la concurrence.</p>	<p>Il est nécessaire de disposer de procédures transparentes et objectives pour le recrutement et le licenciement des responsables des instituts de statistique.</p> <p>Des obstacles persistent au niveau de l'accès aux données et empêchent leur utilisation efficace.</p> <p>La coordination des statistiques et les ressources sont des points problématiques.</p> <p>Il n'existe pas de fonction de surveillance pour superviser les vérifications et les inspections.</p>

N°	RS	Titre du rapport	Améliorations	Faiblesses
13	RS n° 2/2013	La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficiente du septième programme-cadre de recherche?	Le programme Horizon 2020 a introduit davantage de flexibilité dans les rapports relatifs aux frais. Rationalisation des exigences posées aux candidats. Cohérence accrue dans la gestion du septième programme-cadre via le centre d'appui commun. Flux informatiques, indicateurs et service commun d'audit intégrés. Le cadre des initiatives technologiques conjointes est plus flexible.	L'EIT n'est pas couvert par le centre d'appui commun, et ses règles ne sont pas harmonisées de manière cohérente avec le cadre Horizon 2020, ce qui se traduit par une certaine inefficience pour les bénéficiaires. La Commission n'a pas pris de mesures efficaces pour garantir le caractère «additionnel» du dispositif qui a remplacé le mécanisme de financement avec partage des risques. Ce constat a été confirmé en novembre 2016 par une évaluation indépendante dont les auteurs ont exprimé des préoccupations quant à l'absence de caractère additionnel pour 28 % des projets et recommandé de définir des critères de sélection clairs afin de garantir l'additionnalité.

## Réponses de la Commission

## RS n° 12/2012:

*Un cadre juridique approprié et les garanties nécessaires existent pour veiller à ce que les procédures de nomination et de licenciement du directeur général d'Eurostat soient transparentes, garantissant ainsi le plein respect du principe d'indépendance prévu par le règlement (CE) n° 223/2009 à cet égard.*

*La transparence a été confirmée par la récente procédure destinée à pourvoir le poste de directeur général d'Eurostat, qui était ouverte aux candidats extérieurs. En outre, l'indépendance des rapports établis par le conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique sur la mise en œuvre du code de bonnes pratiques par la Commission (Eurostat) est mieux assurée si le comité ne participe pas directement à la nomination du directeur général d'Eurostat. Enfin, les relations interinstitutionnelles entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont bien établies, notamment pour ce qui est de la procédure législative mais aussi en rendant la Commission dans son ensemble responsable devant le Parlement. Le dialogue statistique annuel prévu par le règlement (CE) n° 223/2009 vise à garantir que, de manière appropriée, le Parlement est associé et informé en matière statistique, notamment en prévoyant que le nouveau directeur général d'Eurostat se présente devant la commission compétente du Parlement immédiatement après sa nomination.*

## ANNEXE 3.3

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT CONCERNANT LES QUESTIONS DE PERFORMANCE

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre à pratique- ment tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
2013	La Cour recommande à la Commission:							
	<b>Recommandation n° 1:</b> de rationaliser son cadre d'établissement de rapports sur la performance lors de la prochaine révision du règlement financier;			X				
	<b>Recommandation n° 2:</b> de veiller à ce que le rapport d'évaluation présente sous forme synthétique toutes les informations disponibles sur les avancées réalisées dans la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, afin d'offrir au lecteur une vue d'ensemble claire des résultats obtenus;			X				
	<b>Recommandation n° 3:</b> de développer encore son système de gestion et de communication d'informations sur la performance afin de pouvoir assumer, dans les déclarations d'assurance établies chaque année par ses directeurs généraux, sa responsabilité en matière de bonne gestion financière et de contribution du budget de l'UE aux résultats des politiques.				X			

## CHAPITRE 4

**Recettes**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	4.1-4.6
Brève description des recettes	4.2-4.5
Étendue et approche de l'audit	4.6
Régularité des opérations	4.7
Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments des systèmes de contrôle interne	4.8-4.20
Vue d'ensemble des réserves RNB et TVA, ainsi que des points ouverts concernant les RPT	4.9
Impact de la mondialisation sur les comptes nationaux en vertu du SEC 2010	4.10-4.13
Gestion des RPT	4.14-4.18
Calcul, par la Commission, des contributions de l'EEE/AELE et de celles des États membres à la suite de l'entrée en vigueur de la décision RP de 2014	4.19
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	4.20
Conclusion et recommandations	4.21-4.23
Conclusion	4.21
Recommandations	4.22-4.23
Annexe 4.1 — Résultats des tests sur les opérations pour les recettes	
Annexe 4.2 — Nombre de réserves RNB et de réserves TVA en suspens, ainsi que de points ouverts concernant les RPT au 31.12.2016, par État membre	
Annexe 4.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les recettes	

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

4.1. Le présent chapitre est consacré à nos constatations concernant les recettes, qui sont constituées de *ressources propres* et d'autres recettes. L'**encadré 4.1** montre la répartition des recettes en 2016.

Encadré 4.1 — Recettes — Répartition en 2016		
(milliards d'euros)		
<b>Ressource propre fondée sur le revenu national brut</b> 66 % 95,6	<b>Ressources propres traditionnelles</b> 14 % 20,1	<b>Ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée</b> 11 % 15,9
	<b>Autres recettes</b> 9 % 13,1	
<b>Montant total des recettes pour 2016 <sup>(1)</sup></b>		
		<b>144,7</b>
<p><sup>(1)</sup> Ce montant représente les recettes budgétaires de l'UE. Les montants du compte de résultat sont présentés différemment, sur la base du système de comptabilité d'exercice. De ce fait, le montant des recettes de l'UE s'élève à 146,2 milliards d'euros dans le compte de résultat.</p> <p>Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.</p>		

## Brève description des recettes

4.2. La majeure partie des recettes (91 %) provient des trois catégories de ressources propres:

- **La ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB)** représente 66 % des recettes de l'UE, et équilibre le budget de l'Union après calcul du montant des recettes provenant de toutes les autres sources. La contribution de chaque État membre est proportionnelle à son RNB <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Le calcul se fonde au départ sur les prévisions relatives au RNB. Les écarts entre les données RNB prévisionnelles et définitives font l'objet d'ajustements au cours des années suivantes et affectent la répartition des ressources propres entre les États membres plutôt que le montant total perçu.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- Les **ressources propres traditionnelles (RPT)** représentent 14 % des recettes de l'UE. Elles sont constituées des droits de douane à l'importation (20,0 milliards d'euros) et des taxes à la production de sucre (0,1 milliard d'euros), dont les États membres assurent la perception. Ceux-ci versent 80 % du montant total au budget l'UE et retiennent les 20 % restants à titre de frais de perception.
- La **ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** représente 11 % des recettes de l'UE. Les contributions au titre de cette ressource propre sont calculées sur la base de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA des États membres.

4.3. Les recettes comprennent également des montants perçus par ailleurs. Il s'agit principalement de contributions et de remboursements découlant d'accords et de programmes de l'Union (5,9 milliards d'euros, soit 4 % des recettes de l'UE), ainsi que d'amendes et de pénalités (3,1 milliards d'euros, soit 2 % des recettes de l'UE).

4.4. Le 1<sup>er</sup> octobre 2016, une nouvelle décision relative au système des ressources propres de l'UE (ci-après la «décision RP de 2014») <sup>(2)</sup> est entrée en vigueur. Celle-ci s'appliquant avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Commission a recalculé a posteriori les contributions des États membres pour 2014 et 2015. Elle a également ajusté les prévisions concernant leurs contributions pour 2016 <sup>(3)</sup>.

4.5. L'**encadré 4.2** indique comment le nouveau calcul effectué en application de la décision RP de 2014 a affecté le montant cumulé des recettes perçues au titre des ressources propres en 2014 et en 2015. L'**encadré 4.3** montre l'incidence de ce nouveau calcul sur le montant cumulé des contributions des différents États membres pour 2014 et 2015. Le montant total des recettes de l'UE ne s'en est pas trouvé modifié.

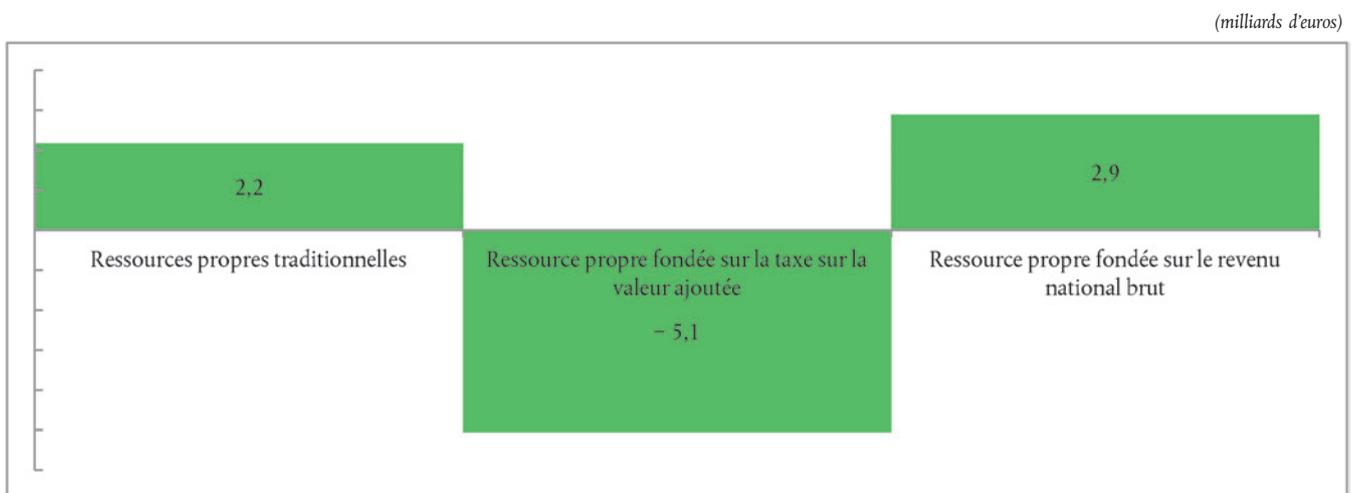
---

<sup>(2)</sup> Décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (JO L 168 du 7.6.2014, p. 105).

<sup>(3)</sup> Les contributions des États membres ont été recalculées compte tenu des éléments suivants:

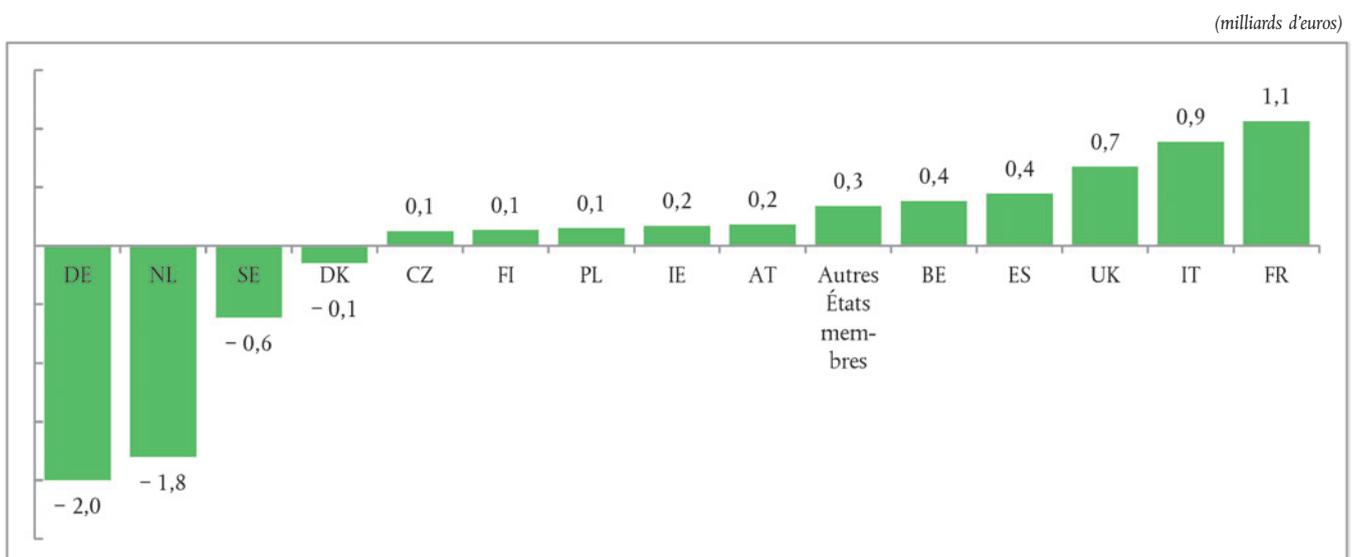
- l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède bénéficient d'un taux d'appel réduit pour la TVA, à savoir 0,15 %, tandis que le taux d'appel pour les autres États membres est maintenu à 0,3 %;
- des réductions forfaitaires des versements au titre des ressources propres RNB ont été accordées à l'Autriche, au Danemark, aux Pays-Bas et à la Suède;
- le taux de retenue sur les RPT perçues est passé à 20 % (contre 25 % précédemment);
- aux fins des ressources propres, le calcul des données RNB est effectué conformément au SEC 2010 (le SEC 95 s'appliquait auparavant). Voir note de bas de page 10.

Encadré 4.2 — Impact de la nouvelle décision relative au système des ressources propres sur le montant perçu au titre des différents types de ressources propres en 2014 et en 2015



Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

Encadré 4.3 — Impact de la nouvelle décision relative au système des ressources propres sur les contributions des États membres en 2014 et en 2015



Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Étendue et approche de l'audit**

4.6. En ce qui concerne la rubrique Recettes pour l'exercice 2016, nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe I.1**:

- a) un échantillon de 55 ordres de recouvrement de la Commission <sup>(4)</sup> conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes;
- b) si les informations sur la *régularité* des recettes présentées dans les *rapports annuels d'activité* de la direction générale du budget de la Commission (DG Budget) et d'Eurostat concordaient globalement avec nos résultats;
- c) les systèmes que la Commission utilise:
  - i) pour veiller à ce que les données RNB et TVA des États membres constituent une bonne base pour le calcul des contributions aux ressources propres, ainsi que ceux sur lesquels elle s'appuie pour calculer et percevoir ces contributions <sup>(5)</sup>;
  - ii) pour gérer les RPT, notamment les procédures de suivi des audits des droits de douane effectués par les États membres après l'importation des marchandises dans l'UE (audits après dédouanement);
  - iii) pour gérer les amendes et les pénalités;
  - iv) pour calculer les contributions des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) en vertu de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) <sup>(6)</sup>, les mécanismes de correction, ainsi que l'impact de l'entrée en vigueur de la décision RP de 2014 sur les contributions des États membres en 2014 et en 2015;
- d) les systèmes de comptabilisation des RPT <sup>(7)</sup>, y compris les audits après dédouanement, dans trois États membres sélectionnés (la Belgique, la Bulgarie et la Suède) <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Un ordre de recouvrement est un document dans lequel la Commission enregistre les montants qui lui sont dus.

<sup>(5)</sup> Nous avons fondé notre audit sur les données RNB convenues et sur l'assiette harmonisée de la TVA établie par les États membres. Nous n'avons pas testé directement les statistiques et les données fournies par la Commission et par les États membres.

<sup>(6)</sup> L'Islande, le Liechtenstein et la Norvège contribuent au budget de l'UE en vertu de l'accord sur l'EEE. La Suisse contribue également au budget de l'UE dans le cadre de différents accords.

<sup>(7)</sup> Notre audit est fondé sur des données figurant dans les systèmes de comptabilisation des RPT des États membres visités. Nous n'avons pas été en mesure de contrôler les importations qui n'ont pas été déclarées ou qui ont échappé à la surveillance des douanes.

<sup>(8)</sup> Ces trois États membres ont été sélectionnés dans le cadre d'une approche par rotation et compte tenu de l'importance de leur contribution.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS**

4.7. L'*annexe 4.1* présente une synthèse des résultats des tests sur les *opérations*. Aucune des 55 opérations contrôlées n'était affectée par des *erreurs*.

**EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ ET D'AUTRES ÉLÉMENTS DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE**

4.8. Comme nous l'avons indiqué au point 4.6, nous avons sélectionné et examiné un certain nombre de systèmes. Les commentaires ci-après n'ont aucune incidence sur notre opinion globale concernant les recettes de l'UE (voir chapitre 1), mais ils mettent en évidence plusieurs domaines dans lesquels le calcul et la perception des recettes pourraient encore être améliorés.

**Vue d'ensemble des réserves RNB et TVA, ainsi que des points ouverts concernant les RPT**

4.9. Lorsque la Commission décèle des cas de possible non-respect des règlements relatifs aux ressources propres<sup>(9)</sup>, elle signale les données correspondantes comme ouvertes et susceptibles d'être modifiées. Pour les cas concernant le RNB ou la TVA, l'on parle de «réserve»; pour ceux concernant les RPT, de «point ouvert». Fin 2016, deux réserves RNB étaient en suspens. Le nombre de réserves TVA et de points ouverts concernant les RPT était similaire à celui des années précédentes. Le nombre de réserves RNB et TVA en suspens, ainsi que de points ouverts concernant les RPT pour chaque État membre est indiqué à l'*annexe 4.2*. L'impact de ces réserves et de ces points ouverts, qui n'a pas encore été déterminé, pourrait entraîner une modification des contributions des États membres.

---

<sup>(9)</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39) et règlement (UE, Euratom) n° 608/2014 du Conseil du 26 mai 2014 portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne (JO L 168 du 7.6.2014, p. 29).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Impact de la mondialisation sur les comptes nationaux en vertu du SEC 2010**

4.10. La décision RP de 2014 dispose que, lors de l'établissement du RNB pour le calcul des ressources propres, il convient d'utiliser le cadre comptable SEC 2010 <sup>(10)</sup> plutôt que le SEC 95 <sup>(11)</sup>. Une différence importante entre les deux cadres concerne le traitement des dépenses relatives à la recherche et au développement (R&D). Dans le cadre du dispositif du SEC 95, la recherche et le développement étaient considérés comme une dépense courante, alors qu'en vertu du cadre SEC 2010, ils sont considérés comme un investissement <sup>(12)</sup>. Les sociétés multinationales peuvent aisément transférer les actifs de R&D d'un pays à un autre pour des raisons économiques ou fiscales.

4.11. Nous avons comparé les prévisions aux données RNB provisoires pour tous les États membres. Les écarts étaient généralement peu importants. Toutefois, les données RNB communiquées par l'Irlande ont considérablement augmenté en 2015, cela parce que des entreprises multinationales y ont transféré des actifs de R&D (voir **encadré 4.4**).

---

<sup>(10)</sup> Le SEC (système européen des comptes nationaux et régionaux) 2010 est le nouveau cadre comptable de l'Union européenne compatible au niveau international. Il permet de fournir une description systématique et détaillée d'une économie. Voir règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (JO L 174 du 26.6.2013, p. 1).

<sup>(11)</sup> Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (JO L 310 du 30.11.1996, p. 1).

<sup>(12)</sup> La modification de la réglementation relative aux comptes nationaux (découlant du passage du SEC 95 au SEC 2010) en ce qui concerne le traitement de la R&D a entraîné une augmentation du RNB des États membres. Selon une estimation récente de la Commission, l'augmentation du RNB déclaré résultant de cette modification était de 2,0 % en moyenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Encadré 4.4 — Transferts d'actifs de R&D: impact sur les comptes nationaux irlandais**

En septembre 2016, l'Irlande a informé la Commission que son RNB avait augmenté de 23,9 % (soit + 39,4 milliards d'euros) en 2015. Cela était dû au fait qu'un petit nombre de sociétés multinationales avaient transféré d'importantes immobilisations incorporelles en Irlande. Il s'agissait principalement de dépenses de R&D immobilisées, inscrites au bilan comme droits de propriété intellectuelle. Les spécificités de ces droits de propriété intellectuelle servent de fondements à la production en sous-traitance dans différents pays du monde.

En outre, en cas de transfert d'actifs de R&D, l'établissement du RNB est compliqué par les facteurs suivants:

- l'application des critères de résidence. En vertu du SEC 2010, la production liée à ce type d'actifs est enregistrée dans le pays où ceux-ci sont effectivement contrôlés;
- l'évaluation de ces actifs. En Irlande, ces informations ont été recoupées avec les états financiers des sociétés.

4.12. La Commission a réagi rapidement à l'augmentation des données RNB présentées par l'Irlande et vérifié le caractère raisonnable de la méthodologie utilisée pour l'établissement des comptes nationaux de ce pays. Elle a également invité les États membres à remplir un questionnaire sur la R&D et sur d'autres questions relatives aux activités multinationales. Il est ressorti des réponses des États membres que ceux-ci ne disposaient pas d'informations suffisantes à cet égard. De ce fait, la Commission ne détenait que peu d'informations sur la façon dont ces questions avaient été traitées lors de l'établissement du RNB.

4.13. Elle devra par conséquent effectuer des travaux supplémentaires pour déterminer les effets potentiels des activités multinationales sur les comptes nationaux, tant pour ce qui est de la méthodologie que du processus de vérification. Dans la mesure où les données RNB qui seront utilisées aux fins du calcul des ressources propres pour l'après-2010 ne sont toujours pas définitives<sup>(13)</sup>, les contributions des États membres peuvent encore faire l'objet d'ajustements.

**4.12. Réponse commune aux points 4.11, 4.12 et 4.13.**

*Cette question, qui bénéficie d'un degré de priorité élevé, est actuellement traitée dans le cadre de l'actuel cycle de vérification.*

*La Commission est en train d'enquêter sur plusieurs autres exemples de ce phénomène. Il a été institué une task-force à haut niveau composée de représentants des États membres, dont l'une des premières missions a été de mettre en place une procédure d'«alerte rapide». Il sera attendu des instituts nationaux de statistique qu'ils informent Eurostat dès qu'un cas de restructuration important sera porté à leur connaissance au niveau national et, pour chaque cas, il sera créé une task-force ad hoc représentant les États membres concernés pour convenir des aspects relatifs à la méthodologie et à l'établissement des données.*

*Le succès de cette initiative dépend des niveaux de coopération entre les entreprises multinationales elles-mêmes et les instituts nationaux de statistique, d'une part, et de la coopération, notamment l'échange d'informations, entre les instituts nationaux de statistique des différents États membres, d'autre part.*

<sup>(13)</sup> Ces données sont susceptibles d'être révisées pendant quatre ans, après quoi elles sont frappées de prescription, à moins que la Commission n'émette des réserves.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Gestion des RPT**

4.14. Chaque État membre transmet à la Commission un relevé mensuel des droits de douane et des cotisations «sucre» qu'il a perçus (le relevé de comptabilité «A») ainsi qu'un relevé trimestriel (dit de comptabilité «B») des droits constatés qui ne figurent pas dans le relevé de comptabilité «A».

4.15. Nous avons examiné la perception des RPT en Belgique, en Bulgarie et en Suède. Nous avons centré notre analyse sur l'établissement du relevé de comptabilité «A», sur les procédures de perception des montants inscrits dans la comptabilité «B», et sur les audits après dédouanement (voir point 4.6). Nous n'avons mis au jour aucune faiblesse significative en ce qui concerne l'établissement du relevé de comptabilité «A», mais nous avons constaté des insuffisances récurrentes dans la gestion de la comptabilité «B»<sup>(14)</sup>.

4.16. Les marchandises peuvent être soumises à des vérifications après qu'elles ont été dédouanées et mises en libre pratique dans l'UE (plutôt qu'au moment de leur importation). Les audits après dédouanement relèvent de cette procédure, appelée «contrôle après dédouanement».

4.17. À l'instar des années précédentes<sup>(15)</sup>, nous avons mis au jour des insuffisances qui affectent l'identification et la sélection, par les États membres, des importateurs qui doivent faire l'objet d'un audit après dédouanement, ainsi que la manière dont ces audits sont réalisés. La Suède et la Bulgarie avaient fixé le cadre de leurs contrôles après dédouanement suivant le guide de l'audit douanier de la Commission. Cependant, en Belgique, la sélection des contrôles après dédouanement était fondée sur les caractéristiques des différentes opérations, et pas sur le profil de risque des sociétés; nous avons également constaté qu'en général, aucun audit après dédouanement n'était effectué.

**4.15.** *Si les autorités douanières nationales doivent gérer leur comptabilité B avec diligence, il est évident qu'une comptabilité de ce type, c'est-à-dire un registre des cas problématiques, comportera toujours un risque d'insuffisances. C'est pourquoi chaque contrôle effectué par la Commission comprend un examen de la comptabilité B auprès du ou des bureaux de douane visités. La Commission continuera à assurer le suivi des insuffisances détectées par la Cour avec les États membres concernés.*

**4.17.** *Dans le cadre de ses contrôles en matière de ressources propres traditionnelles, la Commission recommande toujours aux États membres de suivre son guide de l'audit douanier, notamment pour la préparation et la mise en œuvre de leurs contrôles après dédouanement. Elle continuera à encourager les États membres à procéder de la sorte. L'absence d'audits après dédouanement en Belgique fait l'objet d'un suivi avec les autorités nationales.*

*La Commission continue à œuvrer avec les États membres à l'amélioration du cadre commun de gestion des risques pour les contrôles douaniers en ce qui concerne les risques financiers, conformément à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière. Des groupes de projet ont été créés pour élaborer des critères et des normes communs de l'UE en matière de risques financiers et pour étudier la possibilité de définir des orientations plus approfondies sur les audits après dédouanement portant sur des questions soulevées par la Cour. Voir aussi la réponse au point 4.18.*

<sup>(14)</sup> Voir le rapport annuel 2015, point 4.18, le rapport annuel 2014, point 4.22, le rapport annuel 2013, point 2.16, et le rapport annuel 2012, points 2.32 et 2.33.

<sup>(15)</sup> Voir le rapport annuel 2015, points 4.15 et 4.16, le rapport annuel 2014, point 4.19, le rapport annuel 2013, point 2.14, et le rapport annuel 2012, point 2.31.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

4.18. En juillet 2016<sup>(16)</sup>, la Commission a constaté que six États membres<sup>(17)</sup> soit ne réalisaient pas d'audits après dédouanement, soit ne fournissaient aucune information à leur sujet<sup>(18)</sup>. Ces États membres représentaient 20 % environ du montant total des droits de douane perçus dans l'UE.

### **Calcul, par la Commission, des contributions de l'EEE/AELE et de celles des États membres à la suite de l'entrée en vigueur de la décision RP de 2014**

4.19. Nous n'avons relevé aucun problème important en ce qui concerne le nouveau calcul des contributions des États membres à la suite de l'entrée en vigueur de la décision RP de 2014. Toutefois, nous avons relevé des erreurs mineures dans le calcul de la contribution de l'EEE/AELE pour 2016. Ces erreurs sont similaires à celles constatées l'année dernière<sup>(19)</sup>.

### **Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance**

4.20. Les informations fournies dans les rapports annuels d'activité 2016 publiés par la DG Budget et Eurostat corroborent nos constatations et nos conclusions. Nous observons que la DG Budget a émis une réserve au sujet des RPT non perçues par le Royaume-Uni. Celle-ci résulte d'une enquête de l'OLAF sur l'évaluation des importations de textiles et de chaussures en provenance de Chine, lequel a publié son rapport final et ses recommandations en mars 2017. Le montant des RPT sur lequel porte la réserve doit encore être confirmé sur la base d'informations que le Royaume-Uni est appelé à fournir.

<sup>(16)</sup> Lors de la réunion du CCRP, qui s'est tenue le 7 juillet 2016, la Commission a présenté des informations sur les rapports des États membres pour l'année 2015 en vertu de l'article 17, paragraphe 5, du règlement sur les ressources propres [règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1)].

<sup>(17)</sup> Belgique, Estonie, Italie, Portugal, Roumanie et Slovénie.

<sup>(18)</sup> Dans de précédents rapports, nous avons recommandé (voir recommandations n°s 3 et 4 du rapport annuel 2013, ainsi que recommandation n° 3 du rapport annuel 2014) à la Commission d'améliorer les orientations actuelles concernant les contrôles après dédouanement et d'encourager les États membres à les mettre en œuvre. Celle-ci a réalisé des progrès dans ce domaine, mais nos recommandations n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre.

<sup>(19)</sup> Voir rapport annuel 2015, point 4.20.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**4.18.** *La Commission apporte régulièrement des éclaircissements méthodologiques à tous les États membres, en insistant sur l'établissement de rapports précis et fiables et, le cas échéant, en les invitant à transmettre les informations manquantes et/ou à clarifier les informations fournies. La Commission va continuer à évaluer les rapports des États membres relevant de l'article 6 du règlement (UE, Euratom) n° 608/2014 du Conseil tout en les sensibilisant à la nécessité de réaliser des contrôles adéquats, notamment des audits après dédouanement.*

*La Commission va aborder avec les États membres les nouveaux éléments figurant aux points 4.17 et 4.18 dans le cadre des travaux en cours mentionnés au point 4.17*

**4.19.** *Un système d'examen interne concernant le calcul de l'exécution pour l'EEE/AELE a été mis en place en avril 2017 pour éviter des erreurs dans les prochains appels de fonds.*

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

### Conclusion

4.21. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les recettes ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur. Nous estimons que les systèmes liés aux recettes que nous avons examinés ont été généralement efficaces. Les principaux contrôles internes des RPT que nous avons évalués dans certains États membres se sont avérés partiellement efficaces.

### Recommandations

4.22. L'*annexe 4.3* présente les résultats de notre examen de suivi des cinq recommandations formulées dans notre rapport annuel 2013<sup>(20)</sup>. La Commission a mis en œuvre deux recommandations intégralement, tandis que trois l'ont été à pratiquement tous égards.

4.23. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2016, nous recommandons à la Commission:

- **Recommandation n° 1:** d'analyser, en coopération avec les États membres, tous les effets potentiels des activités multinationales sur l'estimation du RNB, et de leur fournir des orientations sur la manière de prendre en compte ces activités lors de l'établissement des comptes nationaux.
- **Recommandation n° 2:** de confirmer, au cours du cycle actuel de vérification du RNB, que les actifs de R&D ont été correctement inscrits dans les comptes nationaux des États membres, en accordant une attention particulière à leur valorisation et aux critères de résidence lorsque des activités multinationales ont été délocalisées.

*La Commission accepte la recommandation. Des travaux sont déjà en cours pour encourager les États membres à accroître le degré de priorité de ces aspects et, en particulier, pour déterminer le profil des grandes entreprises multinationales. La Commission fournira des orientations et, si besoin est, des réserves seront émises. Voir aussi la réponse commune aux points 4.11, 4.12 et 4.13.*

*La Commission accepte la recommandation. Les activités de R&D font l'objet d'une grande attention dans l'actuel cycle de vérification. La mise en œuvre des règles du SEC 2010 en la matière est vérifiée minutieusement pour tous les États membres, y compris sous l'angle des effets de la mondialisation.*

<sup>(20)</sup> Nous avons choisi notre rapport 2013 pour le suivi de cette année dans la mesure où, en principe, la Commission a disposé de suffisamment de temps pour mettre en œuvre nos recommandations.

## ANNEXE 4.1

## RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LES RECETTES

	2016	2015
<b>TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON</b>		
Nombre total d'opérations	55	55
<b>ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES</b>		
Niveau d'erreur estimatif	0,0 %	0,0 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	0,0 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	0,0 %	

## ANNEXE 4.2

NOMBRE DE RÉSERVES RNB ET TVA EN SUSPENS, AINSI QUE DE POINTS OUVERTS CONCERNANT LES RPT  
AU 31.12.2016, PAR ÉTAT MEMBRE

État membre	Réserves RNB (situation au 31.12.2016)	Réserves TVA (situation au 31.12.2016)	Points ouverts concernant les RPT (situation au 31.12.2016)
Belgique	0	4	29
Bulgarie	0	2	4
République tchèque	0	0	6
Danemark	0	3	19
Allemagne	0	8	8
Estonie	0	1	2
Irlande	0	12	12
Grèce	2	8	26
Espagne	0	1	26
France	0	5	26
Croatie	0	1	0
Italie	0	4	18
Chypre	0	1	5
Lettonie	0	2	2
Lituanie	0	0	0
Luxembourg	0	10	1
Hongrie	0	1	8
Malte	0	0	2
Pays-Bas	0	5	46
Autriche	0	10	6
Pologne	0	4	8
Portugal	0	0	20
Roumanie	0	2	16
Slovénie	0	0	4
Slovaquie	0	0	2
Finlande	0	4	10
Suède	0	3	7
Royaume-Uni	0	4	22
<b>TOTAL au 31.12.2016</b>	<b>2</b>	<b>95</b>	<b>335</b>
TOTAL au 31.12.2015	55	85	325

Les réserves RNB spécifiques à des processus ne sont pas prises en considération dans ce tableau.

Source: Cour des comptes européenne.

## ANNEXE 4.3

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES RECETTES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2013	<b>Recommandation n° 1:</b> La Commission devrait encourager les États membres à apporter davantage d'éclaircissements sur les méthodologies qu'ils utilisent pour la compilation des données dans le domaine de l'économie non observée et promouvoir l'harmonisation entre États membres en la matière.	X						
	<b>Recommandation n° 2:</b> La Commission devrait mettre en place un plan d'action détaillé prévoyant des étapes claires pour résoudre les problèmes qui affectent l'établissement des comptes nationaux de la Grèce et en surveiller étroitement l'application.	X						
	<b>Recommandation n° 3:</b> La Commission devrait élaborer des normes minimales en matière d'analyse des risques pour les contrôles effectués après dédouanement, notamment en s'appuyant sur les informations contenues dans la base de données d'importations existante, afin de permettre aux États membres de mieux cibler les importateurs à risque.		X					
	<b>Recommandation n° 4:</b> La Commission devrait encourager les États membres à utiliser les orientations actuelles et assurer le suivi de la mise en œuvre des contrôles après dédouanement effectués par les États membres.		X					La Commission va continuer à évaluer les rapports des États membres relevant de l'article 6 du règlement (UE, Euratom) n° 608/2014 tout en les sensibilisant à la nécessité de réaliser des contrôles adéquats, notamment des audits après dédouanement. Dans le cadre de ses contrôles en matière de ressources propres traditionnelles, elle recommande toujours aux États membres de suivre son guide de l'audit douanier. Au cours de ses contrôles en 2017, la Commission demande aux États membres de confirmer qu'ils consultent le guide pour la préparation et la mise en œuvre de leurs contrôles après dédouanement. Cette recommandation renvoie à un processus s'inscrivant dans la durée, que la Commission continue de suivre.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Sans objet	
2013	<p><b>Recommandation n° 5:</b></p> <p>La Commission devrait encourager les États membres à utiliser correctement la comptabilité A et la comptabilité B et à faire en sorte qu'elles soient, de manière démontrable, exhaustives et correctes.</p>		X				<p>En vertu du cadre juridique en vigueur, la réalisation des contrôles relève de la compétence des États membres. Lors de ses contrôles, la Commission encourage les États membres à utiliser correctement la comptabilité A et la comptabilité B, et elle continuera à agir en ce sens. Elle continuera à examiner l'utilisation des comptabilités A et B lors de ses contrôles et invitera les États membres à faire en sorte que celles-ci soient exhaustives et correctes.</p>



## CHAPITRE 5

## «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	5.1-5.6
Brève description de la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	5.2-5.5
Étendue et approche de l'audit	5.6
Première partie — régularité des opérations	5.7-5.27
La principale source d'erreurs quantifiables est le remboursement de coûts inéligibles déclarés par des bénéficiaires	5.9-5.11
La plupart des erreurs non quantifiables concernaient des projets de recherche et d'innovation	5.12
Horizon 2020: la simplification se poursuit, mais des efforts supplémentaires restent nécessaires	5.13-5.19
Les rapports annuels d'activité corroboraient nos constatations et nos conclusions, mais nous avons observé que les méthodes de présentation des taux d'erreur et des montants à risque n'étaient pas uniformes	5.20-5.23
Service commun d'audit: de grands efforts d'amélioration des processus internes de planification, de suivi et d'établissement de rapports sont nécessaires en ce qui concerne Horizon 2020	5.24-5.27
Conclusion et recommandations	5.28-5.31
Conclusion	5.28-5.29
Recommandations	5.30-5.31
Deuxième partie — problèmes de performance dans les projets de recherche et d'innovation	5.32-5.35
La plupart des projets ont conduit aux réalisations et résultats escomptés	5.34-5.35
Annexe 5.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	
Annexe 5.2 — Aperçu des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % pour la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	
Annexe 5.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

5.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique du CFP «Compétitivité pour la croissance et l'emploi». L'**encadré 5.1** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2016.

Encadré 5.1 — Rubrique 1a du cadre financier pluriannuel — Compétitivité pour la croissance et l'emploi — Répartition en 2016

(milliards d'euros)

Recherche 59 % 10,9	Autres actions et programmes 13 % 2,5	Éducation, formation, jeunesse et sports 11 % 2,0
	Transports et énergie 11 % 1,9	Programmes spatiaux 6 % 1,2
Montant total des paiements de l'exercice		18,5
- avances <sup>(1)</sup>		12,2
+ avances apurées <sup>(1)</sup>		8,9
<b>Total de la population auditée</b>		<b>15,2</b>

<sup>(1)</sup> Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 10).

Source: *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Brève description de la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»**

5.2. Les objectifs des interventions menées dans le cadre de cette rubrique comprennent le renforcement de la recherche et de l'innovation, l'amélioration des systèmes éducatifs et la promotion de l'emploi, la mise en place d'un marché unique numérique, la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, la modernisation du secteur des transports et l'amélioration de l'environnement économique, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME).

5.3. La recherche et l'innovation représentent 59 % des dépenses, effectuées au titre du septième programme-cadre pour des actions de recherche et de développement technologique 2007-2013 (le «septième programme-cadre pour la recherche») et à celui du programme-cadre pour la recherche et l'innovation 2014-2020 «Horizon 2020» (ci-après «Horizon 2020»).

5.4. La majeure partie des dépenses consiste en des subventions octroyées à des bénéficiaires publics ou privés participant à des projets. La Commission verse des avances aux bénéficiaires au moment de la signature d'une convention de subvention ou d'une décision de financement, puis rembourse les coûts relevant du financement de l'UE déclarés par les bénéficiaires, en déduisant toute avance accordée.

5.5. Le principal risque affectant la régularité des opérations est que les bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles qui ne soient ni détectés ni corrigés avant que la Commission les rembourse. Ce risque est particulièrement élevé en ce qui concerne le septième programme-cadre pour la recherche, dont les règles d'éligibilité sont complexes et souvent mal comprises par les bénéficiaires (en particulier ceux à qui les règles ne sont pas familières, comme les PME, les nouveaux participants et les entités de pays tiers).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Étendue et approche de l'audit**

5.6. Pour l'exercice 2016, en ce qui concerne la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi», nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**:

- a) un échantillon de 150 opérations, comme l'indique le point 7 de l'**annexe 1.1**. L'échantillon a été conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Il était composé de 92 opérations relatives à la recherche et à l'innovation (79 opérations relevant du septième programme-cadre pour la recherche et 13 opérations relevant d'Horizon 2020) et de 58 opérations liées à d'autres programmes et activités;
- b) la question de savoir si les *rapports annuels d'activité* de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD), de la direction générale de l'éducation et de la culture (DG EAC) et de la direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE) apportaient des informations sur la régularité des dépenses qui concordent globalement avec nos résultats <sup>(1)</sup>;
- c) l'audit, réalisé en 2016 par le service d'audit interne de la Commission (IAS), des progrès accomplis par celle-ci dans la mise en œuvre de ses audits ex post des dépenses de recherche et d'innovation.

---

<sup>(1)</sup> Nous avons également procédé à un examen limité du calcul des taux d'erreur publiés dans les rapports annuels d'activité de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT), de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW), de l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA) et de l'Agence exécutive pour la recherche (REA).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

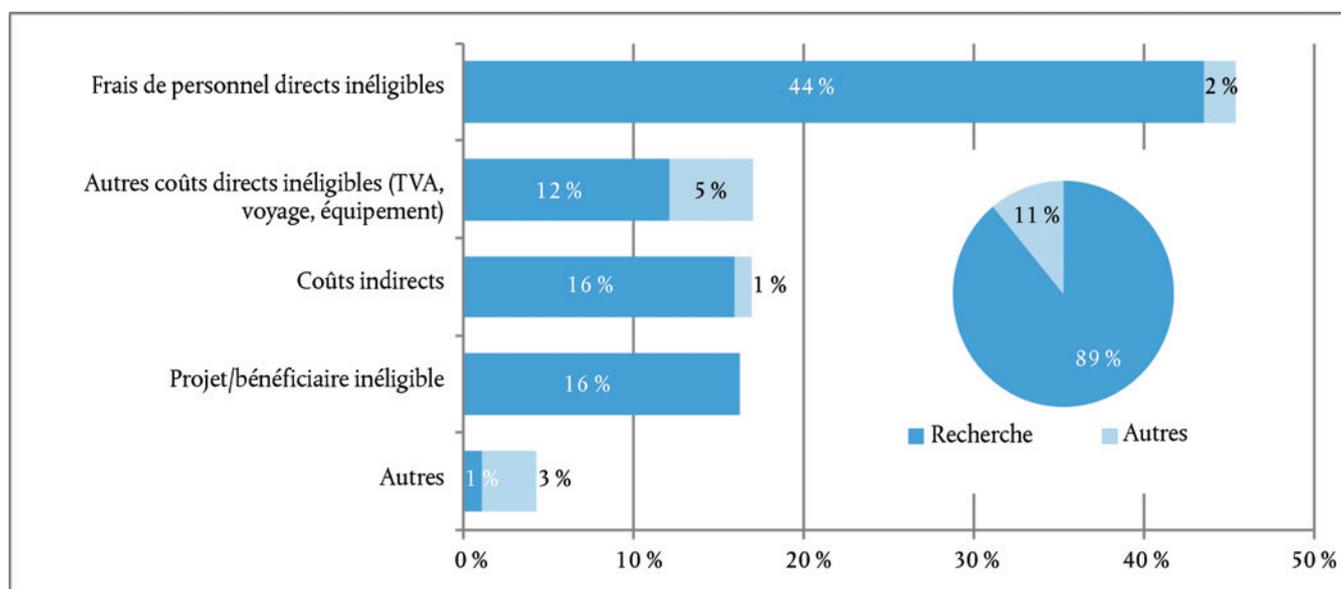
## PREMIÈRE PARTIE — RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

5.7. L'annexe 5.1 présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 150 opérations examinées, 74 (49 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 48 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 4,1 % <sup>(2)</sup>.

5.8. L'encadré 5.2 montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2016. Nous avons détecté des erreurs quantifiables en rapport avec des coûts inéligibles pour 37 des 92 opérations relatives à la recherche et à l'innovation comprises dans notre échantillon. Ces erreurs contribuent pour près de 90 % à notre niveau d'erreur estimatif pour la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» en 2016.

5.7. Le niveau d'erreur estimatif relevé par la Cour constitue l'un des indicateurs d'efficacité pour l'exécution des dépenses de l'UE. Or la Commission dispose d'une stratégie de contrôle pluriannuelle. Sur cette base, ses services estiment un taux d'erreur résiduel, qui tient compte des recouvrements, des corrections et des effets de l'ensemble de leurs contrôles et audits au cours de la période de mise en œuvre du programme.

Encadré 5.2 — La plupart des erreurs concernaient des projets de recherche et d'innovation



Source: Cour des comptes européenne.

<sup>(2)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 2,1 % et 6,1 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**La principale source d'erreurs quantifiables est le remboursement de coûts inéligibles déclarés par des bénéficiaires**

5.9. Six des erreurs quantifiées dépassaient 20 % de la valeur de l'opération correspondante (voir *annexe 5.2*). Ces six cas étaient tous liés à des frais de personnel inéligibles déclarés par les bénéficiaires pour des projets relevant du septième programme-cadre pour la recherche.

5.10. Dans l'échantillon concernant les autres programmes et activités, qui comportait 58 opérations, nous avons détecté des erreurs quantifiables pour huit opérations. Ces erreurs résultaient d'infractions aux règles d'éligibilité de la part des bénéficiaires, par exemple le calcul incorrect des frais de personnel et la déclaration de frais non attestés par des pièces justificatives ou réglés en dehors de la période couverte par la déclaration <sup>(3)</sup>.

5.11. Dans 19 cas où des erreurs quantifiables ont été commises par des bénéficiaires, la Commission ou les auditeurs indépendants <sup>(4)</sup> disposaient de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si la Commission ou les auditeurs indépendants avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 1,2 point de pourcentage <sup>(5)</sup>.

5.9. Réponse commune aux points 5.9 et 5.10.

*En matière de recherche et d'innovation, les frais de personnel représentent la majeure partie des coûts des projets. Afin de tenir compte de la diversité des structures de coûts dans le paysage européen de la recherche, la stratégie retenue est de rembourser ces catégories de coûts en fonction des coûts réels et non sur la base de coûts unitaires ou de taux forfaitaires. C'est pourquoi ces catégories sont exposées aux erreurs, comme il ressort de l'encadré 5.2. Horizon 2020 a été conçu pour faire face, dans la mesure du possible, à ces sources d'erreurs grâce à l'introduction d'un certain nombre de simplifications (voir point 5.12).*

5.11. *La Commission dispose d'un solide système de contrôles ex ante, fondé notamment sur des check-lists systématiques détaillées, des orientations écrites et une formation continue. Améliorer ce système sans imposer de charges administratives supplémentaires aux bénéficiaires, tout en veillant à l'exécution rapide des paiements en faveur des chercheurs, constitue un défi permanent. Les constatations de la Cour ont servi et serviront à apporter de nouvelles améliorations aux contrôles ex ante.*

*La certification des déclarations de dépenses par les auditeurs indépendants, qui concerne 15 des 19 cas mentionnés par la Cour, constitue un problème bien connu, qui a été abordé dans de précédents rapports. Aux fins du suivi des recommandations de la Cour, la Commission a organisé une série de réunions à l'intention des bénéficiaires et des auditeurs indépendants chargés de la certification pour les sensibiliser aux erreurs les plus courantes. En outre, un retour d'information a été fourni aux auditeurs chargés de la certification qui ont commis des erreurs, et un modèle, plus didactique, de certificats d'audit a été mis à disposition dans le cadre d'Horizon 2020. Pour la recherche, on estime que les certificats d'audit réduisent le taux d'erreur de 50 % par rapport aux déclarations non certifiées. Ainsi, même s'il faut reconnaître qu'ils ne permettent pas de détecter toutes les erreurs, ces certificats constituent un outil important pour réduire le taux d'erreur global.*

<sup>(3)</sup> Les erreurs, qui se situaient dans une fourchette de 1 % à 20 % de la valeur examinée, concernaient des projets en lien avec le programme relatif au réseau transeuropéen de transport (2 cas), le programme pour l'innovation et la compétitivité (2 cas), le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2 cas) et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (1 cas), ainsi que le paiement d'une subvention annuelle à l'Institut européen d'innovation et de technologie (1 cas).

<sup>(4)</sup> Dans certains cas, par exemple lorsque les déclarations de coûts concernent des projets relevant du septième programme-cadre pour la recherche qui bénéficient d'un financement de l'UE excédant 375 000 euros, des auditeurs indépendants doivent certifier que les coûts déclarés sont éligibles.

<sup>(5)</sup> Informations figurant dans les pièces justificatives et les bases de données ou résultant des contrôles croisés standards et des (autres) contrôles obligatoires.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**La plupart des erreurs non quantifiables concernaient des projets de recherche et d'innovation**

5.12. Parmi les 150 opérations de l'échantillon, nous avons également relevé 61 erreurs non quantifiables liées à des cas de non-respect des règles de financement <sup>(6)</sup>. Presque tous ces cas concernaient des projets de recherche et d'innovation, et la plupart d'entre eux étaient dus à des faiblesses affectant les systèmes d'enregistrement du temps de travail des bénéficiaires ou à des retards dans le versement de la contribution de l'UE par le coordonnateur du projet aux autres participants. Même si, dans certains cas, ils étaient compréhensibles, ces retards dans le transfert de la contribution de l'UE peuvent entraîner de graves conséquences financières pour les bénéficiaires, en particulier les PME <sup>(7)</sup>.

**Horizon 2020: la simplification se poursuit, mais des efforts supplémentaires restent nécessaires**

5.13. Nous avons précédemment observé que le programme Horizon 2020 a été doté de règles de financement plus simples que celles du septième programme-cadre pour la recherche, et que la Commission a fourni des efforts considérables pour réduire la complexité des formalités administratives <sup>(8)</sup>.

5.14. La simplification revêt de l'importance parce qu'elle permet d'alléger la charge administrative. En 2016, la Commission a proposé des mesures de simplification supplémentaires: une nouvelle définition de la rémunération additionnelle des chercheurs, la rationalisation du programme de travail d'Horizon 2020 pour la période 2018-2020, un soutien ciblé aux jeunes entreprises et aux innovateurs et un recours accru au financement forfaitaire pour les projets. Ces mesures constituent une amélioration par rapport aux programmes-cadres précédents.

5.15. Les mesures de simplification visent à réduire les risques d'incertitude juridique et de divergences dans le traitement des bénéficiaires, qui ont constitué un problème récurrent dans le contexte des anciens programmes-cadres. Nous voyons des possibilités de simplifier davantage le cadre juridique.

5.12. La Commission considère qu'il est préférable que le transfert de fonds entre les membres du consortium soit géré au sein du consortium.

Elle a rappelé aux coordonnateurs leur obligation de transférer les fonds rapidement et, en cas de détection d'un versement tardif ou de plainte à ce sujet, la pratique courante de la Commission est d'assurer, avec le coordonnateur du projet, le suivi des motifs du retard.

5.15. La simplification est un processus continu. La création du centre d'appui commun est une mesure essentielle qui vise à garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement des bénéficiaires.

<sup>(6)</sup> 25 opérations comportaient à la fois des erreurs quantifiables et des erreurs non quantifiables.

<sup>(7)</sup> Voir le rapport annuel 2012, point 8.18 et point 8.42 (recommandation n° 2), ainsi que le rapport annuel 2013, point 8.12.

<sup>(8)</sup> Voir le rapport annuel 2014, point 5.12.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

5.16. La Commission a publié une version révisée des règles de calcul des frais de personnel en juillet 2016, mais la principale source d'orientations, à savoir le modèle de convention de subvention annoté (*Annotated Model Grant Agreement*), n'a été actualisée qu'en novembre 2016. Les règles révisées comprennent une formule compliquée qui peut être utilisée pour calculer certains frais de personnel; cela s'avère une source de complexité accrue pour les bénéficiaires. Nous avons constaté que, en pratique, l'application — même correcte — de cette formule n'empêcherait toujours pas la déclaration, par les bénéficiaires, de coûts plus élevés que ceux réellement supportés.

5.17. Les règles ont également été simplifiées en ce qui concerne le recours aux consultants, qui a lui aussi constitué une source d'erreurs dans le contexte du septième programme-cadre pour la recherche<sup>(9)</sup>. Cependant, la révision des règles s'est traduite par une limitation de la flexibilité offerte aux bénéficiaires: dans le septième programme-cadre pour la recherche, la définition des consultants internes englobe aussi bien les personnes morales que les personnes physiques, alors que dans le cadre d'Horizon 2020, seules les personnes physiques peuvent être considérées comme des consultants internes.

5.18. Le modèle de convention de subvention annoté est désormais un document extrêmement détaillé de plus de 700 pages. Pour deux projets relevant du programme Horizon 2020, nous avons constaté que la Commission avait approuvé des conventions de subvention dans lesquelles certaines clauses obligatoires faisaient défaut ou étaient mal formulées, avec pour corollaire une aggravation de l'incertitude juridique.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.16. La nouvelle option pour le calcul des frais de personnel introduite dans les subventions d'Horizon 2020 visait à répondre aux demandes répétées des participants, notamment pour leur permettre de recourir plus aisément à leurs pratiques habituelles en matière de comptabilité analytique. En outre, une option simple est à la disposition de tous les bénéficiaires. Ces calculs font l'objet d'une protection supplémentaire, à savoir que les bénéficiaires doivent veiller à ce que le montant total des frais de personnel (par personne/par an) déclarés dans les subventions UE et Euratom soit respecté.

La Commission a publié, le 25 août 2016, sur le portail des participants une foire aux questions (FAQ) comportant des explications et des exemples sur la manière d'appliquer la nouvelle option pour les frais de personnel.

5.17. Sur la base de l'expérience du 7<sup>e</sup> PC, la Commission a décidé que le recours aux consultants serait limité aux personnes physiques. Dans le 7<sup>e</sup> PC, certains coûts relatifs aux consultants, déclarés en tant que frais de personnel directs, étaient régulièrement jugés inéligibles lors des audits.

Les règles d'Horizon 2020 relatives aux consultants internes sont plus simples et plus claires. Elles tiennent compte, dans une plus large mesure, des spécificités nationales des États membres. Les services de conseil procurés par les entités légales peuvent être imputés dans la catégorie des frais de sous-traitance.

5.18. Le modèle de convention de subvention annoté regroupe dans un document unique toutes les explications nécessaires concernant les dispositions d'Horizon 2020 en matière de subventions. Dans le 7<sup>e</sup> PC, ces explications étaient disséminées dans plusieurs documents représentant plus de 1 000 pages. Le modèle de convention de subvention annoté porte sur 24 subventions différentes. Les bénéficiaires n'ont toutefois pas besoin de lire l'ensemble du document car il leur suffit de consulter les articles ou les parties se rapportant à leur subvention.

La Commission reconnaît qu'il y a eu, dans un faible nombre de cas, quelques erreurs mineures parmi les premières conventions de subvention au titre d'Horizon 2020. Elle accorde une grande attention aux aspects pratiques de la mise en œuvre des conventions de subvention d'Horizon 2020 (processus informatiques, opérationnels, etc.) et met régulièrement à jour le système informatique et assure la formation de son personnel, afin d'éviter les erreurs lors de la signature et de la mise en œuvre des conventions de subvention.

<sup>(9)</sup> Voir, par exemple, le rapport annuel 2015, point 5.13.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

5.19. Comme nous l'avons déjà souligné, l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT), qui met en œuvre des projets avec des fonds relevant d'Horizon 2020, n'est cependant pas soumis au cadre commun de gestion et de contrôle des dépenses de recherche et d'innovation de la Commission<sup>(10)</sup>. Dans certaines circonstances, l'EIT applique des conditions qui diffèrent des règles du programme Horizon 2020. Par exemple, ces dernières autorisent les bénéficiaires à faire certifier les coûts qu'ils déclarent par l'auditeur indépendant de leur choix, alors que l'EIT désigne son propre auditeur externe.

**Les rapports annuels d'activité corroboraient nos constatations et nos conclusions, mais nous avons observé que les méthodes de présentation des taux d'erreur et des montants à risque n'étaient pas uniformes**

5.20. Les rapports annuels d'activité que nous avons examinés présentaient une appréciation fidèle de la gestion financière des directions générales correspondantes pour ce qui a trait à la régularité des opérations sous-jacentes, et les informations fournies corroboraient nos constatations et nos conclusions. Par exemple, les rapports de toutes les directions générales qui exécutent des dépenses de recherche et d'innovation comprennent une réserve relative aux paiements destinés à rembourser les dépenses déclarées au titre du septième programme-cadre pour la recherche.

5.21. Certes, les informations communiquées dans les rapports que nous avons examinés corroboraient nos constatations et conclusions, mais nous avons relevé des différences de méthodes concernant le calcul des taux d'erreur pour certains volets du septième programme-cadre pour la recherche. Pour les sous-programmes du domaine spatial et du domaine de la sécurité, la DG GROW ainsi que la DG Migration et affaires intérieures ont calculé un *taux d'erreur résiduel* combiné, alors que, pour la part du budget de ces sous-programmes qui lui était confiée, l'Agence exécutive pour la recherche a calculé des taux d'erreur résiduels spécifiques pour chaque sous-programme.

5.22. Pour les sous-programmes «Marie Curie» et «Recherche au profit des PME», la Commission a utilisé un taux d'erreur basé à la fois sur les résultats de ses audits ex post sélectionnés de manière aléatoire et sur ceux de ses audits ciblés sur les principaux bénéficiaires. Pour le programme «Marie Curie», elle a ainsi obtenu un taux d'erreur de 1,2 %, alors que si le taux d'erreur avait été calculé sur la seule base des résultats des audits sélectionnés de manière aléatoire, il se serait élevé à 4,1 %.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.19. *Les conventions de subvention entre l'EIT et les communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) sont fondées sur le modèle de convention de subvention d'Horizon 2020. Le cadre de gestion et de contrôle de l'EIT, qui est supervisé par la Commission, veille au respect de ces règles.*

*L'obligation de présenter un certificat relatif aux états financiers est appliquée dans l'ensemble du programme-cadre. La centralisation de l'obtention des certificats d'audit constitue une solution pratique adaptée à la situation particulière de l'EIT. Elle réduit la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et permet d'accroître le niveau d'assurance obtenu dans le même temps, tout en répondant aux recommandations issues des audits précédents de la Cour.*

5.20. *La Commission salue l'évaluation de la Cour.*

5.21. *Chaque DG ou service est tenu d'indiquer un taux d'erreur résiduel estimatif dans son rapport annuel d'activités.*

*L'Agence exécutive pour la recherche gère trois programmes, chacun ayant différentes caractéristiques de risques inhérents. Il est donc normal qu'elle considère chaque sous-programme différemment lorsqu'il s'agit d'examiner le taux d'erreur résiduel de chacun d'entre eux.*

5.22. *L'Agence exécutive pour la recherche a indiqué, dans son rapport annuel d'activités, les raisons pour lesquelles elle intégrait les audits des grands bénéficiaires. Environ 15 % des principaux bénéficiaires les mieux classés (en ce qui concerne la valeur de leur participation) représentent 80 % du budget des actions «Marie Curie». En conséquence, il est extrêmement pertinent d'intégrer les audits de ces principaux bénéficiaires lors de l'évaluation du risque d'erreurs dans la population totale des subventions «Marie Curie».*

<sup>(10)</sup> Voir le rapport annuel 2015, point 5.23.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

5.23. Comme cela a été le cas lors de notre contrôle concernant l'exercice 2014 <sup>(11)</sup>, nous avons également relevé des divergences dans les méthodes de la Commission en matière d'estimation des montants globaux à risque. Nous avons constaté qu'en ce qui concerne les dépenses administratives, quatre approches différentes avaient été adoptées <sup>(12)</sup>. Pour ce qui a trait aux dépenses opérationnelles, l'incohérence résidait dans l'usage de taux d'erreur différents pour les dépenses de recherche et d'innovation qui étaient déléguées à des entreprises communes ou gérées par l'intermédiaire d'instruments financiers.

**Service commun d'audit: de grands efforts d'amélioration des processus internes de planification, de suivi et d'établissement de rapports sont nécessaires en ce qui concerne Horizon 2020**

5.24. Les audits ex post que la Commission réalise auprès de bénéficiaires constituent un contrôle clé en ce qui concerne la régularité des opérations. Ils lui apportent des informations essentielles pour son évaluation et c'est sur leur base que sont recouvrés les fonds qui ont été utilisés pour rembourser des coûts inéligibles. Depuis 2014, le service commun d'audit des dépenses de recherche et d'innovation de la Commission est chargé de mettre en œuvre les stratégies d'audit ex post de la Commission concernant le septième programme-cadre pour la recherche et le programme Horizon 2020.

5.25. En 2016, l'IAS a procédé à un audit des progrès réalisés par le service commun d'audit en matière de recherche et d'innovation dans la réalisation des objectifs de la stratégie d'audit ex post de la Commission concernant le septième programme-cadre pour la recherche.

5.26. Il a reconnu que le service commun d'audit avait obtenu de bons résultats pour ce qui est de la réalisation des objectifs annuels stratégiques concernant le nombre d'audits clôturés en 2014 et 2015. Il a toutefois conclu que ce service devrait fournir de grands efforts pour améliorer ses processus internes afin d'atteindre les objectifs généraux de la stratégie et de bien se préparer aux défis de la stratégie d'audit ex post du programme Horizon 2020. Il a tout particulièrement insisté sur la nécessité de raccourcir les délais de clôture des audits et d'optimiser les processus internes de planification, de suivi et d'établissement de rapports y afférents. Le service commun d'audit a accepté toutes les recommandations formulées par l'IAS.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.23. La Commission a pris des mesures pour harmoniser la présentation de l'approche adoptée pour les grands postes de dépenses, en particulier pour les programmes-cadres. Elle reconnaît toutefois qu'il y a eu des incohérences dans certains postes, tels que les dépenses administratives. Les différences dans les approches peuvent être justifiées, mais, dans la mesure du possible, la Commission veillera à une harmonisation à l'avenir.

5.25. Le service d'audit interne, qui constitue un élément important du système de contrôle global de la Commission, fournit à l'institution une assurance sur le fonctionnement de ses systèmes internes. Il dispose d'un plan d'audit pluriannuel fondé sur le risque.

5.26. En 2016, le service commun d'audit a atteint ses objectifs stratégiques annuels en matière de clôture des audits. Il a présenté un plan d'action détaillé que l'IAS a jugé satisfaisant pour atténuer les risques recensés. L'IAS prévoit un audit de suivi en 2018 afin d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des recommandations.

<sup>(11)</sup> Voir le rapport annuel 2014, points 5.29 à 5.31.

<sup>(12)</sup> Taux d'erreur minimaux/maximaux de 0%/0,5 %, 0%/0,6 %, 0%/1,99 % et 0%/2 %, respectivement.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

5.27. Nous avons déjà signalé que les différents organes d'exécution avaient peine à trouver une position commune concernant la façon de mettre en œuvre les recommandations d'audit ex post visant au recouvrement de montants correspondant à des coûts inéligibles, ce qui aggravait le risque de divergences dans le traitement des bénéficiaires et engendrait une incertitude juridique<sup>(13)</sup>. Il était prévu que la Commission définisse, en avril 2017, une approche commune en matière de suites à donner par les organes d'exécution aux résultats d'audit, mais elle a reporté cette tâche à janvier 2018.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

## Conclusion

5.28. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

5.29. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 4,1 % (voir **annexe 5.1**).

## Recommandations

5.30. L'**annexe 5.3** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des trois recommandations formulées dans notre rapport annuel 2013<sup>(14)</sup>. La Commission avait mis en œuvre ces recommandations à pratiquement tous égards.

5.31. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2016, nous recommandons à la Commission:

- **recommandation n° 1**: de pousser plus avant la rationalisation des règles et des procédures du programme Horizon 2020 afin de réduire l'incertitude juridique en tenant davantage compte des *options de coûts simplifiés* proposées par le *règlement financier révisé*, comme les coûts unitaires, les montants forfaitaires, les financements à taux forfaitaires et les prix;

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.27. La Commission est en train de fournir des efforts considérables en vue d'une coordination ad hoc visant à garantir que les risques recensés sont dûment atténués et que les bénéficiaires font l'objet d'un traitement harmonisé. Pour une efficacité accrue, le centre d'appui commun assurera cette coordination à partir de janvier 2018, qui interviendra à temps pour la mise en œuvre des premiers audits d'Horizon 2020.

La Commission accepte la recommandation. Certaines options de coûts simplifiés sont déjà en usage dans le cadre d'Horizon 2020, et la Commission ne cesse d'étudier les moyens d'étendre ces options.

<sup>(13)</sup> Voir le rapport annuel 2015, point 5.26.

<sup>(14)</sup> Nous avons choisi notre rapport 2013 pour le suivi de cette année dans la mesure où, en principe, la Commission a disposé de suffisamment de temps pour mettre en œuvre nos recommandations.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 2**: de veiller à ce que ses services adoptent une approche cohérente en matière de calcul des taux d'erreur et des montants globaux à risque;
- **recommandation n° 3**: de s'attaquer rapidement aux faiblesses affectant ses audits ex post repérées par l'IAS, en réduisant les délais de clôture des audits ex post et en optimisant les processus internes de planification, de suivi et d'établissement de rapports afférents aux audits.

**DEUXIÈME PARTIE — PROBLÈMES DE PERFORMANCE DANS LES PROJETS DE RECHERCHE ET D'INNOVATION**

5.32. Nous avons procédé à des évaluations de la *performance* pour 60 des projets de recherche et d'innovation compris dans notre échantillon<sup>(15)</sup>. Dans 23 cas, ces projets étaient déjà terminés. Nous n'avons pas évalué directement la qualité des recherches entreprises ni l'*impact* des projets en ce qui concerne la réalisation de l'objectif général consistant à renforcer la recherche et l'innovation.

5.33. Pour chaque projet, nous avons examiné le rapport d'évaluation, établi par le responsable de projet de la Commission dans le cadre des contrôles préalables au remboursement des coûts déclarés. Nous avons vérifié si le responsable de projet avait indiqué:

- que les progrès déclarés, en matière de *réalisations* et de *résultats*, étaient conformes aux objectifs énoncés dans la convention de subvention;
- que les coûts imputés au projet étaient raisonnables au regard des progrès dont il était fait état;
- que les réalisations et les résultats du projet avaient été diffusés conformément aux clauses de la convention de subvention.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*La Commission accepte la recommandation.*

*Compte tenu des circonstances propres à chaque DG et chaque programme de dépenses, l'approche en matière de calcul des taux d'erreur peut toujours nécessiter des ajustements. Néanmoins, la Commission s'emploie en permanence à accroître la cohérence dans ces calculs.*

*La Commission accepte la recommandation; elle a déjà défini un plan d'action qui est en cours de mise en œuvre.*

<sup>(15)</sup> Nos évaluations de la performance ont porté sur des projets en collaboration mobilisant plusieurs participants. Les opérations telles que les versements d'indemnités de mobilité aux chercheurs en ont été exclues.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**La plupart des projets ont conduit aux réalisations et résultats escomptés**

5.34. À la lumière des rapports de la Commission, nous avons constaté que la plupart des projets avaient conduit aux réalisations et résultats escomptés et que, dans 12 cas, les projets avaient constitué une réussite exceptionnelle du point de vue de la Commission. Toutefois, pour plusieurs projets, les rapports de la Commission ont également révélé des problèmes de performance:

- dans neuf cas, les progrès déclarés n'étaient que partiellement conformes aux objectifs convenus avec la Commission;
- dans quatre cas <sup>(16)</sup>, la Commission a estimé que les coûts déclarés n'étaient pas raisonnables au regard des progrès accomplis;
- dans six cas <sup>(17)</sup>, la diffusion des réalisations et des résultats du projet n'avait été que partiellement assurée et dans un cas, aucune activité de diffusion n'avait été menée.

5.35. De manière générale, nous avons observé que les difficultés en matière de gestion et de coordination étaient plus grandes lorsque les projets faisaient intervenir un nombre élevé de participants.

**5.34.** *Le processus de suivi vise à déterminer dans quels cas les projets n'étaient pas pleinement réussis et à faire prendre des mesures appropriées pour résoudre le problème.*

*Selon la situation, la Commission peut modifier le contrat (par exemple si les développements scientifiques ont rendu obsolètes les objectifs initiaux), engager un dialogue avec les partenaires au projet afin de remettre celui-ci sur les rails, réduire le paiement ou encore résilier le contrat. L'objectif est de résoudre le problème pendant la durée de vie du projet pour faire en sorte qu'à la fin de celle-ci, on aboutisse à l'excellence en matière de recherche.*

*Il convient de noter que la diffusion intervient souvent après la fin du projet, par exemple en raison du délai nécessaire pour publier ou déposer un brevet.*

<sup>(16)</sup> Dans deux de ces quatre cas, il est en outre apparu que les progrès déclarés n'étaient que partiellement conformes aux objectifs.

<sup>(17)</sup> Dans l'un de ces six cas, les progrès déclarés n'étaient en outre que partiellement conformes aux objectifs.

## ANNEXE 5.1

## RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI»

	2016	2015
<b>TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON</b>		
Nombre total d'opérations	150	150
<b>ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES</b>		
Niveau d'erreur estimatif	4,1 %	4,4 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	6,1 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	2,1 %	

## ANNEXE 5.2

## APERÇU DES ERREURS DONT L'IMPACT REPRÉSENTE AU MOINS 20 % POUR LA RUBRIQUE «COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI»

**Introduction**

En appliquant la méthodologie générale d'audit présentée à l'**annexe 1.1**, nous avons procédé à des tests sur un échantillon représentatif d'opérations afin d'estimer le niveau d'*irrégularité* affectant la population pour cette rubrique du CFP. Les erreurs que nous avons détectées lors des tests ne constituent pas une liste exhaustive des erreurs ou des types d'erreurs possibles. Les constatations décrites ci-après, concernant des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % de la valeur de l'opération examinée, sont présentées à titre d'exemple<sup>(1)</sup>. Ces erreurs ont été décelées dans des opérations allant de 155 000 euros à 1,3 million d'euros, avec une valeur médiane<sup>(2)</sup> de 273 000 euros.

**Exemples d'erreurs****Projets relevant du septième programme-cadre pour la recherche****Exemple n° 1 — Déclaration de coûts non couverts par une convention de subvention**

Le bénéficiaire (un organisme public externe à l'UE qui participait à un projet de développement de revêtements protecteurs destinés aux navires) a déclaré des coûts qui avaient en fait été supportés par une autre entité, laquelle n'était pas partie à la convention de subvention. Les coûts inéligibles représentaient 100 % du total des coûts examinés.

**Exemple n° 2 — Déclaration de frais de personnel excessifs**

Il n'a pas été possible de rapprocher les montants dont le remboursement a été demandé et les comptes du bénéficiaire (un organisme de recherche à but non lucratif participant à un projet collaboratif visant au développement de systèmes de chaîne d'approvisionnement sécurisés), qui n'était en outre pas en mesure de communiquer tous les calculs sous-jacents utilisés pour établir la déclaration de coûts. Nous avons constaté que le taux horaire appliqué pour calculer les coûts salariaux était excessivement élevé. Les coûts inéligibles représentaient 81 % du total des coûts examinés.

**Exemple n° 3 — Coûts indirects et primes inéligibles**

Le bénéficiaire (un organisme public participant à un projet de développement d'une infrastructure internet en nuage pour des services) a demandé le remboursement de frais de personnel qui englobaient des primes inéligibles. En outre, il a déclaré des *coûts indirects* réels alors qu'il ne respectait pas le critère consistant à avoir un système de comptabilité analytique permettant d'isoler les coûts indirects liés aux projets. Les coûts inéligibles représentaient 51 % du total des coûts examinés.

**Exemple n° 4 — Frais de personnel calculés de manière incorrecte et autres coûts inéligibles**

Le bénéficiaire (un organisme public externe à l'UE participant à un projet en rapport avec la technologie des biocarburants) a mal calculé les frais de personnel et a en outre déclaré des coûts sans justifier suffisamment de leur rapport avec le projet. Les coûts inéligibles représentaient 38 % du total des coûts examinés.

**Exemple n° 5 — Frais de personnel excessifs**

Le bénéficiaire (une PME participant à un projet d'élaboration de solutions coordonnées aux situations d'urgence sanitaire dans l'UE) a déclaré des frais de personnel excessivement élevés et a en outre demandé le remboursement de montants correspondant à des frais de personnel réglés en dehors de la période couverte par la déclaration. Les coûts inéligibles représentaient 37 % du total des coûts examinés.

**Exemple n° 6 — Incohérences dans l'enregistrement des temps de travail**

Nous avons détecté un grand nombre d'incohérences dans les relevés d'heures utilisés pour établir les frais de personnel déclarés par le bénéficiaire (un organisme public participant à un projet de développement de systèmes à haute efficacité énergétique fondés sur les technologies internet). Les coûts inéligibles représentaient 21 % du total des coûts examinés.

<sup>(1)</sup> Ces erreurs représentent plus de la moitié du niveau d'erreur estimatif global pour la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi».

<sup>(2)</sup> En d'autres termes, la moitié des erreurs dont l'impact représentait au moins 20 % ont été relevées dans des opérations d'une valeur inférieure à 273 000 euros, et le reste dans des opérations d'une valeur plus élevée que ce montant.

## ANNEXE 5.3

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégral- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2013	<b>Recommandation n° 1:</b> la Commission devrait étendre et intensifier sa campagne de communication pour sensibiliser les bénéficiaires et les auditeurs indépendants aux règles d'éligibilité applicables aux dépenses de recherche relevant du 7 <sup>e</sup> PC.		X					La campagne de communication se rapportait initialement au 7 <sup>e</sup> PC et couvrait un large éventail de participants (environ 4 500). La Commission se concentre à présent sur la diffusion d'orientations pour Horizon 2020. Les bénéficiaires et leurs auditeurs assistent à ces réunions. En outre, des orientations relatives à tous les aspects importants de la gestion des subventions peuvent être consultées sur l'internet par toutes les parties intéressées.
	<b>Recommandation n° 2:</b> la Commission devrait faire en sorte, pour l'ensemble du groupe de politiques, que ses activités de contrôle soient davantage fondées sur une analyse des risques, en centrant ses contrôles sur les bénéficiaires à haut risque (par exemple les entités moins habituées aux financements européens) et en réduisant la charge des contrôles pesant sur ceux pour lesquels les risques sont moindres.		X					Les stratégies de contrôle de la Commission applicables aux programmes de financement actuels sont conçues pour intégrer davantage de contrôles fondés sur le risque.
	<b>Recommandation n° 3:</b> la Commission devrait fournir en temps utile aux bénéficiaires et aux autorités de gestion, pour les nouveaux programmes 2014-2020 concernant la recherche et les autres politiques internes, des orientations cohérentes et claires sur les exigences révisées en matière d'éligibilité et de contrôle.		X					Pour les programmes de financement actuels, la Commission a fourni de nombreuses orientations aux bénéficiaires sur tous les aspects importants liés à la mise en œuvre du programme. Ces informations sont régulièrement mises à jour par la Commission. Elles ont été diffusées sur l'internet, mais aussi lors de campagnes promotionnelles, de réunions avec les Etats membres et de réunions ad hoc avec les participants et leurs auditeurs.

## CHAPITRE 6

**Cohésion économique, sociale et territoriale**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	6.1-6.6
Brève description de la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»	6.2-6.4
Étendue et approche de l'audit	6.5-6.6
Première partie — Régularité des opérations	6.7-6.37
Résultats des tests sur les opérations	6.7-6.19
Utilisation des instruments financiers relevant de la gestion partagée au cours de la période de programmation 2007-2013	6.20-6.25
Rapports annuels d'activité de la Commission et autres questions de gouvernance	6.26-6.27
Assurance fournie par la Commission pour la période de programmation 2007-2013	6.28-6.29
Assurance fournie par la Commission pour la période de programmation 2014-2020	6.30-6.37
Conclusion et recommandations	6.38-6.41
Conclusion	6.38-6.39
Recommandations	6.40-6.41
Deuxième partie — Évaluation de la performance des projets	6.42-6.57
Évaluation de la conception des systèmes de mesure de la performance	6.44-6.50
Évaluation de la performance des projets	6.51-6.55
Conclusion	6.56-6.57
Annexe 6.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale	
Annexe 6.2 — Vue d'ensemble des résultats des tests sur les opérations pour chaque État membre	
Annexe 6.3 — Aperçu des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»	
Annexe 6.4 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»	

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

6.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique du CFP «Cohésion économique, sociale et territoriale». L'**encadré 6.1** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2016.

Encadré 6.1 — Rubrique 1b du CFP — Cohésion économique, sociale et territoriale — Répartition en 2016

(milliards d'euros)

Fonds européen de développement régional et autres actions régionales 56 % 21,0	Fonds social européen 21 % 8,1	Fonds de cohésion 20 % 7,5
		Autres 3 % 1,2 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>
Montant total des paiements de l'exercice		
– avances <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>		
+ avances apurées <sup>(1)</sup>		
+ montants versés aux bénéficiaires finals au titre des instruments financiers relevant de la gestion partagée		
– paiements pour la période 2014-2020 du CFP		
<b>Total de la population auditée</b>		
<b>35,7</b>		

<sup>(1)</sup> Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 10).

<sup>(2)</sup> Compte tenu des contributions aux instruments financiers relevant de la gestion partagée.

Source: comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Brève description de la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»**

6.2. Les dépenses relevant de la rubrique 1b du CFP (Cohésion économique, sociale et territoriale) visent essentiellement à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différents États membres et régions, à consolider la compétitivité de toutes les régions et à développer la coopération inter-régionale<sup>(1)</sup>. Ces objectifs sont mis en œuvre par l'intermédiaire des fonds et instruments suivants:

- le Fonds européen de développement régional (FEDER, 56 % des paiements en 2016), qui vise à corriger les principaux déséquilibres régionaux par un soutien financier à la création d'infrastructures et par des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises;
- le Fonds de cohésion (FC, 20 %), qui finance des projets relevant des domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE<sup>(2)</sup>;
- le Fonds social européen (FSE, 21 %), qui a pour mission d'améliorer l'emploi et les possibilités d'emploi, en favorisant un niveau élevé d'emploi et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité;
- d'autres instruments et fonds de moindre importance (3 %), tels que l'Instrument européen de voisinage (soutien à la coopération transfrontalière et initiatives politiques visant à renforcer les liens entre l'UE et ses voisins) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD, — assistance matérielle pour aider les personnes à sortir de la pauvreté).

6.3. À quelques exceptions près, le FEDER, le FC et le FSE sont régis par des règles communes. Ils sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels, en gestion partagée entre la Commission et les États membres. Pour chaque *période de programmation*, les États membres élaborent des *programmes opérationnels* (PO) qu'ils soumettent à l'approbation de la Commission<sup>(3)</sup>. Les projets à financer dans le cadre d'un programme opérationnel sont sélectionnés au niveau de l'État membre. Les *bénéficiaires* demandent le remboursement des coûts qu'ils ont supportés aux autorités des États membres, qui certifient les dépenses et les déclarent à la Commission. Ces dépenses sont contrôlées par des autorités d'audit fonctionnellement indépendantes, dans les États membres. De son côté, la Commission peut imposer des mesures correctrices.

<sup>(1)</sup> Objectifs énoncés aux articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>(2)</sup> Pour la période de programmation 2007-2013 comme pour la période de programmation 2014-2020, le FC couvre la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie. L'Espagne y a également été éligible pendant la période de programmation 2007-2013, mais uniquement au titre du soutien transitoire.

<sup>(3)</sup> Pour la période de programmation 2007-2013, la Commission a approuvé 440 programmes opérationnels (322 pour le FEDER/le FC et 118 pour le FSE); pour la période de programmation 2014-2020, elle en a approuvé 392 (dont la plupart couvraient plusieurs fonds).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

6.4. L'année 2016 a été la dernière pour laquelle tous les paiements examinés lors de notre audit relèvent de la période de programmation 2007-2013.

**Étendue et approche de l'audit**

6.5. Conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, cette année, nous avons examiné, en ce qui concerne la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»:

- a) un échantillon de 180 opérations<sup>(4)</sup>, comme l'indique le point 7 de l'**annexe 1.1**. L'échantillon a été conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Il était composé d'opérations provenant de 14 États membres et englobait un programme de coopération territoriale européenne<sup>(5)</sup>;
- b) un échantillon de 12 instruments financiers relevant de la gestion partagée, dans huit États membres<sup>(6)</sup>. Concernant cet échantillon, nous avons également examiné les taux de décaissement (c'est-à-dire la proportion des fonds utilisée au niveau des *bénéficiaires finals*) et, dans le cas des garanties, le coefficient multiplicateur communiqué dans le rapport d'avancement 2015 de la Commission;
- c) la question de savoir si les *rapports annuels d'activité* de la DG Politique régionale et urbaine (DG REGIO) ainsi que de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL) apportaient des informations sur la *régularité* des dépenses qui concordent globalement avec nos résultats.

6.6. Pour la deuxième partie du chapitre, qui porte sur la *performance*, nous avons contrôlé les systèmes de mesure de la performance des projets physiquement terminés (à savoir toutes les opérations de notre échantillon, excepté les 12 instruments financiers relevant de la gestion partagée) des États membres.

---

<sup>(4)</sup> L'échantillon a été sélectionné dans l'ensemble des apurements et des paiements, à l'exception des avances. Les 180 opérations relevaient de 54 paiements intermédiaires de la période 2007-2013; elles concernaient 92 projets du FEDER, 36 projets du FC, 40 projets du FSE, 11 instruments financiers du FEDER et un instrument financier du FSE.

<sup>(5)</sup> Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, Italie, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni et programme de coopération territoriale européenne Grèce-Bulgarie.

<sup>(6)</sup> Bulgarie, Allemagne, Grèce, Italie, Pologne, Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**PREMIÈRE PARTIE — RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS****Résultats des tests sur les opérations**

6.7. L'*annexe 6.1* présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 180 opérations examinées, 87 (48 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 25 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 4,8 %<sup>(7)</sup>.

6.7. La Commission constate que le niveau d'erreur mentionné par la Cour des comptes européenne (CCE) est une estimation annuelle qui prend en considération les corrections pour les dépenses ou les remboursements de projets entachés d'erreurs ayant été détectées et enregistrées avant l'audit de la CCE. La Commission souligne qu'elle est liée par le règlement financier, qui dispose, à son article 32, paragraphe 2, point e), que son système de contrôle interne devrait notamment assurer «la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des programmes et de la nature des paiements concernés».

Compte tenu du caractère pluriannuel des systèmes de gestion et de contrôle relevant de la période de programmation 2007-2013 pour la politique de cohésion, les erreurs peuvent être corrigées jusqu'à la clôture. La Commission examine actuellement les déclarations de clôture afin de s'assurer de l'application de toutes les corrections nécessaires et ne clôturera aucun programme tant qu'elle n'aura pas une assurance raisonnable que le risque résiduel pour ce programme est inférieur au seuil de signification (2 %).

La Commission constate également que le taux d'erreur le plus probable calculé par la CCE s'est amélioré au fil des ans.

Cela confirme que le taux d'erreur pour la période de programmation 2007-2013 reste nettement inférieur aux taux communiqués pour la période 2000-2006. Cette évolution résulte du renforcement des dispositions de contrôle au cours de la période 2007-2013 et de la politique stricte de la Commission consistant à interrompre ou à suspendre les paiements lorsque des carences sont détectées, comme l'indiquent les rapports annuels d'activité (RAA) pour 2016 de la direction générale de la politique régionale et urbaine et de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. En 2016, la Commission a continué à centrer son action sur les programmes ou les États membres présentant le plus de risques aux fins de préparer la clôture et a mis en œuvre, le cas échéant, des mesures correctrices dans le cadre d'une politique stricte d'interruption et de suspension des paiements jusqu'à la clôture.

<sup>(7)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 2,2 % et 7,4 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

6.8. Nous observons en outre que l'utilisation de fonds relevant des instruments financiers au-delà de la période d'éligibilité qui a pris fin le 31 décembre 2015 posait une question clé (voir points 6.20 et 6.21).

6.9. L'**encadré 6.2** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2016. Les principales sources d'erreur étaient l'inclusion de coûts inéligibles dans les déclarations des bénéficiaires, suivie par les infractions aux règles du marché intérieur (législation de l'UE et des États membres relative aux *marchés publics*) et par la sélection de projets, d'activités ou de bénéficiaires inéligibles.

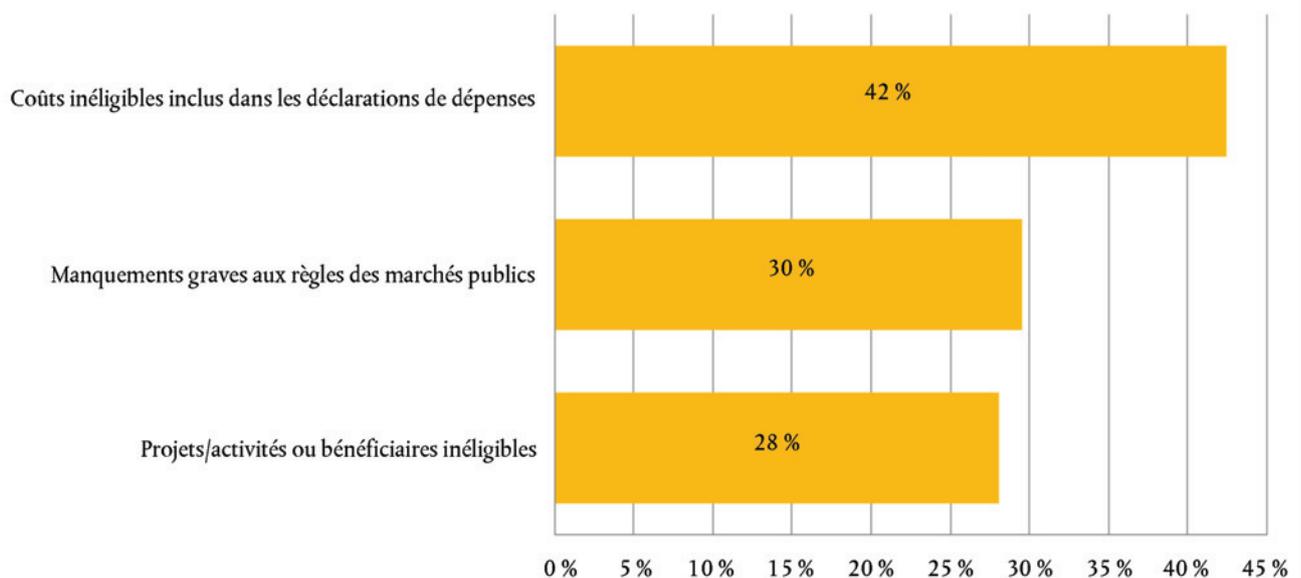
## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour la nouvelle période 2014-2020, la capacité globale de correction est également renforcée par la possibilité pour la Commission d'imposer des corrections financières nettes en cas de carences graves détectées par la Commission ou la CCE et n'ayant pas été préalablement identifiées par l'État membre. Il s'agit d'une mesure importante qui incitera les États membres à détecter et à corriger les irrégularités graves avant de certifier les comptes annuels vis-à-vis de la Commission, comme le suggèrent les premiers comptes annuels et dossiers constitués aux fins de l'assurance reçus au 15 février 2017.

**6.8.** La Commission renvoie à la position sur cette observation qu'elle a indiquée dans ses réponses aux rapports annuels 2014 et 2015 de la CCE.

Voir également la réponse de la Commission aux points 6.20 et 6.21.

Encadré 6.2 — Cohésion économique, sociale et territoriale — Contribution au niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Dépenses inéligibles*

6.10. Des coûts inéligibles avaient été déclarés pour 10 % de l'ensemble des opérations examinées (voir *annexe 6.3*, exemples n<sup>os</sup> 1 à 6). Ces cas représentaient 72 % de la totalité des erreurs quantifiables et contribuaient pour environ 2,0 points de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

6.11. Les principales causes d'inéligibilité des dépenses étaient les infractions aux règles nationales/de l'UE en matière d'éligibilité. La plupart des infractions concernaient des règles nationales. Les erreurs les plus fréquentes étaient l'absence de piste d'audit à l'appui des dépenses, les coûts salariaux inéligibles, les erreurs de calcul (ou l'absence de calcul) du déficit de financement pour les projets générateurs de recettes, la déclaration de TVA récupérable, l'application incorrecte de corrections financières et le non-respect d'autres règles d'éligibilité spécifiques.

6.12. Sur les 1 437 opérations que nous avons examinées ces cinq dernières années, 135 avaient donné lieu à des déclarations de coûts dans lesquelles les options de coûts simplifiés avaient été utilisées. Durant cette période, nous n'avons quantifié aucune erreur et nous avons détecté dix erreurs non quantifiables en rapport avec le recours à ces options<sup>(8)</sup>. Cela montre que le risque d'erreur est moindre lorsque les projets sont mis en œuvre avec ces options qu'en cas de remboursement des coûts réels. Pour la période de programmation 2014-2020, les États membres sont encouragés de manière générale à recourir davantage aux options de coûts simplifiés dans le domaine de la cohésion, et l'utilisation de ces options est obligatoire pour tous les projets du FSE de valeur inférieure à 50 000 euros<sup>(9)</sup>.

**6.10.** *La Commission assurera le suivi des cas relevés par la CCE et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.*

**6.11.** *La Commission considère que son appel aux États membres à simplifier encore les règles au niveau national et à recourir davantage aux options de coûts simplifiés devrait contribuer à la réduction des erreurs liées à une perte de la piste d'audit ou à des dépenses inéligibles.*

**6.12.** *La Commission considère également que les options de coûts simplifiés sont moins exposées aux erreurs et a donc, depuis l'introduction de ces options, travaillé activement avec les autorités responsables des programmes à étendre peu à peu leur utilisation. Cela a déjà conduit à des résultats positifs.*

*La Commission continue d'encourager vivement le recours aux options de coûts simplifiés pour la période de programmation 2014-2020, pour laquelle elles ont été considérablement renforcées, tant dans le règlement portant dispositions communes que dans le règlement portant sur le FSE, afin de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, de promouvoir une stratégie orientée sur les résultats et de réduire encore le risque d'erreur.*

*En plus de fournir des orientations détaillées et un soutien direct aux États membres pour l'application de ces options, la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a organisé de nombreux séminaires consacrés à la simplification, en portant une attention particulière à certains États membres prioritaires qui ont, de manière récurrente, enregistré des taux d'erreur élevés au cours de la période de programmation 2007-2013 et n'ont pas encore suffisamment utilisé les options de coûts simplifiés.*

*Dans le contexte de l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, la Commission a formulé des propositions en 2016 pour offrir des mesures de simplification supplémentaires et davantage de flexibilité dans le cadre législatif applicable aux Fonds ESI. Selon cette proposition, le champ d'application des options de coûts simplifiés serait considérablement élargi et leur recours rendu obligatoire pour les opérations relevant des Fonds ESI inférieures à 100 000 euros.*

<sup>(8)</sup> Voir également les rapports annuels relatifs aux exercices 2012 (point 6.23), 2013 (point 6.16), 2014 (point 6.29) et 2015 (point 6.15).

<sup>(9)</sup> Article 14, paragraphe 4, du règlement (UE) n<sup>o</sup> 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen (JO L 347 du 20.12.2013, p. 470) et article 68 du règlement (UE) n<sup>o</sup> 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 376).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

6.13. Les *grands projets* doivent être approuvés par la Commission<sup>(10)</sup>. Notre échantillon comprenait trois grands projets pour lesquels les autorités des États membres n'avaient pas présenté la demande nécessaire avant l'échéance fixée pour la clôture, le 31 mars 2017. En l'absence d'une décision d'approbation des grands projets rendue par la Commission, les dépenses déclarées sont inéligibles et doivent être recouvrées.

*Projets inéligibles*

6.14. Nous avons détecté trois projets qui n'étaient pas conformes aux dispositions du règlement en matière d'éligibilité et/ou aux critères d'éligibilité définis dans le programme opérationnel ou dans l'appel à propositions concerné. Ces projets représentaient 12 % de l'ensemble des erreurs quantifiables, ou environ 1,3 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif (voir *annexe 6.3*, exemples n<sup>os</sup> 7 et 8).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**6.13.** *La Commission a suivi attentivement l'ensemble des propositions de grands projets ou de modifications présentées par les États membres et prendra toutes les décisions nécessaires jusqu'à la clôture. Elle évaluera sur cette base l'éligibilité des dépenses concernées à la clôture. Si des grands projets n'ont pas fait l'objet d'une notification à la Commission conformément à l'article 40 du règlement (CE) n° 1083/2006, la Commission proposera que les États membres présentent une demande de grand projet ou appliquera une correction financière, le cas échéant. Si un État membre présente une demande, la Commission pourrait adopter une décision relative au grand projet.*

**6.14.** *La Commission assurera le suivi des cas relevés par la CCE et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.*

---

<sup>(10)</sup> Voir articles 39 et 41 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25). Par «grand projet», on entend une opération comprenant un ensemble de travaux, d'activités ou de services destiné à remplir par lui-même une fonction indivisible à caractère économique ou technique précis. Le grand projet doit en outre viser des objectifs clairement définis et son coût total doit dépasser 50 millions d'euros.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Infractions aux règles du marché intérieur***Marchés publics**

6.15. Cette année, nous avons examiné 121 procédures en rapport avec les marchés publics de travaux, de services et de fournitures concernés par nos tests sur les opérations. La valeur totale estimée avoisinait les 3 milliards d'euros <sup>(11)</sup>, et la grande majorité de ces marchés relevaient de projets du FEDER/du FC <sup>(12)</sup>.

6.16. Nous avons constaté des non-conformités aux règles nationales et/ou aux règles de l'UE en matière de marchés publics dans 23 procédures. Quatre de ces non-conformités constituaient des infractions graves et ont été considérées comme des erreurs quantifiables. Elles représentaient 16 % de l'ensemble des erreurs quantifiables, ou environ 1,4 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif (voir **annexe 6.3**, exemples n<sup>os</sup> 9 à 11).

**6.15 et 6.16.** Les règles relatives aux marchés publics sont applicables à l'ensemble des dépenses publiques dans les États membres et ne sont pas spécifiques à la politique de cohésion. Le non-respect des règles de l'UE ou des règles nationales applicables en matière de marchés publics a été, pendant des années, une source majeure d'erreurs dans le cadre de ce domaine d'activité, en particulier pour la politique régionale et urbaine, principalement en raison des types de projets cofinancés. C'est pourquoi la Commission a pris diverses mesures préventives et correctrices depuis la dernière période de programmation afin de remédier aux lacunes recensées dans ce domaine.

La Commission fait notamment référence à son plan d'action sur les marchés publics, mis en place en 2013 et avalisé par la Commission en décembre 2015, qui vise à améliorer encore davantage la mise en œuvre des règles relatives aux marchés publics dans les États membres au moyen de mesures préventives supplémentaires telles que des orientations, de la formation, le partage des bonnes pratiques, des recueils d'erreurs à éviter, des pactes d'intégrité ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/)). Le plan d'action sur les marchés publics a été mis à jour en mars 2017 afin d'inclure de nouvelles mesures relatives à la transposition des nouvelles directives relatives aux marchés publics et d'accorder une attention accrue aux marchés stratégiques et à la transparence.

Le cadre juridique des Fonds ESI 2014-2020 a également introduit des conditions *ex ante* spécifiques relatives aux marchés publics qui, avec les directives simplifiées de 2014, devraient entraîner de nouvelles améliorations dans ce domaine.

La Commission assurera le suivi de toutes les erreurs en matière de marchés publics communiquées par la CCE conformément à la décision C(2013) 9527 final de la Commission relative à «l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics».

<sup>(11)</sup> Ce chiffre correspond au montant total des dépenses relatives aux marchés attribués, dont une partie a été certifiée dans le cadre des déclarations de dépenses examinées.

<sup>(12)</sup> Parmi ces 121 procédures, 49 % environ portaient sur des marchés dont la valeur dépassait le seuil d'application des règles de l'UE en matière de marchés publics (transposées dans le droit national); 33 concernaient le FEDER/le FC et une concernait le FSE.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

6.17. En 2014, le Conseil et le Parlement européen ont adopté trois directives visant à simplifier et assouplir les procédures de marchés publics<sup>(13)</sup>. Les États membres de l'UE avaient jusqu'à avril 2016 pour transposer les nouvelles règles dans leur législation nationale (délai fixé à octobre 2018 pour celles concernant la passation électronique de marchés publics). Au 2 juin 2017, 17 États membres s'étaient conformés à leurs obligations à cet égard<sup>(14)</sup>. Alors que l'expiration du délai remonte à un an, les progrès accomplis depuis l'année dernière s'avèrent insuffisants<sup>(15)</sup>. La Commission a adressé des avis motivés à un certain nombre d'États membres. Toutefois, à la date de juin 2017, elle doit encore faire progresser la procédure et déférer les États membres qui ne se sont pas mis en conformité à la Cour de justice de l'Union européenne le plus tôt possible<sup>(16)</sup>.

## Aides d'État

6.18. Cette année, nous avons détecté, dans sept États membres, 11 projets<sup>(17)</sup> non conformes aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. La principale cause de non-conformité résidait dans l'absence d'évaluation et/ou de notification des projets d'aides d'État. Nous n'avons cependant quantifié aucune erreur relative à ces aides, étant donné que nous avons estimé que ces cas de non-conformité n'avaient pas d'incidence sur le niveau de financement public alloué par l'UE et/ou les États membres. Les projets du FSE relèvent très souvent de la règle «*de minimis*» et sont donc moins exposés aux infractions aux règles en matière d'aides d'État que les projets du FEDER et du FC.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**6.17.** En juin 2017, 17 États membres ont achevé le processus de transposition des trois directives, quatre États membres ont transposé les directives relatives aux marchés publics mais pas la directive relative aux concessions, et sept États membres n'ont encore transposé aucune des trois directives. La Commission n'est pas satisfaite de cette situation, au vu notamment de l'assistance renforcée qu'elle a apportée et continue à apporter aux États membres. La Commission a donc engagé en temps utile des procédures d'infraction au titre de l'article 258 TFUE à l'encontre de tous les États membres ayant manqué à leurs obligations en matière de transposition et a envoyé 21 lettres de mise en demeure en mai 2016 puis 15 avis motivés aux États membres concernés en décembre 2016. Les réponses apportées par les États membres et les derniers développements sont actuellement examinés en vue des saisines prochaines de la Cour de justice. Après un examen exhaustif de tous les détails relatifs tant aux dispositions déjà adoptées qu'aux dispositions notifiées, la Commission évaluera au cas par cas l'opportunité d'imposer des pénalités financières proportionnelles, comme prévu par le traité.

**6.18.** La Commission constate une diminution du nombre de cas d'aides d'État ayant une incidence sur le taux d'erreur estimatif de la CCE au fil des ans. Néanmoins, vu le risque que représente le non-respect des règles en matière d'aides d'État pour ce domaine d'intervention, la Commission a pris des mesures préventives et correctrices au titre d'un plan d'action sur les aides d'État, mis en place en 2015, pour encore améliorer la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État dans les États membres. Cela comprend également le suivi des recommandations formulées par la CCE dans son rapport spécial n° 24/2016.

La Commission assurera le suivi des cas relevés par la CCE et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.

<sup>(13)</sup> Directives du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics (2014/24/UE), sur l'attribution de contrats de concession (2014/23/UE) et relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (2014/25/UE) (JO L 94 du 28.3.2014).

<sup>(14)</sup> Les États membres qui avaient transposé l'ensemble des trois directives à cette date sont la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, l'Irlande, la Hongrie, Chypre, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>(15)</sup> Voir le rapport annuel 2015, point 6.24. En mai 2016, huit États membres avaient transposé l'ensemble des trois directives.

<sup>(16)</sup> Voir article 258 du TFUE.

<sup>(17)</sup> Neuf projets du FEDER/du FC (dont deux instruments financiers relevant de l'initiative JESSICA) et deux projets du FSE (dont un instrument financier).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Il n'a pas toujours été fait bon usage des informations*

6.19. La Commission et, plus déterminant encore, les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctrices qui ont affecté directement neuf opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs dans la mesure où elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre de 3,3 points de pourcentage. Dans 18 cas d'erreurs quantifiables, les États membres disposaient de suffisamment d'informations<sup>(18)</sup> pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. S'ils avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 3,7 points de pourcentage.

**6.19.** La Commission assure un suivi rigoureux de ces cas et convient que des vérifications appropriées et en temps utile de la gestion doivent être mises en place afin d'empêcher, tout d'abord, que des irrégularités se produisent ou qu'elles soient incluses dans des demandes de paiement.

La Commission procède, depuis 2010, à des audits ciblés sur les vérifications qui portent sur la gestion des programmes présentant des risques élevés, lorsqu'elle a constaté que des carences risquent de passer inaperçues ou de ne pas être détectées à temps par l'autorité d'audit chargée du programme. Les résultats de ces audits effectués jusqu'en 2016 sont présentés dans les RAA 2016 de la direction générale de la politique régionale et urbaine et de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (voir, respectivement, p. 61 à 64, 65 et 66).

Pour la période de programmation 2014-2020, les vérifications et les contrôles (y compris les vérifications sur place) concernant la gestion doivent être réalisés à temps pour la certification, vis-à-vis de la Commission, des comptes annuels des programmes, la présentation des déclarations de gestion et le calcul de niveaux d'erreur résiduels fiables dans les comptes à la suite de toutes les corrections effectuées depuis la fin de l'exercice comptable. La Commission a communiqué aux États membres de nouvelles orientations s'appuyant sur les enseignements tirés de la période de programmation précédente qui, combinées au recours requis aux options de coûts simplifiés, devraient contribuer à améliorer la qualité des vérifications en matière de gestion.

La Commission considère que ces procédures de contrôle renforcées devraient réduire durablement le taux d'erreur, comme l'illustrent les dossiers constitués aux fins de l'assurance reçus en 2017.

<sup>(18)</sup> Sous la forme de pièces justificatives, comme les informations obtenues par contrôles croisés standards, celles tirées des bases de données et les résultats des contrôles obligatoires.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Utilisation des instruments financiers relevant de la gestion partagée au cours de la période de programmation 2007-2013**

6.20. D'après l'article 56, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1083/2006, la date limite pour l'éligibilité des paiements de la période 2007-2013 était le 31 décembre 2015. En avril 2015, la Commission a présenté, dans les lignes directrices relatives à la clôture, sa propre interprétation, selon laquelle la période d'éligibilité se prolongerait jusqu'au 31 mars 2017<sup>(19)</sup>; elle n'a toutefois pas invité le Conseil et le Parlement à modifier le règlement.

6.21. Comme nous l'avons indiqué dans nos deux derniers rapports annuels<sup>(20)</sup>, nous estimons que cette interprétation concernant la période d'éligibilité ne respecte pas la hiérarchie des normes, selon laquelle une disposition légale ne peut être modifiée que par un instrument juridique de valeur équivalente ou supérieure. En conséquence, nous considérons que tout paiement versé ou toute garantie apportée à des bénéficiaires finals au titre des instruments financiers après le 31 décembre 2015 a été réalisé(e) en dehors de la période d'éligibilité définie à l'article 56, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1083/2006. D'après nos estimations, la valeur des paiements effectués ou des garanties apportées à des bénéficiaires finals depuis le 31 décembre 2015 se monte à 2,5 milliards d'euros.

**6.20 et 6.21.** La Commission estime que les modifications introduites dans ses lignes directrices relatives à la clôture relèvent du champ d'application de l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006, tel que modifié, et ne nécessitent donc pas une modification de l'acte législatif.

La Commission a exprimé sa position sur la même observation dans ses réponses aux rapports annuels de la CCE pour les années 2014 et 2015. La Commission a agi en conformité avec les recommandations du Conseil européen de décembre 2014 et dans les limites de la marge offerte par le cadre réglementaire existant. La Commission considère par conséquent les décaissements effectués en faveur de bénéficiaires finals jusqu'à la fin mars 2017 comme étant dans les limites de la période d'éligibilité. La Commission vérifiera les montants correspondants communiqués par les États membres à la clôture et confirmera les chiffres concernés dans son rapport, dont la publication est prévue d'ici octobre 2017.

<sup>(19)</sup> Décision C(2015) 2771 de la Commission.

<sup>(20)</sup> Voir le rapport annuel 2014, point 6.52, et le rapport annuel 2015, point 6.45.

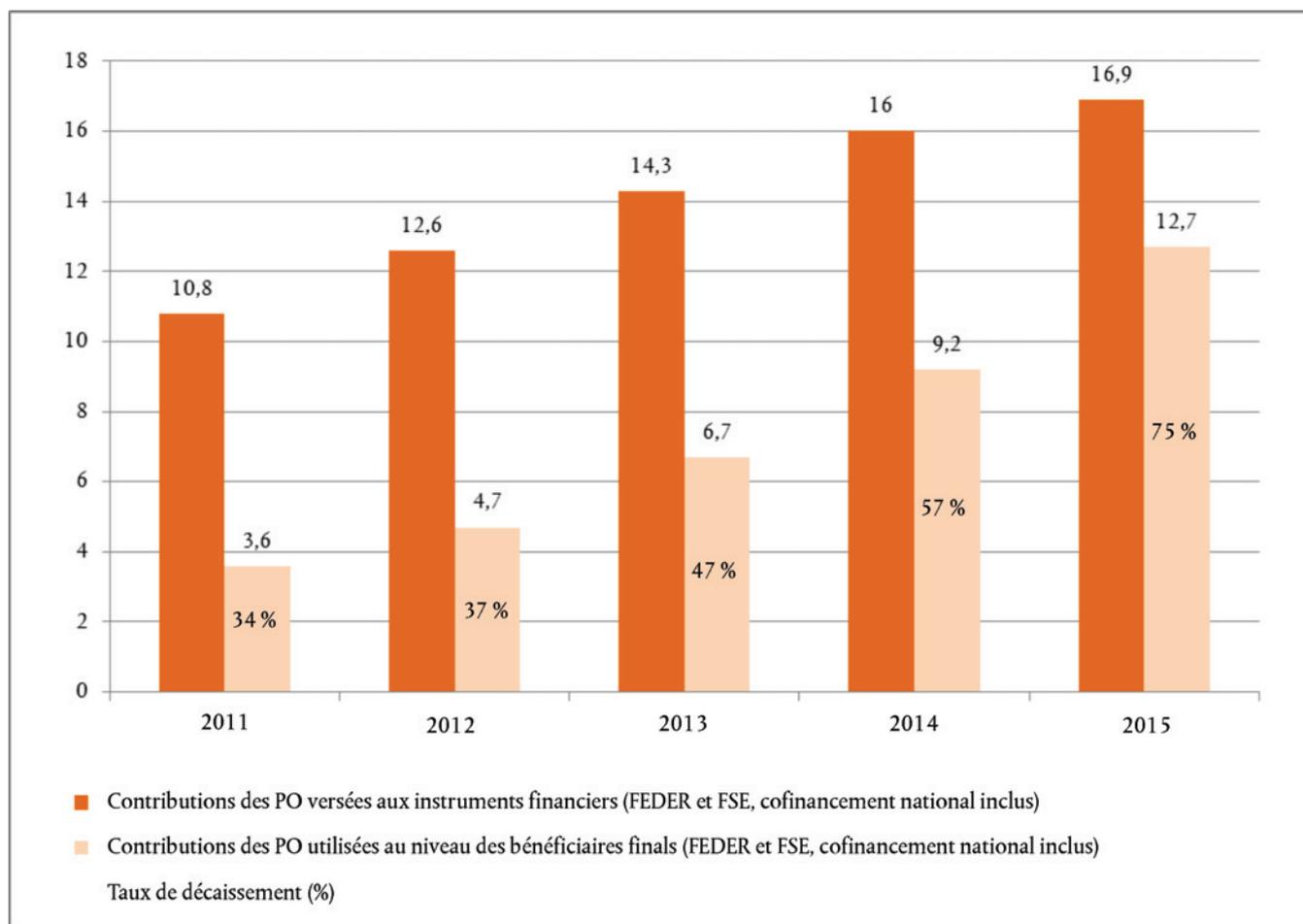
## OBSERVATIONS DE LA COUR

Les contributions ont été sous-utilisées et le potentiel des instruments n'a pas été pleinement exploité

6.22. La dotation cumulée au 31 décembre 2015 s'élevait à quelque 16,9 milliards d'euros<sup>(21)</sup>. L'**encadré 6.3** montre comment ce montant a été dépensé jusque-là.

Encadré 6.3 — Taux de décaissement cumulés au cours de la période 2011-2015 pour le FEDER et le FSE

(milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport de mise en œuvre de la Commission.

<sup>(21)</sup> Commission européenne, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2015* [Synthèse des données relatives aux progrès accomplis en matière de financement et de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière, communiquées par les autorités de gestion conformément à l'article 67, paragraphe 2, point j), du règlement (CE) n° 1083/2006, situation au 31 décembre 2015], EGESIF\_16-0011-00, 20 septembre 2016. Les chiffres de 2016 seront publiés d'ici au 1<sup>er</sup> octobre 2017.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

6.23. Au 31 décembre 2015, seuls 75 % de l'ensemble du financement alloué aux instruments financiers du FEDER et du FSE avaient été utilisés. Comme nous l'avons déjà souligné dans le rapport annuel de l'année dernière <sup>(22)</sup>, ce faible niveau laisse augurer que plusieurs États membres ne seront pas en mesure d'utiliser l'intégralité de la dotation de leurs instruments financiers, bien que la période d'éligibilité ait été prorogée. Un taux de décaissement inférieur à 100 % ne permet pas d'exploiter pleinement le potentiel que ces instruments tirent de leur caractère «renouvelable» <sup>(23)</sup> et qui constitue l'un de leurs grands avantages par rapport aux subventions.

6.24. L'**encadré 6.4** présente les taux de décaissement au 31 décembre 2015 pour les instruments financiers relevant du domaine de la cohésion. Dans quatre États membres (l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Slovaquie), ces taux étaient nettement inférieurs à la moyenne de l'UE, qui s'élevait à 75 %.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**6.23 et 6.24.** La Commission souligne que le taux de décaissement moyen de 75 % fin 2015 — une augmentation substantielle par rapport au taux de 57 % fin 2014 — illustre une situation très hétérogène entre les États membres, découlant d'un certain nombre de facteurs tels que la crise financière, l'expérience limitée au sein de certains États membres et le lancement tardif de certains instruments au cours de la période de programmation dans son ensemble. Compte tenu du cycle de vie des instruments financiers, une augmentation substantielle des taux de décaissement est toujours attendue au cours de la dernière année de mise en œuvre et ce n'est qu'au moment de la clôture qu'une conclusion sur les taux de décaissement pourra être tirée.

La Commission établira, d'ici au 1<sup>er</sup> octobre 2017, un rapport relatif à la situation au moment de la clôture (fin mars 2017) sur la base des données communiquées par les États membres. Les États membres doivent déduire à la clôture les montants restants des instruments financiers n'ayant pas été utilisés dans leur totalité, conformément à l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, les paiements par tranches en faveur des instruments financiers, soumis au niveau réel des décaissements en faveur des bénéficiaires finals, limiteront le risque de sous-utilisation des instruments financiers et celui de créer des dotations non utilisées au cours de la mise en œuvre.

<sup>(22)</sup> Rapport annuel 2015, point 6.42.

<sup>(23)</sup> Le recours aux instruments financiers permet aux États membres d'utiliser plusieurs fois les mêmes fonds, car l'ensemble des retours sur investissement ou sur garantie, y compris les bénéfices, sont réinvestis dans les mêmes activités.



## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Les informations sur les instruments financiers communiquées par les États membres étaient incomplètes ou inexactes**

6.25. Les informations relatives à la mise en œuvre des instruments financiers du FEDER et du FSE, communiquées par la Commission, reposent sur des données émanant directement des États membres. Depuis 2011, la Commission a déployé des efforts considérables pour améliorer la qualité des données, mais, dans certains cas, les chiffres sont toujours incomplets ou inexacts. Cette année, nous avons relevé des inexacitudes concernant quatre des 12 instruments que nous avons examinés. Ces erreurs entraînent une surestimation de la performance et, si elles ne sont pas corrigées, pourraient avoir pour effet de gonfler artificiellement le montant des dépenses éligibles à la clôture, en particulier dans le cas des fonds de garantie.

**Rapports annuels d'activité de la Commission et autres questions de gouvernance**

6.26. Nous avons examiné les rapports annuels d'activité (RAA) 2016 et les déclarations correspondantes de la DG REGIO et de la DG EMPL<sup>(24)</sup>. Nous avons en particulier contrôlé la cohérence ainsi que l'exactitude du calcul des montants à risque effectué par la Commission et vérifié si le niveau d'erreur était conforme à notre propre estimation.

6.27. Ces RAA apportent des informations provisoires sur les montants à risque et sur le risque résiduel<sup>(25)</sup>, tant pour la clôture de la période 2007-2013 que pour le «dossier constitué aux fins de l'assurance» à présenter annuellement, institué pour la période 2014-2020.

6.25. Au moment de la clôture, les États membres sont tenus de certifier la bonne utilisation des fonds en relation avec les instruments financiers. Ces dépenses doivent avoir fait l'objet d'un contrôle par les autorités de gestion et d'audit avant la présentation du dossier constitué aux fins de la clôture. En effet, pour un certain nombre de programmes opérationnels, les autorités d'audit ont assorti leurs opinions d'audit de limites, étant donné la nécessité d'achever leurs travaux à cet égard. Ces travaux en cours couvrent, entre autres, les décaissements au niveau des bénéficiaires finals. Par conséquent, la Commission ne clôturera pas les programmes concernés avant d'avoir obtenu une assurance raisonnable concernant les montants effectivement dépensés et leur éligibilité ou elle appliquera les corrections financières appropriées.

6.27. Au moment de la publication des RAA 2016, les directions générales n'étaient pas encore en mesure de valider les informations sur les montants à risque et les taux de risque résiduel tels que communiqués par les autorités d'audit. Cela est dû au calendrier de l'exercice de clôture (31 mars 2017) et aux échéances juridiques tant pour la présentation des documents 2014-2020 relatifs à l'approbation annuelle des comptes (au plus tard le 1<sup>er</sup> mars) que pour l'approbation des comptes par la Commission (au plus tard le 31 mai 2017).

Néanmoins, la Commission a pleinement exploité la totalité des informations disponibles au moment des RAA 2016, y compris les données communiquées par les autorités d'audit, avec certains ajustements limités.

<sup>(24)</sup> Chaque année, pour la fin du mois d'avril, toutes les directions générales élaborent un rapport annuel d'activité relatif à l'année écoulée, qui est soumis au Parlement européen et au Conseil, puis publié. Le rapport est accompagné d'une déclaration du directeur général indiquant si le budget placé sous sa responsabilité a été exécuté de façon légale et régulière — c'est-à-dire, en substance, si le niveau des irrégularités est inférieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission. Concernant les programmes opérationnels pour lesquels ce n'est pas le cas, le directeur général peut émettre des réserves intégrales ou partielles.

<sup>(25)</sup> Dans son RAA, la Commission emploie l'expression «taux de risque résiduel» lorsqu'elle traite de la clôture de la période de programmation 2007-2013 et parle de «taux d'erreur total résiduel» dans les passages relatifs à la période de programmation 2014-2020. Ces deux taux correspondent à la même notion, mais sont utilisés pour des périodes différentes. Dans le présent chapitre, nous les rassemblons sous l'expression de «taux résiduel (s)».

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Assurance fournie par la Commission pour la période de programmation 2007-2013**

6.28. Bien que la date limite pour la présentation des documents de clôture de la période 2007-2013 ait été fixée au 31 mars 2017<sup>(26)</sup>, la Commission disposait, pour évaluer ces documents, d'un délai courant jusqu'au 31 août 2017 et pouvant être prolongé si elle relevait des problèmes importants lors de son examen. Elle rendra compte des résultats de son évaluation des taux résiduels communiqués par les autorités d'audit dans ses RAA 2017 (en avril 2018).

6.29. La Commission n'est autorisée à clôturer un programme qu'une fois que le taux résiduel, compte tenu de l'ensemble des corrections financières, a été ramené au-dessous de 2 %<sup>(27)</sup>. Dans un rapport spécial récemment publié, relatif à la préparation de la clôture des programmes 2007-2013<sup>(28)</sup>, nous avons observé que la Commission avait pris des dispositions appropriées pour permettre aux États membres de clôturer leurs programmes opérationnels dans le domaine de la cohésion. Dans un autre rapport spécial, consacré aux corrections financières appliquées par la Commission dans le domaine de la cohésion au cours de la période de programmation 2007-2013<sup>(29)</sup>, nous avons également conclu que la Commission avait fait un usage efficace des mesures dont elle disposait pour protéger le budget de l'UE contre les dépenses irrégulières.

**6.28.** *La Commission procède actuellement à l'évaluation détaillée des documents de clôture présentés par les États membres, qui sera achevée à l'échéance réglementaire du 31 août 2017. Le résultat de cet exercice sera effectivement communiqué dans les RAA 2017.*

<sup>(26)</sup> Par exception, la Croatie a jusqu'au 31 mars 2018.

<sup>(27)</sup> Lignes directrices relatives à la clôture des programmes opérationnels, décision C(2015) 2771 de la Commission, annexe VI.

<sup>(28)</sup> Rapport spécial n° 36/2016 intitulé «Une évaluation des modalités de clôture des programmes de cohésion et de développement rural pour la période 2007-2013».

<sup>(29)</sup> Rapport spécial n° 4/2017 intitulé «Protection du budget de l'UE contre les dépenses irrégulières: la Commission a recouru davantage aux mesures préventives et aux corrections financières dans le domaine de la cohésion au cours de la période 2007-2013».

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Assurance fournie par la Commission pour la période de programmation 2014-2020****Commentaires sur le démarrage de la période 2014-2020**

6.30. Trois ans après le début de la période 2014-2020, les États membres n'ont désigné que 77 % des autorités responsables des programmes chargées des Fonds de la politique de cohésion<sup>(30)</sup>. Les dépenses présentées dans les comptes définitifs reçus par la Commission au 1<sup>er</sup> mars 2017 couvraient seulement 0,7 % du budget alloué pour l'ensemble de la période de programmation. À la mi-2017, les retards dans l'exécution du budget étaient plus importants qu'ils ne l'étaient au même stade de la période 2007-2013<sup>(31)</sup>.

**Nouveau modèle d'assurance de la Commission pour les dépenses de cohésion**

6.31. Les États membres présentent un «dossier constitué aux fins de l'assurance» qui inclut les comptes certifiés par les autorités de certification. Dans ce dossier, ils confirment que les systèmes de gestion et les contrôles internes pour un programme opérationnel sont efficaces et que les dépenses certifiées sont légales et régulières, et ils communiquent les taux résiduels calculés par les autorités d'audit. Le taux résiduel tient compte des corrections financières appliquées et inscrites dans les comptes à des fins d'atténuation des risques détectés lors de l'audit des opérations.

**6.30.** 77 % des autorités désignées responsables des programmes sont chargées de la gestion de 88 % du total des dotations de la politique de cohésion. La Commission souligne que la désignation relève de la responsabilité des États membres. La Commission a, de manière répétée, encouragé les États membres (lors de réunions et dans des communications écrites) à accélérer ce processus, tout en assurant pleinement le respect des critères de désignation définis par la réglementation, et a fourni des éclaircissements ainsi qu'une assistance lorsque cela était nécessaire.

Cela ne s'est pas encore traduit par des demandes de paiement introduites par les États membres à des niveaux comparables à la période 2007-2013, mais toutes les conditions sont à présent réunies pour l'absorption sur le terrain. Le taux d'absorption à la fin de 2016 s'élève au total à 3,7 % pour les projets FEDER/FC et à 3,3 % pour les projets FSE/IEJ, ce qui reflète déjà une certaine amélioration par rapport aux chiffres disponibles à la mi-2016, fondés sur les comptes reçus au 1<sup>er</sup> mars 2017.

La Commission souligne néanmoins qu'au cours de ces premières années de mise en œuvre, la sélection des projets à cofinancer constitue une étape essentielle pour la mise en œuvre réussie de la politique de cohésion. À cet égard, en 2016, la Commission constate que le rythme de sélection des projets s'est accéléré avec un taux de sélection global atteignant 26 % pour les projets FEDER/FC et 32 % pour les projets FSE/IEJ, d'après les informations communiquées par les États membres. Ces chiffres sont comparables au moment correspondant de la période de programmation 2007-2013.

<sup>(30)</sup> Le FEDER, le FC et le FSE/l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

<sup>(31)</sup> Nous avons évoqué la question des retards dans le rapport spécial n° 2/2017 intitulé «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020».

## OBSERVATIONS DE LA COUR

6.32. La Commission a jusqu'au 31 mai pour approuver ou rejeter les comptes et doit régler le solde final dans le mois qui suit. Avant d'approuver les comptes, elle concentre l'essentiel de ses efforts sur les contrôles administratifs concernant l'exhaustivité et l'exactitude. Elle n'examine pas les questions de légalité et de régularité à ce stade, mais, par la suite, elle peut entreprendre des audits de légalité et de régularité dans les États membres afin de contrôler les travaux des autorités d'audit<sup>(32)</sup>. Ainsi, ses conclusions concernant la légalité et la régularité sont communiquées dans les RAA relatifs à l'année  $n + 1$ .

**Commentaires sur les informations fournies dans les rapports annuels d'activité pour la période 2014-2020**

6.33. Pour la période 2014-2020, 18 États membres ont présenté des comptes comportant des dépenses en rapport avec 71 des 419 programmes opérationnels approuvés<sup>(33)</sup>, pour un montant total de 3,3 milliards d'euros<sup>(34)</sup>. La Commission a approuvé 69 comptes avant l'échéance réglementaire du 31 mai 2017<sup>(35)</sup>. Comme cela a été le cas pour la déclaration de clôture relative à la période précédente (voir point 6.29), l'approbation administrative des comptes a eu lieu après l'adoption des RAA. En outre, la Commission n'a entrepris les vérifications de légalité et de régularité relatives aux 71 programmes opérationnels qu'en juin 2017. Aussi les résultats ne seront-ils pas publiés avant la présentation des RAA 2017, en juin 2018.

6.34. Nous avons détecté un certain nombre de risques d'ordre méthodologique auxquels il conviendrait de s'attaquer afin de garantir la transparence et la fiabilité des taux résiduels communiqués:

- les RAA et les comptes annuels présentés par les États membres couvrent des périodes différentes. Les directions générales sont tenues de rendre compte de l'exécution des paiements pour l'année civile  $n$ , tandis que les États membres font rapport sur les dépenses déclarées à la Commission pour l'exercice financier, qui va du mois de juillet de l'année  $n - 1$  au mois de juin de l'année  $n$ . Cela signifie que la Commission fournira une assurance pour une période (année civile) différente de celle utilisée par les autorités des États membres (exercice financier). En conséquence, chaque RAA devrait clairement indiquer les résultats de l'évaluation complète, par la Commission, des comptes initialement présentés dans le RAA de l'année précédente;

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**6.32.** La Commission continue à réaliser un contrôle méticuleux de tous les documents reçus dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance, portant notamment sur les taux d'erreur communiqués, les risques résiduels et les opinions d'audit présentés par les autorités d'audit. Conformément à la stratégie d'audit unique mise en œuvre par les directions générales concernées, ce travail documentaire est complété par des audits de conformité fondés sur les risques. L'objectif principal est d'obtenir, à travers l'examen du travail des autorités d'audit faisant suite à l'approbation des comptes, l'assurance raisonnable qu'aucune carence grave dans le système de gestion et de contrôle ne passe inaperçue, ne soit pas déclarée et par conséquent pas corrigée.

**6.33.** Avec le nouvel aménagement de la période de programmation 2014-2020, la Commission complètera son évaluation documentaire des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit avec des audits sur place fondés sur les risques. Avant de confirmer la fiabilité des données communiquées dans les prochains rapports annuels d'activité, elle sera également en mesure de prendre en considération les observations ayant pu être communiquées par la CCE à ce stade. Cela permettra de renforcer la qualité des données communiquées aux autorités de décharge dans les rapports annuels d'activité respectifs.

**6.34.**

- La Commission utilise toutes les informations disponibles au moment de la présentation des RAA, comme cela est le cas depuis plusieurs années.

La Commission souligne que le règlement pour la période de programmation 2014-2020 et les échéances définies pour le dossier constitué aux fins de l'assurance permettent un meilleur alignement des périodes couvertes avec les autorités responsables des programmes, par rapport à la période de programmation 2007-2013. Le directeur général doit fournir une assurance quant aux dépenses au cours de l'année civile en tenant compte de l'assurance fournie par l'autorité chargée du programme dans son dossier constitué à cette fin et de la retenue de 10 % sur chaque paiement intermédiaire. La Commission convient de présenter dans le RAA le résultat de son évaluation complète sur la légalité et la régularité des dossiers constitués aux fins de l'assurance présentés par les États membres au cours de l'année précédente (voir la réponse de la Commission au point 6.33).

<sup>(32)</sup> Article 139, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1303/2013.

<sup>(33)</sup> 391 programmes opérationnels pour les Fonds ESI et 28 programmes opérationnels pour le FEAD.

<sup>(34)</sup> Dont 0,7 milliard d'euros correspondant aux dotations initiales des instruments financiers.

<sup>(35)</sup> 61 programmes opérationnels pour les Fonds ESI et huit programmes opérationnels pour le FEAD.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- en vertu de l'article 137, paragraphe 2, du règlement portant dispositions communes (RDC), les États membres sont tenus d'exclure de leurs comptes tout montant figurant dans une demande de paiement antérieure, mais dont la légalité et la régularité font l'objet d'une évaluation en cours. Toute partie d'un tel montant dont la légalité et la régularité sont ensuite établies peut être intégrée dans une demande de paiement ultérieure. Nous avons relevé un cas où l'autorité d'audit a inclus des montants de ce type dans le calcul des taux résiduels. La Commission devrait rappeler aux autorités d'audit que les montants visés à l'article 137, paragraphe 2, doivent pouvoir être clairement repérés et qu'ils doivent être exclus du calcul des taux résiduels;
- les formulaires de présentation des comptes ne comportent pas de section détaillée pour les différents retraits et les montants concernés par l'article 137, paragraphe 2. Certes, des données agrégées sont fournies, mais seules des informations détaillées au niveau des opérations permettent de constituer une piste d'audit appropriée pour l'approbation des comptes. Si l'on faisait en sorte que ces informations soient directement accessibles dans le système commun d'établissement de rapports, la transparence en serait améliorée et les contrôles nécessaires pourraient être assurés.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- *Dans la note d'orientation relative aux rapports de contrôle et opinion d'audit annuels [Guidance Note on Annual Control Report and Audit Opinion <sup>(1)</sup>], la Commission a effectivement déjà clarifié, à l'intention des autorités d'audit, les critères de calcul d'une correction financière dans le calcul du taux de risque résiduel. Comme le fait remarquer la Cour des comptes, le facteur décisif est de savoir si la correction financière a pour objectif de réduire le risque identifié par les autorités d'audit à la suite de l'audit des opérations (voir les observations de la CCE au point 6.32).*

*Les montants dont l'évaluation est en cours conformément aux dispositions de l'article 137, paragraphe 2, et qui ont été déduits des comptes offrent des garanties supplémentaires quant au fait que toutes les dépenses certifiées dans les comptes annuels sont légales et régulières et ils ne devraient pas avoir d'incidence sur le calcul du taux de risque résiduel par les autorités d'audit. La Commission clarifiera ses orientations aux États membres en conséquence.*

- *Les montants dont l'évaluation est en cours seront communiqués dans leur intégralité à l'annexe 8 des comptes et seront assortis d'une explication de l'autorité de certification. Il appartiendra à l'autorité d'audit de vérifier ces explications et de détecter les éventuels écarts.*

*L'autorité de certification doit tenir une comptabilité complète et détaillée dans le système de contrôle du programme, portant sur les mouvements et les modifications réalisés entre les demandes de paiements intermédiaires et les montants déclarés dans les comptes annuels, afin de contrôler la possibilité prévue à l'article 137, paragraphe 2, de déclarer ces montants ultérieurement. Ces montants, s'ils sont par la suite déclarés légaux et réguliers et introduits dans des demandes de paiement au cours d'années ultérieures, seront soumis au même mécanisme de vérification et de contrôle que toute autre nouvelle dépense.*

<sup>(1)</sup> EGESIF\_15-0002-03 du 9 octobre 2015.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Une clarification est nécessaire en ce qui concerne la définition de la population d'audit dans le cas des instruments financiers et des avances sur les aides d'État**

6.35. La Commission devrait clarifier les règles concernant la façon dont les autorités d'audit des États membres doivent définir la population d'audit dans le cas des instruments financiers<sup>(36)</sup>. Les paiements en faveur d'un instrument commencent dès que sa structure juridique est en place et sont inclus dans des demandes de paiements intermédiaires adressées à la Commission<sup>(37)</sup>. En vertu du règlement applicable en la matière, seuls les paiements aux bénéficiaires finals, les ressources engagées pour les contrats de garantie et le remboursement des coûts et frais de gestion constituent des dépenses éligibles<sup>(38)</sup>. Considérer que la population d'audit correspond à la dotation initiale, et non aux dépenses éligibles présentées dans les comptes annuels, entraîne une sous-estimation du taux résiduel. Le même problème se pose pour les avances sur les aides d'État.

**6.35.** La Commission s'engage à travailler conjointement avec les autorités d'audit et la CCE pour garantir l'application d'une conception commune des taux d'erreur à communiquer. Afin d'avoir une évaluation qualitative du taux d'erreur, la Commission a notamment encouragé les autorités d'audit à recourir à l'option réglementaire pour disposer d'une strate spécifique pour les instruments financiers [article 28, paragraphe 10, du règlement délégué (UE) n° 480/2014]. Des orientations supplémentaires sur ce point seront fournies aux autorités d'audit.

L'article 127 du règlement portant dispositions communes applicables à la période 2014-2020 dispose que les contrôles sont réalisés sur un échantillon approprié d'opérations, sur la base des dépenses déclarées.

La Commission souligne que les paiements en faveur des instruments financiers au cours de la période 2014-2020 seront versés par tranches, sous réserve d'obligations réglementaires relatives à l'utilisation effective de paiements préalable qui devront être inclus dans le champ d'application des audits des opérations réalisés par les autorités d'audit. Pour ce qui est de la première tranche, les autorités d'audit doivent vérifier que les exigences applicables (marché public, évaluation ex ante) sont respectées et que les erreurs rencontrées ont une incidence sur le taux d'erreur.

Concernant les avances versées sous la forme d'aides d'État, comme cela a déjà été fait pour la clôture 2007-2013, la Commission précisera, à l'intention des autorités d'audit, que ces dernières doivent réaliser des travaux d'audit (c'est-à-dire des audits des systèmes) afin de confirmer que les autorités de gestion ont mis en place un système garantissant que les avances sont dûment justifiées dans les délais réglementaires.

<sup>(36)</sup> Voir également le rapport annuel 2015, points 6.60 à 6.63.

<sup>(37)</sup> Article 41 du règlement (UE) n° 1303/2013.

<sup>(38)</sup> Article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1303/2013.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Concordance entre les informations fournies dans les rapports annuels d'activité et nos propres constatations*

6.36. L'**encadré 6.5** présente une synthèse des informations relatives à la période de programmation 2007-2013, communiquées dans les RAA.

Encadré 6.5 — Synthèse des informations sur la période 2007-2013 fournies par les rapports annuels d'activité								
(milliards d'euros)								
Activité	Fonds	Montant total des dépenses en cause	Montant des dépenses en cause en 2016	PO	Taux d'erreur pour 2016		Risque résiduel	Nombre de réserves
					Min.	Max.		
Période de programmation 2007-2013	FEDER/FC	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	FSE	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	<b>Total</b>	<b>324,7</b>	<b>32,6</b>	<b>440</b>	<b>2,6 %</b>	<b>4,2 %</b>	<b>0,5 %</b>	<b>89</b>

Source: rapports annuels d'activité 2016 de la DG REGIO et de la DG EMPL.

6.37. Notre niveau d'erreur estimatif est plus élevé que les taux d'erreur communiqués par la Commission dans ses RAA, sur la base des résultats transmis par les autorités d'audit. Ces deux types de taux ne sont cependant pas totalement comparables, principalement parce que:

- les taux résiduels présentés dans les RAA ne portent pas sur la même période que ceux que nous publions <sup>(39)</sup>;
- les taux résiduels calculés par la Commission sont pluriannuels et tiennent compte de toutes les corrections financières appliquées aux niveaux de l'UE et des États membres;
- nos résultats sont fondés sur un échantillon statistiquement représentatif des opérations au niveau de l'UE, tandis que les autorités d'audit — qui appliquent en règle générale l'échantillonnage statistique — peuvent également choisir de contrôler les opérations sur la base d'échantillons non statistiques.

6.37. La Commission souligne que l'évaluation de la fiabilité des taux d'erreur communiqués par les États membres se fonde chaque année sur une analyse approfondie de toutes les informations dont elle dispose, complétée par des missions d'information sur place fondées sur les risques, en tenant compte également de l'évaluation globale de la fiabilité des travaux des autorités d'audit. Le cas échéant, la Commission demande et obtient des autorités d'audit toutes les informations complémentaires nécessaires. Voir également la réponse de la Commission au point 6.27.

La Commission considère que, pour le rapport annuel 2016, comme cela a été le cas au cours des six dernières années pour la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion et durant cinq années consécutives pour la direction générale de la politique régionale et urbaine avant le présent rapport annuel, le résultat de l'évaluation de la Commission est conforme aux taux d'erreur calculés par la CCE (voir p. 75 et 64 des RAA respectifs).

<sup>(39)</sup> Les taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit pour l'exercice n concernent les dépenses certifiées à la Commission au cours de l'exercice n – 1. Les taux d'erreur établis par la Cour pour l'exercice n concernent les dépenses effectuées par la Commission au cours de ce même exercice n.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS****Conclusion**

6.38. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

6.39. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 4,8 % (voir **annexe 6.1**).

**6.38 et 6.39.** La Commission constate que le niveau d'erreur estimatif mentionné par la CCE s'est amélioré au fil des ans et correspond aux taux d'erreur communiqués dans les RAA des services respectifs de la Commission.

En 2016, la Commission a continué à centrer ses audits et son action sur les programmes ou les États membres présentant le plus de risques aux fins de préparer la clôture et à mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures correctrices à travers une politique stricte d'interruptions et de suspensions des paiements. Elle applique à la clôture une analyse et des procédures rigoureuses destinées à exclure tout risque significatif de dépense irrégulière qui subsisterait.

La Commission fait aussi remarquer que, compte tenu du caractère pluriannuel des systèmes de gestion et de contrôle relevant de la période de programmation 2007-2013 pour la politique de cohésion, les erreurs peuvent être corrigées jusqu'à la clôture, comme cela ressort respectivement de la section 2.1.3 des RAA 2016 de la direction générale de la politique régionale et urbaine et de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion.

Pour répondre aux taux d'erreur significatifs communiqués par la CCE dans la politique de cohésion, les exigences renforcées en matière de légalité, de régularité et de responsabilité des autorités chargées des programmes comprennent, pour la période de programmation 2014-2020, l'introduction de comptes annuels ne pouvant présenter aucune irrégularité significative et un renforcement de la capacité de correction de la Commission grâce à la possibilité d'appliquer des corrections financières nettes sous certaines conditions.

Ces exigences inciteront fortement les États membres à détecter et à corriger les irrégularités graves avant de certifier les comptes annuels vis-à-vis de la Commission et devraient contribuer à une réduction durable du taux d'erreur que doivent communiquer les autorités d'audit, comme l'illustrent les premiers dossiers constitués aux fins de l'assurance reçus en 2017.

La Commission renvoie également aux réponses qu'elle a fournies aux points 6.7 et 6.19.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Recommandations**

6.40. L'*annexe 6.4* présente les résultats de notre examen de suivi des 11 recommandations formulées dans notre rapport annuel 2013 <sup>(40)</sup>. La Commission a intégralement mis en œuvre huit de ces recommandations, tandis que deux ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et une n'a pas été mise en œuvre du tout.

6.41. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2016, nous recommandons à la Commission:

- **recommandation n° 1:** d'accorder une attention particulière, lors de la clôture des programmes de la période 2007-2013, aux domaines dans lesquels le risque de dépenses inéligibles ou de communication d'informations inexactes entraînant un remboursement excessif est élevé. Elle devrait en particulier s'attacher:
  - a) à faire en sorte que les montants éligibles déclarés pour les instruments financiers à la clôture ne soient pas artificiellement gonflés en raison de la surdéclaration des montants utilisés au niveau des bénéficiaires finals. C'est pour les fonds de garantie, où un coefficient multiplicateur artificiellement réduit entraînerait une augmentation injustifiée des coûts éligibles, que ce risque est le plus grand,
  - b) à vérifier que les avances sur les aides d'État ont bien été couvertes par des dépenses réelles au niveau du projet, qui constituent les seules dépenses éligibles. Elle devrait s'assurer que les autorités de gestion ont procédé à des vérifications suffisantes pour garantir l'existence d'une piste d'audit appropriée aux fins de l'apurement des avances et de la déduction des montants indûment déclarés,
  - c) à s'assurer, pour les dépenses relevant de tout grand projet, qu'une décision d'approbation du projet correspondant a été rendue au préalable, faute de quoi les dépenses déclarées sont inéligibles. Le risque est particulièrement élevé lorsque des projets de grande envergure sont divisés en lots de valeur inférieure au seuil des grands projets;

**6.40.** *La Commission fait observer qu'elle n'avait pas accepté la recommandation signalée sous ce point comme n'ayant pas été mise en œuvre.*

*La Commission accepte cette recommandation et tient déjà compte, notamment, des domaines particuliers signalés par la Cour concernant les instruments financiers, les aides d'État et les grands projets dans son examen actuellement en cours des dossiers constitués aux fins de la clôture pour 2007-2013.*

*La Commission rappelle que la responsabilité de notifier les grands projets à la Commission incombe aux États membres.*

<sup>(40)</sup> Nous avons choisi notre rapport 2013 pour le suivi de cette année dans la mesure où, en principe, la Commission a disposé de suffisamment de temps pour mettre en œuvre nos recommandations.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 2:** de s'attaquer, pour la période 2014-2020, aux questions de nature à compromettre la fiabilité du calcul du taux résiduel et, pour ce faire, de mettre en place des contrôles stricts et des orientations claires concernant:
- la population d'audit, dans le cas des instruments financiers et des avances sur les aides d'État. La population devrait dûment reposer, pour les instruments financiers, sur les montants utilisés au niveau des bénéficiaires finals et, pour les aides d'État, sur les dépenses effectivement réalisées au niveau du projet, présentées dans les comptes,
  - la couverture d'audit, pour les instruments financiers gérés par la BEI. La Commission devrait s'assurer que les dispositifs d'audit sont appropriés, au niveau des intermédiaires financiers comme à celui des bénéficiaires finals. L'approbation finale des modifications de la base juridique existante que la Commission a intégrées dans sa proposition de règlement «*omnibus*»<sup>(41)</sup> ainsi que l'obligation de réaliser les audits au niveau des États membres joueraient un rôle clé à cet égard,

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

- Dans le contexte décrit dans ses réponses au point 6.36, et eu égard aux dispositions du règlement applicable aux dépenses éligibles et à la population d'audit, la Commission s'engage à travailler conjointement avec les autorités d'audit et la CCE pour garantir l'application d'une conception commune du traitement des instruments financiers et des avances versées sous la forme d'aides d'État en ce qui concerne la population d'audit et les travaux d'audit correspondants à réaliser afin d'obtenir l'assurance raisonnable demandée.*
- La Commission a proposé dans le règlement «omnibus», qu'elle a adopté en septembre 2016, de modifier l'article 40 du règlement portant dispositions communes.*

*La modification proposée de l'article 40, applicable à tous les instruments financiers mis en œuvre par la BEI et les autres institutions financières internationales (IFI), clarifie l'existence de deux niveaux de contrôle/d'audit: 1) au niveau de la BEI/des IFI; 2) au niveau des organismes relevant des États membres.*

*Pour le premier niveau, le groupe BEI ou les autres IFI fourniront des rapports de contrôle accompagnés d'un rapport/une opinion d'audit annuel(le) présenté(e) par les auditeurs désignés dans l'accord de financement.*

*Pour le second niveau, les États membres feraient effectuer des vérifications par les autorités de gestion et des audits par les autorités d'audit au niveau des intermédiaires financiers et, pour les autorités d'audit, le cas échéant, au niveau du bénéficiaire final dans le cadre de leurs compétences. Ces vérifications et audits, tout en tenant compte des risques identifiés, porteront sur la mise en œuvre des instruments. Les résultats de ces vérifications et de ces audits compléteront les rapports reçus de la part du groupe BEI/des IFI.*

<sup>(41)</sup> Proposition de règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union [COM(2016) 605 final] du 14 septembre 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) la non-prise en compte, dans le calcul du taux résiduel communiqué par les États membres, des montants faisant l'objet d'une évaluation en cours visés à l'article 137, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013, dans la mesure où leur prise en compte est cause de sous-estimation du taux résiduel et nuit à la transparence ainsi qu'à la fiabilité de cet indicateur clé;
- **recommandation n° 3:** de renforcer l'importance donnée à la performance dans les programmes et de simplifier le mécanisme des paiements, lors du réexamen de la conception et du mécanisme de mise en œuvre des Fonds ESI après 2020, en encourageant, le cas échéant, l'adoption de mesures supplémentaires liant le niveau des paiements à la performance au lieu de se limiter à rembourser les coûts.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) La Commission estime avoir déjà fait le nécessaire, mais ne voit pas d'inconvénient à clarifier davantage ses orientations actuelles aux États membres.

*Comme expliqué dans la réponse de la Commission au point 6.34, selon le cadre réglementaire 2014-2020, les États membres doivent exclure de leurs comptes certains montants ayant été précédemment inclus dans une demande de paiement mais pour lesquels une évaluation de la légalité et de la régularité de la dépense correspondante est en cours. La totalité ou la partie de la dépense qui est ultérieurement constatée comme étant légale et régulière peut être incluse dans une demande de paiement ultérieure.*

*Par conséquent, les montants dont l'évaluation est en cours conformément aux dispositions de l'article 137, paragraphe 2, n'ont pas d'incidence sur le calcul du taux de risque résiduel. Dans la note d'orientation relative aux rapports de contrôle et opinion d'audit annuels [Guidance Note on Annual Control Report and Audit Opinion <sup>(2)</sup>], la Commission a clarifié, à l'intention des autorités d'audit, les critères de calcul d'une correction financière dans le calcul du taux de risque résiduel. La possibilité offerte par le règlement d'inclure les montants dont l'évaluation est en cours dans une demande de paiement intermédiaire ultérieure, s'il est constaté qu'ils sont légaux et réguliers, n'entre pas en ligne de compte pour le calcul du taux d'erreur résiduel et apporte des garanties supplémentaires quant au fait que toutes les dépenses certifiées dans des comptes annuels sont légales et régulières.*

*La Commission accepte cette recommandation, car elle accepte tout à fait d'envisager une conception et des mécanismes de mise en œuvre alternatifs, y compris ceux recommandés par la CCE, mais elle ne peut pas encore s'engager sur une position détaillée concernant ses propositions pour les Fonds ESI après 2020. Elle souligne également que la proposition de modification du règlement portant dispositions communes présentée et adoptée par la Commission à la fin 2016 (ou règlement «omnibus»), si elle est adoptée par d'autres institutions, permettrait déjà, sous certaines conditions, d'écarter le remboursement des coûts en faveur des paiements liés à la performance.*

*La présentation en temps utile de propositions législatives pour la politique de cohésion est une priorité pour la Commission. Le calendrier dépend cependant de l'adoption de la proposition de règlement CFP. La proposition de la Commission en vue de l'adoption du train de mesures législatives relatives à la politique de cohésion pour l'après-2020 sera présentée ensuite.*

*La Commission collaborera étroitement avec les colégislateurs afin d'assurer l'adoption et l'entrée en vigueur du cadre législatif dans les délais.*

<sup>(2)</sup> EGESIF\_15-0002-03 du 9 octobre 2015.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**DEUXIÈME PARTIE — ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES PROJETS**

6.42. Le principe de *bonne gestion financière* dans l'exécution du budget de l'Union européenne implique de mettre l'accent non seulement sur la conformité à la réglementation, mais aussi sur la réalisation des objectifs fixés <sup>(42)</sup>.

6.43. Au cours des trois dernières années, en plus des contrôles de régularité, nous avons également procédé à une évaluation de la performance pour ceux des projets examinés qui étaient physiquement terminés <sup>(43)</sup>. Cette année, les 168 projets que nous avons examinés auraient tous (hormis les instruments financiers) dû être entièrement réalisés au moment de notre audit, puisque la période d'éligibilité a pris fin le 31 décembre 2015. Pour chacun de ces 168 projets, nous avons évalué:

- les aspects pertinents de la conception du système de mesure de la performance [en particulier les questions de savoir si les programmes opérationnels comportaient des indicateurs de *réalisation* et de *résultat* appropriés eu égard à leurs objectifs, et si les objectifs en matière de réalisations et de résultats définis dans les documents relatifs au projet <sup>(44)</sup> correspondaient aux objectifs du programme opérationnel pour chaque axe prioritaire];
- la performance du projet, c'est-à-dire la question de savoir si les objectifs du projet et les valeurs cibles fixées pour chaque indicateur avaient été atteints.

**Évaluation de la conception des systèmes de mesure de la performance**

6.44. Pour la période de programmation 2007-2013, les bénéficiaires étaient légalement tenus de définir des réalisations et de faire rapport à ce sujet. Pour évaluer la contribution d'un projet aux objectifs du programme opérationnel, les États membres avaient également la possibilité de définir des indicateurs de résultat liant les résultats du projet aux indicateurs correspondants au niveau de l'axe prioritaire du programme opérationnel.

6.45. Les dispositions réglementaires relatives à la période 2014-2020 comprennent des mesures qui, si elles sont mises en œuvre de façon satisfaisante, devraient contribuer à l'évaluation de la performance des programmes. L'obligation faite aux autorités d'audit d'examiner la fiabilité des données sur la performance <sup>(45)</sup> en est un exemple; la possibilité donnée à la Commission d'imposer des sanctions à la suite de son examen de la performance, si les indicateurs financiers et les indicateurs de réalisation d'un axe prioritaire sont très inférieurs aux valeurs cibles, en est un autre exemple <sup>(46)</sup>.

<sup>(42)</sup> Voir le rapport annuel 2013, point 10.10.

<sup>(43)</sup> Voir le rapport annuel 2014, points 6.80 à 6.86, et le rapport annuel 2015, points 6.77 à 6.89.

<sup>(44)</sup> Dossier de projet, convention de subvention, marchés et/ou décision de cofinancement.

<sup>(45)</sup> Article 22, paragraphes 6 et 7, et article 127 du règlement (UE) n° 1303/2013.

<sup>(46)</sup> Article 142, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1303/2013.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*Un tiers des projets examinés étaient couverts par un système de mesure de la performance comportant des indicateurs de réalisation et de résultat liés aux objectifs du programme opérationnel*

6.46. Nous avons constaté que, pour 63 des 168 projets (38 %), un système de mesure de la performance liant les réalisations et les résultats du projet à ceux définis dans les objectifs du programme opérationnel avait été mis en place.

6.47. Dans 101 autres cas (60 %), nous avons relevé des faiblesses dans la manière dont les autorités des États membres avaient conçu leurs systèmes de mesure de la performance, tant au niveau du programme opérationnel qu'à celui du projet. Les faiblesses les plus fréquentes étaient les suivantes:

- dans 70 cas (42 % des 168 projets examinés), les autorités n'avaient pas défini d'indicateurs de résultat ou fixé de valeurs cibles afin de mesurer la performance au niveau du projet, ou les indicateurs de résultat définis ne cadraient pas avec ceux du programme opérationnel. Dans ces conditions, il n'est pas possible de déterminer si ces projets ont concouru de quelque façon que ce soit aux objectifs généraux des programmes (voir point 6.55);
- dans 13 cas, les autorités avaient, à tort, classé des réalisations comme des résultats, ou l'inverse, dans le programme opérationnel et/ou dans les documents d'approbation des projets;
- dans 12 cas, les indicateurs de réalisation des projets ne cadraient pas avec ceux du programme opérationnel.

6.48. Dans les quatre cas restants (2 %) <sup>(47)</sup>, les autorités n'avaient pas de système de mesure de la performance définissant et permettant de mesurer les réalisations et les résultats au niveau du projet. Dans ces quatre cas, il nous a été impossible d'apprécier la performance des projets.

6.49. Bien que ni les règlements de la période de programmation 2007-2013, ni ceux de la période de programmation 2014-2020 n'obligent les États membres à définir des indicateurs de résultat au niveau du projet, cela a été fait pour 90 (54 %) des 168 projets que nous avons examinés. Il est de bonne pratique que les autorités de gestion ainsi que les organismes intermédiaires définissent des indicateurs de résultat de ce niveau chaque fois que cela est possible, car cela permet de mesurer la contribution spécifique d'un projet aux objectifs de l'axe prioritaire correspondant.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**6.47.** *Même si le cadre législatif des Fonds structurels pour la période 2007-2013 n'obligeait pas les autorités chargées des programmes à définir des indicateurs de résultat au niveau des projets, la Commission les y a encouragées chaque fois que cela était utile. Certains indicateurs de résultat ne pouvaient en effet pas être mesurés utilement au niveau d'un projet unique.*

**6.49.** *La Commission relève le progrès majeur que constitue, pour la période 2014-2020, un système complet d'indicateurs obligatoires portant sur les réalisations et les résultats au niveau du programme. Un indicateur de résultat sert à mesurer si les objectifs ont été atteints (avec un niveau de référence — le point de départ — et une cible). Les programmes, de manière systématique, mesureront et feront état de l'évolution des indicateurs de résultat. Des projets sont sélectionnés au sein d'un programme afin de produire des réalisations et de contribuer aux résultats à atteindre au niveau du programme. Leurs progrès sont évalués au moyen d'indicateurs de réalisation. Ils sont également obligatoires.*

<sup>(47)</sup> Il s'agissait de quatre projets situés en Irlande.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.50. Nous avons détecté des projets qui n'étaient assortis d'aucun indicateur de résultat dans 11 des 14 États membres où ont été sélectionnées les opérations de notre échantillon<sup>(48)</sup>. C'est toutefois en Bulgarie, en Espagne et en Italie pour le FEDER/le FC, et en Irlande ainsi qu'en Espagne pour le FSE, que la proportion de projets présentant cette insuffisance était la plus élevée. Dans ces pays, plus de la moitié des projets terminés que nous avons examinés étaient dépourvus d'indicateurs de résultat ou dotés d'indicateurs non cohérents avec ceux du programme opérationnel.

### Évaluation de la performance des projets

6.51. L'**encadré 6.6** présente une synthèse des résultats de notre évaluation de la performance des projets.

Encadré 6.6 — Évaluation de la performance des projets					
Évaluation de la performance	Nombre de projets:				
	dont nous avons évalué les indicateurs de réalisation et de résultat	dont nous avons évalué les indicateurs de réalisation (aucun indicateur de résultat n'a été défini)	dépourvus d'indicateurs de réalisation et de résultat	non opérationnels	TOTAL
<b>Nombre de projets</b>	<b>90 (100 %)</b>	<b>70 (100 %)</b>	<b>4 (100 %)</b>	<b>4 (100 %)</b>	<b>168 (100 %)</b>
— Objectifs pleinement atteints	43 (48 %)	54 (77 %)			<b>97 (58 %)</b>
— Objectifs partiellement atteints	45 (50 %)	12 (17 %)			<b>57 (34 %)</b>
— Objectifs non atteints	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	<b>10 (6 %)</b>
— Évaluation impossible			4 (100 %)		<b>4 (2 %)</b>

Source: Cour des comptes européenne.

<sup>(48)</sup> Le programme opérationnel slovaque et le programme de coopération territoriale européenne Grèce-Bulgarie constituaient les deux seuls cas où la cohérence réciproque des objectifs en matière de réalisations et de résultats du projet et du programme opérationnel était assurée.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*Les objectifs de 88 des 90 projets comportant à la fois des indicateurs de réalisation et de résultat ont été au moins partiellement atteints*

6.52. Sur les 90 projets dotés d'un système de mesure de la performance concernant les réalisations et les résultats, 43 (48 %) ont pleinement atteint les objectifs fixés par les autorités de gestion en matière de réalisations et de résultats.

6.53. Quarante-cinq autres projets (50 %) ont partiellement atteint leurs objectifs en matière de réalisations et de résultats. Sept de ces projets ont finalement été étalés sur les deux périodes de programmation (2007-2013 et 2014-2020). Ils relevaient de trois programmes opérationnels dans trois États membres (Hongrie, Pologne et Roumanie).

6.54. Enfin, deux projets n'ont atteint aucun de leurs objectifs. En outre, quatre projets étaient «non opérationnels» selon la définition donnée dans les lignes directrices relatives à la clôture<sup>(49)</sup>. Les autorités de gestion sont expressément tenues de signaler les projets «non opérationnels» dans la déclaration de clôture d'un programme opérationnel.

*Les objectifs en matière de réalisations ont été au moins partiellement atteints pour 66 des 70 projets pour lesquels seuls des indicateurs de réalisation ont été définis et évalués*

6.55. Les objectifs en matière de réalisations fixés par les autorités de gestion avaient été pleinement atteints pour 54 (77 %) des 70 projets, ils avaient été partiellement atteints pour 12 autres projets (17 %), et aucun d'entre eux n'avait été atteint pour les quatre projets restants (6 %).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**6.52.** La Commission observe que ce sont, en premier lieu, les autorités de gestion qui sont tenues de veiller à ce que des projets à valeur ajoutée européenne soient sélectionnés et approuvés.

Concernant les indicateurs de réalisation, l'évaluation de la performance des programmes a été renforcée pour la période 2014-2020: comme le prévoit le cadre réglementaire 2014-2020 [article 22, paragraphes 6 et 7, du règlement (UE) n° 1303/2013], la Commission pourra suspendre les paiements intermédiaires ou imposer des corrections financières aux États membres en cas d'incapacité importante à mettre en œuvre un axe prioritaire au sein d'un programme, constatée respectivement à la suite de l'examen des performances [article 22, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1303/2013] et lors de la clôture (article 22, paragraphe 7).

**6.53.** La Commission fait remarquer que la fin de la période d'éligibilité ne coïncide pas nécessairement avec la date cible finale arrêtée pour mesurer tous les indicateurs de performance.

**6.54.** La Commission recourt à toutes les mesures dont elle dispose pour garantir une gestion financière saine et efficiente lors de l'utilisation des fonds de l'UE. Ce n'est du reste qu'au moment de la clôture des programmes que la performance des projets financés dans le cadre des programmes opérationnels sera évaluée.

**6.55.** La Commission observe que ce sont, en premier lieu, les autorités de gestion qui sont tenues de veiller à ce que des projets à valeur ajoutée européenne soient sélectionnés et approuvés.

<sup>(49)</sup> Annexe à la décision de la Commission modifiant la décision C(2013) 1573 concernant l'approbation des lignes directrices relatives à la clôture des programmes opérationnels, document C(2015) 2771 final du 30 avril 2015, section 3.5.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Conclusion**

6.56. Seuls un tiers des projets examinés étaient dotés d'un système de mesure de la performance comportant des indicateurs de réalisation et de résultat liés aux objectifs du programme opérationnel. La majorité des projets ont atteint au moins partiellement leurs objectifs en matière de réalisations. Cependant, pour 42 % des projets, il n'a pas été possible de déterminer et de mesurer leur contribution spécifique aux objectifs généraux des programmes, puisqu'aucun indicateur de résultat et aucune valeur cible n'avaient été définis au niveau du projet.

6.57. Définir des indicateurs tout en fixant des valeurs cibles requiert une approche stratégique claire dans la *logique d'intervention* d'un programme opérationnel. Nos résultats d'audit récents, de même que notre avis sur la révision du *règlement financier* <sup>(50)</sup>, ont révélé d'importantes différences dans l'utilisation des indicateurs de réalisation et, plus encore, de résultat, entre les domaines d'intervention comme entre les fonds au sein d'un même domaine.

**6.56.** *Même si le cadre législatif des Fonds structurels pour la période 2007-2013 n'obligeait pas les autorités nationales à définir des indicateurs de résultat au niveau des projets, la Commission les y a encouragées chaque fois que cela était utile. Certains indicateurs de résultat ne pouvaient en effet pas être mesurés utilement au niveau d'un projet unique.*

**6.57.** *La Commission renvoie à ses réponses détaillées apportées dans le rapport spécial n° 2/2017 de la CCE.*

---

<sup>(50)</sup> Voir le rapport spécial n° 2/2017 intitulé «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020» (points 149 à 151) et l'avis n° 1/2017 sur la proposition de révision du règlement financier (JO C 91 du 23.3.2017), points 147 et 148.

## ANNEXE 6.1

## RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE»

	2016	2015
<b>TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON</b>		
Nombre total d'opérations	180	223
<b>ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES</b>		
Niveau d'erreur estimatif	4,8 %	5,2 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	7,4 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	2,2 %	



## ANNEXE 6.3

## APERÇU DES ERREURS DONT L'IMPACT REPRÉSENTE AU MOINS 20 % POUR LA RUBRIQUE «COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE»

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Introduction**

En appliquant la méthodologie générale d'audit présentée à l'**annexe 1.1**, nous avons procédé à des tests sur un échantillon représentatif d'opérations afin d'estimer le niveau d'irrégularité affectant la population pour cette rubrique du CFP. Les erreurs que nous avons détectées lors des tests ne constituent pas une liste exhaustive des erreurs ou des types d'erreurs possibles. Les constatations décrites ci-après, concernant des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % de la valeur de l'opération examinée, sont présentées à titre d'exemple. Ces erreurs ont été décelées dans des opérations allant de 74 000 euros à 10,3 millions d'euros, avec une valeur médiane de 0,9 million d'euros <sup>(1)</sup>.

**Exemples d'erreurs***Dépenses inéligibles***Exemple n° 1 — Plusieurs infractions aux règles de l'UE et des États membres en matière d'éligibilité**

En Espagne, le bénéficiaire d'un projet de recherche financé par le FEDER a enfreint plusieurs règles d'éligibilité de l'UE et de l'État membre: des coûts directs ont, à tort, été pris en compte dans le calcul des *coûts indirects*, et la TVA récupérable ainsi qu'un montant de salaire incorrect ont indûment fait l'objet d'une demande de cofinancement. En outre, certaines dépenses n'étaient pas étayées par des pièces justificatives.

Nous avons observé des cas similaires (impact inférieur ou supérieur à 20 %) dans trois autres projets du FEDER en Espagne.

**Exemple n° 2 — TVA récupérable déclarée comme une dépense éligible au cofinancement de l'UE**

En Pologne, une autorité locale bénéficiant d'un financement du FC pour un projet de tramway a déclaré la TVA comme une dépense éligible. Cependant, la TVA acquittée pour de nouvelles infrastructures dont l'utilisation par les citoyens sera payante est en fait récupérable, donc inéligible au cofinancement.

La Commission prend note de l'observation de la CCE figurant à l'annexe 6.2, selon laquelle la vue d'ensemble des opérations de la CCE n'est pas un guide du niveau d'erreur relatif dans les États membres de l'échantillon. La Commission fait remarquer que les informations détaillées relatives aux résultats d'audit de la Commission et des États membres sont présentées pour chaque État membre dans les rapports annuels d'activité et leurs annexes techniques des services de la Commission exécutant des fonds de l'UE en gestion partagée.

La Commission assurera le suivi des cas relevés par la CCE et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.

<sup>(1)</sup> Ces erreurs représentent plus des trois quarts du niveau d'erreur estimatif global pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale».

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Exemple n° 3 — Absence de calcul du déficit de financement pour un projet générateur de recettes et TVA inéligible**

En Bulgarie, un bénéficiaire a reçu des fonds du FEDER afin d'acheter des équipements qu'il a utilisés à des fins pédagogiques. Lors du calcul du montant des dépenses éligibles, il n'a pas tenu compte des recettes générées par les services fournis au grand public dans les locaux concernés. Il a en outre déclaré des montants de TVA récupérable.

**Exemple n° 4 — Correction financière appliquée de manière incorrecte**

À la suite de notre audit relatif à l'exercice 2014<sup>(2)</sup>, la Commission a imposé une correction financière de 25 % pour un projet du FC, à Malte. Toutefois, au lieu de certifier l'ensemble des dépenses éligibles, puis d'appliquer la correction, les autorités de l'État membre ont certifié les dépenses jusqu'à hauteur de 75 % du budget initial du projet. De ce fait, la partie non certifiée des dépenses relatives au projet, qui correspond à des coûts non concernés par la correction financière, échappera en principe à l'audit.

**Exemple n° 5 — Heures de stage non documentées et paiement indu d'une commission liée aux résultats à un contractant**

En Irlande, le bénéficiaire d'un projet du FSE visant à dispenser des formations à des demandeurs d'emploi au chômage n'était pas en mesure de fournir les justificatifs requis par les règles nationales d'éligibilité, concernant les heures facturées pour les stages des participants. Les autorités de l'État membre ont en outre versé une commission liée aux résultats à un contractant pour une formation relevant de ce même projet alors que le résultat en matière de stages était inférieur à la valeur cible convenue.

Nous avons relevé des exemples d'erreurs liées à des dépenses inéligibles (impact inférieur à 20 %) en République tchèque, en Espagne, en Hongrie et en Roumanie, ainsi que dans le cadre du programme opérationnel de coopération territoriale européenne Grèce-Bulgarie.

**Exemple n° 6 — Conditions d'octroi d'une subvention non remplies**

Le bénéficiaire d'un projet du FEDER en Espagne n'a pas respecté la condition, établie dans l'appel à propositions, consistant à conserver l'équipement cofinancé dans la région pendant la période convenue. Dès lors, l'équipement était inéligible au cofinancement.

*La Commission demandera au bénéficiaire de fournir un calcul du déficit de financement comprenant l'ensemble des recettes et coûts opérationnels connexes et formulera des conclusions sur cette base.*

<sup>(2)</sup> Rapport annuel 2014, encadré 6.1, exemple a).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Projets inéligibles***Exemple n° 7 — Bénéficiaire inéligible**

Il était spécifié, dans l'appel à propositions relatif à un projet du FEDER en République tchèque, que seules les PME étaient éligibles. Pour s'assurer du respect de cette condition, l'autorité de gestion s'est fondée sur la déclaration faite par le bénéficiaire et sur les informations de son système de suivi. Cela n'a pas permis de déterminer quelle était réellement la qualité du bénéficiaire, avec pour conséquence qu'un financement a été versé à un bénéficiaire qui n'était pas une PME.

**Exemple n° 8 — Projet partiellement inéligible**

Le troisième axe prioritaire d'un programme opérationnel relevant du FSE et visant à développer le capital humain en Espagne comporte trois objectifs spécifiques. L'objectif correspondant à l'un des projets relevant de ce programme opérationnel examinés lors de l'audit consistait à développer le potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Les autorités de l'État membre ont rétroactivement demandé le cofinancement des salaires versés à des professionnels de la santé lors de stages spécialisés en régime d'internat, en 2014. Ces stages avaient bien quelque rapport avec des activités de recherche, mais ils visaient avant tout à former du personnel médical spécialisé pour le système de santé espagnol. Il est donc exagéré de considérer l'ensemble du projet comme essentiellement consacré à la recherche. De plus, la législation espagnole fait obligation aux médecins spécialistes de suivre la formation en cause. Ainsi, une partie du projet était inéligible et n'aurait dû donner lieu à aucune demande de cofinancement.

Nous avons relevé un cas similaire dans un autre projet du FSE en Espagne.

*La Commission considère que la formation de professionnels des services de santé dans le cadre du programme «EIR» (internes résidents en spécialisation) d'études postuniversitaires est éligible au titre de l'axe prioritaire 3 «Augmentation et amélioration du capital humain», puisqu'elle contribue à l'atteinte de ses objectifs. L'accomplissement d'un tel cycle postuniversitaire est une exigence légale en Espagne pour mener des recherches cliniques. En outre, l'autorité de gestion a fourni la preuve d'un total de 99 activités spécifiques de recherche pour les 20 participants de l'échantillon de la Cour, parmi lesquelles des publications scientifiques, la participation à des programmes de recherche concurrentiels bénéficiant d'un financement externe et la participation à des groupes de recherche hautement qualifiés.*

*Par conséquent, la Commission estime que les dépenses certifiées remplissent entièrement les critères d'éligibilité.*

---

**OBSERVATIONS DE LA COUR**

---

*Infractions aux règles des marchés publics***Exemple n° 9 — Recours à un appel d'offres secondaire non conforme dans le contexte d'un contrat-cadre**

Au Royaume-Uni, le bénéficiaire d'un projet du FEDER visant à la construction d'une passerelle a recouru à un contrat-cadre pour attribuer les travaux. La procédure qu'il a choisie pour l'appel d'offres secondaire n'a pas permis de déterminer quelle était l'offre économiquement la plus avantageuse. En outre, le bénéficiaire a appliqué les taux de remise de façon incorrecte lors de la négociation avec le contractant, auquel il a attribué des travaux supplémentaires par entente directe. La procédure est donc allée à l'encontre des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination tout en s'écartant de la procédure décrite dans l'accord-cadre. De ce fait, le marché était illégal et les dépenses correspondantes étaient inéligibles à un financement de l'UE.

**Exemple n° 10 — Modification illégale d'un contrat**

Le bénéficiaire d'un projet du FC en Hongrie (extension d'une station d'épuration) a substantiellement modifié le contrat après la signature, sans relancer la procédure. Des modifications apportées de cette façon constituent une violation des règles des marchés publics.

**Exemple n° 11 — Invitation à soumissionner adressée à des opérateurs économiques ne remplissant pas les conditions requises**

Sur les trois entreprises appelées à soumissionner pour un projet de formations en langues relevant du FSE en Hongrie, une seule avait le profil requis pour assurer les cours. Parce que deux candidats ne remplissant pas les conditions requises ont été invités à participer à l'appel d'offres, le marché a été attribué directement sans justification valable.

## ANNEXE 6.4

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE»

## E = DG Emploi, affaires sociales et inclusion; R = DG Politique régionale et urbaine; X = Évaluation commune aux deux directions générales

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants		
		à pratique- ment tous égards	à certains égards					
2013	Chapitre 5, <b>recommandation n° 1</b> : la Commission devrait exiger des États membres qu'ils confirment explicitement, dans leur déclaration de gestion [conformément aux dispositions de l'article 59, paragraphe 5, point a), du règlement financier], l'efficacité des contrôles de premier niveau effectués par les autorités de gestion et de certification.	R						
	Chapitre 5, <b>recommandation n° 2</b> : la Commission devrait procéder à une évaluation des «contrôles de premier niveau» réalisés pendant la période de programmation 2007-2013 conformément aux dispositions de l'article 32, paragraphe 5, du règlement financier. En tenant compte des faiblesses mises en évidence, elle devrait analyser les coûts et les avantages d'éventuelles mesures correctrices et prendre (ou proposer) des mesures appropriées (comme la simplification des dispositions applicables, l'amélioration des systèmes de contrôle et le remaniement du programme ou du système de mise en œuvre).	R						
	Chapitre 5, <b>recommandation n° 3</b> : la Commission devrait analyser les raisons pour lesquelles les cas de non-conformité avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État sont fréquents.	R						
	Chapitre 5, <b>recommandation n° 4</b> : la Commission devrait analyser les causes des retards affectant de manière persistante le décaissement des fonds de l'UE par l'intermédiaire des instruments d'ingénierie financière, et prendre des mesures correctrices en conséquence.	R <sup>(1)</sup>						
Chapitre 5, <b>recommandation n° 5</b> : la Commission devrait confirmer, dans le rapport annuel d'activité de la direction générale de la politique régionale et urbaine, que son calcul du «taux d'erreur résiduel» repose sur des informations exactes, complètes et fiables relatives aux corrections financières. Pour ce faire, chaque fois qu'elle le juge nécessaire, la Commission devrait demander aux autorités d'audit de certifier la fiabilité des données concernant les corrections financières communiquées par les autorités de certification pour chaque PO.	R <sup>(1)</sup>							

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégration mise en œuvre		Mise en œuvre		Sans objet	Éléments probants insuffisants	
		à pratiquement tous égards	à certains égards	Non mise en œuvre				
	Chapitre 5, <b>recommandation n° 6</b> (recommandation également formulée au chapitre 6): la Commission devrait toujours indiquer, dans son rapport annuel d'activité, les raisons pour lesquelles elle n'émet pas de réserves (ou émet des réserves avec une incidence financière moins élevée) dans les cas où cela est dû à des exceptions aux orientations en vigueur fournies par ses soins ou à des stratégies d'audit approuvées.	X <sup>(1)</sup>						
	Chapitre 6, <b>recommandation n° 1</b> : la Commission devrait assurer, avec les États membres, le suivi des faiblesses mises en évidence lors de l'audit thématique relatif aux vérifications concernant la gestion, réalisé par la DG EMPL sur la base d'une analyse des risques. Cela supposerait le renforcement des contrôles portant sur le respect des règles des marchés publics et sur d'autres sources d'erreurs importantes (coûts étrangers au projet ou n'apportant aucune valeur ajoutée).	E						
	Chapitre 6, <b>recommandation n° 2</b> : la Commission devrait confirmer, dans ses rapports annuels d'activité, qu'elle a réalisé des contrôles appropriés pour garantir que le calcul du <i>taux d'erreur résiduel</i> repose sur des informations précises, complètes et fiables concernant les corrections financières. À cette fin, elle devrait demander aux autorités d'audit, chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, de certifier l'exactitude des données relatives aux corrections financières transmises par les autorités de certification pour chaque PO.	E <sup>(1)</sup>						
	Chapitre 6, <b>recommandation n° 3</b> : la Commission devrait veiller à ce que les articles 78 et 130 du règlement portant dispositions communes pour la période de programmation 2014-2020 soient appliqués de manière à exclure la possibilité d'accumuler des préfinancements en plus du préfinancement initial.				E <sup>(2)</sup>			
	Chapitre 6, <b>recommandation n° 4</b> : la Commission devrait veiller à ce que les autorités nationales responsables de la gestion des Fonds structurels s'emploient à résoudre le problème de l'imputation des frais de personnel à des taux plus élevés lorsqu'il s'agit de projets de l'UE que dans le cas de projets financés sur des fonds nationaux.		E <sup>(3)</sup>					
	Chapitre 6, <b>recommandation n° 5</b> : la Commission devrait s'assurer, au moment d'approuver les PO de la nouvelle période de programmation, que les États membres ont pris en considération toutes les possibilités de simplification autorisées par la réglementation relative aux <i>Fonds structurels et d'investissement européens</i> 2014-2020.		E <sup>(4)</sup>					

<sup>(1)</sup> La mise en œuvre devrait se poursuivre jusqu'à la clôture.

<sup>(2)</sup> La Commission n'a pas accepté cette recommandation (voir le rapport annuel 2014, point 6.79).

<sup>(3)</sup> Aucune mesure systématique n'a été prise.

<sup>(4)</sup> La nouvelle période de programmation n'est pas encore suffisamment avancée pour qu'il soit possible d'évaluer pleinement la mise en œuvre.



## CHAPITRE 7

**Ressources naturelles**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	7.1-7.8
Brève description de la rubrique «Ressources naturelles»	7.3-7.6
Étendue et approche de l'audit	7.7-7.8
Première partie — Régularité des opérations	7.9-7.35
FEAGA — Soutien du marché et aides directes	7.11-7.19
Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche	7.20-7.27
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	7.28-7.31
Conclusions et recommandations	7.32 -7.35
Conclusion	7.32-7.33
Recommandations	7.34-7.35
Deuxième partie — Performance	7.36-7.56
Évaluation de la performance des projets de développement rural	7.37-7.42
Évaluation de la performance du verdissement	7.43-7.54
Conclusions	7.55-7.56
Annexe 7.1 – Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Ressources naturelles»	
Annexe 7.2 – Vue d'ensemble des résultats des tests sur les opérations, par État membre, pour le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche	
Annexe 7.3 – Vue d'ensemble des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % pour le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche	
Annexe 7.4 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Ressources naturelles»	

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

7.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique du CFP «Ressources naturelles». Cette rubrique couvre les dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) (dans la partie de ce chapitre consacrée à la «première appréciation spécifique») ainsi que les dépenses en faveur du développement rural, de l'environnement, de l'action pour le climat et de la pêche (dans la «seconde appréciation spécifique» de ce chapitre). L'**encadré 7.1** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2016.

Encadré 7.1 — Rubrique 2 du CFP — Ressources naturelles — Répartition en 2016

(milliards d'euros)

Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) — Dépenses relatives au marché et paiements directs 77 % 44,1	Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) 21 % 12,4	
	Autres 1 % 0,5	FEAMP 1 % 0,4
Montant total des paiements de l'exercice		57,4
– avances <sup>(1)</sup>		1,5
+ avances apurées <sup>(1)</sup>		2,0
<b>Total de la population auditée</b>		<b>57,9</b>

<sup>(1)</sup> Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 10).

Source: *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.2. Parallèlement à nos constatations concernant la *régularité*, le présent chapitre contient également une section relative à l'examen de la *performance* d'un échantillon de projets de développement rural et du nouveau régime de *verdissement* (voir point 7.4).

**Brève description de la rubrique «Ressources naturelles»**

7.3. Les dépenses de l'UE dans le domaine de l'agriculture relèvent de la *politique agricole commune* (PAC). La Commission, notamment la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), partage la *gestion* de la PAC avec les *organismes payeurs* dans les États membres. Les versements qu'ils opèrent en faveur des *bénéficiaires* proviennent principalement de deux Fonds<sup>(1)</sup>: le FEAGA, qui finance intégralement les *aides directes* de l'UE et les *mesures de marché*<sup>(2)</sup>, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), qui cofinance, avec les États membres, des programmes de développement rural.

7.4. Le FEAGA (77 % des dépenses de la rubrique «Ressources naturelles») finance une série de régimes d'aide directe (40,8 milliards d'euros en 2016) et les mesures d'intervention sur les marchés agricoles<sup>(3)</sup> (3,2 milliards d'euros en 2016). La réforme de la PAC de 2013<sup>(4)</sup> a apporté des changements majeurs aux régimes d'aide directe (voir points 7.15 et 7.16) et c'est en 2016, l'année couverte par le présent rapport, que les versements en faveur des bénéficiaires finals ont été effectués<sup>(5)</sup> pour la première fois conformément aux nouvelles règles en vigueur. Les quatre grands régimes, qui représentent 91 % de tous les paiements d'aide directe, sont:

- deux régimes liés à la surface qui prévoient un *soutien du revenu découplé*<sup>(6)</sup>, à savoir le «régime de paiement de base» (RPB) (17,8 milliards d'euros en 2016)<sup>(7)</sup> et le «régime de paiement unique à la surface» (RPUS) (4 milliards d'euros en 2016);

<sup>(1)</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549).

<sup>(2)</sup> À l'exception de certaines mesures cofinancées, telles que les actions de promotion et le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école.

<sup>(3)</sup> Elles englobent notamment les aides au secteur vitivinicole et à celui des fruits et légumes, à la distribution de lait et de fruits dans les écoles, ainsi que les mesures en faveur des régions ultrapériphériques.

<sup>(4)</sup> Le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont trouvé en 2013 un accord sur la réforme de la PAC. Un certain nombre de textes législatifs visant à sa mise en œuvre pratique ont été approuvés par la suite.

<sup>(5)</sup> Sur la base des demandes d'aide présentées en 2015 (c'est-à-dire l'année de demande 2015).

<sup>(6)</sup> Les paiements découplés sont octroyés pour toutes les terres agricoles éligibles, que celles-ci soient exploitées à des fins de production ou non.

<sup>(7)</sup> Nous examinons actuellement la mise en œuvre du RPB, en vue de la publication d'un rapport spécial (voir notre programme de travail 2017; <http://eca.europa.eu>).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- le paiement lié aux pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (appelé «paiement vert», avec 11,7 milliards d'euros en 2016);
- le *soutien couplé*, lié à la production de types de produits agricoles spécifiques (comme la viande bovine, le lait ou les protéagineux) qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales et qui rencontrent des difficultés (3,8 milliards d'euros en 2016).

7.5. Le Feader (21 % de la rubrique «Ressources naturelles») cofinance les dépenses effectuées dans le cadre du développement rural par l'intermédiaire des programmes de développement rural des États membres. Les dépenses couvrent des mesures liées à la surface<sup>(8)</sup> et d'autres non liées à la surface<sup>(9)</sup>. En 2016, 12,4 milliards d'euros ont été dépensés dans le cadre du Feader, dont 63 % en lien avec les programmes de développement rural pour la période de programmation 2014-2020 et 37 % avec des programmes antérieurs.

7.6. La rubrique du CFP couvre également la politique commune de la pêche et certaines des dépenses de l'UE relatives à l'environnement et à l'action pour le climat<sup>(10)</sup> (2 % des dépenses de la rubrique «Ressources naturelles»).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.5. *En ce qui concerne les 37 % des paiements versés pour respecter des engagements pris dans le cadre de programmes antérieurs, ils incluent des paiements versés au tout dernier trimestre en relation avec les programmes 2007-2013, ainsi que des paiements pour solde. Sur les 92 programmes de développement rural de la période 2007-2013, 64 étaient déjà clôturés en 2016, avec un taux de mise en œuvre moyen de 99,1 % et le paiement global pour solde de 2,7 milliards d'euros.*

<sup>(8)</sup> Les mesures liées à la surface sont celles pour lesquelles le paiement dépend du nombre d'hectares, comme les paiements agroenvironnementaux et les paiements compensatoires destinés aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels.

<sup>(9)</sup> Les mesures non liées à la surface sont, pour l'essentiel, des investissements destinés par exemple à moderniser les exploitations agricoles ou à mettre en place des services de base pour l'économie rurale et la population locale.

<sup>(10)</sup> À part la rubrique du CFP «Ressources naturelles», d'autres domaines de dépenses de l'UE contribuent également à financer l'environnement et l'action pour le climat.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Étendue et approche de l'audit**

7.7. Pour l'exercice 2016, nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**:

- a) des échantillons de 217 opérations pour le FEAGA et de 163 opérations pour le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, comme cela est indiqué au point 7 de l'**annexe 1.1**. Les deux échantillons ont été conçus de manière à être représentatifs de l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP pour chacune des deux appréciations spécifiques<sup>(11)</sup>. L'échantillon FEAGA était composé d'opérations provenant de 21 États membres<sup>(12)</sup>. Concernant la seconde appréciation spécifique, l'échantillon était composé de 153 opérations pour le développement rural et de 10 autres opérations (dans des domaines comprenant l'environnement, l'action pour le climat et la pêche), provenant de 20 États membres<sup>(13)</sup>;
- b) si les rapports annuels d'activité des DG AGRI, MARE et ENV/CLIMA<sup>(14)</sup> apportaient des informations sur la régularité des dépenses qui concordaient globalement avec nos résultats.

---

<sup>(11)</sup> Notre approche est fondée sur un nombre d'éléments (par exemple des parcelles ou des factures) sélectionnés de manière aléatoire pour chaque opération. Ainsi, une erreur qui a été détectée ne reflète pas nécessairement le niveau d'erreur global pour l'opération concernée.

<sup>(12)</sup> Belgique (Wallonie et Flandre), Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne (Bavière, Hamburg-Jonas, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Rhénanie-du-Nord — Westphalie, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein), Irlande, Grèce, Espagne (Pays basque, Andalousie, région de Murcie, Communauté valencienne, Aragon, Castille-La Manche, Estrémadure et Castille-et-León), France, Italie (AGEA, Calabre, Lombardie, Toscane et Vénétie), Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Finlande, Suède et Royaume-Uni (Angleterre, Irlande du Nord et Écosse). L'échantillon comprenait également une opération en *gestion directe*.

<sup>(13)</sup> Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne (Basse Saxe/Brême, Saxe et Saxe-Anhalt), Estonie, Irlande, Grèce, Espagne (Andalousie, Castille-La Manche et Estrémadure), France (Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes), Croatie, Italie (Basilicate), Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal (Açores et continent), Roumanie, Slovaquie, Finlande et Royaume-Uni (Angleterre et Écosse). L'échantillon comprenait sept opérations en gestion directe, dont deux concernant des fonds de l'UE dépensés au titre d'accords de partenariat dans le secteur de la pêche en dehors de l'Union européenne.

<sup>(14)</sup> La DG ENV et la DG CLIMA ont la même direction des ressources financières.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.8. Pour la deuxième partie du présent chapitre, consacrée à la performance, nous avons examiné:

- a) si, pour les 193 projets d'investissement que nous avons audités entre 2014 et 2016, les bénéficiaires avaient réalisé les investissements conformément aux prévisions et à un coût raisonnable;
- b) si les six projets audités en 2016 et approuvés en vertu des règles de la période 2014-2020 auraient pu bénéficier des *options de coûts simplifiés*;
- c) certaines questions de performance liées au nouveau paiement vert pour 197 exploitations.

**PREMIÈRE PARTIE — RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS**

7.9. Pour 2016, nous estimons que le niveau d'erreur se situe en deçà de notre *seuil de signification* de 2 % pour les dépenses au titre du FEAGA. L'une des deux appréciations spécifiques dont il est question dans ce chapitre (voir point 7.11) représente plus de trois quarts des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP. L'*annexe 7.1* présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Ressources naturelles» dans son ensemble ainsi que pour chacune des deux appréciations spécifiques. Parmi les 380 opérations examinées, 112 (29 %) étaient affectées par des *erreurs*, dont 90 étaient quantifiables. Nous estimons le niveau d'erreur pour l'ensemble de la rubrique «Ressources naturelles» à 2,5 % <sup>(15)</sup>.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.9. La Commission est très satisfaite de la constatation de la Cour des comptes européenne (CCE) selon laquelle les dépenses relevant du FEAGA, qui représentent 44 milliards d'euros par an, sont exemptes d'erreurs significatives. La Commission se réjouit également de ce que les taux d'erreur globaux signalés par la CCE et dans le rapport annuel d'activité 2016 de la DG AGRI pour la PAC sont très proches.

La Commission est d'avis que les corrections financières nettes résultant des procédures pluriannuelles de conformité, ainsi que les montants recouverts auprès des bénéficiaires et remboursés au budget de l'UE, constituent une capacité correctrice que la Commission prend en considération dans son évaluation des risques finaux pour le budget de l'Union.

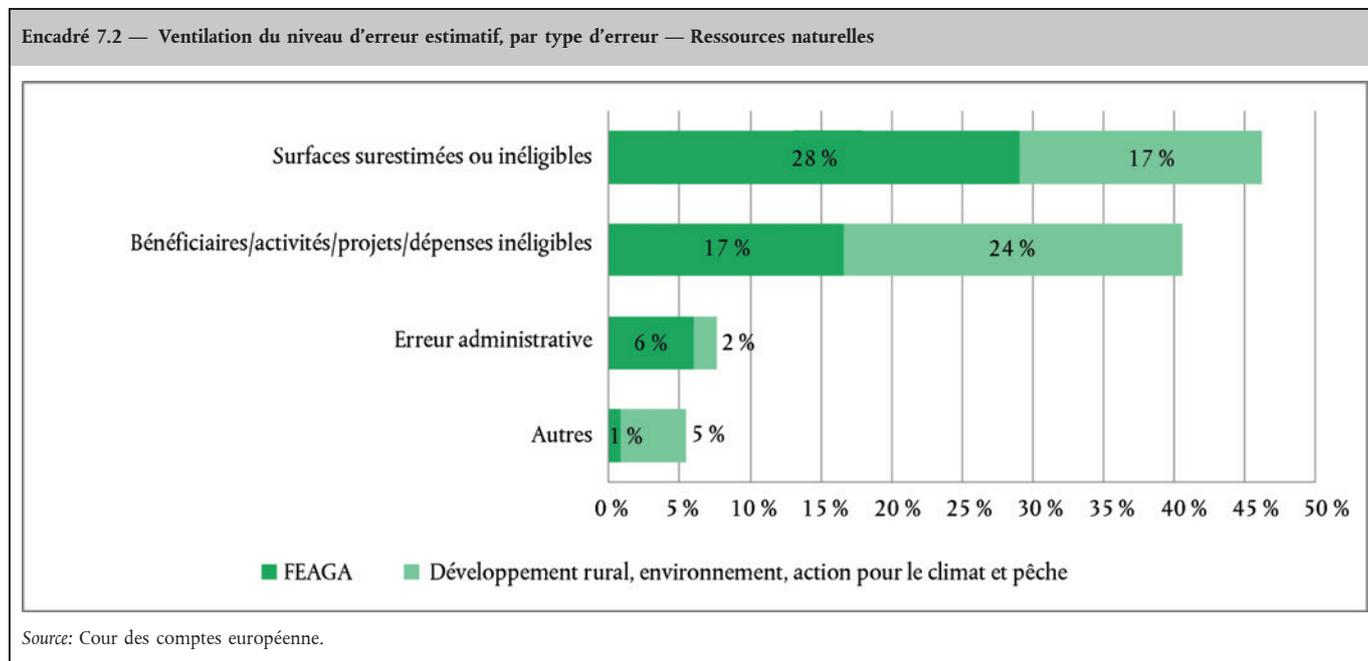
Elle fait notamment observer que, comme indiqué dans le rapport annuel d'activité 2016 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, sa capacité correctrice s'est établie, en 2016, à 2,04 % des dépenses pertinentes de la PAC.

<sup>(15)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 1,5 % et 3,5 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.10. L'**encadré 7.2** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif global pour 2016, et quelles sont la nature et l'étendue des erreurs affectant le FEAGA et le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche.



### FEAGA — Soutien du marché et aides directes

7.11. Globalement, les résultats des tests sur les opérations indiquent que l'erreur n'était pas significative pour cette appréciation spécifique. Cependant, pour le FEAGA, parmi les 217 opérations examinées, 49 (23 %) étaient affectées par des erreurs, et toutes étaient quantifiables. Nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 1,7 %<sup>(16)</sup>.

7.11. La Commission se réjouit de ce que le taux d'erreur le plus probable estimé par la CCE se situe à un niveau inférieur au seuil de signification et soit très proche de celui indiqué dans le rapport annuel d'activité 2016 de la DG AGRI. Cela confirme l'efficacité des plans de mesures correctrices mis en œuvre ces dernières années par les États membres concernés, notamment en ce qui concerne l'amélioration de leurs systèmes d'identification des parcelles agricoles (SIPA) et leur suivi étroit assuré par la Commission.

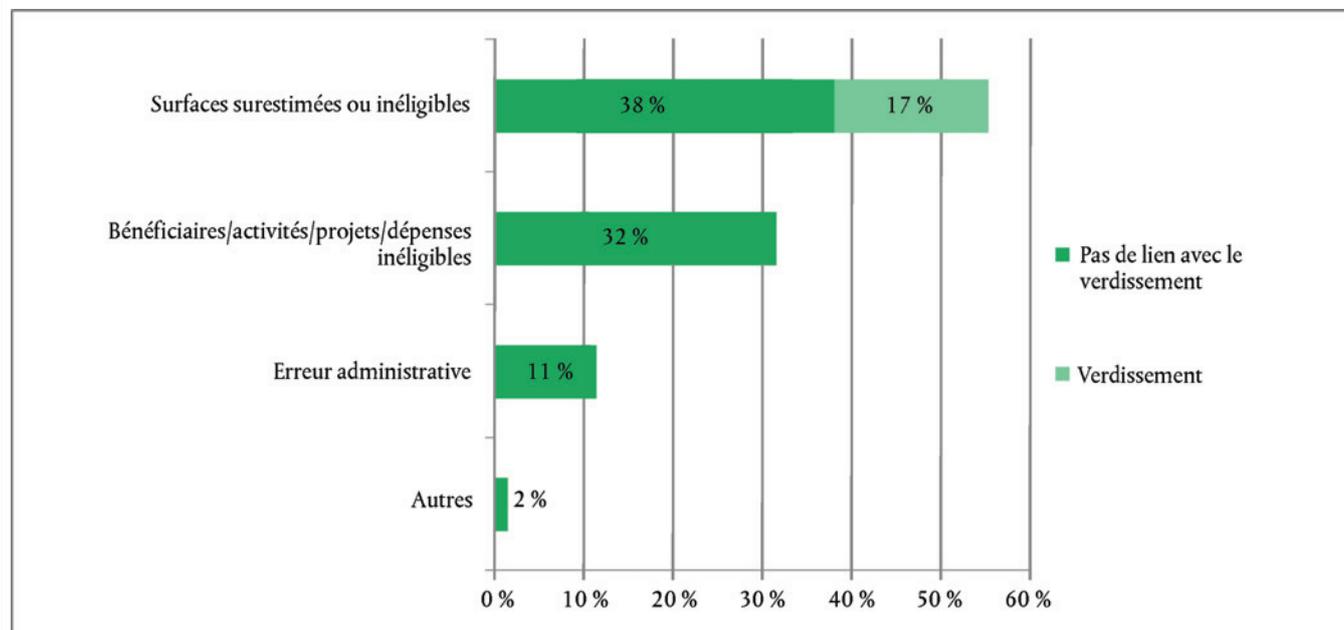
<sup>(16)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 0,8 % et 2,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.12. L'**encadré 7.3** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif par type d'erreur pour 2016.

Encadré 7.3 — Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur — FEAGA



Source: Cour des comptes européenne.

7.13. Parmi les 217 opérations du FEAGA examinées, 201 concernaient des régimes d'aide directe et 16 des mesures d'intervention sur les marchés agricoles et d'autres éléments. Le principal dispositif de gestion et de contrôle pour les paiements d'aide directe est le *système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)*. Comme indiqué par le passé, le SIGC<sup>(17)</sup>, et plus particulièrement le *système d'identification des parcelles agricoles (SIPA)*<sup>(18)</sup>, contribuent de manière significative à la prévention et à la réduction des niveaux d'erreur.

**7.13.** La Commission se félicite de l'avis selon lequel le SIGC, et plus particulièrement le SIPA, contribue de manière significative à la prévention et à la réduction des niveaux d'erreur. Cela vient confirmer le point de vue de la Commission selon lequel le SIGC, y compris le SIPA, est un outil crucial du modèle d'assurance de la PAC. La Commission continue d'apporter son assistance aux États membres afin d'en garantir la qualité et l'efficacité nécessaires, notamment pour les mesures concernées par le Feader.

<sup>(17)</sup> Voir rapport annuel 2014, point 7.35.

<sup>(18)</sup> Voir rapport annuel 2015, point 7.17.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.14. Les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctrices qui ont affecté directement 6 opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs dans la mesure où elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique de 0,7 point de pourcentage. Dans 16 cas d'erreurs quantifiables, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations<sup>(19)</sup> pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si les autorités nationales avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique aurait été inférieur de 0,5 point de pourcentage.

**Surfaces surévaluées ou inéligibles, y compris pour le nouveau paiement vert**

7.15. Nous avons constaté que les superficies éligibles avaient été déterminées avec une plus grande exactitude que les années précédentes. Les principales raisons de cette amélioration sont les suivantes:

- en raison de l'actualisation de la définition des *prairies permanentes* consécutive à la réforme de la PAC de 2013, certaines terres qui étaient auparavant inéligibles sont devenues éligibles en vertu des règles applicables à partir de l'année de demande 2015 (voir **encadré 7.4**);
- comme nous l'avons indiqué dans de précédents rapports<sup>(20)</sup>, la fiabilité des données contenues dans le SIPA concernant l'éligibilité des terres n'a cessé de s'améliorer, grâce à des plans d'action actuellement mis en œuvre par les États membres, de leur propre initiative ou à la demande de la Commission;
- l'utilisation de la nouvelle procédure de demande d'aide géospatiale<sup>(21)</sup> a permis de réduire le nombre d'erreurs liées à la surface dans les demandes d'aide. Pour les demandes d'aide introduites au cours de l'année de demande 2015, plus d'un tiers des organismes payeurs avaient déjà utilisé cet outil utile. La procédure de demande d'aide géospatiale devrait être pleinement mise en œuvre d'ici l'année de demande 2018.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**7.14.** La Commission salue l'évaluation de la CCE portant sur le rôle et les mesures correctives des États membres et continuera d'encourager et de soutenir les États membres afin qu'ils adoptent toutes les mesures nécessaires pour prévenir, détecter et corriger les erreurs.

La Commission continuera notamment de travailler avec les États membres afin de garantir que leurs systèmes de contrôle et de gestion sont fiables, en tenant compte du fait que les ressources des organismes payeurs consacrées à la détection des dépenses inéligibles sont limitées et doivent être proportionnées au risque.

**7.15.**

- La Commission se félicite de l'évaluation de la CCE concernant l'efficacité des plans d'action liés au SIPA.

La Commission continuera de travailler avec les États membres afin de préserver la qualité du SIPA et du SIGC de manière générale.

<sup>(19)</sup> Informations figurant dans les pièces justificatives et les bases de données ou résultant des contrôles croisés standards et d'autres contrôles obligatoires.

<sup>(20)</sup> Voir point 7.17 de notre rapport annuel 2015 et points 60 à 64 de notre rapport spécial n° 25/2016 «Le système d'identification des parcelles agricoles: un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles malgré une gestion encore perfectible» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(21)</sup> Voir également points 46 à 48 de notre rapport spécial n° 25/2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Encadré 7.4 — La nouvelle définition des pâturages permanents a permis de réduire le taux d'erreur**

Les années précédentes, les prairies permanentes inéligibles étaient à l'origine d'une grande partie des erreurs<sup>(22)</sup>. Le nombre et l'étendue de ces erreurs ont aujourd'hui sensiblement diminué, notamment grâce à la nouvelle définition des pâturages permanents dans le cadre de la PAC réformée.

Alors que l'ancienne définition restreignait l'éligibilité à la partie d'une parcelle recouverte d'herbe ou d'une autre végétation herbacée, elle a aujourd'hui été étendue à toute végétation adaptée au pâturage, y compris des arbustes et des arbres, pour autant qu'ils ne soient pas prédominants. Les États membres peuvent également étendre l'éligibilité à des terres sur lesquelles prédomine une végétation non herbacée, si cela fait partie de pratiques locales établies. Les photos ci-dessous illustrent ce changement de politique.

**Image 1 — La végétation non herbacée est désormais éligible si elle est adaptée au pâturage et ne prédomine pas**

Avant la réforme de la PAC de 2013, le taux d'éligibilité de cette parcelle s'élevait à 40 %, ce qui correspond à la part de sa couverture herbeuse. Aux termes de la nouvelle définition, le taux d'éligibilité est passé à 60 %, pour tenir compte des autres types de végétation adaptés au pâturage (tels que des arbustes ou des arbres de petite taille).

Source: Cour des comptes européenne.

<sup>(22)</sup> Voir point 7.20 de notre rapport annuel 2015, point 7.21 de notre rapport annuel 2014, point 3.9 de notre rapport annuel 2013, point 3.13 de notre rapport annuel 2012 et point 3.12 de notre rapport annuel 2011.

Image 2 — La végétation non herbacée peut également prédominer, si cela correspond à une pratique locale établie



Plusieurs États membres <sup>(23)</sup> ont choisi d'accepter comme pâturages éligibles des terres sur lesquelles prédomine une végétation non herbacée adaptée au pâturage (par exemple les landes et parcours).

Source: Cour des comptes européenne.

#### OBSERVATIONS DE LA COUR

7.16. Le nouveau paiement vert engendre des obligations supplémentaires pour les exploitants. L'objectif du régime d'aide au verdissement est de rendre les exploitations de l'UE plus respectueuses de l'environnement en s'appuyant sur trois pratiques: la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes existantes et la mise en place de surfaces d'intérêt écologique (SIE) sur les terres arables <sup>(24)</sup>. Ces trois pratiques sont décrites aux points 7.44 à 7.46.

<sup>(23)</sup> L'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni.

<sup>(24)</sup> Seuls certains types de SIE (par exemple les taillis à courte rotation et les surfaces boisées) sont éligibles hors terres arables. Les caractéristiques permanentes éligibles en tant que SIE, telles que les particularités topographiques et les bandes tampon, peuvent se situer sur des terres directement adjacentes à des terres arables.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.17. Nous avons examiné le paiement vert pour 63 des exploitations <sup>(25)</sup>. Nous avons constaté que toutes celles qui étaient soumises à l'exigence de diversification des cultures la respectaient. Concernant le maintien des prairies permanentes existantes, nous n'avons pas constaté d'infractions pour les parcelles correctement enregistrées dans le SIPA. Cependant, les prairies permanentes n'avaient pas toutes été correctement enregistrées comme telles <sup>(26)</sup> et dans un cas, cela s'est traduit par le non-respect des obligations de maintien de prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental (voir point 7.45). La plupart des erreurs constatées relatives au verdissement concernaient le respect des exigences relatives aux SIE.

7.18. Les parcelles agricoles sont classées en trois catégories: terres arables, prairies permanentes et cultures permanentes (par exemple vergers et oliveraies). Les SIE doivent être situées sur (ou être adjacentes à) des terres arables. Nous avons constaté que plusieurs organismes payeurs ne disposaient pas d'informations fiables sur les catégories de terres dans leur SIPA, ou qu'ils ne les ont pas utilisées pour vérifier les demandes (voir **encadré 7.5**).

**Encadré 7.5 — Une classification correcte des terres est importante pour garantir le respect des exigences en matière de verdissement**

La législation de l'UE prévoit que les terres arables consacrées à la production d'herbe deviennent des prairies permanentes une fois qu'elles ont été exclues de la rotation des cultures pendant cinq années consécutives.

En République tchèque et en Pologne, la base de données SIPA ne contenait pas d'informations sur l'affectation antérieure des terres. Dans de telles situations, les autorités ne peuvent pas effectuer de contrôles croisés automatisés pour vérifier si les terres arables consacrées à la production d'herbe sont devenues des prairies permanentes. Il existe dès lors un risque que les autorités ne détectent pas des SIE déclarées comme telles alors qu'elles se situent en fait sur des prairies permanentes (et non des terres arables).

Nous avons également constaté des insuffisances dans la classification des prairies permanentes ou des contrôles croisés y afférents en Allemagne (Bavière, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Rhénanie-du-Nord — Westphalie, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein), en France, en Italie (Lombardie), au Portugal et au Royaume-Uni (Angleterre).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**7.18.** *La Commission est consciente de l'existence de lacunes dans certains États membres. Ces lacunes sont apparues au cours de la première année de mise en œuvre des nouveaux paiements directs, elles ne concernent que des zones limitées et des mesures correctrices sont en cours d'adoption. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, la DG AGRI a engagé des procédures d'apurement de conformité qui protégeront les intérêts financiers de l'Union.*

**Encadré 7.5 — Une classification correcte des terres est importante pour garantir le respect des exigences en matière de verdissement**

*La DG AGRI engage des procédures d'apurement de conformité qui protégeront les intérêts financiers de l'Union contre le risque invoqué.*

<sup>(25)</sup> Les exploitations visitées n'étaient pas toutes soumises aux trois pratiques, certaines d'entre elles étant exemptées de l'une ou de plusieurs d'entre elles, notamment en raison de leur petite taille.

<sup>(26)</sup> Voir également points 37 et 38 de notre rapport spécial n° 25/2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Bénéficiaires/dépenses inéligibles**

7.19. Pour trois cas de mesures de marché figurant dans notre échantillon, les organismes payeurs avaient remboursé des coûts partiellement inéligibles. Bien que de telles mesures ne représentent qu'une petite partie des dépenses globales du FEAGA, ces erreurs constituent une source importante de paiements indus pour ce Fonds dans notre échantillon.

*Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche*

7.20. L'**annexe 7.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Pour le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, parmi les 163 opérations examinées, 63 (39 %) étaient affectées par des erreurs, dont 41 étaient quantifiables. Nous estimons que le niveau d'erreur le plus probable s'élève à 4,9 % <sup>(27)</sup>. L'**annexe 7.2** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations pour chaque État membre pour les opérations relevant de la *gestion partagée*, et l'**annexe 7.3** présente une vue d'ensemble des erreurs ayant un impact d'au moins 20 % de la valeur de l'opération examinée.

**7.20.** La Commission prend note du taux d'erreur estimé par la CCE, qui est très proche de celui indiqué dans le rapport annuel d'activité 2016 de la DG AGRI.

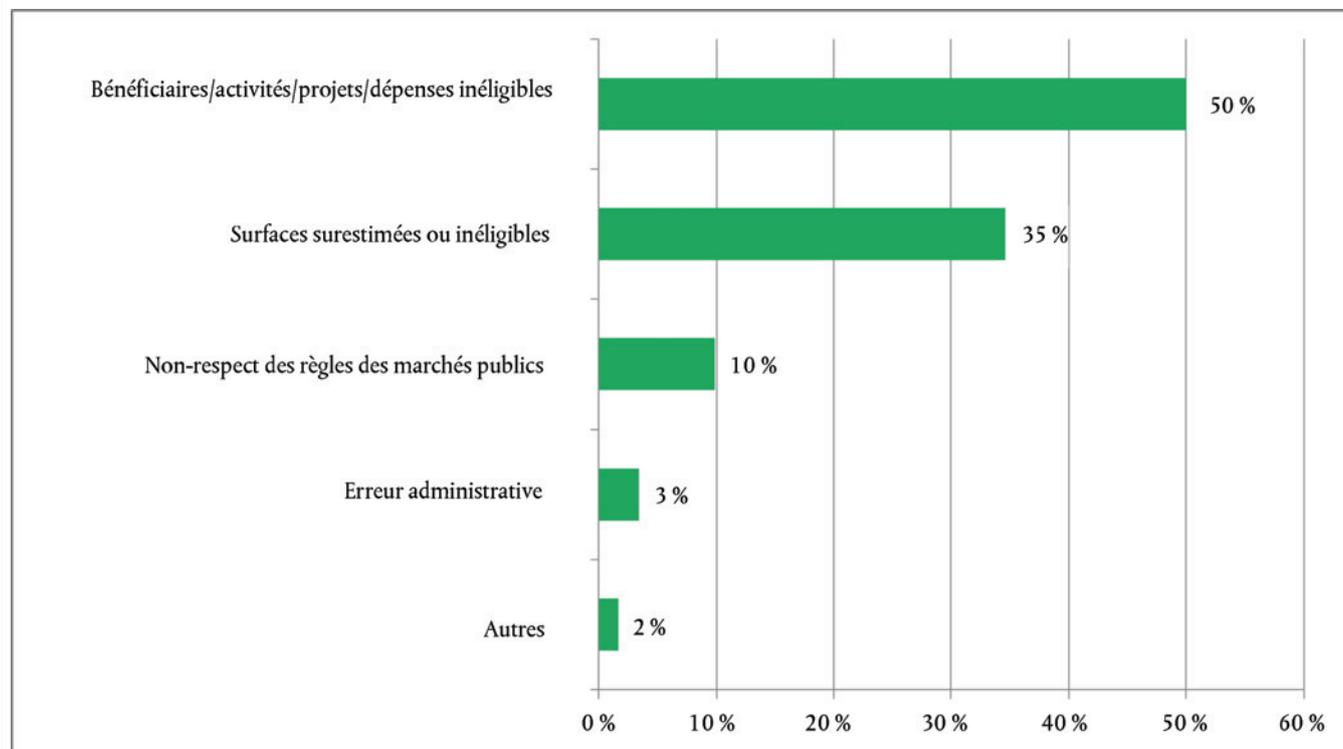
Le développement rural reste un domaine qui mérite une attention particulière, notamment en ce qui concerne les mesures de type investissements. La Commission demande systématiquement aux États membres de préparer des plans de mesures correctrices lorsque des lacunes en matière de contrôle sont détectées et soutient leur mise en œuvre. La Commission encourage aussi activement le recours aux options de coûts simplifiés afin de réduire les erreurs et les coûts administratifs. Toutefois, compte tenu de la nécessité de concilier la légalité et la régularité avec la réalisation des objectifs politiques tout en gardant à l'esprit les coûts d'obtention (gestion et contrôle), on ne peut s'attendre avec une réelle certitude à ce qu'un taux d'erreur pour les paiements aux bénéficiaires inférieur à 2 % puisse être atteint avec un effort raisonnable pour le développement rural. Néanmoins, la capacité correctrice des recouvrements des États membres et des corrections financières de la Commission dans les années suivant l'année des dépenses permet à la Commission d'avoir une assurance pour les dépenses de la PAC.

<sup>(27)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 2,1 % et 7,7 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.21. L'**encadré 7.6** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif par type d'erreur pour 2016.

Encadré 7.6 — Contribution au niveau d'erreur estimatif — Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche



Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.22. Pour le développement rural, sur les 153 opérations que nous avons examinées, 64 étaient liées à la surface et 89 ne l'étaient pas (des projets d'investissement pour l'essentiel). Parmi ces 153 opérations, 58 (38 %) étaient affectées par des erreurs, dont 38 étaient quantifiables. En ce qui concerne les dix opérations sélectionnées pour l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, cinq (50 %) étaient affectées par des erreurs, dont trois étaient quantifiables.

7.23. Les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctrices qui ont affecté directement huit opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs dans la mesure où elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique de 0,4 point de pourcentage. Dans 16 cas d'erreurs quantifiables, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations<sup>(28)</sup> pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si les autorités nationales avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique aurait été inférieur de 1,5 point de pourcentage.

7.24. Les types d'erreurs sont similaires à ceux constatés les années précédentes et à ceux relevés dans notre rapport spécial analysant les causes des erreurs dans les dépenses de développement rural<sup>(29)</sup>. Comme les années précédentes, les mesures non liées à la surface étaient responsables de la majeure partie (62 %) du niveau d'erreur estimatif mentionné au point 7.20.

7.25. Pour les opérations non liées à la surface examinées, la principale cause d'erreur était la non-conformité avec les conditions d'éligibilité. En ce qui concerne l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, les trois erreurs quantifiables étaient également dues à des dépenses inéligibles.

7.26. Cette année, trois des plus importantes erreurs d'éligibilité concernaient des bénéficiaires qui n'avaient pas indiqué leurs rapports avec des sociétés liées qui, soit les contrôlaient, soit présentaient avec eux une demande conjointe, soit encore les fournissaient, ce qui représente une violation des règles de l'UE ou de l'État membre (voir exemples 1, 2 et 6 à l'**annexe 7.3**).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.22. La Commission note que 30 des 38 erreurs quantifiables étaient inférieures à 20 %.

7.23. La Commission est consciente que les autorités nationales auraient pu déceler davantage d'erreurs constatées par la CCE pour le développement rural. Les règles de la PAC fournissent aux États membres tous les instruments nécessaires pour atténuer la plupart des risques d'erreurs.

La Commission estime également que les efforts consentis par les États membres pour contrôler les transactions doivent être proportionnés.

La Commission est vigilante et effectue des missions d'audit dans le cadre de l'apurement de conformité qui permettent de vérifier les systèmes de gestion et de contrôle des organismes payeurs individuels dans les États membres et qui fournissent des informations précieuses concernant l'efficacité de ces systèmes s'agissant de protéger les fonds de l'Union qu'ils sont chargés de verser.

En 2016, la Commission (DG AGRI) a effectué 56 audits de conformité couvrant le Feader. Les organismes de certification dans les États membres contribuent également à la prévention des erreurs.

7.24. La Commission prête une attention particulière aux constatations déjà faites les années précédentes ainsi qu'à leur suivi approprié et à la prévention d'erreurs similaires dans les autres États membres.

En outre, les services de la Commission contrôlent étroitement la mise en œuvre des plans d'action. La Commission estime que la mise en œuvre réussie de ces plans d'action contribue à la réduction des erreurs.

<sup>(28)</sup> Informations figurant dans les pièces justificatives et les bases de données ou résultant des contrôles croisés standards et d'autres contrôles obligatoires.

<sup>(29)</sup> Rapport spécial n° 23/2014 «Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier» (<http://eca.europa.eu>).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.27. Parmi les 64 opérations liées à la surface, nous avons constaté 22 cas (34 %) dans lesquels les terres étaient inéligibles ou la superficie déclarée avait été surévaluée (voir exemples 7 et 8 à l'**annexe 7.3**).

*Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance*

**Rapport annuel d'activité de la DG AGRI**

7.28. Dans son RAA 2016, la DG AGRI présente un taux d'erreur ajusté global de 2,5 % pour les dépenses de la PAC. Ce chiffre concorde avec notre conclusion d'audit selon laquelle le niveau d'erreur pour ce domaine de dépenses est significatif.

7.29. Sur la base des statistiques de contrôle de leurs organismes payeurs, les États membres ont communiqué un niveau d'erreur global de 1,2 %<sup>(30)</sup>. Par la suite, la DG AGRI a procédé à des ajustements en se fondant essentiellement sur les résultats de ses audits et des nôtres, effectués ces trois dernières années, ainsi que, dans une moindre mesure, sur les opinions des *organismes de certification* en matière de légalité et de régularité pour l'exercice 2016<sup>(31)</sup>.

7.30. Cette année, nous avons publié un rapport spécial évaluant si le nouveau cadre instauré en 2015 par la Commission permettait aux organismes de certification d'exprimer leurs opinions conformément à la réglementation de l'UE et aux normes internationales d'audit. Bien que l'introduction du cadre ait représenté une avancée vers un modèle d'audit unique, nous avons constaté qu'il présente d'importantes faiblesses<sup>(32)</sup>. Nous avons formulé un certain nombre de recommandations d'amélioration, à intégrer aux nouvelles lignes directrices de la Commission, applicables à partir de l'exercice 2018.

<sup>(30)</sup> Le niveau d'erreur moyen communiqué par les États membres s'élève à 1,09 % pour le FEAGA et à 1,78 % pour le Feader.

<sup>(31)</sup> Les organismes de certification sont tenus de s'assurer, sur la base d'un échantillon représentatif, de la légalité et de la régularité des dépenses dont les organismes payeurs ont demandé le remboursement à la Commission. Les organismes de certification ont publié leurs premières opinions sur la régularité pour l'exercice 2015.

<sup>(32)</sup> Pour en savoir plus, voir le rapport spécial n° 7/2017 «Nouveau rôle des organismes de certification concernant les dépenses de la PAC: une avancée vers un modèle de contrôle unique, malgré d'importantes faiblesses à surmonter» (<http://eca.europa.eu>).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.27. *La réforme de la PAC et la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 ont également entraîné des modifications des règles d'éligibilité des terres, et donc du SIPA. Voir également la réponse de la Commission au point 7.13.*

7.30. *La Commission a pleinement accepté cinq des sept recommandations et a confirmé qu'elles sont considérées comme étant déjà mises en œuvre dans les lignes directrices applicables aux organismes de certification à partir de l'exercice financier 2018. La Commission n'a pas accepté la recommandation selon laquelle il ne serait possible d'utiliser les avis des organismes de certification qu'une fois achevés les travaux définis dans les recommandations, mais a estimé au contraire que, bien qu'elles puissent être améliorées, les lignes directrices pour l'exercice financier 2015, lorsqu'elles sont correctement appliquées, permettent déjà sous leur forme actuelle aux organismes de certification de donner leur avis sur la légalité et la régularité conformément aux règles et normes applicables.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Rapports annuels d'activité de la DG MARE, de la DG ENV et de la DG CLIMA**

7.31. Les RAA ont été élaborés conformément aux instructions de la DG BUDG, et les méthodes utilisées pour calculer les taux d'erreur ne mettent pas en évidence de problèmes méthodologiques. Le nombre d'opérations que nous avons auditées en 2016 dans les domaines de la pêche, de l'environnement et de l'action pour le climat est statistiquement trop peu élevé pour nous permettre de comparer les informations sur la régularité des dépenses communiquées par ces trois DG avec nos propres résultats d'audit.

**Conclusion et recommandations***Conclusion*

7.32. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique «Ressources naturelles» et du domaine faisant l'objet d'une appréciation spécifique qui couvre le développement, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche (voir points 7.9 et 7.20) sont affectées par un niveau significatif d'erreur. Toutefois, pour le FEAGA (qui représente plus de trois quarts des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP), notre niveau d'erreur estimatif en 2016 est inférieur au seuil de signification (voir points 7.9 et 7.11).

7.33. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 2,5 % (voir **annexe 7.1**).

*Recommandations*

7.34. L'**annexe 7.4** présente les résultats de notre examen de suivi des dix recommandations formulées dans notre rapport annuel 2013<sup>(33)</sup>. Sur ces recommandations, une est à présent sans objet. La Commission et les États membres ont intégralement mis en œuvre cinq d'entre elles, tandis que deux ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et que deux l'ont été à certains égards.

**7.32.** La Commission apprécie grandement l'évaluation de la CCE selon laquelle le niveau d'erreur pour le FEAGA est inférieur au seuil de signification. La Commission estime que cela reflète les systèmes de gestion et de contrôle en vigueur, notamment le SIGC.

La Commission souhaiterait attirer l'attention sur la capacité correctrice des audits de la DG AGRI et des contrôles des États membres (voir la réponse de la Commission au point 7.9), qui permettent d'avoir une assurance sur les dépenses de la PAC dans leur ensemble.

**7.33.** La Commission se félicite du taux d'erreur estimé par la CCE, qui est très proche du taux d'erreur indiqué dans le rapport annuel 2016 de la DG AGRI.

<sup>(33)</sup> Nous avons choisi notre rapport 2013 pour l'exercice de suivi de cette année dans la mesure où, en principe, suffisamment de temps s'est écoulé pour la mise en œuvre de nos recommandations.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.35. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2016, nous recommandons à la Commission:

- **recommandation n° 1:** de revoir l'approche des organismes payeurs concernant la classification et la mise à jour des catégories de terres dans leur SIPA ainsi que la réalisation des contrôles croisés requis, afin de réduire le risque d'erreur dans le paiement vert (voir points 7.17 et 7.18 et *encadré 7.5*);
- **recommandation n° 2:** de fournir des orientations et de diffuser les meilleures pratiques (par exemple le recours aux nouvelles technologies informatiques) auprès des autorités nationales pour que leurs contrôles soient à même de déceler tout rapport entre les demandeurs et d'autres parties prenantes intervenant dans les projets financés (voir point 7.26).

**DEUXIÈME PARTIE — PERFORMANCE**

7.36. Cette partie rend compte de la performance d'un échantillon d'opérations relevant du développement rural<sup>(34)</sup> ainsi que de celle du nouveau paiement vert.

**Évaluation de la performance des projets de développement rural**

7.37. Ces trois dernières années (2014-2016), nous avons examiné une sélection de questions relatives à la performance pour 193 projets d'investissement dans des immobilisations corporelles. Nous avons constaté:

- que 95 % des investissements qui étaient achevés au moment de notre visite d'audit avaient été menés à bien comme prévu;
- que dans 34 % des cas, il n'y avait pas suffisamment d'éléments probants démontrant le caractère raisonnable des coûts.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*La Commission accepte cette recommandation.*

*Des mesures correctrices sont déjà en cours dans les États membres concernés, où les procédures d'apurement de conformité nécessaires viendront protéger le budget de l'Union.*

*La Commission accepte cette recommandation.*

*Au cours des audits effectués dans différents États membres, les bonnes pratiques sont partagées, y compris sous la forme de recommandations visant à améliorer le système de contrôle et de gestion. La Commission organise régulièrement des séminaires et des conférences lors desquels les bonnes pratiques sont diffusées. Des solutions informatiques sont envisagées.*

<sup>(34)</sup> Voir partie 2 du chapitre 7 de nos rapports annuels 2014 et 2015.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Mise en œuvre des projets d'investissement**

7.38. Sur les 193 projets d'investissement examinés, 139 étaient achevés au moment de notre visite d'audit. Nous avons vérifié si ces investissements achevés avaient été réalisés conformément aux prévisions; 95 % d'entre eux remplissaient ce critère.

**Caractère raisonnable des coûts et potentiel pour une utilisation accrue des options de coûts simplifiés**

7.39. De 2014 à 2016, nous avons analysé 193 projets d'investissement pour voir s'il y avait suffisamment d'éléments probants démontrant le caractère raisonnable des coûts. Nous avons relevé suffisamment d'éléments probants pour 127 projets (66 %). Par contre, dans 66 cas (34 %), il n'y avait pas suffisamment d'éléments probants démontrant le caractère raisonnable des coûts.

7.40. Pour la quasi-totalité des 193 projets, un système de remboursement des frais engagés a été appliqué<sup>(35)</sup>. Pendant la période 2014-2020, les États membres ont également la possibilité de recourir à un système d'options de coûts simplifiés: barèmes standards de coûts unitaires, montants forfaitaires et financements à taux forfaitaire<sup>(36)</sup>. Le recours aux options de coûts simplifiés, lorsqu'il est possible, limite effectivement les risques de prix excessifs, pour autant que ces coûts soient fixés à un niveau adéquat<sup>(37)</sup><sup>(38)</sup>.

**7.39.** *L'évaluation du caractère raisonnable des coûts relève de la compétence des États membres [voir article 48 du règlement (UE) n° 809/2014]. La Commission protège le budget de l'UE lorsque des insuffisances sont constatées dans le cadre de procédures de conformité et fournit des orientations sur la manière d'améliorer les systèmes en place (voir les orientations sur les contrôles et sanctions en matière de développement rural, comprenant une liste de vérification pour l'évaluation du caractère raisonnable des coûts).*

<sup>(35)</sup> Le remboursement des coûts est associé à des niveaux d'erreur plus élevés. Sur ce sujet, voir aussi le rapport annuel 2015, points 1.21 à 1.24.

<sup>(36)</sup> Article 67, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320). Certaines formes d'options de coûts simplifiés étaient déjà autorisées pendant la période de programmation 2007-2013 pour certaines mesures de développement rural, mais pas pour les projets d'investissement.

<sup>(37)</sup> Voir points 58 à 63 de notre rapport spécial n° 22/2014 «Maîtriser le coût des subventions de l'UE allouées à des projets de développement rural pour respecter le principe d'économie» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(38)</sup> Notre expérience dans l'audit des dépenses relatives à la cohésion économique, sociale et territoriale montre également que les projets mis en œuvre à l'aide des options de coûts simplifiés sont moins exposés aux erreurs. Voir rapport annuel 2015, point 6.15.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.41. En 2016, la plupart des projets que nous avons examinés avaient été approuvés sur la base des règles de 2007-2013, qui n'autorisaient pas encore le recours aux options de coûts simplifiés pour des investissements dans le domaine du développement rural. Nous avons examiné six projets approuvés en vertu des règles de 2014-2020 et considéré que si cinq d'entre eux étaient adaptés à un recours aux options de coûts simplifiés, cette méthode n'avait été employée que pour un seul (voir **encadré 7.7**).

**Encadré 7.7 — Les options de coûts simplifiés peuvent contribuer à garantir le caractère raisonnable des coûts**

Au Royaume-Uni (Angleterre), nous avons audité un projet de construction d'un nouveau toit pour une zone de rassemblement d'animaux. Le paiement était basé sur un coût unitaire standard pour toitures de 62 livres sterling par mètre carré, avec une subvention maximale disponible de 10 000 livres sterling par exploitation.

Le coût unitaire standard pour le toit provenait d'une publication qui est l'une des sources indépendantes d'informations le plus largement consultées au Royaume-Uni dans le secteur agricole. Les prix indiqués dans la publication sont actualisés chaque année.

7.42. Nous travaillons actuellement sur un audit visant à analyser plus en détail l'utilisation des options de coûts simplifiés, en vue de la publication d'un rapport spécial sur le sujet en 2018.

**Évaluation de la performance du verdissement**

7.43. En 2016, nous avons audité la première année du paiement vert. L'objectif du nouveau régime de verdissement est de rendre les exploitations de l'UE plus respectueuses de l'environnement grâce à trois pratiques répondant à des préoccupations climatiques et environnementales:

- la diversification des cultures;
- le maintien des prairies permanentes existantes;
- la mise en place de surfaces d'intérêt écologique (SIE).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**7.41.** *Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres sont pleinement responsables de la conception de leurs programmes et mesures. La Commission a encouragé et soutenu, et continuera de le faire, le recours aux coûts simplifiés, qui constituent une manière efficace de réduire les erreurs et les coûts administratifs.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.44. La **diversification des cultures** vise en particulier l'amélioration de la qualité des sols<sup>(39)</sup>. Cette pratique est obligatoire pour les exploitations de plus de 10 hectares de terres arables, avec des exigences supplémentaires applicables aux exploitations plus grandes, comme l'illustre l'**encadré 7.8**.

Encadré 7.8 — Exigences en matière de diversification des cultures			
Terres arables de l'exploitation (en ha)	Nombre minimal de cultures requis	Limite pour la culture principale	Limite pour les deux cultures principales
Entre 10 et 30	2	75 %	s.o.
Plus de 30	3	75 %	95 %

7.45. Le principal objectif qui sous-tend le **maintien des prairies permanentes existantes** est de limiter à l'avenir les émissions de carbone provenant des sols<sup>(40)</sup>. Les États membres doivent veiller à ce que le ratio des prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale ne soit pas inférieur de plus de 5 % à un ratio de référence. Si tel est le cas, les États membres doivent obliger les exploitants à maintenir leurs prairies permanentes et à reconverter en prairies permanentes toute surface précédemment réaffectée. Les États membres doivent également désigner des zones de prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental, que les exploitants ne devront pas labourer ou affecter à d'autres utilisations.

7.46. Le principal objectif des **SIE** est de préserver et d'améliorer la biodiversité<sup>(41)</sup>. L'exigence relative aux SIE prévoit que les demandeurs d'aide doivent désigner comme SIE une zone correspondant à 5 % de leurs terres arables<sup>(42)</sup>. Les États membres sélectionnent les zones éligibles à partir d'une liste figurant dans les règles de l'UE. Les différentes options possibles comprennent une série de caractéristiques permanentes (par exemple des haies, des fossés, des groupes d'arbres, etc.) et certaines utilisations des terres arables qui sont temporaires et respectueuses de l'environnement (par exemple le couvert végétal, les cultures fixant l'azote, les cultures dérobées et les terres en jachère).

<sup>(39)</sup> Considérant 41 du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608).

<sup>(40)</sup> Voir considérant 42 du règlement (UE) n° 1307/2013.

<sup>(41)</sup> Considérant 44 du règlement (UE) n° 1307/2013.

<sup>(42)</sup> Les exploitations de moins de 15 hectares de terres arables sont exemptées de l'exigence relative aux SIE.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.47. Outre nos travaux relatifs à la régularité (voir points 7.16 à 7.18), nous avons évalué l'étendue des modifications apportées aux pratiques relatives à la diversification des cultures et aux SIE depuis l'introduction du verdissement. Cette évaluation a porté sur 197 exploitations ayant bénéficié d'un paiement vert. Nous présentons ci-après les résultats pour chacune des deux pratiques.

7.48. Nous traitons le maintien des prairies permanentes existantes au point 7.17. Nous n'avons relevé aucun problème pour les parcelles correctement enregistrées dans le SIPA. Cependant, les prairies permanentes n'avaient pas toutes été correctement enregistrées comme telles et dans un cas, cela s'est traduit par le non-respect de l'obligation de maintien de prairies permanentes sensibles d'un point de vue environnemental.

**Diversification des cultures**

7.49. La comparaison entre les données de 2015 et celles de 2014 montre que les exigences relatives à la diversification des cultures n'ont engendré aucune modification pour 89 % des exploitations visitées. Deux raisons expliquent ce pourcentage élevé. D'une part, une moitié environ des exploitations avaient déjà procédé à une diversification des cultures au cours de l'année précédant l'application du verdissement. D'autre part, un tiers environ des exploitations étaient exemptées de la diversification des cultures en raison de leur petite taille. L'**encadré 7.9** présente nos conclusions.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**7.49.** *La Commission note qu'avant l'année de demande 2015, la plupart des États membres n'obligeaient pas les agriculteurs à enregistrer leurs cultures.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.50. Nous avons constaté que 11 % des exploitations visitées avaient dû augmenter en 2015, par rapport à 2014, la superficie consacrée à une diversification des cultures. Pour les exploitations sélectionnées, nous estimons que l'introduction d'exigences relatives à la diversification des cultures dans le cadre du verdissement a entraîné des modifications dans l'utilisation des terres pour quelque 2 % de leurs terres arables<sup>(43)</sup> (44).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**7.50 et 7.51.** La Commission note qu'avant l'année de demande 2015, la plupart des États membres n'obligeaient pas les agriculteurs à enregistrer leurs cultures, ce qui rend les comparaisons difficiles au niveau des exploitations individuelles. La Commission estime que l'évaluation de l'incidence des exigences en matière de verdissement nécessite une approche mieux adaptée (fondée sur un scénario contrefactuel correct) et doit être réalisée plus d'un an après leur application. À ce stade, il n'est pas possible de mesurer l'amélioration des performances environnementales et climatiques dans les zones où les cultures ont été changées. La Commission suit avec attention l'incidence de cette nouvelle politique.

Encadré 7.9 — Modifications apportées à la diversification des cultures après l'introduction du verdissement

Changements au niveau de la diversification des cultures	Exploitations	%
Pas de changement (le bénéficiaire respectait déjà les exigences relatives à la diversification des cultures)	107	54 %
Pas de changement (le bénéficiaire n'est pas soumis à la diversification des cultures)	69	35 %
Changement (plus grande diversification des cultures)	21	11 %
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>	<b>100 %</b>

<sup>(43)</sup> Notre estimation repose sur les modifications effectivement apportées dans les exploitations sélectionnées pour les paiements au titre du FEAGA. En vertu de l'obligation de verdissement visant la diversification des cultures, lorsque l'exploitation dispose de plus de 10 hectares de terres arables, la culture principale ne peut couvrir plus de 75 % de cette surface. Ainsi, la modification maximale qui peut être induite par le verdissement correspond à 25 % des terres arables des exploitations soumises à cette obligation (notamment dans le cas d'exploitations qui pratiquaient la monoculture en 2014 et se sont conformées à l'obligation en 2015). Cependant, de nombreuses exploitations respectaient déjà l'exigence en 2014: pour ces dernières, nous avons considéré qu'aucun changement n'avait eu lieu. De plus, les exploitations qui ont dû adapter leur diversification étaient en réalité très peu nombreuses à pratiquer la monoculture en 2014.

<sup>(44)</sup> La Commission a conclu, dans son réexamen du verdissement à l'issue de la première année, que la surface réaffectée du fait de l'obligation de diversification représentait environ 0,8 % des terres arables. Voir le document de travail des services de la Commission intitulé «Review of greening after one year» (Réexamen du verdissement à l'issue de la première année de mise en œuvre) — SWD(2016) 218, annexe 4, partie 5.2.2.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

7.51. Nous avons analysé la taille moyenne des terres arables dans chacune des trois catégories du tableau ci-dessus. Les données montrent que dans notre échantillon, la taille moyenne des exploitations bénéficiant d'un soutien du FEAGA qui respectaient déjà les exigences en matière de diversification des cultures en 2014 (438 hectares) était largement supérieure à la taille moyenne des exploitations qui ont dû modifier leur diversification des cultures en 2015 (87 hectares). Cela donne à penser que les exploitations de taille moyenne ont été davantage affectées par l'introduction des nouvelles exigences, tandis que la majorité des exploitations plus grandes s'y conformaient déjà et que les plus petites en étaient exemptées.

**Surfaces d'intérêt écologique**

7.52. La comparaison entre les données de 2015 et celles de 2014 montre que les exigences relatives aux SIE n'ont engendré aucune modification pour 67 % des exploitations auditées. Cela est dû aux deux mêmes raisons que dans le cas de la diversification des cultures: un quart environ des exploitations visitées disposaient déjà d'une surface suffisante considérée comme SIE l'année précédant l'application du verdissement et 42 % des exploitations visitées n'étaient pas concernées par l'exigence relative aux SIE en raison de leur petite taille. L'**encadré 7.10** présente nos conclusions.

7.53. Nous avons constaté que 32 % des exploitations visitées avaient dû augmenter, parfois de manière significative, leur SIE en 2015 par rapport à 2014. Pour les exploitations de notre échantillon, nous estimons que l'introduction d'exigences relatives aux surfaces d'intérêt écologique dans le cadre du verdissement a entraîné des modifications dans l'utilisation des terres pour quelque 1,5 % de leurs terres arables<sup>(45)</sup>.

<sup>(45)</sup> Notre estimation repose sur les modifications effectivement apportées dans les exploitations sélectionnées pour les paiements au titre du FEAGA. Afin de se conformer à l'exigence relative aux SIE, un exploitant qui déclare plus de 15 hectares de terres arables doit s'assurer qu'une surface correspondant à 5 % du total de ses terres arables est bien considérée comme une SIE. Ainsi, la modification maximale qui peut être induite par le verdissement correspond à 5 % des terres arables des exploitations soumises à cette obligation (notamment lorsqu'une exploitation n'avait pas de SIE en 2014 et qu'elle s'est conformée à l'obligation en 2015). Toutefois, de nombreuses exploitations remplissaient déjà l'obligation en 2014 et la plupart des exploitations comptaient déjà un certain pourcentage de SIE en 2014, même si celui-ci était inférieur à 5 %.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**7.52.** *La Commission note qu'avant l'année de demande 2015, les SIE n'étaient pas enregistrées, ce qui rend les comparaisons difficiles et peu précises au niveau des exploitations individuelles.*

**7.53.** *Voir également les réponses de la Commission aux points 7.51 et 7.52.*

*La Commission estime qu'il n'est pas possible à ce stade de mesurer directement dans quelles proportions les exigences en matière de SIE ont modifié l'utilisation des terres. On s'attend à ce que les SIE aient des incidences plus larges.*

**Encadré 7.10 — Modifications apportées aux SIE après l'introduction du verdissement**

Changements au niveau des surfaces d'intérêt écologique (SIE)	Exploitations	%
Pas de changement (le bénéficiaire respectait déjà les exigences relatives aux SIE)	49	25 %
Pas de changement (le bénéficiaire n'est pas concerné par les règles s'appliquant aux SIE)	82	42 %
Changement (augmentation des SIE)	64	32 %
Éléments probants insuffisants	2	1 %
<b>TOTAL</b>	<b>197</b>	<b>100 %</b>

**OBSERVATIONS DE LA COUR**

7.54. À l'heure actuelle, nous analysons en détail la conception et la première année de mise en œuvre du verdissement, dans le but de publier un rapport spécial.

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**

**7.54.** *Le rapport présenté récemment par la Commission (mars 2017)<sup>(1)</sup> s'est intéressé de manière plus approfondie à la mise en œuvre des SIE. En 2015, 8 millions d'hectares de terres ont été déclarés en tant que SIE, ce qui représentait 13 % des terres arables couvertes par cette obligation et 10 % après l'application des facteurs de pondération.*

*Ce rapport conclut que la pratique relative aux SIE présente un vaste potentiel. Des résultats préliminaires fondés sur une simulation réalisée par le Centre commun de recherche (JRC) et sur un examen de publications sélectionnées permettent de constater des effets positifs sur la biodiversité. Par exemple, les bandes fleuries devraient avoir une incidence bénéfique sur l'environnement dépassant la zone couverte par les fleurs, grâce à l'activité des pollinisateurs. De plus, les SIE peuvent avoir une incidence positive sur certains services écosystémiques (par exemple qualité des eaux et pollinisateurs). L'introduction des SIE pourrait également contribuer à la résilience des exploitations face au changement climatique (par exemple en fournissant davantage de particularités topographiques) et améliorer l'atténuation du changement climatique (par exemple grâce à l'utilisation accrue de légumineuses).*

*L'analyse a également indiqué que les bienfaits pour l'environnement ne dépendent pas uniquement de la quantité mais également de la qualité, qui peut encore être améliorée par l'ajustement des conditions de gestion. Les dernières modifications apportées à l'acte délégué [règlement délégué (UE) n° 639/2014] récemment adopté par les deux colégislateurs iront dans ce sens en interdisant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur les superficies cultivées qualifiées de SIE.*

<sup>(1)</sup> COM(2017) 152 final

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Conclusions**

7.55. Notre examen de la performance des projets d'investissement dans le domaine du développement rural a montré que 95 % des investissements avaient été réalisés comme prévu, mais que dans 34 % des cas, il n'y avait pas suffisamment d'éléments probants démontrant le caractère raisonnable des coûts. Le recours aux options de coûts simplifiés, lorsqu'il est possible, limite effectivement les risques de prix excessifs, pour autant que ces coûts soient fixés à un niveau adéquat. Nous travaillons actuellement sur un audit visant à analyser plus en détail l'utilisation des options de coûts simplifiés, en vue de la publication d'un rapport spécial sur le sujet en 2018.

7.56. Nos travaux sur la performance du verdissement ont permis de déceler des changements positifs dans les pratiques agricoles à la suite de l'introduction du régime, notamment en ce qui concerne les SIE. Dans notre échantillon, la surface agricole pour laquelle nous avons constaté des changements positifs correspondait à 3,5 % environ des terres arables (voir points 7.50 et 7.53).

*7.55. L'évaluation du caractère raisonnable des coûts relève de la compétence des États membres [voir article 48 du règlement (UE) n° 809/2014]. La Commission protège le budget de l'UE lorsque des insuffisances sont constatées dans le cadre de procédures de conformité et fournit des orientations sur la manière d'améliorer les systèmes en place (voir les orientations sur les contrôles et sanctions en matière de développement rural, comprenant une liste de vérification pour l'évaluation du caractère raisonnable des coûts). Par ailleurs, des formations et le partage des bonnes pratiques sont organisés par le réseau européen de développement rural. Enfin, la Commission encourage vivement l'utilisation d'options de coûts simplifiés dans les États membres.*

*7.56. La Commission estime qu'après un ou deux ans il est trop tôt pour tirer des conclusions quant aux résultats environnementaux précis. En effet, il est difficile d'établir une méthodologie en raison de l'absence de valeurs de référence en matière de biodiversité et de qualité des sols avant 2015. De plus, d'autres facteurs tels que le verdissement contribuent aux performances environnementales de l'agriculture.*

*La Commission prend cependant bonne note des changements apportés aux pratiques agricoles à la suite de l'introduction du verdissement et observe également que 11 % des exploitations visitées ont dû modifier leurs pratiques de diversification des cultures et 32 % leurs pratiques relatives aux SIE par rapport à 2014.*

*Il convient cependant de rappeler qu'il ne suffit pas de mesurer les changements en matière de cultures et d'utilisation des terres découlant du verdissement pour évaluer les performances environnementales de cette pratique.*

*Selon une évaluation récente [réexamen du verdissement à l'issue de la première année, document de travail des services de la Commission (SWD) de juin 2016 et rapport de la Commission relatif aux SIE publié en mars 2017], les paiements directs verts présentent un grand potentiel en termes de couverture géographique. En 2016, 77 % des surfaces agricoles étaient soumises aux obligations de verdissement et 69 % des terres agricoles étaient soumises aux exigences relatives aux SIE.*

*Le rapport de la Commission (mars 2017) relatif aux SIE a évalué les effets potentiels sur l'environnement des SIE déclarées par les agriculteurs en 2015.*

*Les premiers résultats sont prometteurs, notamment pour les zones non productives telles que les particularités topographiques ou les bordures de champs au service de la biodiversité, mais également dans d'autres domaines, comme la culture des légumineuses à des fins de biodiversité et les services écosystémiques, en fonction de leur gestion.*

*La modification de l'acte délégué [règlement délégué (UE) n° 639/2014] constitue une étape importante vers l'amélioration des performances environnementales grâce à l'interdiction des produits phytopharmaceutiques (PPP) sur les superficies cultivées qualifiées de SIE.*

## ANNEXE 7.1

## RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «RESSOURCES NATURELLES»

	2016	2015
<b>TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON</b>		
Agriculture: soutien du marché et aides directes	217	180
Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche	163	179
<b>Nombre total d'opérations pour la rubrique «Ressources naturelles»</b>	<b>380</b>	359
<b>ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES</b>		
Niveau d'erreur estimatif: soutien du marché et aides directes	1,7 %	2,2 %
Niveau d'erreur estimatif: développement rural, environnement, action pour le climat et pêche	4,9 %	5,3 %
Niveau d'erreur estimatif pour la rubrique «Ressources naturelles»	2,5 %	2,9 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	3,5 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	1,5 %	

Les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur pour le groupe de politiques «Agriculture: soutien du marché et aides directes» sont: 0,8 et 2,6 %.

Les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur pour le groupe de politiques «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche» sont: 2,1 et 7,7 %.



## ANNEXE 7.3

## VUE D'ENSEMBLE DES ERREURS DONT L'IMPACT REPRÉSENTE AU MOINS 20 % POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL, L'ENVIRONNEMENT, L'ACTION POUR LE CLIMAT ET LA PÊCHE

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Introduction**

En appliquant la méthodologie générale d'audit présentée à l'**annexe 1.1**, nous avons procédé à des tests sur un échantillon représentatif d'opérations afin d'estimer le niveau d'irrégularité affectant la population pour cette rubrique du CFP. Les erreurs que nous avons détectées lors des tests ne permettent pas de dresser une liste exhaustive — ni pour ce qui a trait aux différentes erreurs, ni en ce qui concerne les types d'erreurs possibles. Les constatations décrites ci-après, concernant des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % de la valeur de l'opération examinée, sont présentées à titre d'exemple pour l'appréciation spécifique couvrant le développement rural, l'environnement, l'action pour le climat et la pêche<sup>(1)</sup>. Ces erreurs ont été décelées dans des opérations allant de 1 600 euros à 1 million d'euros, avec une valeur médiane d'un peu moins de 100 000 euros<sup>(2)</sup>.

**Exemples d'erreurs****Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche****Bénéficiaires/dépenses inéligibles**

*Exemple 1 — Soutien aux micro-, petites et moyennes entreprises accordé à une coopérative appartenant à une grande entreprise multinationale*

En Lituanie, nous avons examiné un paiement effectué en faveur d'une coopérative pour soutenir l'investissement dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. En vertu des règles de l'UE et de l'État membre, un tel soutien ne peut être accordé qu'à des micro-, petites et moyennes entreprises, telles que définies par le nombre d'employés, le chiffre d'affaires annuel et le total du bilan annuel. Les sociétés liées, telles que les sociétés mères ou les filiales, doivent être prises en compte dans le calcul. Nous avons constaté que la coopérative concernée appartenait à une grande entreprise multinationale, et que par conséquent, elle ne pouvait pas être considérée comme une micro-, petite ou moyenne entreprise. Le bénéficiaire n'étant pas éligible à l'aide, le taux d'erreur s'élève à 100 %.

*La Commission prend bonne note du commentaire fait par la CCE dans l'annexe 7.2, selon lequel l'aperçu des opérations de la CCE ne peut servir d'indicateur du niveau d'erreur relatif dans les États membres de l'échantillon. La Commission souligne que des informations détaillées portant sur les résultats des audits de la Commission et des États membres sont présentées pour chaque État membre dans les rapports annuels d'activité, et leurs annexes techniques, soumis par les services de la Commission qui mettent en œuvre les fonds de l'Union dans le cadre de la gestion partagée.*

<sup>(1)</sup> Ces erreurs représentent plus des trois quarts du niveau d'erreur estimatif global pour cette appréciation spécifique.

<sup>(2)</sup> En d'autres termes, la moitié des erreurs dont l'impact représentait au moins 20 % ont été relevées dans des opérations d'une valeur inférieure à 100 000 euros, et le reste dans des opérations d'une valeur plus élevée que ce montant.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*Exemple 2 — Le bénéficiaire a acheté à une société apparentée les machines pour lesquelles il a obtenu une aide*

Nous avons examiné un paiement effectué en faveur d'une société agricole en Hongrie pour l'achat de machines. Nous avons trouvé des éléments probants attestant que des liens existaient entre le bénéficiaire et la société qui lui avait fourni les machines. En vertu du droit national, cela rend inéligible la totalité du paiement, entraînant un taux d'erreur de 100 %.

*Exemple 3 — Non-respect des règles d'éligibilité du programme LIFE*

Nous avons examiné un paiement pour un projet environnemental en gestion directe financé par le programme LIFE. Nous avons décelé plusieurs cas de violation des règles d'éligibilité du programme relatives aux coûts de personnel. Par exemple, les contrats ne mentionnaient pas le programme LIFE, les relevés du temps de travail n'avaient pas été certifiés et les coûts n'avaient pas été imputés sur la base du temps de travail réellement presté. Nous avons fait état d'une erreur de 60 % des coûts examinés.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Conformément à l'article 25, paragraphe 1, des dispositions communes LIFE (basé sur l'article 126 du RF), les coûts éligibles doivent se fonder sur les coûts réellement exposés; ils ne peuvent donc pas se baser sur un taux journalier budgété.*

*Le temps de travail consacré au projet par le personnel doit être justifié par des moyens adéquats (feuilles de présence). Il convient cependant de noter que si le temps déclaré n'excède pas deux jours par mois par année civile, il est accepté sans feuilles de présence. De plus, s'il est possible de justifier le temps consacré au projet au moyen de sources alternatives (par exemple extraits d'un système de comptabilité analytique), la Commission estime que les coûts qui s'y rapportent sont éligibles.*

*Bien que le projet ne doive pas obligatoirement être mentionné de manière spécifique dans le contrat de travail de l'employé, il doit être indiqué dans les feuilles de présences ou les autres formes d'enregistrement du temps de travail. De plus, s'il est possible de justifier le temps de travail consacré au projet à l'aide de sources autres que les feuilles de présence, comme des extraits d'un système de comptabilité analytique, les coûts qui s'y rapportent sont considérés comme éligibles.*

*Les feuilles de présence qui ne sont pas signées par l'employé et validées par un responsable ne sont pas d'un niveau acceptable et les coûts qui s'y rapportent sont considérés comme inéligibles. Ces feuilles de présence ne sont toutefois considérées comme inéligibles que si elles ne sont systématiquement pas signées et validées. Les feuilles de présence où l'absence de signature et de validation n'est qu'occasionnelle sont considérées comme des erreurs d'écriture et sont généralement prises en compte.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Exemples 4 et 5 — Le gouvernement régional a obtenu des fonds de l'UE pour des travaux dont le coût a été calculé sur la base de prix gonflés*

Nous avons examiné deux séries de travaux payés par le gouvernement régional d'Andalousie, en Espagne: l'une pour la reconstruction d'une route rurale et l'autre pour une maison rurale et un bâtiment agricole adjacent. Dans les deux cas, nous avons constaté que les travaux avaient été attribués par entente directe à une société qui avait gonflé ses prix. Nous avons relevé des taux d'erreur de 33 % et 41 % respectivement pour les coûts examinés.

*Exemple 6 — La demande conjointe d'aide n'était pas autorisée*

Nous avons examiné un paiement effectué en faveur d'une société agricole en Estonie pour l'achat de machines. Le dossier de demande concernant le projet avait été déposé avec une autre société. Conformément aux dispositions nationales, les demandes conjointes peuvent bénéficier de montants d'aide plus élevés, mais ne sont autorisées que si aucun des demandeurs n'a, directement ou indirectement, une position dominante par rapport à l'autre. Nous avons constaté que cette condition n'était pas remplie, ce qui a donné lieu à un taux d'erreur de 32 %.

Nous avons constaté des erreurs relatives à des bénéficiaires/dépenses inéligibles (impact inférieur à 20 %) au Danemark, en Allemagne, en Grèce, au Portugal (continent), en Italie (Basilicate), en Autriche et en Pologne.

**Surfaces surestimées ou inéligibles**

*Exemple 7 — Soutien à la conservation des vergers traditionnels versé pour des surfaces avec trop peu d'arbres traditionnels*

Au Portugal, nous avons examiné un paiement effectué en faveur d'un agriculteur au titre de la mesure de développement rural «agroenvironnement-climat» pour la conservation des vergers traditionnels des Açores. L'une des conditions nationales préalables pour bénéficier du paiement était que le verger contienne au moins une variété qui soit traditionnelle aux Açores et qui, si cultivée avec d'autres arbres, constitue au moins 80 % des arbres. Nous avons visité les deux parcelles déclarées et avons constaté qu'elles ne contenaient pas suffisamment d'arbres éligibles. Les parcelles n'étaient pas conformes à la règle d'éligibilité, entraînant un taux d'erreur de 100 %.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Exemple 8 — Soutien octroyé pour des surfaces ne présentant aucune activité agricole*

La mesure de développement rural «Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques» permet de soutenir des exploitations situées dans des zones spécifiques telles que des zones montagneuses. Les paiements sont effectués annuellement et par hectare de terre éligible pour indemniser les exploitants pour tout ou partie des surcoûts et des pertes de revenus générés par les contraintes liées à la production agricole dans ces régions. Les exploitants doivent exercer une activité agricole dans les zones désignées pour être éligibles à l'aide.

En Croatie, nous avons visité une exploitation qui avait reçu un paiement compensatoire au titre des «zones de montagne». Nous avons inspecté un échantillon de trois parcelles, que le bénéficiaire avait déclaré comme pâturages. Sur l'une des parcelles, nous n'avons constaté aucune trace d'activité agricole, comme par exemple du pâturage. La parcelle n'était donc pas éligible à une compensation. Il y avait des zones inéligibles sur les deux autres parcelles, en raison de la présence d'une forêt dense. Nous notons que l'organisme payeur avait décelé le même type de problèmes et avait en conséquence initié une procédure de recouvrement. Sur la base de notre échantillon, nous estimons que le taux d'erreur s'élève à 91 %.

Nous avons constaté des erreurs relatives à des surfaces surévaluées ou inéligibles (impact inférieur à 20 %) en République tchèque, en Allemagne (Saxe), en Espagne (Estrémadure), en France (Rhône-Alpes), en Croatie, au Portugal (Açores et continent), en Slovaquie, en Finlande et au Royaume-Uni (Angleterre).

**Non-respect des règles des marchés publics**

*Exemple 9 — Un organisme public a indûment exclu l'offre la plus basse pour l'exécution de travaux*

En Pologne, nous avons examiné un paiement effectué en faveur d'un organisme public pour le remblayage d'un talus destiné à protéger les terres agricoles contre les crues d'un cours d'eau. Les travaux de construction représentaient 97 % des coûts audités. Nous avons examiné la procédure de *marché public* employée pour sélectionner la société qui a effectué les travaux de construction et avons constaté que l'offre la plus basse avait été exclue sans raison valable. Les coûts concernés n'étaient donc pas éligibles, entraînant un taux d'erreur de 97 %.

*La Commission entend que les autorités croates ont relevé l'inéligibilité potentielle de la surface à la suite de l'évaluation de la qualité du SIPA et se sont efforcées d'assurer un suivi afin de corriger cette erreur.*

*La Commission comprend que les autorités croates ont mis à jour le SIPA après la rapide visite sur le terrain et ont entamé la récupération de la mesure d'aide dans les délais fixés par la législation de l'Union; cette surdéclaration n'aura donc pas d'incidence financière.*

*La Commission comprend que la décision d'exclure l'offre la plus basse a été contestée par le soumissionnaire non retenu. L'instance nationale de recours (KIO) compétente en la matière a toutefois rejeté cet appel. L'organisme payeur a suivi la décision de l'instance nationale de recours.*



Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralité mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	<p><b>Recommandation n° 3:</b> la Commission devrait vérifier activement que des mesures correctrices sont mises en œuvre pour remédier aux insuffisances affectant le système de contrôle de l'aide octroyée par l'UE aux groupements de producteurs en Pologne (voir points 3.36 à 3.38).</p> <p>4.37. <i>Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2013, la Cour formule les recommandations ci-après concernant le domaine du développement rural:</i></p> <p><b>Recommandation n° 1:</b> les États membres devraient améliorer les modalités actuelles de leurs contrôles administratifs, en utilisant toutes les informations pertinentes dont disposent les organismes payeurs, ce qui leur permettrait de détecter et de corriger la majorité des erreurs (voir points 4.8 et 4.20). Pour les mesures d'investissement, en particulier, il conviendrait, lors des contrôles administratifs, d'utiliser toutes les informations disponibles afin de vérifier l'éligibilité des dépenses, des projets et des bénéficiaires (y compris l'ensemble des actionnaires finals) ainsi que la conformité des procédures de marchés publiques aux règles des États membres et/ou de l'UE applicables en la matière;</p> <p><b>Recommandation n° 2:</b> la Commission devrait veiller à ce que tous les cas où la Cour a relevé des erreurs (telles qu'elles sont recensées aux points 4.1.4, 4.20 et 4.21, ainsi qu'au point 4.16 en ce qui concerne l'environnement) fassent l'objet d'un suivi approprié;</p> <p><b>Recommandation n° 3:</b> les États membres devraient s'assurer que les plans d'action visant à remédier au fort taux d'erreur observé dans le domaine du développement rural sont complets (c'est-à-dire s'assurer que ces plans couvrent toutes les régions et toutes les mesures, notamment les mesures d'investissement) et qu'ils tiennent compte des constatations d'audit de la Commission et de la Cour (voir point 4.30);</p>	X						
			X					<p>La Commission entend qu'elle a fourni à la CCE des preuves montrant que toutes les affaires ont fait l'objet d'un suivi adéquat. Les opérations individuelles décrites aux points 4.14 et 4.21 ont été couvertes par des audits spécifiques de la Commission. Les faiblesses systématiques décrites au point 4.20 se rapportent aux mêmes problèmes que ceux détectés par les auditeurs de la Commission et sont donc incluses dans l'évaluation des risques réalisée lors de la préparation du programme de travail annuel.</p> <p>De plus, en ce qui concerne le point 4.16, puisque le bénéficiaire a confirmé par écrit lors de l'évaluation du rapport final qu'il ne peut pas récupérer la TVA, la Commission n'avait aucune raison de mettre en doute cette déclaration.</p>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégral- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2013	<i>ainsi que les recommandations suivantes pour la PAC dans son ensemble:</i>							
	<b>Recommandation n° 4:</b> la Commission devrait docu- menter la manière dont elle calcule la part des dépenses couverte par ses audits de conformité (voir point 4.24);	X						
	<b>Recommandation n° 5:</b> la Commission devrait prendre des mesures pour continuer à réduire le nombre de dossiers d'audit en souffrance et faire en sorte que tous les audits menés avant 2012 soient clôturés pour la fin de 2015 (voir point 4.27);	X						
	<b>Recommandation n° 6:</b> la Commission devrait conti- nuer de développer son approche concernant le calcul du TER en veillant à tenir compte de l'ensemble des dépenses et des organismes payeurs (voir point 4.29).	X						
	4.38. <i>En outre, la Cour recommande que:</i>							
	<b>Recommandation n° 7:</b> les corrections financières imposées aux États membres, concernant le Fonds européen pour la pêche, soient étayées par des éléments probants suffisants pour attester qu'elles ont été validées (voir point 4.34).	X						



## CHAPITRE 8

**«Sécurité et citoyenneté»**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	8.1-8.6
Brève description de la rubrique «Sécurité et citoyenneté» du CFP	8.2-8.5
Étendue et approche de l'audit	8.6
Régularité des opérations	8.7
Examen d'une sélection de systèmes	8.8-8.12
Gestion partagée	8.8-8.10
Gestion directe	8.11
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	8.12

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

8.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique «Sécurité et citoyenneté» du *cadre financier pluriannuel* (CFP). L'**encadré 8.1** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique en 2016.

Encadré 8.1 — Rubrique 3 du CFP — Répartition en 2016

		(milliards d'euros)		
<b>Migration et sécurité</b> 53 % 1,6	<b>Agences décentralisées</b> 22 % 0,7	<b>Divers <sup>(1)</sup></b> 11 % 0,3		
	<b>Denrées alimentaires et aliments pour animaux</b> 8 % 0,3	<b>Europe créative</b> 6 % 0,2		
	<b>Montant total des paiements de l'exercice</b>		3,1	
	– avances <sup>(2)</sup>		2,2	
+ avances apurées <sup>(2)</sup>		1,5		
<b>Total de la population auditée</b>		<b>2,4</b>		

<sup>(1)</sup> Dont les dépenses relatives aux consommateurs, à la justice, aux droits, à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>(2)</sup> Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 10).

Source: *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Brève description de la rubrique «Sécurité et citoyenneté» du CFP**

8.2. Il s'agit de la rubrique 3, qui couvre un ensemble de politiques dont l'objectif commun est de renforcer la notion de citoyenneté européenne en créant un espace de liberté, de justice et de sécurité sans frontières intérieures. Comme cela est illustré dans l'**encadré 8.1**, le volet «Migration et sécurité» constitue le principal domaine de dépenses; des fonds sont également alloués à la politique «Denrées alimentaires et aliments pour animaux» (qui porte sur la nutrition, la santé animale et végétale et le bien-être des animaux), aux activités culturelles et créatives («Europe créative») de même qu'aux programmes dans le domaine de la justice, des droits, de l'égalité et de la citoyenneté ainsi que des consommateurs et de la santé. Une part importante des paiements est effectuée par l'intermédiaire d'agences décentralisées<sup>(1)</sup>.

*Migration et sécurité*

8.3. La plupart des dépenses relatives aux questions de migration et de sécurité sont financées par deux fonds: le Fonds «Asile, migration et intégration»<sup>(2)</sup> (FAMI) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Ces fonds couvrent la période allant de 2014 à 2020 et ont remplacé le programme SOLID («Solidarité et gestion des flux migratoires»), qui comprenait quatre instruments<sup>(3)</sup> ainsi que les deux programmes «Prévenir et combattre la criminalité» (ISEC) et «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité» (CIPS). Comme pour SOLID, la gestion de la plupart des fonds du FAMI et du FSI est partagée entre les États membres et la Commission [DG Migration et affaires intérieures (DG HOME)]. Le FAMI vise à contribuer à l'efficacité de la gestion des flux migratoires et au développement d'une approche commune de l'UE en matière d'asile et d'immigration. L'objectif du FSI est qu'un niveau élevé de sécurité soit atteint au sein de l'UE. Il est composé de deux instruments<sup>(4)</sup>: le FSI-Frontières et visas et le FSI-Police. Le premier soutient la mise en place de mesures harmonisées relatives à la gestion des frontières ainsi que le développement d'une politique commune en matière de visas, et le second est axé sur la coopération entre les services répressifs et l'amélioration de la capacité de gestion des risques liés à la sécurité et des crises.

<sup>(1)</sup> Les organismes actifs dans les différents domaines d'intervention relevant de cette rubrique sont actuellement au nombre de 12.

<sup>(2)</sup> L'acte juridique établissant le FAMI peut être consulté sur le site web EUR-Lex.

<sup>(3)</sup> Les actes juridiques établissant ces instruments peuvent être consultés sur le site web EUR-Lex. Fonds pour les frontières extérieures, Fonds européen pour le retour, Fonds européen pour les réfugiés, Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers.

<sup>(4)</sup> Les actes juridiques établissant ces instruments peuvent être consultés sur le site web EUR-Lex. FSI-Frontières et visas, FSI-Police.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*Autres domaines*

8.4. Le programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux vise essentiellement à garantir la santé humaine, animale et végétale à tous les stades de la chaîne alimentaire. Le poste de dépenses le plus important concerne le remboursement des dépenses effectuées par l'État membre au titre de programmes approuvés par la Commission pour certaines maladies animales.

8.5. «Europe créative» est le programme-cadre de l'UE en faveur de la culture et de l'audiovisuel. La rubrique 3 inclut également un certain nombre de programmes qui visent à réaliser l'objectif commun consistant à renforcer la sécurité et la citoyenneté, notamment les programmes relatifs à la justice et aux consommateurs ainsi que le programme dans le domaine des droits, de l'égalité et de la citoyenneté.

**Étendue et approche de l'audit**

8.6. Pour l'exercice 2016, en ce qui concerne la rubrique «Sécurité et citoyenneté», nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**:

- a) un échantillon de 15 opérations, comme l'indique le point 7 de l'**annexe 1.1**. Cet échantillon a été conçu pour nous permettre de nous forger une opinion sur les dépenses de 2016 pour le budget dans son ensemble — il n'est pas censé être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Ce choix a été motivé par le niveau relativement bas des paiements pour ce domaine d'action en 2016 (environ 2 % du total des dépenses de l'UE). L'échantillon se composait de cinq opérations relevant de la *gestion partagée* avec les États membres<sup>(5)</sup>, de sept autres *directement gérées* par la Commission et enfin de trois concernant l'apurement des avances aux agences;
- b) les principaux systèmes utilisés par la Commission et les États membres pour fournir une assurance quant aux paiements effectués au titre de SOLID, du FAMI et du FSI. Nous avons approfondi cet examen par la réalisation de tests supplémentaires sur un échantillon de 35 opérations: 24 faisant l'objet d'une gestion partagée entre la Commission et les États membres et 11 relevant de la gestion directe par la Commission. L'échantillon d'opérations en gestion partagée a été centré sur le programme SOLID, dans la mesure où, en 2016, la plupart des dépenses apurées par la Commission ont continué d'être effectuées dans le cadre de ce programme. Nous avons principalement examiné les systèmes des États membres dont la Commission estimait qu'ils permettaient d'obtenir une assurance raisonnable;

<sup>(5)</sup> Allemagne, Espagne, France, Italie et Lituanie.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) si les *rapports annuels d'activité* des DG HOME et Communication (DG COMM) présentaient des informations sur la *régularité* des dépenses qui concordaient globalement avec nos résultats.

**RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS**

8.7. Sur les 15 opérations examinées, quatre étaient affectées par des *erreurs* quantifiables, dont trois étaient inférieures à 2 % de la valeur de l'opération concernée. Aucun taux d'erreur n'a été calculé, puisque cet échantillon ne se voulait pas représentatif des dépenses relevant de cette rubrique du CFP.

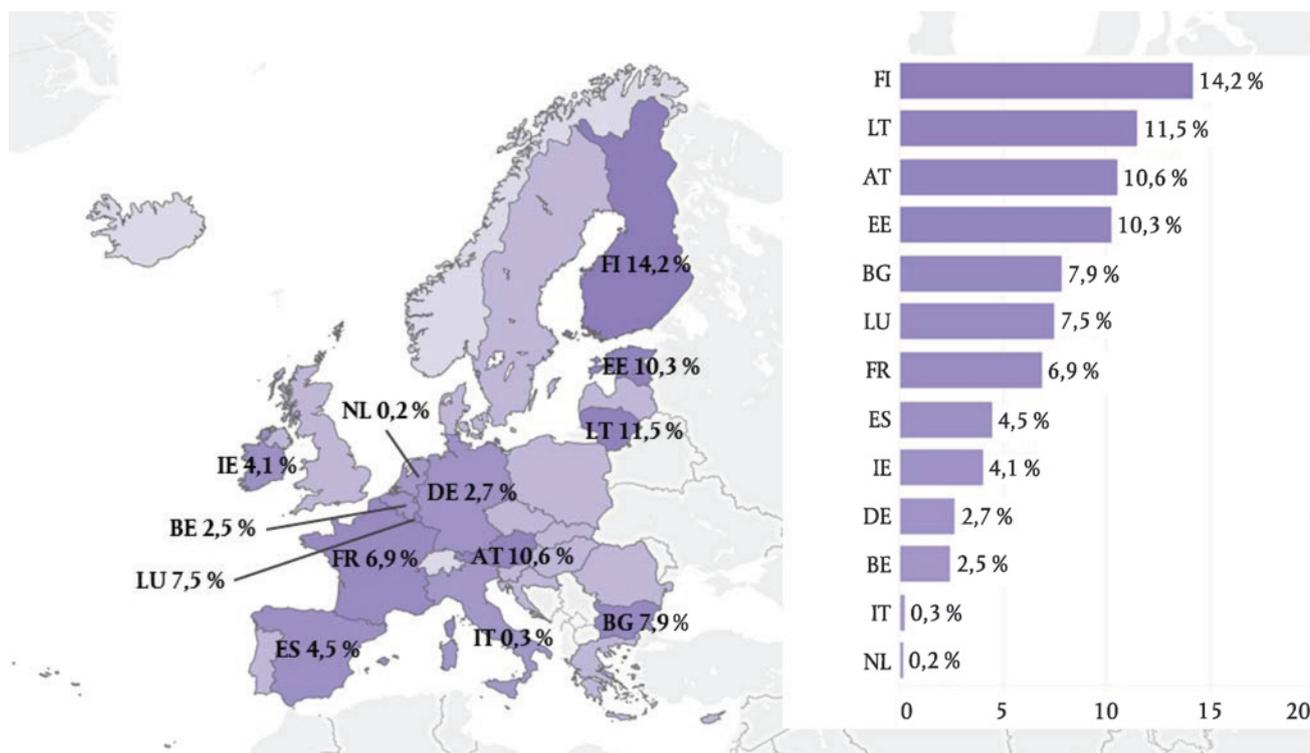
**EXAMEN D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES****Gestion partagée****FAMI et FSI**

8.8. Nous avons examiné la procédure ayant mené à l'approbation, par la Commission, de dix programmes nationaux, son évaluation des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres, ainsi que l'apurement financier des comptes du FAMI et du FSI réalisé en 2016. Nous avons testé les systèmes en question lors de visites d'audit dans quatre États membres<sup>(6)</sup>. Comme le montre l'**encadré 8.2**, deux ans après le début de la *période de programmation* septennale, le taux d'exécution des paiements en gestion partagée au titre du FAMI et du FSI n'a pas beaucoup progressé.

**8.8.** *En dépit du faible niveau des paiements dans les premiers comptes portant sur les exercices 2014 et 2015, la Commission souhaite souligner que les paiements déclarés en 2017 (sur les comptes 2016) ont plus que triplé par rapport aux comptes de 2014-2015. En outre, les montants engagés au niveau des États membres ont atteint 36 % pour le FAMI et 40 % pour le FSI selon le rapport annuel sur la mise en œuvre pour 2016. Il est donc à prévoir que la tendance à la hausse des paiements se poursuive à l'avenir.*

<sup>(6)</sup> Pour le FAMI, en Espagne et en Autriche, et pour le FSI, en Allemagne et en France.

Encadré 8.2 — Relative lenteur dans la mise en œuvre du FAMI et du FSI jusqu'à l'exercice 2015



Note: le taux de mise en œuvre compare les dépenses en gestion partagée au cours des exercices 2014 et 2015 à la dotation totale pour la période de financement 2014-2020 pour les 13 États membres dont la Commission avait apuré les dépenses de 2014 et 2015.

Source: décision de la Commission relative à l'apurement des comptes annuels pour les programmes nationaux concernant des dépenses financées au titre du FAMI et du FSI pour les exercices 2014 et 2015.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

8.9. Nous avons observé plusieurs faiblesses au niveau de la Commission (DG HOME) et des États membres. L'**encadré 8.3** présente les principales insuffisances systémiques et leurs effets.

## SOLID

8.10. Notre examen de l'échantillon supplémentaire d'opérations [voir point 8.6, b)] a globalement confirmé les évaluations, par la Commission, du degré d'assurance fourni par les systèmes des États membres.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.9. La Commission souligne que son système de contrôle a fonctionné de manière correcte et cohérente, ce qui permet d'en tirer une assurance adéquate, comme en témoigne le rapport annuel d'activité.

8.10. La Commission se félicite que la Cour ait globalement confirmé ses évaluations du degré d'assurance fourni par les systèmes des États membres pour SOLID. Elle estime qu'il en découle que le degré d'assurance est donc également fiable.

Encadré 8.3 — Insuffisances systémiques liées au programme SOLID, ainsi qu'au FAMI et au FSI		
Insuffisance	Effet	Réponse de la Commission
<b>Au niveau de la Commission</b>		
1. Un grand nombre de projets de programmes du FAMI/FSI (par exemple dix versions du programme du FSI pour l'Allemagne et neuf versions du programme du FAMI pour le Royaume-Uni) ont été élaborés par les États membres et examinés par la Commission avant d'être finalement approuvés.	Susceptible d'entraîner des retards dans la mise en œuvre.	<i>La phase de programmation était un processus itératif avec les États membres nécessaire pour garantir la grande qualité des programmes nationaux approuvés par la Commission pour la période de programmation 2014-2020.</i>
2. La Commission a souvent fondé son évaluation des systèmes des États membres en ce qui concerne le FAMI et le FSI sur des informations insuffisamment détaillées, en particulier dans le domaine des stratégies d'audit.	Limite la qualité de l'évaluation des systèmes des États membres par la Commission.	<i>La Commission ne partage pas l'avis de la Cour, en particulier dans le domaine des stratégies d'audit, compte tenu des hypothèses suivantes.</i>  <i>Bien que la base juridique n'exige pas des autorités d'audit qu'elles présentent leurs rapports sur l'audit des systèmes, la Commission a systématiquement demandé à celles-ci de fournir ces rapports lorsque c'était nécessaire. Se fondant sur le modèle d'assurance en gestion partagée, elle a estimé qu'il n'était ni réaliste ni efficace de passer en revue et d'analyser l'intégralité du contenu de l'ensemble des rapports sur l'audit des systèmes.</i>  <i>Les rapports de l'autorité d'audit ne sont qu'un outil parmi d'autres qui permettent à ladite autorité et, par la suite, à la Commission d'obtenir une assurance quant à la véracité des trois avis émis par l'autorité d'audit dans les comptes. Le modèle d'assurance en gestion partagée repose sur quatre autres piliers d'assurance (le résumé de la stratégie d'audit; le résultat des travaux d'audit des systèmes; le résultat des travaux d'audit financier; la réexécution, le cas échéant, et tout autre audit auquel l'autorité responsable a été soumise au cours de la période de référence; les propres travaux d'audit de la DG HOME, c'est-à-dire examens documentaires, réunions sur l'examen des systèmes et audits des systèmes).</i>
3. Externalisation des travaux d'audit relatifs au programme SOLID:  — Les États membres ont rapidement répondu, mais des retards ont affecté l'établissement des rapports sur les audits de conformité ex post (20 mois en moyenne pour arriver à la version finale d'un rapport d'audit).	Retarde la correction, par les États membres, des faiblesses des systèmes de contrôle.	<i>Tout en reconnaissant que certains retards ont affecté dans le passé l'établissement des rapports sur les audits de conformité ex post, la Commission n'accepte pas l'idée que cela ait retardé la correction, par les États membres, des faiblesses des systèmes de contrôle.</i>  <i>L'objectif premier d'un contrôle ex post est de déterminer le taux d'erreur résiduel dans le(s) programme(s) audité(s); l'assurance de la Commission est également fondée sur les audits des systèmes tout au long de la période de programmation, qui constituent pour les États membres la principale occasion de prendre des mesures correctrices en cas de faiblesses systémiques.</i>

Insuffisance	Effet	Réponse de la Commission
<p>— Procédures de contrôle de la qualité des travaux d'audit externalisés insuffisamment documentées.</p>	<p>Risques que la qualité des audits de conformité ex post ne soit pas constante.</p>	<p><i>La DG HOME a fait appel à des contractants externes pour la mise en œuvre des audits conformément au programme de travail annuel.</i></p> <p><i>Elle fonde sa supervision des contractants sur des éléments clés qui dépassent le cadre de check-lists à remplir systématiquement et de la charge administrative qui en découle (à savoir: orientations spécifiques sur les risques à l'attention du gestionnaire principal chargé de la coordination du processus d'examen, check-lists standard pour les audits de projets élaborées pour garantir la cohérence de l'approche d'audit dans l'ensemble des États membres; réunions entre l'auditeur chargé du contrôle documentaire et le contractant externe visant à informer ce dernier sur le périmètre de la mission d'audit, les risques, etc.).</i></p>
<b>Au niveau des États membres</b>		
<p>4. En Autriche et en Espagne, les contrôles sur place effectués par les autorités responsables n'étaient pas suffisamment documentés et, en Espagne, les échantillons à contrôler n'ont pas été sélectionnés dans l'ensemble de la population.</p>	<p>Accroissement du risque en matière d'éligibilité, de gestion et de contrôle des actions financées.</p>	
<p>5. L'Espagne et la France ne disposent pas d'un outil informatique spécifique pour la gestion et le contrôle des fonds.</p>		<p><i>En ce qui concerne les outils informatiques pour la gestion des fonds, la France a mis en place le système PRESAGE, qui n'était pas pleinement opérationnel au moment des premiers comptes. L'autorité responsable s'est engagée à introduire tous les projets dans la base de données pour le milieu de l'année 2017. Toutefois, il n'y a pas eu d'incidence sur l'éligibilité des coûts ni de risques financiers, car l'autorité responsable n'a effectué que des paiements d'avances.</i></p>
<p>6. Lacunes dans les travaux d'audit effectués par les <i>autorités d'audit</i>:</p> <p>En Allemagne et en Autriche, les éléments probants attestant le respect, par l'autorité responsable, des critères de désignation étaient insuffisants.</p> <p>En France, la méthode d'échantillonnage ne tenait pas compte des différences entre le FAMI et le FSI sur le plan des risques inhérents.</p> <p>En Allemagne, les tests portant sur les contrôles administratifs étaient limités.</p>		<p><i>En ce qui concerne l'échantillonnage effectué par l'autorité d'audit française, celle-ci a changé de méthode.</i></p>

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Gestion directe**

8.11. En ce qui concerne les dépenses gérées directement par la Commission, notre examen de l'échantillon d'opérations a montré qu'environ la moitié était exempte d'erreur. Les erreurs que nous avons détectées étaient essentiellement sans gravité et concernaient l'éligibilité des coûts et les procédures d'appel d'offres. Un exemple de constatation relative aux fonds alloués par l'UE à un projet d'aide d'urgence figure dans l'**encadré 8.4**.

**Encadré 8.4 — Exemple de constatation**

Nous avons examiné un paiement de la Commission (DG Migration et affaires intérieures) en faveur de la Grèce, concernant l'octroi d'une aide d'urgence pour transporter des migrants originaires de pays tiers depuis les îles grecques vers la Grèce continentale entre août et novembre 2015, au plus fort de la crise des réfugiés.

Les autorités grecques ont payé 8 millions d'euros pour affréter des navires afin de transporter des migrants en leur donnant accès aux équipements du bord et en leur fournissant de quoi se sustenter un peu. Dans le cadre d'un accord de *subvention* conclu avec celles-ci en novembre 2015, la Commission a contribué à cette action à hauteur de 6 millions d'euros.

Les compagnies maritimes sélectionnées ont transporté plus de 150 000 migrants, auxquels elles ont donné accès aux équipements du bord et fourni de quoi se sustenter un peu; elles leur ont facturé le billet 60 euros par adulte (et jusqu'à 30 euros par enfant), réalisant ainsi quelque 9 millions d'euros de recettes. Les navires ne transportaient aucun passager lors des trajets effectués depuis la Grèce continentale pour aller chercher les migrants dans les îles.

**8.11.** *La Commission se félicite de la confirmation, par la Cour, que les erreurs détectées étaient essentiellement sans gravité.*

**Encadré 8.4 — Exemple de constatation**

*L'arrivée de centaines de milliers de migrants en Grèce a nécessité une réponse humanitaire urgente et efficace de la part de l'UE. L'objectif de l'action était de permettre le transfert de migrants depuis les îles vers le territoire continental afin d'éviter une catastrophe humanitaire. À cette fin, la Grèce a conclu des contrats avec des compagnies maritimes pour affréter des bateaux, qui n'ont donc pas pu être utilisés pour les activités touristiques ou pour les lignes régulières. Cette action, très urgente et extrêmement utile, a été mise en œuvre dans le strict respect du principe de bonne gestion financière.*

*Les autorités grecques ont signé un contrat visant à:*

- 1) s'assurer que des navires, qui n'avaient pas encore été affectés à des lignes régulières, en particulier pour le tourisme pendant la période estivale, étaient disponibles pour le projet en faveur des migrants;*
- 2) garantir que des services seraient fournis aux migrants en matière de transport, d'accès aux équipements du bord et de nourriture.*

*L'appel lancé par les autorités grecques précisait clairement que le contractant serait amené à fournir des services dépassant le cadre de ceux normalement inclus dans le prix du billet, à savoir la fourniture de nourriture, l'accès aux équipements, etc. De plus, dans les offres reçues, il était clairement indiqué que le prix tenait compte du fait que les bateaux devaient faire des trajets de retour à vide. Les documents d'appel à la concurrence établis par les autorités grecques mentionnaient en outre que le contractant pouvait facturer aux migrants le prix du billet pour ces trajets. Cet élément était aussi pris en compte dans le prix des offres présentées.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

La Commission a été informée que les compagnies maritimes avaient facturé la traversée aux migrants. Toutefois, lors de l'évaluation de l'action proposée en octobre 2015 et de l'examen de sa performance avant le versement du solde de la subvention en mars 2016, elle n'a pas fait état des recettes susceptibles d'être générées par ces derniers. Les documents relatifs aux contrats conclus entre les autorités grecques et les compagnies maritimes prévoyaient la vente de billets aux migrants, mais ne comportaient aucune estimation des recettes correspondantes. Cette intervention d'urgence manque donc de transparence en ce qui concerne la part de financement provenant respectivement du secteur public et des recettes tirées des migrants.

En haute saison, le prix moyen du marché d'un billet aller-retour en classe économique pour les itinéraires concernés atteignait jusqu'à 90 euros. Les recettes générées par les migrants (jusqu'à 60 euros par billet) ont contribué aux revenus et, dès lors, peut-être aux bénéfices des compagnies maritimes. La législation de l'Union ne permet pas aux bénéficiaires de subventions de l'UE de dégager des profits de la mise en œuvre d'un projet et, effectivement, les autorités grecques, en tant que bénéficiaires de la subvention, n'en ont tiré aucun.

Les contrats conclus par les autorités grecques avec les compagnies maritimes ont porté sur l'utilisation de navires pendant des périodes de 20 jours maximum, à un coût compris entre 30 000 et 40 000 euros par jour et par bateau, pour une durée totale de 228 jours de navigation. Certains jours, les navires sont restés au port, mais les compagnies ont été payées conformément aux termes du contrat. Trois bateaux sont restés amarrés pendant 3, 4 et 5 jours respectivement, pour lesquels les compagnies maritimes ont perçu 415 500 euros.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*La Commission ne partage pas l'analyse de la Cour et n'approuve pas cette constatation.*

*L'exécution financière de l'action correspond pleinement à la convention de subvention signée avec les autorités grecques et elle a eu lieu conformément à la réglementation en vigueur, de sorte qu'elle s'est déroulée en toute légalité et de façon régulière.*

*Le prix du billet ne saurait être considéré comme une recette pertinente aux fins du marché, étant donné que l'objet du contrat était de fournir des services dépassant le cadre de ceux inclus dans le prix du billet.*

*Dès lors, la Commission considère que l'appel d'offres, l'évaluation des offres, l'attribution du marché, les prestations de services et le paiement par les autorités grecques se sont déroulés de manière légale et régulière et en toute transparence.*

*Étant donné que les migrants ont utilisé tous les équipements du navire (y compris la première classe et les cabines) et compte tenu de l'absence, pour les compagnies maritimes, de recettes issues du transport de véhicules ou d'autres services, tels que la vente de denrées alimentaires, la Commission considère que les autorités grecques ont payé le juste prix pour le service de transport maritime.*

*Comme il a déjà été expliqué plus haut, le contrat était destiné à fournir des services dépassant le cadre de ceux inclus dans le prix du billet et, à ce titre, tout revenu potentiel, voire un bénéfice le cas échéant, tiré des billets n'est ni pertinent pour la convention de subvention ni mesurable.*

*Les quelques jours d'inactivité des navires mentionnés par la Cour étaient à prévoir étant donné qu'aux termes du contrat, ces navires devaient toujours être prêts à appareiller à tout moment, au vu de la situation d'extrême urgence que connaissait la Grèce durant la période de la subvention, vers n'importe quelle destination. La Commission a calculé que les jours d'inactivité étaient au nombre de sept au total.*

## Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

8.12. Les rapports annuels d'activité des DG HOME et DG COMM ont été établis conformément aux instructions de la DG Budget et les méthodes utilisées pour calculer les taux d'erreur n'ont pas fait apparaître de problèmes méthodologiques. Le nombre d'opérations que nous avons contrôlées en 2016 est statistiquement trop élevé pour nous permettre de comparer les informations sur la régularité des dépenses communiquées par ces DG avec nos propres résultats d'audit.

## CHAPITRE 9

**L'Europe dans le monde**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	9.1-9.5
Brève description de la rubrique «L'Europe dans le monde»	9.2-9.4
Étendue et approche de l'audit	9.5
Régularité des opérations	9.6-9.23
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	9.24-9.33
Évaluation des systèmes de la DG NEAR	9.24-9.27
Insuffisances au niveau des autorités d'audit	9.24
Étude relative au TER réalisée en 2016	9.25-9.27
Évaluation des systèmes de la DG DEVCO	9.28
Rapports annuels d'activité	9.29-9.33
Conclusion et recommandations	9.34-9.37
Conclusion	9.34-9.35
Recommandations	9.36-9.37
Annexe 9.1 – Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «L'Europe dans le monde»	
Annexe 9.2 – Aperçu des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % pour la rubrique «L'Europe dans le monde»	
Annexe 9.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «L'Europe dans le monde»	

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

9.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique du CFP «L'Europe dans le monde». L'**encadré 9.1** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique en 2016.

Encadré 9.1 — Rubrique du CFP «L'Europe dans le monde» — Répartition en 2016

(milliards d'euros)

Instrument de coopération au développement (ICD) 27 % 2,8	Instrument d'aide de préadhésion (IAP) 19 % 1,9	Aide humanitaire 19 % 1,9
Instrument européen de voisinage (IEV) 21 % 2,2	Autres actions et programmes 14 % 1,5	
Montant total des paiements de l'exercice		10,3
– avances <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>		6,6
+ avances apurées <sup>(1)</sup>		4,6
<b>Total de la population auditée</b>		<b>8,3</b>

<sup>(1)</sup> Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 10).

<sup>(2)</sup> Dont 0,3 milliard d'euros de paiements au Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.

Source: comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Brève description de la rubrique «L'Europe dans le monde»**

9.2. La rubrique «L'Europe dans le monde» couvre les dépenses pour toutes les actions extérieures (politique étrangère) financées par le budget général de l'UE. Celles-ci visent à:

- promouvoir les valeurs de l'UE au-delà de ses frontières, notamment les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit;
- relever les grands défis mondiaux, tels le changement climatique et la perte de biodiversité;
- augmenter l'incidence de la coopération au développement de l'UE, dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté;
- investir dans la prospérité et la stabilité à long terme chez les voisins de l'UE, tant en préparant les pays candidats à l'adhésion qu'au moyen de notre politique de voisinage;
- renforcer la solidarité européenne en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine;
- améliorer la prévention et la résolution des crises, maintenir la paix et renforcer la sécurité internationale.

9.3. Les principales directions générales chargées d'exécuter le budget de l'action extérieure sont la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO), la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) et le service des instruments de politique étrangère (FPI).

9.4. En 2016, les paiements effectués dans le cadre de cette rubrique se sont élevés à 10,3 milliards d'euros. Ces fonds ont été alloués, dans plus de 150 pays, par l'intermédiaire de plusieurs instruments (voir **encadré 9.1**) et suivant différentes méthodes d'acheminement de l'aide <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Notamment des marchés publics, des subventions, des prêts spéciaux, des garanties de prêts ainsi qu'une aide financière, un appui budgétaire et d'autres formes ciblées d'aide budgétaire.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Étendue et approche de l'audit**

9.5. Pour l'exercice 2016, en ce qui concerne la rubrique «L'Europe dans le monde», nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**:

- a) un échantillon de 156 *opérations*, comme l'indique le point 7 de l'**annexe 1.1**. L'échantillon a été conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Il était composé de 68 opérations approuvées par les délégations de l'UE dans 12 pays *bénéficiaires* et de 88 opérations approuvées par les services centraux de la Commission, dont 24 ont été mises en œuvre par l'intermédiaire des partenaires d'ECHO dans des zones touchées par des crises humanitaires;
- b) les systèmes concernés pour déterminer les insuffisances systémiques en cause, lorsque des *erreurs* avaient été détectées;
- c) si les *rapports annuels d'activité* des DG DEVCO et NEAR apportaient des informations sur la *régularité* des dépenses qui concordaient globalement avec nos résultats.

**RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS**

9.6. L'**annexe 9.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 156 opérations examinées, 48 (31 %) étaient affectées par des erreurs <sup>(2)</sup>. Sur la base des 24 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 2,1 % <sup>(3)</sup>.

9.7. La Commission avait appliqué des mesures correctrices qui ont affecté directement 13 opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs dans la mesure où elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre de 0,3 point de pourcentage.

---

<sup>(2)</sup> Certaines opérations étaient affectées par plusieurs erreurs. Notre avons fait état de 56 erreurs au total.

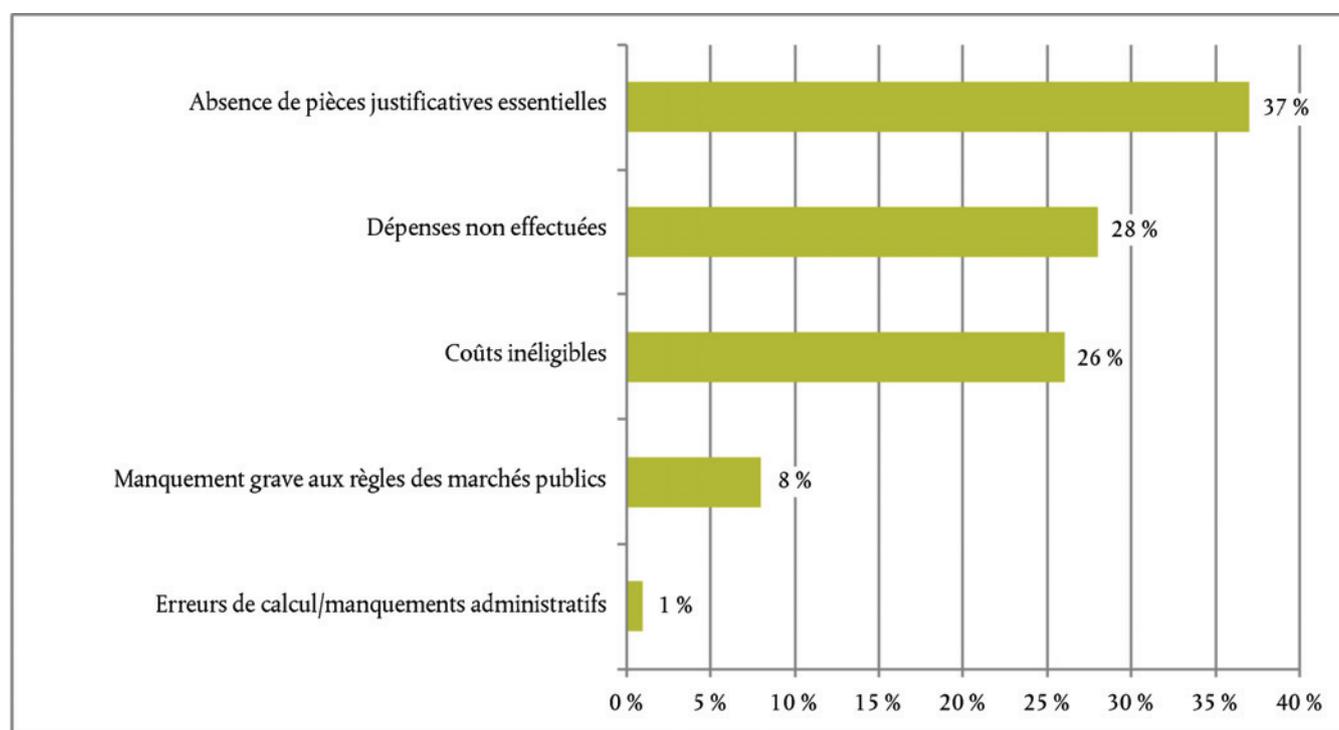
<sup>(3)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 0,6 % et 3,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

9.8. Dans cinq cas d'erreurs quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir, ou de détecter et de corriger, les erreurs avant d'approuver les dépenses. Si la Commission avait fait un bon usage de toutes les informations à sa disposition, le *niveau d'erreur estimatif* pour ce chapitre aurait été inférieur de 0,7 point de pourcentage<sup>(4)</sup>. Nous avons relevé six autres opérations affectées par des erreurs qui auraient dû être détectées par les auditeurs nommés par les bénéficiaires. Ces cas contribuent à hauteur de 0,2 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

9.9. L'*encadré 9.2* montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif par type d'erreur pour 2016.

Encadré 9.2 – L'Europe dans le monde — Contribution au niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

<sup>(4)</sup> La Commission elle-même a commis des erreurs (dans deux cas) contribuant à hauteur de 0,6 % au taux d'erreur, tandis que les bénéficiaires ont commis des erreurs (dans trois cas) contribuant à hauteur de 0,1 % à ce taux.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

9.10. Dans deux domaines, les modalités de paiement limitent la mesure dans laquelle les opérations sont exposées aux erreurs. Il s'agit de l'appui budgétaire<sup>(5)</sup> et de l'application de l'approche dite «notionnelle» aux projets financés par plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales<sup>(6)</sup>.

9.11. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions régissant les paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur des pays partenaires et si elle s'était assurée du respect des conditions générales d'éligibilité (comme la réalisation de progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques).

9.12. Cependant, étant donné la grande marge d'interprétation accordée par les dispositions réglementaires, la décision portant sur le respect de ces conditions générales est largement laissée à l'appréciation de la Commission. Notre audit de régularité ne peut aller au-delà de la phase où l'aide est versée à un pays partenaire, car les fonds se mêlent alors aux ressources budgétaires de ce dernier. Les faiblesses éventuelles en matière de gestion financière conduisant à des utilisations abusives au niveau national ne feront pas apparaître d'erreurs dans notre audit<sup>(7)</sup>.

9.13. Quand les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les règles fixées par l'UE en matière d'éligibilité sont respectées dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'UE. Cette approche, telle qu'elle est appliquée par la Commission, a également été prise en considération pour nos tests de validation<sup>(8)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Les paiements relatifs à l'appui budgétaire effectués sur le budget général en 2016 se sont élevés à 1,1 milliard d'euros.

<sup>(6)</sup> Les paiements en faveur d'organisations internationales effectués au moyen de crédits du budget général en 2016 se sont élevés à 3,0 milliards d'euros. Nous ne sommes pas en mesure de préciser la part de ce montant concernée par l'approche notionnelle, étant donné qu'elle ne fait pas l'objet d'un suivi distinct par la Commission.

<sup>(7)</sup> L'efficacité et l'efficacité de l'appui budgétaire sont traitées dans un certain nombre de rapports spéciaux de la Cour, les derniers en date étant le rapport spécial n° 32/2016 «L'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine», le rapport spécial n° 30/2016 «Efficacité du soutien accordé par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras» et le rapport spécial n° 13/2016 «L'aide de l'UE au renforcement de l'administration publique en Moldavie» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(8)</sup> Nous n'avons pas contrôlé les postes de dépenses sous-jacents lorsque la contribution de la Commission était inférieure à 75 % du budget de l'intervention. Lorsque cette contribution se situe entre 75 % et 90 %, nous avons apprécié au cas par cas la nécessité de soumettre les postes de dépenses sous-jacents à des contrôles.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

9.14. Si les sept opérations relevant de l'appui budgétaire et les 17 relevant de l'approche notionnelle sont exclues de l'échantillon, le niveau d'erreur estimatif est de 2,8 %<sup>(9)</sup>.

9.15. Le niveau d'erreur estimatif résulte, pour 37 %, de dépenses pour lesquelles des pièces justificatives essentielles n'ont pas été fournies (voir exemples 1 à 3 à l'*annexe 9.2*).

9.16. Il correspond, pour 28 %, à deux cas où la Commission a approuvé des dépenses qui n'avaient pas réellement été effectuées (voir exemple 4 à l'*annexe 9.2*).

9.17. Les dépenses inéligibles constituent le type d'erreur le plus fréquent; elles représentent 26 % du niveau d'erreur estimatif. Elles comprennent des dépenses relatives à des activités non couvertes par un contrat ou effectuées en dehors de la période d'éligibilité, des dépenses ne respectant pas la règle d'origine, des taxes inéligibles et des dépenses pour lesquelles un taux de change erroné a été appliqué (voir exemple 5 à l'*annexe 9.2*).

9.18. La Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre ont commis davantage d'erreurs dans les opérations liées aux *subventions* et aux accords de contribution conclus avec des organisations internationales que dans d'autres formes d'aide. Sur les 91 opérations de ces deux types contrôlées, 19 (21 %) étaient affectées par des erreurs quantifiables.

9.19. Outre les erreurs que nous avons quantifiées, nous avons relevé 32 erreurs non quantifiables dues au non-respect d'obligations légales ou contractuelles.

9.20. Les sept opérations relatives à l'appui budgétaire examinées étaient exemptes d'erreur.

9.21. Nos tests sur les opérations ont fait apparaître certaines faiblesses de contrôle dans les systèmes des directions générales de la Commission concernant la rubrique «L'Europe dans le monde». Comme cela est indiqué au point 9.8, les auditeurs nommés par les bénéficiaires n'ont pas toujours détecté les erreurs affectant les dépenses. De ce fait, la Commission a accepté des coûts inéligibles<sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> 132 opérations, la limite inférieure du niveau d'erreur s'élevant à 1,1 % et la limite supérieure du niveau d'erreur à 4,5 %, avec un degré de confiance de 95 %.

<sup>(10)</sup> Sur les six cas mentionnés au point 9.8, cinq concernent la DG DEVCO et un la DG NEAR.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

9.22. Nous avons examiné trois opérations concernant des contrats de jumelage<sup>(11)</sup>. Étant donné que les nouvelles règles fixées par la Commission pour l'instrument de jumelage en ce qui concerne la déclaration de coûts suivant l'option des coûts unitaires, des montants forfaitaires et des financements à taux forfaitaire n'avaient pas encore été adoptées au moment de l'audit, les problèmes relevés en 2015 ont persisté<sup>(12)</sup>. Puisque les contrats de jumelage sont calqués sur les conventions de subvention, ils ne peuvent générer de profits<sup>(13)</sup>. Si le financement des *coûts indirects* n'est pas plafonné, les partenaires chargés de la mise en œuvre sont susceptibles de générer un profit.

9.23. La majorité des opérations, 108 (69 %), étaient exemptes d'erreur.

## RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

### Évaluation des systèmes de la DG NEAR

#### *Insuffisances au niveau des autorités d'audit*

9.24. En examinant les évaluations des systèmes de la DG NEAR, nous avons trouvé des éléments probants attestant que les auditeurs de cette DG avaient décelé des faiblesses dans la gestion indirecte du second instrument d'aide de préadhésion (IAP II), notamment au niveau des autorités d'audit de trois pays bénéficiaires de l'IAP II (Albanie, Turquie et Serbie). Cela allait du manque de qualifications des responsables des autorités d'audit à de graves insuffisances en matière de méthodologie et à des problèmes d'organisation tels qu'une supervision défaillante ou des faiblesses dans la planification, la formation et le recrutement du personnel. Si les autorités d'audit albanaises et serbes ont apporté des changements visant à résoudre les problèmes relevés, certains aspects importants des systèmes de l'*autorité d'audit* turque pourraient encore limiter l'assurance que la Commission peut en tirer.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**9.22.** La Commission a désormais instauré (conformément à l'article 124 du règlement financier) un système révisé de taux forfaitaires et de coûts unitaires pour la mise en œuvre des projets de jumelage. Celui-ci fait la distinction entre les coûts directs et les coûts indirects, ces derniers étant limités à 6 % du total des coûts éligibles. Ce nouveau système s'applique aux subventions de jumelage.

<sup>(11)</sup> Le jumelage est un instrument de l'UE de renforcement de la capacité institutionnelle développé par la Commission et fondé sur une coopération au sein de partenariats entre des administrations publiques des États membres de l'UE et un pays bénéficiaire en vue d'obtenir impérativement les résultats convenus conjointement avec la Commission.

<sup>(12)</sup> Chapitre 8 du rapport annuel 2015, points 8.30 et 8.31.

<sup>(13)</sup> Principe du non-profit visé à l'article 125, paragraphe 4, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*Étude relative au TER réalisée en 2016*

9.25. En 2016, la DG NEAR a réalisé sa seconde étude relative au *taux d'erreur résiduel* (TER) afin d'évaluer le niveau d'erreur que tous les contrôles de gestion visant à prévenir ou à détecter et corriger les erreurs n'avaient pu empêcher dans l'ensemble de son domaine de compétence.

9.26. Aux fins de l'étude, un échantillon représentatif d'opérations relatives à des contrats clôturés entre septembre 2015 et août 2016 a été examiné, selon une méthodologie appliquée par la DG DEVCO depuis 2012. Nous avons évalué cette méthodologie et estimé qu'elle était globalement efficace et adaptée à sa finalité. Notre examen de l'étude relative au TER a toutefois révélé que des améliorations étaient possibles à plusieurs égards, notamment en ce qui concerne la marge d'appréciation laissée aux auditeurs pour estimer les erreurs affectant les différentes opérations.

9.27. Les résultats de l'étude relative au TER réalisée par la DG NEAR en 2016 sont présentés dans son RAA <sup>(14)</sup>. Dans cette étude, le TER global pour la DG est estimé à 0,93 %, c'est-à-dire un taux inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé par la Commission.

**Évaluation des systèmes de la DG DEVCO**

9.28. Nous avons également examiné les systèmes de la DG DEVCO. Les résultats de nos travaux sont présentés de manière détaillée dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (voir points 28 à 33).

---

<sup>(14)</sup> Voir le rapport annuel d'activité 2016 de la DG NEAR, p. 36 et 37.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Rapports annuels d'activité**

9.29. Pour l'exercice en cours, nous avons examiné le rapport annuel d'activité 2016 de la DG NEAR.

9.30. La DG NEAR a estimé que le montant total à risque au moment de l'exécution des paiements<sup>(15)</sup> pour les dépenses acceptées en 2016 (2 543 millions d'euros) s'élevait à 29 millions d'euros (soit 1,14 % des dépenses de l'exercice). Sur ce montant, elle a estimé que 10 millions d'euros (35 %) feraient l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réaliserait dans les années à venir<sup>(16)</sup>. Le directeur de la DG NEAR a déclaré que, compte tenu du montant à risque à la clôture, l'exposition financière de la DG était inférieure au seuil de signification de 2 %. Bien que nous ayons décelé un niveau d'erreur significatif pour la rubrique du CFP «L'Europe dans le monde», la déclaration du directeur général ne remet pas en cause les résultats de nos travaux d'audit, dans la mesure où seule une part minimale de notre taux d'erreur concerne les opérations relevant de la responsabilité de la DG NEAR.

9.31. En ce qui concerne la *capacité de correction* de la DG NEAR, nous avons constaté qu'en dépit des efforts fournis par la DG pour exclure du calcul les recouvrements de préfinancements, les ordres de recouvrement annulés et les intérêts perçus, le chiffre de 2016 (10 millions d'euros) incluait certains montants qui auraient dû être exclus<sup>(17)</sup>, entraînant une surestimation de la capacité de correction et, par conséquent, du montant total à risque au moment de l'exécution des paiements. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'ampleur globale de cette insuffisance, celle-ci n'a pas d'incidence sur l'assurance fournie par le directeur général.

**9.30.** *Le montant global à risque à la clôture découle de l'étude relative au TER.*

<sup>(15)</sup> La meilleure et la plus prudente estimation du montant des dépenses ordonnancées au cours de l'exercice qui ne sont pas conformes aux dispositions contractuelles et réglementaires applicables au moment où le paiement est effectué.

<sup>(16)</sup> Voir le rapport annuel d'activité 2016 de la DG NEAR, p. 51.

<sup>(17)</sup> Au cours de notre examen, nous avons décelé, dans six des 25 cas de l'échantillon, des erreurs qui n'avaient pas été prises en compte dans le calcul.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

9.32. Comme l'a reconnu le directeur général, l'évaluation positive des procédures de contrôle, fondée dans une large mesure sur l'étude relative au TER réalisée en 2016, est susceptible de masquer des difficultés dans certains éléments du portefeuille. La DG NEAR a donc établi des modèles de contrôle interne (ICT) afin de déceler les insuffisances majeures<sup>(18)</sup>. Cependant, des indices de risque en vue de renforcer l'utilité des modèles doivent encore être définis. Par conséquent, l'évaluation actuelle des modèles de contrôle interne se limite à une analyse des erreurs relevées dans la *déclaration d'assurance* de la Cour et dans l'étude sur le TER, et doit être approfondie pour permettre de mesurer l'impact global de ces erreurs. Par ailleurs, nous observons que le RAA n'indique pas clairement l'étendue de l'étude relative au TER et ses limitations par rapport à une mission d'audit.

9.33. Nous avons aussi examiné le rapport annuel d'activité 2016 de la DG DEVCO. Les résultats sont présentés dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (points 34 à 37).

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

### Conclusion

9.34. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique «L'Europe dans le monde» sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

9.35. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif est de 2,1 % (voir *annexe 9.1*).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**9.32.** *La Commission souhaite souligner que 2016 a été la première année pour laquelle l'étude relative au TER a porté sur la totalité de ses opérations.*

*En 2017, elle va affiner sa segmentation différenciée selon les risques.*

<sup>(18)</sup> Voir le rapport annuel d'activité 2016 de la DG NEAR, p. 38 à 48.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Recommandations**

9.36. L'**annexe 9.3** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des deux recommandations formulées dans notre rapport annuel 2013<sup>(19)</sup>. La Commission avait intégralement mis en œuvre l'une de ces recommandations, tandis que l'autre avait été mise en œuvre à certains égards.

9.37. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2016 nous recommandons à la DG NEAR:

- **recommandation n° 1:** de collaborer avec les autorités d'audit des pays bénéficiaires de l'IAP II en vue d'améliorer leur niveau de compétence, notamment en organisant des séminaires, en mettant en place des réseaux et en utilisant les outils disponibles, comme le jumelage ou l'assistance technique;
- **recommandation n° 2:** de définir des indices de risque pour améliorer l'évaluation fondée sur les modèles de contrôle interne, afin de mieux mesurer l'impact des erreurs;
- **recommandation n° 3:** d'indiquer clairement, dans son prochain RAA, l'étendue de l'étude relative au TER ainsi que les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur estimatif;
- **recommandation n° 4:** d'améliorer le calcul de la capacité correctrice pour 2017 en remédiant aux insuffisances constatées dans le présent rapport annuel.

**9.36.** La Commission souhaite souligner que la mise en œuvre de la recommandation, évaluée par la Cour comme étant «mise en œuvre à certains égards», est à un stade très avancé.

Au moment de la publication du rapport, cinq des dix missions sont déclarées conformes, représentant la majeure partie (75 % des paiements effectués en 2016) des opérations de la PSDC (EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgia, EUPOL COPPS dans les territoires palestiniens occupés et EUAM Ukraine). La conformité concernant EU BAM Rafah sera formalisée dans les semaines à venir.

EUCAP Sahel Mali est en cours d'évaluation en vue d'une mise en conformité d'ici à novembre 2017. Les évaluations d'EUCAP Sahel Niger et d'EUCAP Nestor avant 2016 n'étaient pas conformes, et une feuille de route a été établie. Les travaux sont aujourd'hui à un stade avancé en vue de la mise en conformité de ces deux missions qui, comme le prévoit la feuille de route, seront réévaluées en 2018.

L'audit d'EUBAM Libya est prévu pour la fin de l'année 2017 (la mission a été relocalisée de Tripoli à Tunis et son ampleur a été réduite).

La Commission accepte cette recommandation.

<sup>(19)</sup> Nous avons choisi notre rapport 2013 pour le suivi de cette année dans la mesure où, en principe, la Commission a disposé de suffisamment de temps pour mettre en œuvre nos recommandations.

## ANNEXE 9.1

## RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «L'EUROPE DANS LE MONDE»

	2016	2015
<b>TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON</b>		
Nombre total d'opérations	156	156
<b>ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES</b>		
Niveau d'erreur estimatif	2,1 %	2,8 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	3,6 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	0,6 %	

## ANNEXE 9.2

## APERÇU DES ERREURS DONT L'IMPACT REPRÉSENTE AU MOINS 20 % POUR LA RUBRIQUE «L'EUROPE DANS LE MONDE»

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Introduction**

En appliquant la méthodologie générale d'audit présentée à l'**annexe 1.1**, nous avons procédé à des tests sur un échantillon représentatif d'opérations afin d'estimer le niveau d'*irrégularité* affectant la population pour cette rubrique du CFP. La liste des erreurs que nous avons détectées lors des tests n'est pas exhaustive — ni pour ce qui a trait aux différentes erreurs, ni en ce qui concerne les types d'erreurs possibles. Les constatations décrites ci-après, concernant des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % de la valeur de l'opération examinée, sont présentées à titre d'exemple <sup>(1)</sup>. Ces erreurs ont été décelées dans des opérations allant de 281 000 euros à 19,0 millions d'euros, avec une valeur médiane <sup>(2)</sup> de plus de 1,3 million d'euros.

**Exemples d'erreurs*****Absence de pièces justificatives essentielles*****Exemple 1 — Pièces justificatives non fournies**

DG DEVCO — Indonésie

Nous avons examiné les dépenses, acceptées par la Commission, correspondant à un accord de contribution conclu avec une organisation internationale chargée d'améliorer la capacité de sécurité du personnel local.

Les partenaires du bénéficiaire n'étaient pas en mesure de fournir (tout ou partie) des pièces justificatives à l'appui de plusieurs dépenses examinées, en particulier des coûts de services de conseil, des frais de transport et autres coûts opérationnels. Ces dépenses ont donc été jugées inéligibles. Elles ont donné lieu à un taux d'erreur de 41 %.

*La procédure de recouvrement est en cours.*

<sup>(1)</sup> Ces erreurs représentent plus de la moitié du niveau d'erreur estimatif global pour la rubrique «L'Europe dans le monde».

<sup>(2)</sup> En d'autres termes, la moitié des erreurs dont l'impact représentait au moins 20 % ont été relevées dans des opérations d'une valeur inférieure à 1,3 million d'euros, et le reste dans des opérations d'une valeur supérieure à ce montant.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Exemple 2 — Pièces justificatives non fournies**

DG DEVCO — Niger

Nous avons examiné les dépenses, acceptées par la Commission, correspondant à une subvention octroyée à une ONG œuvrant dans le domaine de l'accès aux services de santé sexuelle et génésique.

Le bénéficiaire n'était pas en mesure de fournir des pièces justificatives à l'appui de certaines dépenses examinées, en particulier concernant les rémunérations du personnel, l'assurance, l'impôt national sur le revenu ainsi que la location de véhicules et de salles de classe. Ces dépenses ont donc été jugées inéligibles. Le taux d'erreur correspondant était de 50 %.

**Exemple 3 — Pièces justificatives non fournies**

DG DEVCO

Nous avons examiné les dépenses, acceptées par la Commission, correspondant à une contribution octroyée à un fonds fiduciaire géré par une organisation internationale intervenant dans la préparation à une pandémie de grippe en Asie.

Le bénéficiaire n'était pas en mesure de fournir des pièces justificatives à l'appui de certaines dépenses examinées, en particulier pour des médicaments et de l'équipement médical. Ces dépenses ont donc été jugées inéligibles dans l'étude relative au TER, une conclusion que nous avons acceptée. Le taux d'erreur correspondant était de 35 %.

*Le bénéficiaire a formellement déclaré que les documents n'ont pas pu être fournis car ils se sont perdus lors du déménagement des bureaux après l'achèvement du projet. Par conséquent, la Commission considère qu'il ne s'agit pas d'un cas de mauvaise gestion ou d'un refus d'accès. Cependant, elle a déjà engagé l'action en recouvrement du montant en cause.*

*Cette opération s'inscrit dans le cadre de l'étude de la DG DEVCO relative au TER. À l'issue de l'étude, l'organisation internationale a fourni à la Commission des éléments concernant les motifs de l'indisponibilité des documents.*

*À la suite d'une infection virale dans un bâtiment administratif au Cambodge et des travaux en cours dans un autre bâtiment, qui a été partiellement détruit lors du séisme de 2015 au Népal, le bénéficiaire n'a pas été en mesure de fournir des pièces justificatives à l'appui de certaines dépenses examinées, en particulier pour des médicaments et de l'équipement médical.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Dépenses non effectuées****Exemple 4 — Apurement des préfinancements surévalué**

DG DEVCO

Nous avons examiné les dépenses, acceptées par la Commission, correspondant à un accord de contribution conclu avec une organisation internationale œuvrant à la conservation et à l'exploitation durable des ressources génétiques animales en Afrique.

La Commission avait accepté et comptabilisé un montant qui était supérieur au montant total des dépenses effectuées et déclarées par le bénéficiaire dans le seul rapport financier disponible. Le montant surestimé et inéligible a donné lieu à un taux d'erreur de 82 %.

**Dépenses inéligibles****Exemple 5 — Origine des marchandises non prouvée**

Instruments de politique étrangère — Niger

Nous avons examiné les dépenses, acceptées par la Commission, correspondant à une contribution octroyée à une entité publique œuvrant au renforcement du rôle des forces institutionnelles de maintien de la paix dans certaines zones du pays.

Le bénéficiaire avait acheté des motocyclettes sur un marché local sans preuve suffisante qu'elles provenaient d'un pays éligible. La non-conformité avec la «règle d'origine» rend les coûts supportés inéligibles; dans le cas présent, la Commission les a cependant acceptés, à tort. Nous avons constaté que deux paiements (avance de 40 % et paiement final du solde pour le même achat) n'étaient pas éligibles. Les taux d'erreur pour ces deux opérations étaient respectivement de 27 % et de 20 %.

*À la suite du contrôle documentaire réalisé par la Cour, les apurements en cause ont été annulés.*

*La Commission reconnaît l'inéligibilité des dépenses en raison de la non-conformité avec la règle d'origine. Elle prendra les mesures qui s'imposent afin de prévenir, détecter et corriger de telles erreurs à l'avenir. En particulier, afin de mieux superviser les délégations, elle va mettre en place des équipes régionales dès 2017. La délégation au Niger figure elle aussi dans le plan de la mission de supervision de 2017.*

*La Commission est en train de recouvrer les fonds inéligibles en vue de protéger efficacement les intérêts financiers de l'Union.*

---

**OBSERVATIONS DE LA COUR**

---

**Manquement grave aux règles en matière de marchés publics****Exemple 6 — Absence de concurrence**

DG NEAR — Turquie

Nous avons examiné les dépenses, acceptées par la Commission, correspondant à un accord conclu avec une organisation régionale promouvant le renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement.

Le bénéficiaire n'avait pas respecté les règles des marchés publics selon lesquelles trois fournisseurs au moins doivent être consultés afin de garantir une véritable mise en concurrence. Les dépenses inéligibles ont donné lieu à un taux d'erreur de 20 %.

## ANNEXE 9.3

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «L'EUROPE DANS LE MONDE»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission	
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants		
			à pratique- ment tous égards	à certains égards					
2013	<p>La Cour formule les recommandations ci-après:</p> <p><b>Recommandation n° 1:</b> la Commission, et en particulier la DG ELARG, s'assure que les instructions destinées au personnel spécifient qu'il convient de procéder aux apurements uniquement sur la base des dépenses effectuées, et non sur la base de ses propres estimations;</p> <p><b>Recommandation n° 2:</b> le FPI autorise toutes les missions de la PESC sur la base d'une évaluation des «six piliers».</p>	X							

## CHAPITRE 10

**Administration**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	10.1-10.5
Brève description de la rubrique «Administration»	10.3
Étendue et approche de l'audit	10.4-10.5
Régularité des opérations	10.6
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	10.7
Observations sur les institutions et organes	10.8-10.16
Observations communes à plusieurs institutions et organes	10.8-10.13
Mise en œuvre du principe budgétaire d'annualité	10.8
Mise en œuvre de la réduction des effectifs de 5 %	10.9-10.13
Observations sur des institutions et organes en particulier	10.14-10.16
Parlement européen	10.15
Cour des comptes européenne	10.16
Conclusions et recommandations	10.17-10.19
Conclusion	10.17
Recommandations	10.18-10.19
Annexe 10.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Administration»	
Annexe 10.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Administration»	

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

10.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 5 du CFP «Administration»<sup>(1)</sup>. L'**encadré 10.1** donne un aperçu des dépenses par institution sous cette rubrique en 2016.

Encadré 10.1 — Rubrique 5 du CFP — Répartition en 2016				
(milliards d'euros)				
Commission 58 % 5,4	Parlement européen 20 % 1,9		SEAE 9 % 0,8	
	Conseil 6 % 0,5	Cour de justice 4 % 0,4	CESE 1 % 0,1	
		CdCE 1 % 0,1	Autres 1 % 0,1	
	Montant total des paiements de l'exercice			9,3
	- avances <sup>(1)</sup>			0,1
+ avances apurées <sup>(1)</sup>			0,2	
<b>Total de la population auditée</b>			<b>9,4</b>	

<sup>(1)</sup> Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 10).

Source: comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2016.

<sup>(1)</sup> Elle couvre les dépenses de fonctionnement de toutes les institutions de l'UE, les pensions et les paiements aux Écoles européennes. En ce qui concerne celles-ci, nous publions un rapport annuel spécifique qui est adressé au conseil supérieur des Écoles européennes. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne en reçoivent un exemplaire.

---

**OBSERVATIONS DE LA COUR**

---

10.2. Nous avons établi des rapports séparés sur les agences et autres organismes de l'UE <sup>(2)</sup>. Notre mandat ne couvre pas l'audit financier de la Banque centrale européenne.

**Brève description de la rubrique «Administration»**

10.3. Les dépenses de fonctionnement comprennent les dépenses relatives aux ressources humaines, qui représentent environ 60 % du total, ainsi que celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information. Nos travaux accomplis sur de nombreuses années indiquent que ces dépenses présentent un risque faible.

**Étendue et approche de l'audit**

10.4. En ce qui concerne la rubrique 5 du CFP, nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**:

- a) un échantillon de 100 *opérations*, comme l'indique le point 7 de l'**annexe 1.1**. L'échantillon a été conçu pour être représentatif de l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP (voir **encadré 10.1** et point 10.3);
- b) un échantillon, fondé sur une analyse des risques, de 20 *engagements* <sup>(3)</sup> approuvés en fin d'exercice sur la base des *crédits* de 2016 et automatiquement reportés à 2017, en vue de vérifier si les institutions avaient utilisé le budget conformément au principe budgétaire d'annualité <sup>(4)</sup>;

---

<sup>(2)</sup> Nos rapports annuels spécifiques relatifs aux agences et autres organismes de l'UE sont publiés au Journal officiel.

<sup>(3)</sup> Trois pour le Parlement européen, un pour le Conseil, 12 pour la Commission européenne, un pour la Cour de justice de l'Union européenne et trois pour le Service européen pour l'action extérieure.

<sup>(4)</sup> Sur la base des articles 9, 13, 202 et 203 du règlement financier.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) la manière dont les institutions et les organes ont mis en œuvre le plan de réduction des effectifs de 5 %<sup>(5)</sup> d'ici 2017<sup>(6)</sup>;
- d) si les *rappports annuels d'activité* de l'ensemble des institutions et organes de l'UE — pour la Commission européenne, il s'agit uniquement des directions générales et des offices chargés principalement des dépenses de fonctionnement<sup>(7)</sup> — apportaient des informations sur la *régularité* des dépenses qui concordaient globalement avec nos propres résultats.

10.5. La Cour des comptes européenne fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe<sup>(8)</sup>. Les résultats de cet audit relatif aux états financiers de l'exercice prenant fin le 31 décembre 2016 sont présentés au point 10.16.

## RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

10.6. *L'annexe 10.1* présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 100 opérations examinées, 12 (12 %) étaient affectées par des *erreurs*. Les erreurs que nous avons quantifiées (paiements non couverts par des marchés résultant d'une procédure de marché — voir point 10.15) se sont traduites par un *niveau d'erreur* estimatif de 0,2 %<sup>(9)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> La réduction visait à «neutraliser la capacité additionnelle générée par l'augmentation du temps de travail à 40 heures par semaine» et devait avoir lieu entre 2013 et 2017, sur la base du nombre de postes qui sont attribués à chaque institution — le «tableau des effectifs» à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle a été adoptée dans le cadre de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 [point 27 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 373 du 20.12.2013, p. 1)].

<sup>(6)</sup> Notre examen a porté sur le Parlement européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne, le Comité économique et social européen, le Comité des régions et le Service européen pour l'action extérieure. Compte tenu du nombre négligeable de postes inscrits aux tableaux des effectifs du Médiateur européen et du Contrôleur européen de la protection des données, nous n'avons pas repris ces derniers.

<sup>(7)</sup> La direction générale des ressources humaines et de la sécurité, l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels, les Offices pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles et à Luxembourg, ainsi que l'Office des publications et la direction générale de l'informatique.

<sup>(8)</sup> PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'entreprises.

<sup>(9)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 0,0 % et 0,8 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE**

10.7. Notre examen des rapports annuels d'activité n'a mis en évidence aucun niveau d'erreur estimatif significatif, ce qui concorde avec nos propres résultats d'audit.

**OBSERVATIONS SUR LES INSTITUTIONS ET ORGANES****Observations communes à plusieurs institutions et organes***Mise en œuvre du principe budgétaire d'annualité*

10.8. Nous avons examiné 20 engagements qui ont été approuvés vers la fin de l'exercice 2016. Pour 15 d'entre eux, les services en cause ont été totalement ou principalement fournis en 2017 et les paiements correspondants devaient être effectués dans le courant de la même année. La souplesse des dispositions du règlement financier mettant en œuvre le principe budgétaire d'annualité permet de contracter ce type d'engagements juridiques avant la fin de l'exercice et de procéder à la fourniture des biens et des services ainsi qu'à l'acquittement des paiements correspondants l'année suivante. Nous relevons toutefois que de tels reports devraient être considérés comme une exception au principe d'annualité et refléter les besoins réels plutôt que d'être utilisés comme un moyen d'optimiser la consommation des crédits en fin d'exercice.

RÉPONSE DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION  
EXTÉRIÈRE

**10.8.** Le SEAE considère, comme le note la Cour, qu'il est parfaitement conforme aux dispositions du règlement financier de prendre des engagements juridiques et budgétaires à l'approche de la fin de l'exercice budgétaire pour des biens et des services à fournir au cours de l'exercice budgétaire suivant. Le règlement financier ne comporte aucune disposition dotant les dispositions en question d'un caractère exceptionnel.

---

OBSERVATIONS DE LA COUR

---

*Mise en œuvre de la réduction des effectifs de 5 %*

10.9. En 2013, en réponse à l'augmentation du nombre d'heures de travail hebdomadaires des fonctionnaires de l'UE (40 heures au lieu de 37,5, soit une hausse de 6,6 %), les *autorités budgétaires* ont convenu d'un objectif de réduction du nombre de postes inscrits au tableau des effectifs des institutions et organes de l'UE de 5 % pour la période allant de 2013 à 2017. La réalisation de cet objectif devait, en principe, signifier que le nombre total d'heures prestées resterait constant.

10.10. Nous avons constaté que les institutions <sup>(10)</sup> avaient collectivement réduit le nombre de postes inscrits au tableau des effectifs de 4,0 % pendant la période allant de 2013 à 2017 (de 39 649 à 38 072 postes). Les institutions ont réduit le nombre d'agents (postes effectivement pourvus) de 1,4 % entre 2013 et 2017 (de 37 153 à 36 657 postes — voir **encadré 10.2**).

---

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

---

**10.10.** Le Parlement réaffirme son plein engagement envers la mise en application des réductions prévues. 60 postes seront supprimés en 2018 et 59 en 2019, comme indiqué en 2015 <sup>(1)</sup>.

---

RÉPONSE DE LA COMMISSION

---

**10.10.** La Commission a commencé à réduire ses effectifs au début de l'année 2012 et le processus s'est poursuivi jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Au cours de cette période de 5 ans (du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 1<sup>er</sup> janvier 2017), le nombre de personnes occupant un poste à la Commission a baissé de 4,0 % (passant de 24 016 à 23 045).

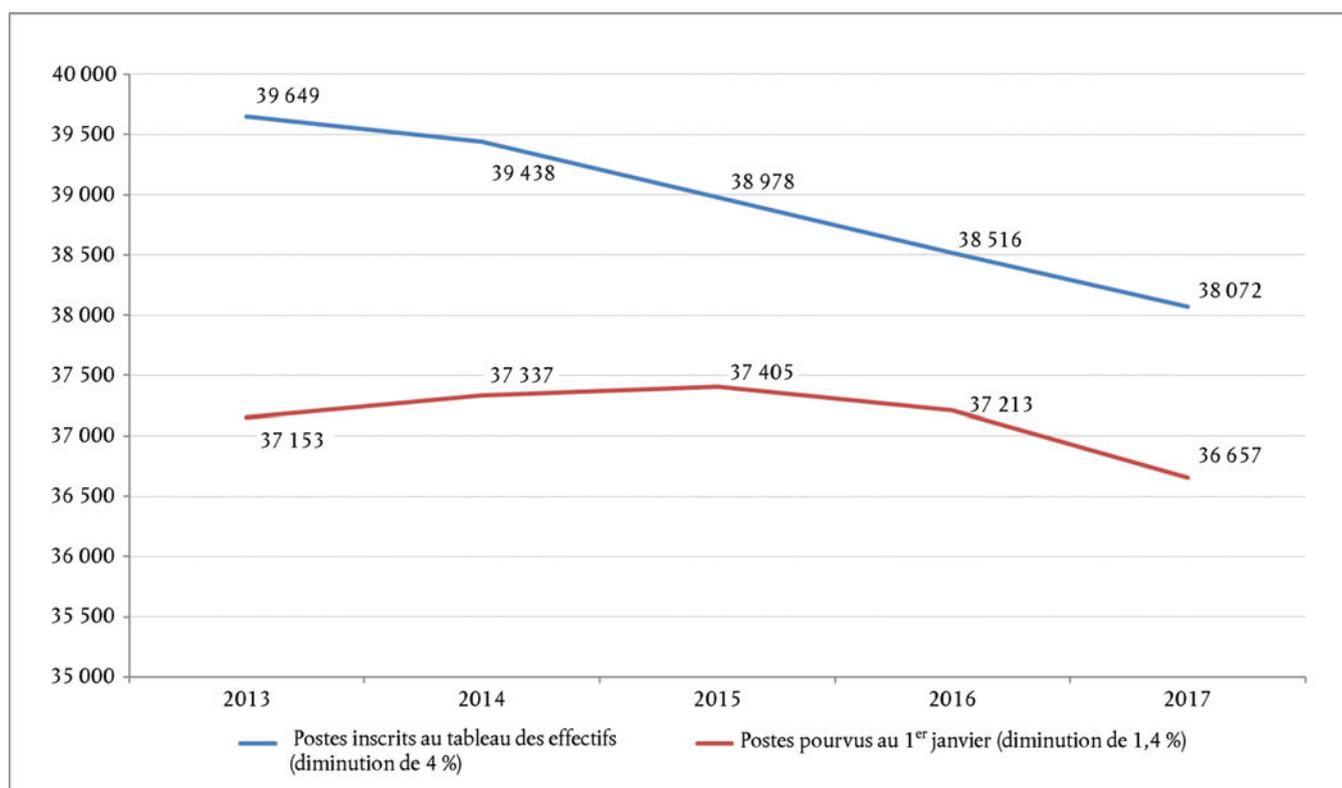
---

<sup>(10)</sup> La réduction du nombre d'agents employés auprès du Médiateur européen, du Contrôleur européen de la protection des données et dans les agences n'est pas abordée dans le présent rapport annuel.

---

<sup>(1)</sup> Voir déclaration commune 3.3 de la résolution législative du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur le projet commun de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016, approuvé par le comité de conciliation dans le cadre de la procédure budgétaire.

Encadré 10.2 — Évolution des postes inscrits au tableau des effectifs et des postes pourvus entre 2013 et 2017



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par les institutions.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

10.11. L'encadré 10.3 montre les principaux changements apportés au nombre de postes inscrits au tableau des effectifs. Outre une réduction du nombre de postes de 5 %<sup>(11)</sup> et l'ajout de postes à la suite de l'adhésion de la Croatie, les changements ci-après expliquent l'essentiel de la diminution nette de 230 postes sous la rubrique «Autres ajouts et réductions».

- La Commission européenne a supprimé 359 postes pour compenser la hausse du nombre d'emplois et d'agents externes dans les agences exécutives<sup>(12)</sup>, d'une part, ainsi que l'accroissement des effectifs de l'Agence du GNSS européen, d'autre part.
- Afin d'exécuter de nouvelles tâches et celles exercées précédemment par des contractants externes et des agents contractuels, le Parlement européen a créé 93 emplois; il en a supprimé 76 pour compenser la hausse du nombre de postes affectés aux groupes politiques<sup>(13)</sup>.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

10.11. Le nombre de suppressions effectives indiqué dans l'encadré 10.3 (1 844) est supérieur de 54 unités à celui présenté par la Commission dans son tableau de suivi pour la réduction de 5 % des effectifs dans toutes les institutions. Cet écart est dû à la méthode appliquée par la Commission, selon laquelle les postes non structurels qui avaient été accordés à une institution sont considérés comme neutralisant la progression vers l'objectif de réduction de 5 %. En conséquence, selon la méthode de la Commission, le nombre de postes restant à supprimer s'établit à 189.

<sup>(11)</sup> Les réductions prévues concernent le SEAE (2018) et le Parlement européen (2018 et 2019).

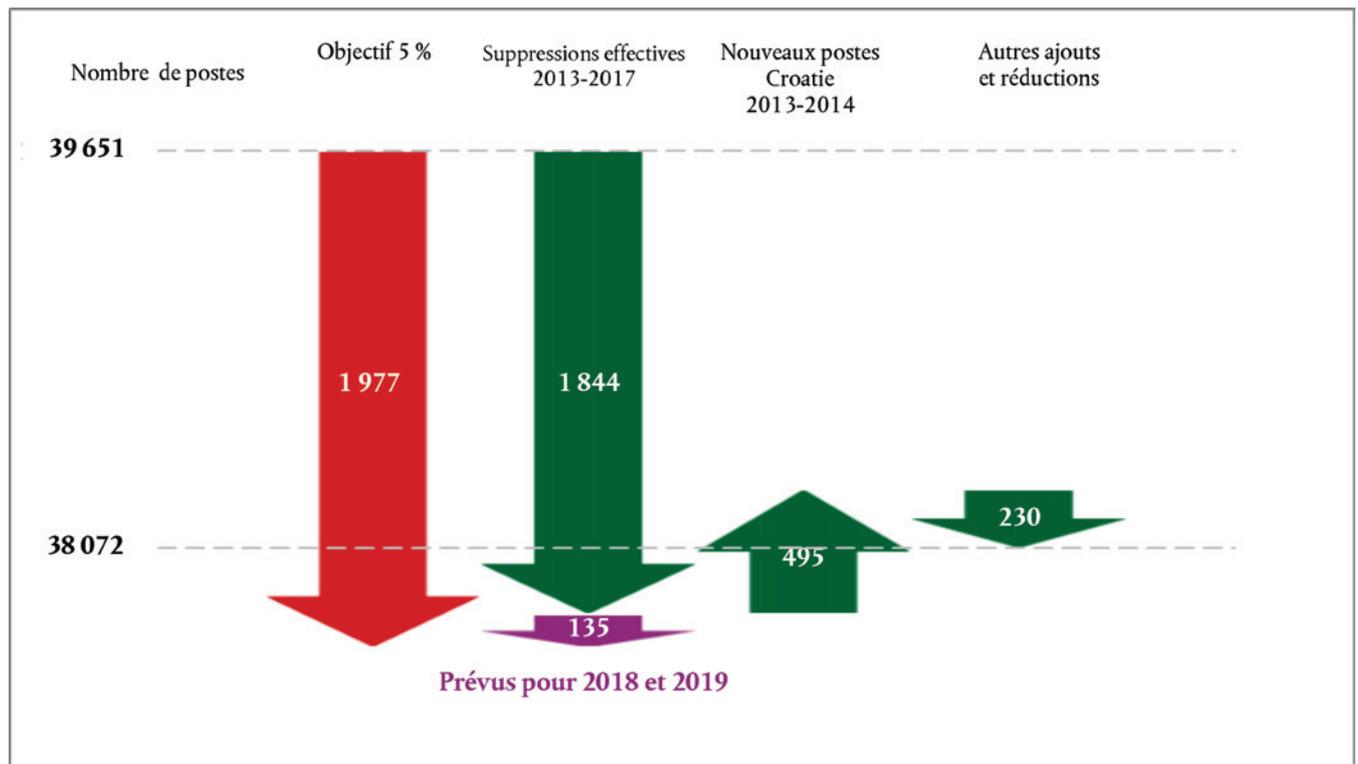
<sup>(12)</sup> À la suite de la délégation de tâches aux agences exécutives.

<sup>(13)</sup> Le Parlement européen a décidé de ne pas appliquer aux groupes politiques les réductions de personnel de 5 %.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- La Cour de justice de l'Union européenne s'est vu attribuer 137 postes supplémentaires en raison principalement d'une augmentation du nombre de juges et d'avocats généraux.
- Les institutions ont créé 53 postes en lien avec la suppression progressive de la dérogation concernant la traduction en langue irlandaise.

Encadré 10.3 — Mise en œuvre de la réduction des effectifs de 5 % (2013-2017)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par les institutions.

10.12. Nous avons également examiné la manière dont le nombre prévu d'agents contractuels a évolué. Ce nombre est passé de 4 517 à 5 417 entre 2013 et 2017, soit une augmentation de 19,9 %. En 2013 et en 2017, les agents contractuels représentaient respectivement 11,4 % et 14,2 % des effectifs prévus. Le recours par le Parlement européen à des agents contractuels pour accomplir les tâches exercées précédemment par des contractants externes représente l'essentiel de cette hausse.

10.13. Les institutions atteignent l'objectif de réduction de 5 %<sup>(14)</sup> en supprimant les postes vacants inscrits au tableau des effectifs et en ne remplaçant pas les membres du personnel à leur départ à la retraite, en cas de maladie ou à l'expiration des contrats temporaires.

<sup>(14)</sup> L'objectif défini dans l'accord interinstitutionnel était strictement limité à la réduction des effectifs inscrits au tableau des effectifs.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Observations sur des institutions et organes en particulier**

10.14. En dehors des questions examinées aux points 10.8 à 10.13, nous n'avons détecté aucun problème spécifique concernant le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur européen ou le Contrôleur européen de la protection des données. Nous avons constaté des faiblesses dans les procédures de marchés mises en place par le SEAE dans les pays tiers; nous les avons portées à la connaissance de sa direction. Ces faiblesses sont similaires à celles relevées pour l'exercice 2015 <sup>(15)</sup>.

*Parlement européen*

10.15. En ce qui concerne un paiement en faveur d'un groupe politique <sup>(16)</sup>, nous avons mis au jour des faiblesses dans les contrôles portant sur l'ordonnancement et le règlement de dépenses réalisées en 2015 et apurées en 2016 <sup>(17)</sup>. Nous avons également constaté des paiements non couverts par des marchés résultant d'une procédure de marché (voir aussi le point 10.6). Pour l'exercice 2015 <sup>(18)</sup>, nous avons décelé des insuffisances comparables dans une opération relative à un autre groupe politique.

## RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

**10.15.** *Le Parlement prend acte de cette observation et en a informé le groupe concerné. Conformément à l'article 1.4 de la réglementation adoptée par le Bureau, «les groupes politiques sont responsables vis-à-vis de l'institution de l'utilisation des crédits dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le Bureau pour l'application de la présente réglementation. Ils veillent à ce que ces crédits soient utilisés dans le respect de la présente réglementation et prennent les dispositions nécessaires pour empêcher toute dépense non conforme à la réglementation. Le groupe politique, représenté par son président, est l'ordonnateur.»*

*Sur la base du rapport de l'auditeur externe du groupe, le Parlement décidera s'il y a lieu ou non d'appliquer le point 2.7.4 de la réglementation susmentionnée, qui dispose que lorsque le Bureau est d'avis que les crédits n'ont pas été utilisés conformément à ladite réglementation, ces crédits sont remboursés.*

<sup>(15)</sup> Voir rapport annuel 2015, points 9.14 et 9.18, recommandation n° 4.

<sup>(16)</sup> Le cadre juridique applicable en la matière est la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 4 0 0, adoptée par le Bureau le 30 juin 2003 (modifiée en dernier lieu par ce dernier le 14 avril 2014 et le 27 avril 2015). Les groupes politiques gèrent les crédits qui leur sont alloués conformément aux principes de la gestion indirecte des crédits en appliquant par analogie l'article 60 du *règlement financier*, compte tenu de leurs besoins propres.

<sup>(17)</sup> Les dépenses de l'exercice n sont apurées au cours de l'exercice n + 1 sur la base d'un rapport relatif aux comptes établi par un auditeur externe indépendant. Le Bureau du Parlement peut demander que les crédits soient reversés au Parlement si ces derniers sont considérés comme n'ayant pas été utilisés selon les règles.

<sup>(18)</sup> Voir rapport annuel 2015, points 9.11 et 9.18, recommandation n° 1.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

*Cour des comptes européenne*

10.16. Selon le rapport du réviseur indépendant<sup>(19)</sup>, «les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de la Cour des comptes européenne au 31 décembre 2016, ainsi que de la performance financière, des flux de trésorerie et de la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date».

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

## Conclusion

10.17. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique «Administration» ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 0,2 % (voir *annexe 10.1*).

## Recommandations

10.18. L'*annexe 10.2* présente les constatations résultant de notre examen du suivi des trois recommandations formulées dans notre rapport annuel 2013<sup>(20)</sup>. Les institutions et organes concernés ont mis en œuvre deux recommandations à pratiquement tous égards et une recommandation à certains égards.

10.19. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2016, nous formulons la recommandation ci-après.

- **Recommandation:** le Parlement européen devrait revoir son cadre de contrôle pour l'exécution des crédits budgétaires alloués aux groupes politiques. Il devrait fournir en outre de meilleures orientations aux groupes politiques et contrôler plus efficacement la manière dont ceux-ci appliquent les règles en matière d'ordonnancement et de règlement des dépenses et suivent les procédures de marchés (voir point 10.15).

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

**10.18.** *En ce qui concerne la recommandation relative à la mise à jour de la situation personnelle des agents et la gestion des allocations familiales, la Commission a déjà pris des mesures pour améliorer ses systèmes de suivi, estimant que cette recommandation sera intégralement mise en œuvre d'ici à la fin de 2017.*

## RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

*Le Parlement prend acte de la recommandation et visera à s'améliorer sans toutefois modifier la réglementation en vigueur.*

*Le secrétariat général poursuivra les efforts supplémentaires consentis depuis 2016 pour aider les groupes politiques à améliorer leur gestion financière interne. En particulier, des formations sur les principes généraux de la gestion budgétaire et sur les marchés publics ont été organisées en coopération avec les groupes et une note d'orientation sur les passations de marchés publics par les groupes politiques a été publiée. Les groupes consentent eux aussi des efforts pour harmoniser et améliorer davantage leurs pratiques en la matière.*

<sup>(19)</sup> Voir le rapport du réviseur indépendant sur les états financiers mentionné au point 10.5.

<sup>(20)</sup> Nous avons choisi notre rapport 2013 pour l'exercice de suivi de cette année dans la mesure où, en principe, les institutions et organes ont disposé de suffisamment de temps pour mettre en œuvre nos recommandations.

## ANNEXE 10.1

## RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «ADMINISTRATION»

	2016	2015
<b>TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON</b>		
Nombre total d'opérations	100	151
<b>ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES</b>		
Niveau d'erreur estimatif	0,2 %	0,6 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	0,8 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	0,0 %	

ANNEXE 10.2  
SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «ADMINISTRATION»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de l'institution
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			À pratique- ment tous égards	À certains égards				
2013	<p><b>Recommandation n° 1 (Commission):</b> <i>Mise à jour de la situation personnelle et gestion des allocations familiales</i></p> <p>La Commission devrait prendre de nouvelles mesures pour s'assurer que les agents fournissent, sur une base régulière, des documents confirmant leur situation personnelle, et améliorer les systèmes en vue d'un traitement rapide des documents ayant une incidence sur le calcul des allocations familiales (voir rapport annuel 2013, points 9.11 et 9.20).</p>		X					
	<p><b>Recommandation n° 2 (SEAE):</b> <i>Mise à jour de la situation personnelle et gestion des allocations familiales</i></p> <p>Le SEAE devrait prendre de nouvelles mesures pour s'assurer que les agents fournissent, sur une base régulière, des documents confirmant leur situation personnelle, et améliorer les systèmes en vue d'un traitement rapide des documents ayant une incidence sur le calcul des allocations familiales (voir rapport annuel 2013, points 9.13 et 9.20).</p>		X					En ce qui concerne la rubrique «Mise à jour de la situation personnelle et gestion des allocations familiales», il est rappelé régulièrement aux membres du personnel du SEAE l'obligation à laquelle ils sont tenus de communiquer sans tarder tout changement survenant dans leur situation familiale, le recouvrement d'allocations indûment payées étant de pratique courante. Le SEAE considère que cette recommandation est appliquée.
	<p><b>Recommandation n° 3 (SEAE):</b> <i>Marchés publics</i></p> <p>Le SEAE devrait améliorer la conception, la coordination et l'application de ses procédures de marchés publics par un renforcement du soutien et des orientations que son siège fournit aux délégations (voir rapport annuel 2013, points 9.14, 9.15 et 9.20).</p>			X				Pour ce qui est des «Passations de marchés dans les délégations» (voir également le paragraphe 10.14), nous nous employons activement à appliquer cette recommandation. Le SEAE continue à investir dans l'amélioration de la formation, du soutien et des conseils prodigués au personnel des délégations chargé de la passation des marchés. En outre, des leçons utiles devraient être tirées à l'avenir du projet pilote concernant la régionalisation du soutien administratif (apporté aux 27 délégations dans les pays voisins).

**RAPPORT ANNUEL SUR LES ACTIVITÉS  
RELEVANT DES HUITIÈME, NEUVIÈME, DIXIÈME  
ET ONZIÈME FONDS EUROPÉENS DE  
DÉVELOPPEMENT (FED) RELATIF À  
L'EXERCICE 2016**

(2017/C 322/02)



**Rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2016**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	1-5
Brève description des Fonds européens de développement	2-5
Chapitre I — Exécution financière des huitième, neuvième, dixième et onzième FED	6-9
Chapitre II — Déclaration d'assurance de la Cour relative aux FED	10-36
Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil — Rapport d'audit indépendant	I-XVIII
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	10-36
Étendue et approche de l'audit	10-13
Fiabilité des comptes	14
Régularité des opérations	15-26
Rapport annuel d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	27-36
Conclusion et recommandations	37-40
Conclusion	37-38
Recommandations	39-40
Annexe 1 — Résultats des tests sur les opérations pour les Fonds européens de développement	
Annexe 2 — Aperçu des erreurs ayant un impact d'au moins 20 %	
Annexe 3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les Fonds européens de développement	

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

1. Le présent rapport annuel est consacré à nos observations concernant les huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED). L'**encadré 1** donne une vue d'ensemble des activités et dépenses relevant de ce domaine, réalisées en 2016.

Encadré 1 — Fonds européens de développement — Aperçu financier 2016

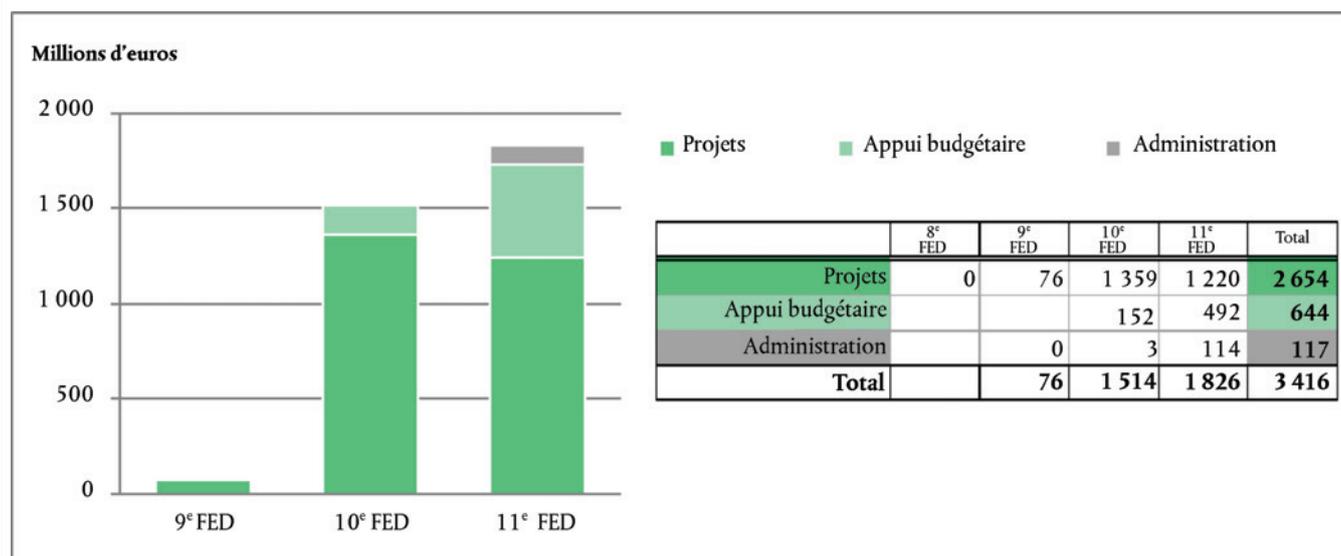


Tableau 1 — Fonds européens de développement — Informations principales pour 2016

	(millions d'euros)
Montant total des paiements opérationnels (projets)	2 676
Montant total des paiements opérationnels (appui budgétaire)	644
Montant total des paiements administratifs <sup>(1)</sup>	96
<b>Montant total des paiements</b>	<b>3 416</b>
– avances et contributions des FED aux fonds fiduciaires de l'UE	2 057
+ avances apurées et fonds fiduciaires de l'UE	1 477
<b>Population auditée</b>	<b>2 836</b>
<b>Montant total des engagements individuels <sup>(2)</sup></b>	<b>4 234</b>
<b>Montant total des engagements globaux <sup>(2)</sup></b>	<b>6 491</b>

<sup>(1)</sup> Contribution des FED destinée à couvrir les dépenses engagées par la Commission et les délégations de l'UE pour le soutien administratif nécessaire à la gestion des opérations financées au titre des FED.

<sup>(2)</sup> Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement. Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes consolidés des huitième, neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Brève description des Fonds européens de développement**

2. Lancés en 1959, les Fonds européens de développement (FED) sont le principal instrument permettant à l'Union européenne (UE) de fournir une aide à la coopération au développement aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). L'accord de partenariat, signé à Cotonou le 23 juin 2000 pour une durée de 20 ans («l'accord de Cotonou»), constitue actuellement le cadre régissant les relations de l'Union européenne avec les pays ACP et les PTOM. Son principal objectif est la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication.

3. Les FED ont un statut particulier:

- a) ils sont financés par les États membres sur la base de quotas, ou «clés de contribution», fixés par les gouvernements nationaux réunis au sein du Conseil de l'Union européenne;
- b) ils sont gérés par la Commission, en dehors du cadre du budget général de l'UE, et par la Banque européenne d'investissement (BEI);
- c) en raison du caractère intergouvernemental des FED, le Parlement européen exerce un rôle plus limité dans le contrôle de leur fonctionnement que ce n'est le cas pour les instruments de coopération au développement financés par le budget général de l'Union; en particulier, il n'intervient pas dans l'établissement et l'affectation des ressources des FED. Le Parlement européen reste toutefois l'autorité de *décharge*, excepté pour la facilité d'investissement, gérée par la BEI et donc en dehors du cadre du présent audit <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>;
- d) le principe d'annualité ne s'applique pas aux FED: les conventions relatives aux FED sont habituellement conclues pour une durée d'engagement de cinq à sept ans, et les paiements peuvent être effectués sur une période beaucoup plus longue.

---

<sup>(1)</sup> Voir articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement (UE) 2015/323 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 17).

<sup>(2)</sup> En 2012, un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour [article 134 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil (JO L 78 du 19.3.2008, p. 1)] a défini les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour. La facilité d'investissement n'est pas couverte par la déclaration d'assurance de la Cour.

---

**OBSERVATIONS DE LA COUR**

---

4. Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG DEVCO) <sup>(3)</sup>.

5. Les dépenses examinées dans le présent rapport sont effectuées selon des méthodes extrêmement diverses, appliquées dans 79 pays. Les règles et les procédures sont souvent complexes, y compris en ce qui concerne les appels d'offres et l'attribution des marchés.

## **CHAPITRE I — EXÉCUTION FINANCIÈRE DES HUITIÈME, NEUVIÈME, DIXIÈME ET ONZIÈME FED**

6. Le huitième FED (1995-2000), le neuvième FED (2000-2007) et le dixième FED (2008-2013) ont été respectivement dotés de 12 840 millions d'euros, de 13 800 millions d'euros et de 22 682 millions d'euros.

7. L'accord interne instituant le onzième FED <sup>(4)</sup> (2015-2020) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2015. Le onzième FED dispose d'une enveloppe de 30 506 millions d'euros <sup>(5)</sup>, dont 29 089 millions d'euros alloués aux pays ACP et 364,5 millions aux PTOM.

8. L'**encadré 2** montre l'utilisation des ressources des FED en 2016, ainsi que leur utilisation cumulée.

---

<sup>(3)</sup> La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) a en effet géré 3 % des dépenses effectuées au titre des FED en 2016.

<sup>(4)</sup> JO L 210 du 6.8.2013, p. 1.

<sup>(5)</sup> Y compris 1 139 millions d'euros gérés par la BEI.

## Encadré 2 — Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2016

	Situation fin 2015		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2016 (montants nets) <sup>(6)</sup>						Situation fin 2016					Taux d'exécution <sup>(1)</sup>
	Montant total	Taux d'exécution <sup>(2)</sup>	8 <sup>e</sup> FED <sup>(3)</sup>	9 <sup>e</sup> FED <sup>(3)</sup>	10 <sup>e</sup> FED	11 <sup>e</sup> FED <sup>(3)</sup>	Montant total	8 <sup>e</sup> FED	9 <sup>e</sup> FED	10 <sup>e</sup> FED	11 <sup>e</sup> FED	Montant total	Taux d'exécution <sup>(1)</sup>	
<b>A — RESSOURCES<sup>(1)</sup></b>	<b>76 880</b>		<b>-20</b>	<b>-163</b>	<b>223</b>	<b>-24</b>	<b>16</b>	<b>10 392</b>	<b>15 467</b>	<b>21 607</b>	<b>29 430</b>	<b>76 896</b>		
<b>B — UTILISATION</b>														
1. Engagements globaux <sup>(4)</sup>	53 607	69,7 %	-13	-104	-80	6 688	6 491	10 391	15 429	21 058	13 220	60 097	78,2 %	
2. Engagements individuels <sup>(5)</sup>	48 797	63,5 %	-6	-46	541	3 745	4 234	10 378	15 309	19 576	7 769	53 032	69,0 %	
3. Paiements	41 989	54,6 %	0	68	1 466	1 816	3 350	10 376	15 053	16 476	3 435	45 339	59,0 %	
<b>C — Engagements restant à liquider (B1 – B3)</b>	<b>11 618</b>	<b>15,1 %</b>						<b>15</b>	<b>376</b>	<b>4 582</b>	<b>9 785</b>	<b>14 758</b>	<b>19,2 %</b>	
<b>D — Solde disponible (A – B1)</b>	<b>23 273</b>	<b>30,3 %</b>						<b>1</b>	<b>38</b>	<b>549</b>	<b>16 210</b>	<b>16 799</b>	<b>21,8 %</b>	

<sup>(1)</sup> Y compris la dotation initiale des huitième, neuvième, dixième et onzième FED, les cofinancements, les intérêts, les ressources diverses et les transferts des FED antérieurs.

<sup>(2)</sup> En pourcentage des ressources.

<sup>(3)</sup> Les montants négatifs correspondent à des déagements.

<sup>(4)</sup> Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement.

<sup>(5)</sup> Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

<sup>(6)</sup> Engagements nets après déagements. Paiements nets après recouvrements.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes consolidés des huitième, neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice 2016. Les chiffres présentés ne couvrent pas les ressources des FED dont la gestion relève de la BEI.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

9. En 2016, la DG DEVCO a poursuivi ses efforts visant à réduire les préfinancements et engagements anciens dans l'ensemble de son domaine de compétence, en dépassant largement ses objectifs<sup>(6)</sup>. Elle s'est également employée à réduire le nombre des contrats en cours venus à expiration<sup>(7)</sup>. À l'instar des deux années précédentes, la DG DEVCO a pratiquement atteint son objectif de 2016 concernant la proportion de contrats expirés dans l'ensemble de son portefeuille<sup>(8)</sup>, mais les progrès ont été moins satisfaisants en ce qui concerne les FED<sup>(9)</sup>.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

9. *Les principaux problèmes qui empêchent la clôture des contrats pour les FED venus à expiration sont le non-encaissement d'ordres de recouvrement, les litiges juridiques et les processus d'audit en cours. Bien qu'elle n'ait pas l'entière maîtrise de ces aspects, la Commission poursuivra ses efforts pour accélérer la clôture des contrats expirés.*

<sup>(6)</sup> Pourcentage de réduction des anciens préfinancements en cours pour les FED: 28 % (objectif: 25 %); pourcentage de réduction des anciens engagements restant à liquider pour les FED: 36 % (objectif: 25 %).

<sup>(7)</sup> Un contrat est considéré comme expiré s'il est encore en cours plus de 18 mois après la fin de sa période opérationnelle. Les retards dans la clôture de contrats accroissent les risques d'erreurs en matière de régularité, car les pièces justificatives peuvent être difficiles à trouver si elles n'ont pas été archivées correctement et que le personnel clé affecté au projet est parti. La clôture tardive des contrats peut également retarder le recouvrement de préfinancements non utilisés et de dépenses inéligibles.

<sup>(8)</sup> La proportion de contrats expirés dans le portefeuille de la DG DEVCO est passée de 18,62 % fin 2013 à 15,15 % fin 2016 (objectif: 15 %).

<sup>(9)</sup> Sur 1 896 contrats expirés, 1 058 (56 %) concernaient les FED. La proportion de contrats expirés par rapport au nombre total de contrats en cours pour les FED est de 19 %, contre 12 % pour l'ensemble du portefeuille de la DG DEVCO. Sur un total de 1 058, 156 contrats FED expirés représentant 323 millions d'euros (soit 14,7 % en nombre et 11,4 % en valeur) avaient vu leur période opérationnelle arriver à expiration il y a plus de cinq ans.

**CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE DE LA COUR RELATIVE AUX FED****Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil — Rapport d'audit indépendant****Opinion**

I. Nous avons contrôlé:

- a) les comptes annuels des huitième, neuvième, dixième et onzième FED, qui comprennent le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net et les états sur l'exécution financière pour l'exercice clos le 31 décembre 2016, comptes approuvés par la Commission le 23 juin 2017,
- b) la légalité et la *régularité* des opérations sous-jacentes à ces comptes et dont la gestion financière incombe à la Commission <sup>(10)</sup>,

conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'article 49 — qui s'applique également aux FED précédents — du *règlement financier* applicable au onzième Fonds européen de développement.

**Fiabilité des comptes**

*Opinion sur la fiabilité des comptes*

II. Nous estimons que les comptes annuels des huitième, neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière au 31 décembre 2016, le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au *règlement financier* des FED et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

**Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes****Recettes**

*Opinion sur la légalité et la régularité des recettes sous-jacentes aux comptes*

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

**Paiements**

*Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes*

IV. Compte tenu de l'importance des problèmes décrits dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2016, nous estimons que ces paiements sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

<sup>(10)</sup> Conformément aux dispositions des articles 43, 48 à 50 et 58 du *règlement financier* applicable au onzième FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas les ressources des FED dont la gestion relève de la BEI.

## Justification de l'opinion

V. Nous avons conduit notre audit conformément aux normes internationales d'audit (ISA) et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes sont décrites plus en détail dans la section *Responsabilités de l'auditeur* de notre rapport. Nous sommes indépendants conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'International Ethics Standards Board for Accountants (code IESBA) ainsi qu'aux règles d'éthique applicables à notre audit, et nous nous sommes acquittés de nos autres responsabilités sur le plan éthique dans le respect de ces règles ainsi que du code IESBA. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer notre opinion.

*Justification de l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes*

VI. Les dépenses enregistrées en 2016 au titre des huitième, neuvième, dixième et onzième FED sont affectées par un niveau significatif d'erreur. Selon nos estimations, le niveau d'erreur pour les dépenses sous-jacentes aux comptes est de 3,3 %.

## Éléments clés de l'audit

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

*Charges à payer*

VIII. Nous avons évalué les charges à payer présentées dans les comptes (voir note 2.9) et fondées pour l'essentiel sur des estimations. Fin 2016, la Commission a estimé que les dépenses éligibles supportées mais non encore déclarées par les bénéficiaires représentaient 3 903 millions d'euros (contre 3 797 millions d'euros fin 2015).

IX. Nous avons examiné le calcul de ces estimations, ainsi qu'un échantillon de 30 contrats différents, afin de traiter le risque que le montant des charges à payer soit erroné. Les travaux réalisés nous ont permis de conclure que les charges à payer inscrites dans les comptes définitifs étaient appropriées après que la Commission a eu apporté toutes les corrections nécessaires que nous avons demandées.

## Responsabilités de la direction

X. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier applicable au onzième FED, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes annuels des FED sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED.

XI. Dans le cadre de l'élaboration des comptes des FED, la Commission est tenue d'évaluer la capacité des FED à poursuivre leurs activités, de faire connaître, le cas échéant, les questions en rapport avec la continuité d'exploitation et d'établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf dans les cas où la direction a l'intention de mettre en liquidation les FED ou de mettre un terme à leurs activités, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

XII. La Commission est chargée de surveiller le processus de présentation de l'information financière des FED.

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

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

XIV. En application des normes ISA et ISSAI, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique pendant toute la durée de l'audit. En outre, nous procédons de la manière suivante.

- Nous déterminons et évaluons le risque que des anomalies significatives affectent les comptes des FED et, s'agissant des opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique des FED, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs; nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative procédant d'une fraude est plus élevé que celui de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne.
- Nous acquérons une connaissance du contrôle interne concerné par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées en la circonstance, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne.
- Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.
- Nous nous formons un avis sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative liée à des événements ou à des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité des FED à poursuivre leurs activités. Si nous concluons à l'existence d'une incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport d'audit, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes consolidés ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis jusqu'à la date de notre rapport d'audit. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire les entités à cesser leurs activités.
- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes annuels (y compris les informations y afférentes), et nous vérifions si les comptes annuels reflètent les opérations et les événements sous-jacents d'une manière telle qu'ils assurent une présentation fidèle.

XV. Nous informons la direction, entre autres, de l'étendue et du calendrier prévus des travaux d'audit ainsi que de toute constatation d'audit importante, et notamment de toute faiblesse significative affectant le contrôle interne décelée au cours de notre audit.

XVI. En ce qui concerne les recettes, nous examinons l'ensemble des contributions provenant des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes.

XVII. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement quand les dépenses ont été exposées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements autres que les avances, une fois qu'ils sont effectués (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Le paiement d'une avance est examiné lorsque le destinataire des fonds justifie sa bonne utilisation et que l'institution ou l'organisme accepte la justification en procédant à son apurement, que cela ait lieu la même année ou plus tard.

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

Le 13 juillet 2017

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*

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

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Informations à l'appui de la déclaration d'assurance***Étendue et approche de l'audit*

10. **L'annexe 1.1** du chapitre 1 du rapport annuel 2016 de la Cour relatif à l'exécution du budget présente notre approche et notre méthodologie d'audit. En ce qui concerne l'audit de cette année relatif aux FED, les points ci-après méritent une mention particulière.

11. Nos observations relatives à la fiabilité des comptes des FED se fondent sur les états financiers<sup>(11)</sup> des huitième, neuvième, dixième et onzième FED approuvés par la Commission conformément au règlement financier applicable aux FED<sup>(12)</sup>, et parvenus à la Cour le 27 juin 2017, accompagnés de la lettre de déclaration du comptable. Nous avons testé les montants présentés et les informations fournies, et évalué les principes comptables appliqués, ainsi que toutes les estimations significatives réalisées par la Commission et la présentation globale des comptes.

12. En ce qui concerne l'audit de la régularité des opérations:

- a) nous avons examiné l'ensemble des contributions des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes;
- b) nous avons examiné un échantillon de 143 opérations conçu pour être représentatif de l'éventail complet des paiements au sein des FED et composé de 108 paiements ordonnancés par 16 délégations de l'UE<sup>(13)</sup> et de 35 paiements approuvés par les services centraux de la Commission<sup>(14)</sup>.
- c) lorsque des erreurs ont été détectées, nous avons analysé les systèmes concernés pour déterminer quelles insuffisances étaient en cause;
- d) nous avons évalué les systèmes au niveau de la DG DEVCO et des délégations de l'UE, à savoir: i) les contrôles ex ante réalisés par les agents de la Commission, les auditeurs ou les superviseurs externes avant paiement; ii) le suivi et la surveillance, notamment le suivi des audits externes, et l'étude de la DG DEVCO sur le *taux d'erreur résiduel* (TER) de 2016;
- e) nous avons examiné le *rapport annuel d'activité* (RAA) de la DG DEVCO;
- f) nous avons procédé au suivi de nos recommandations antérieures.

<sup>(11)</sup> Voir article 44 du règlement (UE) 2015/323.

<sup>(12)</sup> Voir article 43 du règlement (UE) 2015/323.

<sup>(13)</sup> Barbade, Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Fidji, Gambie, Ghana, Madagascar, Niger, Nigeria, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Zambie.

<sup>(14)</sup> DG DEVCO: 31 paiements; ECHO: quatre paiements concernant l'aide humanitaire.

## Encadré 3 — Examen de l'exactitude des mesures de l'épaisseur d'une route par les auditeurs pour un paiement lié à un projet routier en Zambie



Source: Cour des comptes européenne.

---

**OBSERVATIONS DE LA COUR**

---

13. Comme cela est indiqué au point 4, la DG DEVCO met en œuvre la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général et sur les FED. Nos observations relatives aux systèmes, à la fiabilité du RAA ainsi qu'à la déclaration du directeur général pour 2016 ont trait à l'ensemble du domaine de compétence de la DG DEVCO.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Fiabilité des comptes*

14. L'année dernière, nous avons rendu compte de recouvrements de préfinancements non utilisés qui avaient été erronément comptabilisés en tant que produits opérationnels. Les contrôles comptables de la DG DEVCO et notre examen d'un échantillon d'ordres de recouvrement <sup>(15)</sup> ont également révélé des cas analogues en 2016. Des corrections équivalant à un montant de 3,2 millions d'euros <sup>(16)</sup> ont été effectuées dans les comptes définitifs des FED, mais il se peut que des erreurs similaires affectent la population non testée. Fin 2016, la DG DEVCO a diffusé des instructions détaillées à son personnel concernant l'encodage des ordres de recouvrement de ce type.

*Régularité des opérations***Recettes**

15. Les opérations relatives aux recettes ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur.

**Paiements**

16. *L'annexe 1* présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 143 opérations de paiement examinées, 35 (24 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 26 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 3,3 % <sup>(17)</sup>.

17. *L'encadré 4* montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif par type d'erreur pour 2016.

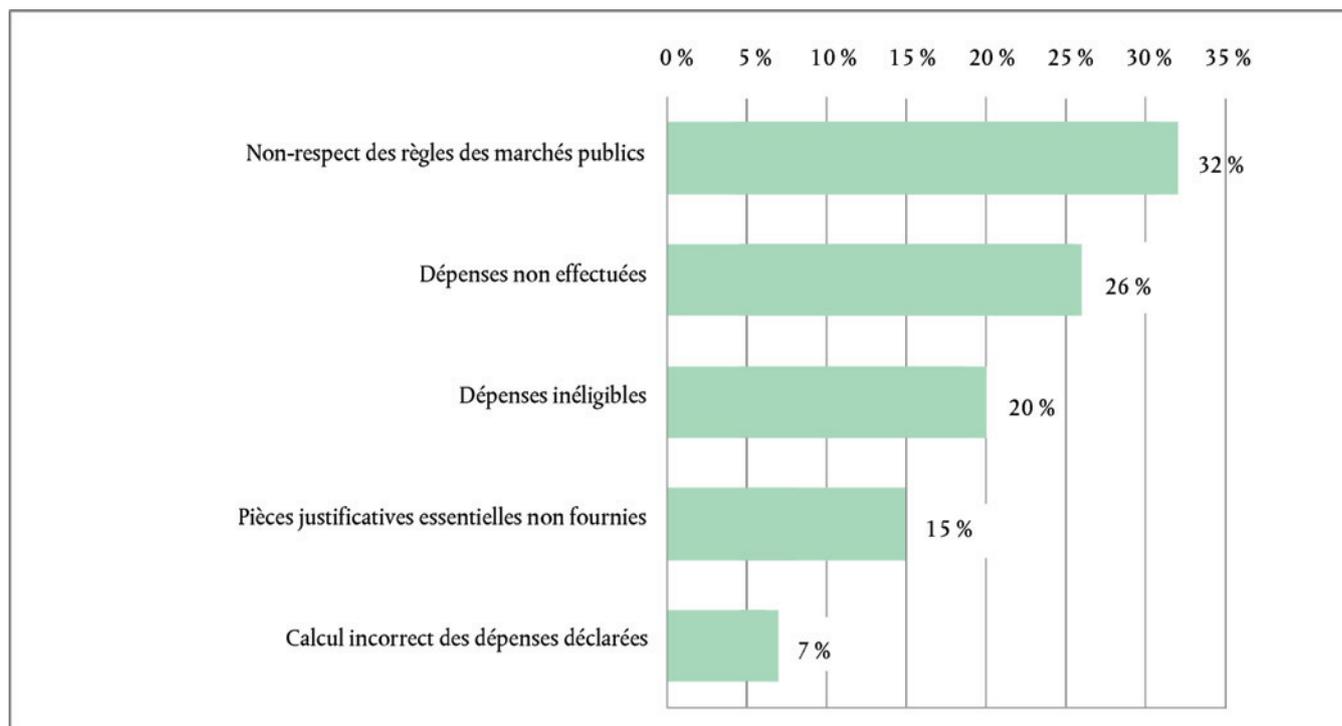
14. Les instructions élaborées par la DG DEVCO sur l'encodage des ordres de recouvrement et les corrections apportées par celle-ci sur la base des contrôles effectués sur les ordres de recouvrement émis en 2016 ont donné lieu à une forte réduction du nombre d'erreurs dans l'encodage des ordres de recouvrement et/ou dans le contexte du recouvrement (9,6 millions d'euros détectés par la Cour des comptes en 2015 contre 3,2 millions d'euros décelés par la DG DEVCO et/ou la Cour en 2016). La DG DEVCO poursuivra ses efforts en 2017.

<sup>(15)</sup> Nous avons testé 15 ordres de recouvrement (d'une valeur totale de 7,6 millions d'euros) et avons constaté que trois d'entre eux (0,5 million d'euros) avaient été comptabilisés à tort à titre de recettes et non de recouvrements de préfinancements non utilisés.

<sup>(16)</sup> 2,7 millions d'euros de corrections correspondant aux erreurs détectées par la DG DEVCO et 0,5 million d'euros correspondant à celles détectées ensuite par les auditeurs de la Cour.

<sup>(17)</sup> Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 1,0 % et 5,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## Encadré 4 — Contribution au niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

18. Sur les 130 opérations de paiement relatives aux projets que nous avons examinées, 35 (27 %) étaient affectées par des erreurs. Sur les 26 opérations de paiement (74 %) affectées par des erreurs quantifiables, neuf étaient des opérations finales ordonnancées après la réalisation de l'ensemble des contrôles ex ante.

19. Comme pour les exercices précédents, la Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre ont commis davantage d'erreurs dans les opérations liées aux *devis-programmes*, aux *subventions* et aux accords de contribution conclus avec des organisations internationales que dans d'autres formes d'aide. Sur les 67 opérations de cette nature examinées, 23 (34 %) étaient affectées par des erreurs quantifiables représentant 85 % du niveau d'erreur estimatif.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Encadré 5 — Exemples d'erreurs quantifiables affectant les opérations relatives aux projets**

*Non-respect des procédures de marchés publics par le bénéficiaire*

Nous avons examiné la liquidation, par la Commission, de dépenses d'un montant de 3 489 416 euros effectuées dans le cadre d'un contrat de subvention visant à soutenir le développement des capacités commerciales dans les pays ACP, mis en œuvre par une organisation internationale. Sur les 10 postes de dépenses de l'échantillon, six présentaient des erreurs, dont cinq pour lesquels des honoraires et des indemnités avaient été versés à des conseillers commerciaux sur la base de contrats de services. Ces contrats (valeur totale: 570 500 euros) n'avaient pas été attribués à l'issue d'une procédure de sélection concurrentielle comme l'exige la convention de subvention, mais attribués directement à des conseillers ayant travaillé sur un projet précédent.

*Dépenses non éligibles — activités non couvertes par un contrat*

Nous avons examiné la liquidation finale, par la Commission, d'un montant de 10 875 375 euros correspondant à des dépenses effectuées dans le cadre du programme de travail 2012 d'un organisme international apportant une assistance aux entreprises dans les pays ACP. Sur les 10 éléments de coûts de l'échantillon, trois concernaient des contrats de sous-subvention conclus avec des tiers bénéficiaires (valeur: 147 990 euros). Les conditions particulières de la convention de subvention ne prévoyant aucune sous-subvention, ces activités constituent une violation des termes du contrat. Qui plus est, ces sous-subventions ont été octroyées directement, sans procédure de sélection concurrentielle.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Encadré 5 — Exemples d'erreurs quantifiables affectant les opérations relatives aux projets**

*Non-respect des procédures de marchés publics par le bénéficiaire*

*Le projet visait presque exclusivement à recruter des conseillers commerciaux aux niveaux régional et national. Indépendamment du type de procédure de sélection, leur recrutement a été soumis aux procédures opérationnelles standard applicables au recrutement de personnel international, y compris la publication préalable de l'avis de vacance.*

*Dépenses non éligibles — activités non couvertes par un contrat*

*La Commission a engagé la procédure de recouvrement.*

20. Dans deux cas d'erreurs quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir, ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'approuver les dépenses. Si la Commission avait fait un bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 0,7 %. Nous avons relevé cinq autres opérations affectées par des erreurs qui auraient dû être détectées par les auditeurs et superviseurs externes. Ces cas ont contribué à hauteur de 0,1 % au niveau d'erreur estimatif <sup>(18)</sup>.

<sup>(18)</sup> Dans un cas (0,7 point de pourcentage), l'erreur a été commise par la Commission elle-même et dans six cas (0,2 point de pourcentage) elle a été commise par les bénéficiaires.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

21. En outre, 10 autres opérations affectées par une erreur quantifiable<sup>(19)</sup> ont fait l'objet d'un audit ou d'une vérification des dépenses. Les informations fournies dans les rapports d'audit et/ou de vérification des dépenses concernant les travaux effectivement réalisés ne nous ont pas permis d'évaluer si les erreurs auraient pu être détectées et corrigées grâce à ces contrôles ex ante.

22. Dans deux domaines, la nature même du financement et les modalités de paiement limitent la mesure dans laquelle les opérations sont exposées au risque d'erreur. Il s'agit de l'*appui budgétaire*<sup>(20)</sup> et de l'application de l'approche dite «notionnelle» aux projets financés par plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales<sup>(21)</sup>.

23. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions régissant les paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur des pays partenaires et si elle s'était assurée du respect des conditions générales d'éligibilité (comme l'existence de progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques).

24. Cependant, étant donnée la grande marge d'interprétation accordée par les dispositions réglementaires, la décision portant sur le respect de ces conditions générales est largement laissée à l'appréciation de la Commission. Notre audit de régularité ne peut aller au delà de la phase où l'aide est versée à un pays partenaire, car les fonds se mêlent ensuite aux ressources budgétaires du pays bénéficiaire. Les faiblesses éventuelles en matière de gestion financière conduisant à des utilisations abusives au niveau national ne feront pas apparaître d'erreurs dans notre audit de la régularité<sup>(22)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> Contribuant à hauteur de 1,4 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

<sup>(20)</sup> Les paiements relatifs à l'appui budgétaire financés en 2016 par les FED se sont élevés à 644 millions d'euros.

<sup>(21)</sup> En 2016, les paiements effectués au titre des FED en faveur de projets à donateurs multiples mis en œuvre par des organisations internationales se sont élevés à 914 millions d'euros. Nous ne sommes pas en mesure de préciser la part de ce montant concernée par l'approche notionnelle, étant donné qu'elle ne fait pas l'objet d'un suivi distinct par la Commission.

<sup>(22)</sup> L'efficacité et l'efficacités de l'appui budgétaire sont traitées dans les rapports spéciaux de la Cour, les derniers en date étant le rapport spécial n° 32/2016 «L'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine», le rapport spécial n° 30/2016 «Efficacité du soutien accordé par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras» et le rapport spécial n° 13/2016 «L'aide de l'UE au renforcement de l'administration publique en Moldavie».

## OBSERVATIONS DE LA COUR

25. Quand les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les règles fixées par l'UE en matière d'éligibilité sont respectées dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'UE. Cette approche, telle qu'elle est appliquée par la Commission, a également été prise en considération pour les tests de validation <sup>(23)</sup>.

26. Si les 13 opérations relevant de l'appui budgétaire et les six relevant de l'approche notionnelle (visées aux points 22 à 25) sont exclues de l'échantillon, le niveau d'erreur estimatif est de 4,4 % <sup>(24)</sup>.

*Rapport annuel d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance*

27. La DG DEVCO a émis une réserve sur la régularité des opérations sous-jacentes dans tous les rapports annuels d'activité depuis 2012. Un plan d'action a donc été adopté pour remédier aux faiblesses affectant la mise en œuvre de son système de contrôle. Les efforts déployés au cours des quatre dernières années sont décrits à l'**encadré 6**.

**Encadré 6 — Efforts de la DG DEVCO visant à améliorer la mise en œuvre de son système de contrôle**

L'année dernière, nous avons rendu compte des progrès satisfaisants accomplis en ce qui concerne les plans d'action 2013 et 2014; 19 actions avaient été intégralement mises en œuvre et quatre avaient été reportées au plan d'action 2015.

La manière dont le plan d'action 2015 a été conçu a encore été améliorée avec l'inclusion de mesures ciblant les domaines à haut risque, à savoir les fonds en gestion indirecte par l'intermédiaire d'organisations internationales et les subventions en *gestion directe*. Toutes les actions devaient initialement avoir été menées à terme au plus tard en juin 2016. À la fin de 2016, dix actions étaient terminées; cinq avaient été partiellement mises en œuvre et une était en cours.

Quatre nouvelles mesures ciblées ont été ajoutées au plan d'action 2016, dont nous évaluerons l'état d'avancement dans notre prochain rapport annuel.

<sup>(23)</sup> Nous n'avons pas contrôlé les postes de dépenses sous-jacents lorsque la contribution de la Commission était inférieure à 75 % du budget de l'intervention. Lorsque cette contribution se situait entre 75 % et 90 %, nous avons apprécié au cas par cas la nécessité de soumettre les postes de dépenses sous-jacents à des contrôles.

<sup>(24)</sup> Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible sur la base d'un échantillon représentatif de 124 opérations. Nous estimons, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 1,8 % et 7,1 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

28. Le système de contrôle de la DG DEVCO est axé sur des vérifications ex ante réalisées avant acceptation des dépenses déclarées par les bénéficiaires. Cette année encore, la fréquence des erreurs décelées, y compris dans des déclarations finales de dépenses qui avaient fait l'objet d'audits externes et de vérifications ex ante, est révélatrice de faiblesses au niveau de ces contrôles.

29. Dans nos rapports annuels 2014 et 2015, nous avons rendu compte des mesures<sup>(25)</sup> que la DG DEVCO avait déjà prises pour améliorer la qualité de ces audits et de ces vérifications<sup>(26)</sup>. La DG DEVCO révisé actuellement le cahier des charges des audits et des vérifications de dépenses de sorte à obtenir des informations permettant une évaluation de la qualité, comme nous l'avions recommandé dans le rapport de l'an dernier. Cette révision d'une importance cruciale qui devait être terminée pour juin 2017<sup>(27)</sup> n'a cependant pas encore été achevée.

**Étude relative au TER réalisée en 2016**

30. En 2016, la DG DEVCO a réalisé sa cinquième étude relative au taux d'erreur résiduel (TER) afin d'évaluer le niveau d'erreur que tous les contrôles de gestion visant à prévenir, ou à détecter et corriger les erreurs n'avaient pu empêcher dans l'ensemble de son domaine de compétence<sup>(28)</sup>. Conformément à l'une de nos recommandations formulées en 2013, l'étendue de l'étude relative au TER et ses limitations sont précisées dans le RAA<sup>(29)</sup>.

**29.** *Les travaux de révision du cahier des charges des audits et vérifications sont en cours. La Commission escompte un achèvement des travaux pour la fin de 2017, même s'il ne se traduit pas par un résultat pleinement opérationnel.*

<sup>(25)</sup> À savoir: a) l'obligation d'effectuer une analyse des risques pour l'élaboration des plans d'audit annuels par les délégations de l'UE et les services de la DG DEVCO; b) la révision des modèles de contrats de subvention de sorte que la DG DEVCO puisse sélectionner ou recruter directement des auditeurs; c) la mise en place d'actions de sensibilisation aux types d'erreurs les plus courants, de formations, ainsi que de mesures de renforcement des compétences du personnel et des bénéficiaires de la DG DEVCO en matière de finances et de contrôle, et d) l'adoption d'une grille de qualité pour évaluer la qualité d'un audit ou d'une vérification de dépenses.

<sup>(26)</sup> Au point 41 du rapport annuel 2015, nous avons également rendu compte des mesures visant à améliorer la gestion des documents et les procédures de marchés publics tant pour la Commission que pour les bénéficiaires.

<sup>(27)</sup> Au plus tard en décembre 2016 pour la gestion indirecte par l'intermédiaire d'organisations internationales et en juin 2017 pour les subventions en gestion directe, conformément au plan d'action 2016.

<sup>(28)</sup> Les FED et le budget général de l'UE.

<sup>(29)</sup> Note de bas de page 24 du RAA 2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

31. Un échantillon représentatif d'opérations relatives à des contrats clôturés entre septembre 2015 et août 2016 a été examiné aux fins de l'étude. Nous avons analysé l'étude de 2016 relative au TER et avons conclu qu'elle avait été réalisée conformément à la méthodologie applicable. Toutes les insuffisances dont nous avons rendu compte dans notre rapport 2013 avaient été corrigées, sauf en ce qui concerne la méthode d'évaluation spécifique au TER, qui laisse toujours une marge d'appréciation trop importante lorsqu'il s'agit d'estimer des taux d'erreur distincts.

32. Pour la première fois en 2016, le TER estimé au terme de l'étude est inférieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission<sup>(30)</sup>. Ce résultat est imputable à une combinaison des principaux facteurs suivants:

- a) les efforts déployés par la DG DEVCO pour améliorer la mise en œuvre de son système de contrôle interne (voir points 27 à 29 et **encadré 6**);
- b) les efforts déployés par la DG DEVCO pour obtenir des pièces justificatives, qui ont permis de réduire le nombre d'estimations dans l'échantillon utilisé pour déterminer le TER, celles-ci présentant des taux d'erreur résiduels plus élevés que le reste de la population, car leur risque inhérent est plus important<sup>(31)</sup>;
- c) l'augmentation, dans l'échantillon utilisé pour déterminer le TER, de la proportion d'opérations relatives à l'appui budgétaire<sup>(32)</sup>, pour lesquelles le taux d'erreur résiduel est estimé à 0 % (voir également points 22 à 24).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**31.** Le nombre des estimations a diminué d'une année à l'autre, passant de 43 en 2012 à 6 en 2016. Chaque estimation est examinée au niveau du directeur et du partenaire afin de garantir la cohérence. Cette procédure limite la marge d'appréciation lors de l'estimation des différents taux d'erreur. Les estimations sont effectuées lorsque l'auditeur chargé du TER ne dispose pas, pour des motifs juridiques ou logistiques, de la documentation avant la date limite d'achèvement des travaux et avant la fin de l'étude. Les opérations pour lesquelles la documentation n'a pas été fournie présentent un risque intrinsèquement élevé d'exposition aux erreurs, de sorte que les estimations font augmenter le niveau d'erreur.

**32.** La Commission considère que la baisse du taux d'erreur au fil des années est liée à un certain nombre de facteurs, le principal étant les mesures prises pour renforcer le système de contrôle interne de la DG DEVCO.

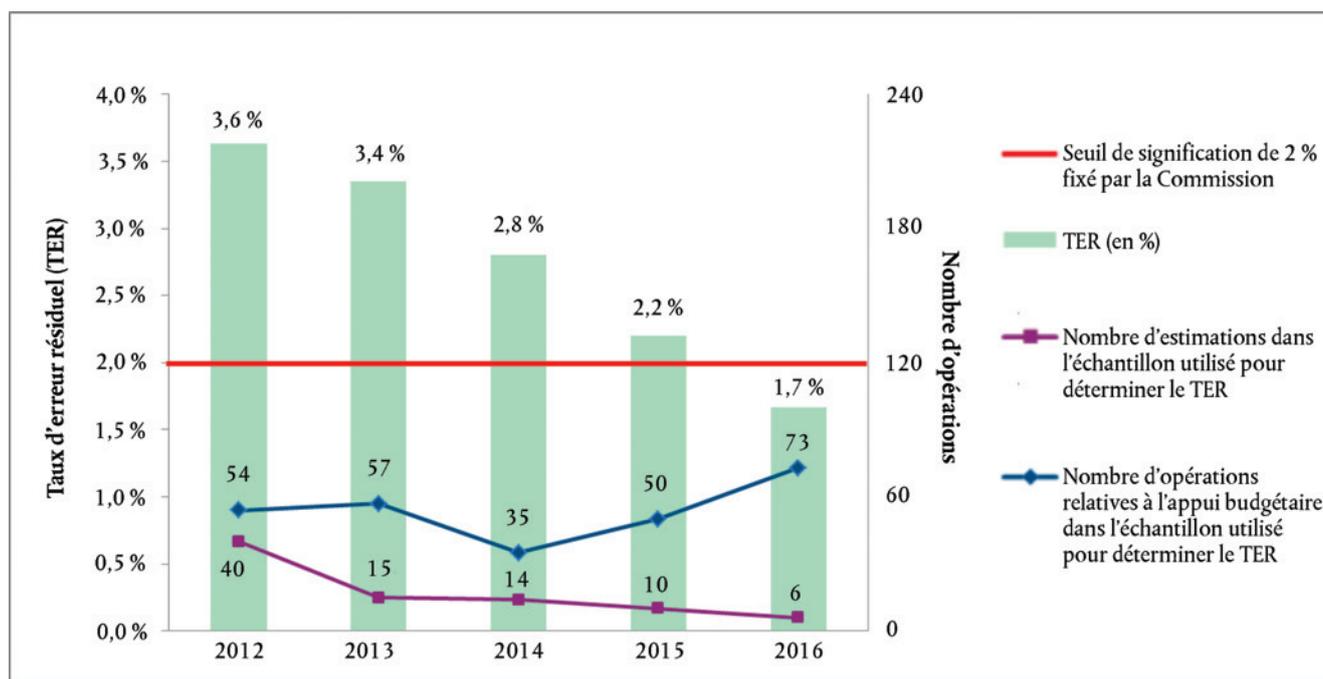
- c) De l'avis de la Commission, il n'y a aucune corrélation directe entre la proportion d'opérations relatives à l'appui budgétaire dans l'échantillon utilisé pour déterminer le TER et le niveau du taux d'erreur. Le nombre de postes d'appui budgétaire dans l'échantillon dépend uniquement du sondage en unités monétaires appliqué. Il est vrai que les contrats d'appui budgétaire ne sont guère entachés d'erreurs, grâce aux efforts considérables accomplis par la Commission pour améliorer les orientations et endiguer les risques, conformément aux recommandations de la Cour. Toutefois, la tendance à la baisse observée dans le taux d'erreur ne s'est pas accompagnée d'une hausse parallèle de la proportion d'opérations relatives à l'appui budgétaire dans l'échantillon au fil des années. Il peut être argumenté que ce phénomène peut constituer l'un des facteurs de la situation actuelle du taux d'erreur.

<sup>(30)</sup> Le TER a été estimé à 2,8 % en 2014, à 2,2 % en 2015 et à 1,7 % en 2016.

<sup>(31)</sup> L'échantillon comportait 14 estimations en 2014, 10 estimations en 2015 et 6 en 2016. La méthodologie relative au TER prévoit que les estimations ne doivent être utilisées que s'il existe une raison juridique ou logistique valable justifiant la non-disponibilité de la documentation avant la date limite d'achèvement des travaux relatifs au TER et avant la fin de l'étude. Les opérations pour lesquelles la documentation n'a pas été fournie présentent un risque intrinsèquement élevé d'exposition aux erreurs et l'estimation doit être calculée en tenant compte de cette réalité.

<sup>(32)</sup> L'échantillon comportait 35 opérations relatives à l'appui budgétaire en 2014, 50 en 2015 et 73 en 2016, sélectionnées en fonction de leur poids respectif au sein de la population.

Encadré 7 — Évolution du TER de la DG DEVCO sur la période allant de 2012 à 2016



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des études relatives au TER de la période 2012-2016.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

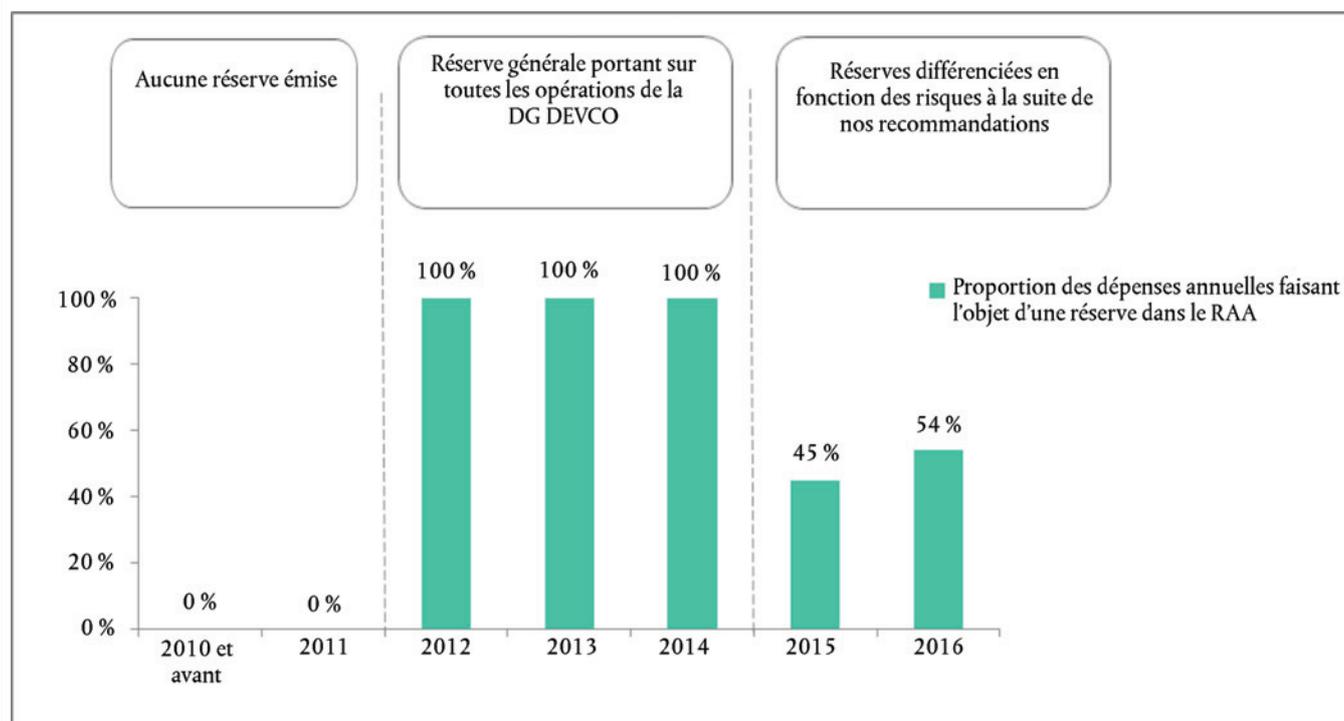
### Examen du rapport annuel d'activité 2016

33. Pour les années 2012 à 2014, le directeur général a émis une réserve générale concernant la légalité et la régularité des opérations qui portait sur toutes les opérations de la DG DEVCO. Pour la première fois en 2015, il a établi une déclaration d'assurance différenciée en fonction des risques et émis une réserve portant sur deux domaines de dépenses jugés à haut risque: i) les subventions en gestion directe et ii) la gestion indirecte par l'intermédiaire d'organisations internationales.

34. En 2016, la DG DEVCO a étendu cette réserve aux subventions et aux devis-programmes en gestion indirecte. Même si le TER de 2016 est inférieur au seuil de signification de 2 %, cette extension a été opérée en tenant compte de tous les éléments du processus d'obtention de l'assurance de la DG DEVCO<sup>(33)</sup>. La réserve émise corrobore les observations et les recommandations du présent rapport annuel et des précédents.

<sup>(33)</sup> Y compris une analyse des risques concernant les erreurs relevées antérieurement dans les études sur le TER et par la Cour des comptes européenne.

## Encadré 8 — Progrès accomplis par la DG DEVCO sur la voie d'une déclaration d'assurance différenciée en fonction des risques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'activité de la DG DEVCO.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

35. La DG DEVCO a estimé que le montant total à risque au moment de l'exécution des paiements<sup>(34)</sup> pour les dépenses acceptées en 2016 (5 393 millions d'euros) s'élevait à 105 millions d'euros (soit 1,9 % des dépenses de l'exercice). Sur ce montant, elle a estimé que 25 millions d'euros (24 %) feraient l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réaliserait dans les années à venir<sup>(35)</sup>.

<sup>(34)</sup> La meilleure et la plus prudente estimation du montant des dépenses ordonnancées au cours de l'exercice qui ne sont pas conformes aux dispositions contractuelles et réglementaires applicables au moment où le paiement est effectué.

<sup>(35)</sup> Voir le rapport annuel d'activité 2016 de la DG DEVCO, p. 50.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

36. Le chiffre de 2016 <sup>(36)</sup> (25 millions d'euros) était inférieur de moitié à l'estimation de 2015 grâce aux efforts de la DG DEVCO visant à exclure du calcul les recouvrements de préfinancements, les ordres de recouvrement annulés et les intérêts perçus, comme nous l'avions recommandé l'année dernière. Néanmoins, la fiabilité du chiffre de 2016 reste altérée: i) par les erreurs détectées qui n'ont pas été pleinement extrapolées à la population non testée des ordres de recouvrement en 2016 et les années précédentes <sup>(37)</sup>; ii) parce que ce calcul n'a pas été rapproché avec les états financiers des FED <sup>(38)</sup>. Il est difficile de quantifier l'ampleur globale de ces insuffisances <sup>(39)</sup>.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

## Conclusion

37. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, leur situation financière, ainsi que le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie et la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions du règlement financier ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

36. Les mesures prises par la DG DEVCO pour prévenir et corriger les erreurs dans le contexte de l'encodage des recouvrements sont présentées au point 14 ci-dessus. Ces efforts seront poursuivis en 2017. Par ailleurs, la DG DEVCO s'assurera que les éventuelles erreurs encore décelées à l'avenir seront pleinement extrapolées à la population non testée des ordres de recouvrement pris en considération dans l'estimation de la capacité de correction.

Le problème dans le système ayant provoqué l'enregistrement d'ordres de recouvrement sans le champ relatif au contexte du recouvrement (absent ou limité) sera résolu en 2017 et était donc ponctuel. Il y sera remédié grâce à l'utilisation correcte de la fonctionnalité «Contexte du recouvrement» conformément aux instructions émises (par exemple dans le manuel sur le contexte du recouvrement) et à travers la mise en œuvre de la règle opérationnelle requise dans le système comptable de la Commission.

<sup>(36)</sup> La capacité de correction pour 2016 a été calculée sur la base du montant annuel moyen des ordres de recouvrement émis pour cause d'erreurs et d'irrégularités de 2010 à 2016.

<sup>(37)</sup> La DG DEVCO a vérifié un large échantillon d'ordres de recouvrement de 2016 et a conclu qu'environ 50 % de l'ensemble des ordres de recouvrement influant sur la capacité de correction avaient été comptabilisés de manière incorrecte. Les ordres de recouvrement des exercices 2010 à 2015 utilisés aux fins du calcul ont donc été adaptés par application du même pourcentage. Au cours de notre examen, nous avons relevé d'autres erreurs qui n'avaient pas été prises en considération et qui auraient porté le pourcentage d'ordres de recouvrement comptabilisés de manière incorrecte à au moins 62 %.

<sup>(38)</sup> En raison d'un problème technique dans le système comptable de la Commission, la population des ordres de recouvrement de 2016 ne comprenait pas d'ordres de recouvrement sans description du contexte du recouvrement.

<sup>(39)</sup> L'impact maximal que pourraient avoir ces insuffisances n'affecte pas notre opinion sur la fiabilité des comptes des FED.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

38. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que pour l'exercice clos le 31 décembre 2016:

- a) les recettes des FED n'étaient pas affectées par un niveau significatif d'erreur;
- b) les opérations de paiement des FED étaient affectées par un niveau significatif d'erreur (voir points 16 à 26). Nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 3,3 % (voir **annexe 1**).

**Recommandations**

39. L'**annexe 3** présente les résultats de notre examen de suivi des cinq recommandations formulées dans notre rapport annuel 2013<sup>(40)</sup>, qui ont toutes été intégralement mises en œuvre par la DG DEVCO<sup>(41)</sup>.

40. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2016, nous recommandons à la DG DEVCO:

- **recommandation n° 1**: de renforcer le suivi des anciens contrats FED en cours venus à expiration afin de continuer à réduire leur nombre;
- **recommandation n° 2**: de terminer la révision du cahier des charges de tous ses audits et vérifications de dépenses d'ici la fin 2017;
- **recommandation n° 3**: d'étoffer son plan d'action 2017 de manière à couvrir également les subventions et les devis-programmes en gestion indirecte concernés par la réserve émise dans le RAA;
- **recommandation n° 4**: d'envisager de réduire l'étendue des tests de validation réalisés aux fins du TER sur les différentes opérations relatives à l'appui budgétaire présentant un risque faible et de réaffecter les ressources ainsi épargnées pour renforcer les tests de validation sur les opérations relatives aux projets;
- **recommandation n° 5**: d'améliorer davantage le calcul de la *capacité de correction* pour 2017 en remédiant aux insuffisances relevées dans le présent rapport annuel.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*La Commission accepte la recommandation.*

*La Commission accepte la recommandation. Les travaux sont déjà en cours.*

*La Commission accepte la recommandation. Le fait d'émettre une réserve concernant ces deux aspects implique que des actions spécifiques ont déjà été définies à cet égard.*

*La recommandation est acceptée. La Commission va étudier l'approche proposée par la Cour et, le cas échéant, elle l'introduira dans la méthodologie relative au TER.*

*La recommandation est acceptée.*

<sup>(40)</sup> Nous avons choisi notre rapport 2013 pour le suivi de cette année dans la mesure où, en principe, la Commission a disposé de suffisamment de temps pour mettre en œuvre nos recommandations.

<sup>(41)</sup> L'objectif de ce suivi était de vérifier si des mesures correctrices avaient été prises en réponse à nos recommandations et non d'évaluer l'efficacité de leur mise en œuvre.

## ANNEXE 1

## RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

	2016	2015
<b>TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON</b>		
Nombre total d'opérations	143	140
<b>ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES</b>		
Niveau d'erreur estimatif	3,3 %	3,8 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	5,6 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	1,0 %	

## ANNEXE 2

## APERÇU DES ERREURS AYANT UN IMPACT D'AU MOINS 20 %

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Introduction**

En appliquant la méthodologie générale d'audit présentée à l'**annexe 1.1** du chapitre 1 du rapport annuel 2016 de la Cour relatif à l'exécution du budget, nous avons procédé à des tests sur un échantillon représentatif d'opérations afin d'estimer le niveau d'*irrégularité* affectant la population pour les FED. Les erreurs que nous avons détectées lors des tests ne constituent pas une liste exhaustive des erreurs ou des types d'erreurs possibles. Les constatations décrites ci-après, concernant des erreurs dont l'impact représente au moins 20 % de la valeur de l'opération examinée, sont présentées à titre d'exemple <sup>(1)</sup>. Ces erreurs ont été décelées dans des opérations allant de 128 000 euros à 11,8 millions d'euros, avec une valeur médiane <sup>(2)</sup> de plus de 4,8 millions d'euros.

**Exemples d'erreurs <sup>(3)</sup>****Non-respect des règles des marchés publics****Exemple n° 1 — Évaluation incorrecte des offres concernant des travaux de construction**

Nous avons examiné la liquidation, par la Commission, de dépenses effectuées pour des travaux de construction concernant une polyclinique dans les Caraïbes. La passation de marché pour ce projet n'a respecté ni les principes de transparence et d'égalité de traitement ni les règles de la Commission en matière de marchés publics. Même si, selon nous, l'offre la plus basse répondait à tous les critères de sélection, elle a été rejetée en raison de doutes sur la capacité technique du soumissionnaire à exécuter les travaux. Nous estimons que cette décision n'était pas dûment justifiée. Dans la lettre de notification à ce soumissionnaire, un motif incorrect justifiant son exclusion a en l'occurrence été avancé. Au moment de notre examen, la Commission a argué que le moins-disant n'avait pas fourni suffisamment d'éléments de preuve attestant qu'il disposait du financement minimal requis pour réaliser les travaux. Cela étant, il manquait également 10 % au «deuxième soumissionnaire le moins disant» — auquel le marché a été attribué — pour satisfaire à l'exigence minimale en matière de crédit. Le comité d'évaluation lui a donné la possibilité de fournir des informations supplémentaires concernant ce critère de sélection. Le premier soumissionnaire n'a pas eu cette possibilité. L'ensemble de ces anomalies constitue une erreur grave en matière de *marchés publics* (quantification: 100 % du paiement).

*D'après les conclusions du rapport d'évaluation, le comité d'évaluation a jugé non conforme l'offre la plus basse au motif que le soumissionnaire ne disposait pas de la capacité technique suffisante pour exécuter le marché parallèlement aux deux autres déjà attribués par le pouvoir adjudicateur. L'offre la plus basse manquait en outre de moyens pour satisfaire à l'exigence minimale en matière de crédit.*

<sup>(1)</sup> Ces erreurs représentent plus de la moitié du niveau d'erreur estimatif global.

<sup>(2)</sup> En d'autres termes, la moitié des erreurs dont l'impact représentait au moins 20 % ont été relevées dans des opérations d'une valeur inférieure à 4,8 millions d'euros, et le reste dans des opérations d'une valeur supérieure à ce montant.

<sup>(3)</sup> Deux exemples d'erreurs supplémentaires sont présentés dans l'**encadré 5** de la partie principale du présent rapport.)

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Exemple n° 2 — Manque de documentation concernant la procédure de marchés publics**

Nous avons examiné la liquidation finale, par la Commission, de dépenses effectuées en faveur d'un projet apportant une assistance technique destinée à améliorer la gestion des projets financés par l'UE en Grenade. La demande de paiement comportait plusieurs postes relatifs à un contrat de services de conseil. N'ayant pas reçu l'intégralité du dossier de passation de marché pour ce contrat, nous n'avons pas été en mesure de vérifier que les règles en matière de marchés publics ont été respectées comme le prévoient les conditions générales du projet. Les coûts inéligibles donnent lieu à un taux d'erreur représentant 30 % de l'ensemble des coûts testés.

***Dépenses non effectuées*****Exemple n° 3 — Dépenses non effectuées par le bénéficiaire**

Nous avons examiné la liquidation, par la Commission, de dépenses effectuées en faveur d'un projet mis en œuvre par une organisation internationale pour soutenir le développement du secteur privé dans les pays ACP. En vérifiant le montant global des dépenses acceptées, nous avons constaté qu'elles concernaient des lettres de garantie émises par l'organisation internationale et des frais de gestion pour toute la durée de l'accord de contribution. Les garanties bancaires n'avaient pas été activées par les investisseurs, et le bénéficiaire n'avait donc dû supporter aucun coût. En outre, la période d'exécution du contrat est de 20 ans et les futurs frais de gestion ne peuvent être facturés à l'avance. Les coûts inéligibles donnent lieu à un taux d'erreur représentant 98 % de l'ensemble des coûts testés.

***Pièces justificatives essentielles non fournies*****Exemple n° 4 — Insuffisance des pièces justificatives**

Nous avons examiné la liquidation provisoire, par la Commission, de dépenses effectuées en faveur d'un projet de soutien au commerce et à l'agriculture en Tanzanie. Pour la majorité des postes de dépenses testées, soit nous n'avons reçu aucune pièce justificative, soit les pièces fournies étaient insuffisantes, par exemple parce qu'elles ne portaient pas sur l'ensemble du montant du poste. Nous n'avons donc pas été en mesure de vérifier l'éligibilité de ces postes. Les coûts inéligibles donnent lieu à un taux d'erreur représentant 45 % de l'ensemble des coûts testés.

*La Commission donne suite à la constatation de la Cour.*

*La Commission a pris des mesures pour y remédier: la liquidation litigieuse a été annulée.*

*À la suite de la visite de la Cour, la Commission est encore en train de se procurer de la documentation supplémentaire avant que le montant définitif ne soit déterminé.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Exemple n° 5 — Insuffisance des pièces justificatives et coûts inéligibles**

Nous avons examiné la liquidation finale, par la Commission, de dépenses effectuées dans le cadre d'un contrat de subvention visant à soutenir la fourniture de services financiers en zones rurales et mis en œuvre par une organisation à but non lucratif au Malawi. Nous avons constaté plusieurs problèmes dans la demande de paiement. Les pièces justificatives (telles que les bulletins de rémunération ou les preuves de paiement) n'ont pas toutes été fournies pour l'audit des paiements des salaires. De plus, des coûts inéligibles, à savoir des droits à l'importation, figuraient dans la demande. Par ailleurs, dans certains cas, la procédure de marché ne respectait pas les principes de transparence et de non-discrimination. Les coûts inéligibles donnent lieu à un taux d'erreur représentant 44 % de l'ensemble des coûts testés.

**Calcul incorrect des montants déclarés****Exemple n° 6 — Erreurs dans le calcul des frais**

Nous avons examiné les dépenses effectuées par la Commission en faveur d'un fonds fiduciaire géré par un organisme international. La déclaration de coût comprenait des frais d'expertise technique. Le contrat relatif à ces services précisait que la société de conseil devait convertir les heures de travail quotidiennes en mois comptant 30 jours ouvrables. Au lieu de cela, la société a tenu compte de mois comptant 21 jours ouvrables, ce qui a entraîné une augmentation des frais facturés. Par ailleurs, des délais de route et des heures supplémentaires ont été facturés, en violation des conditions contractuelles. Les coûts inéligibles donnent lieu à un taux d'erreur représentant 25 % de l'ensemble des coûts testés.

*La Commission va prendre les mesures nécessaires pour recouvrer les montants considérés comme inéligibles.*

*La Commission va prendre les mesures nécessaires pour recouvrer les montants considérés comme inéligibles.*

## ANNEXE 3

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

Exercice	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	<b>Recommandation n° 1:</b> EuropeAid devrait veiller à ce que tous les ordonnateurs subdélégués recouvrent chaque année les intérêts générés par les préfinancements d'un montant supérieur à 750 000 euros (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 1).	x						
	<b>Recommandation n° 2:</b> EuropeAid devrait achever, pour fin 2014, le développement du système CRIS, afin que les intérêts générés par les préfinancements d'un montant compris entre 250 000 et 750 000 euros puissent être comptabilisés comme des produits financiers (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 2).	x						
	<b>Recommandation n° 3:</b> EuropeAid devrait revoir sa manière de quantifier les avantages tirés des contrôles mis en œuvre (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 3).	x						
	<b>Recommandation n° 4:</b> EuropeAid devrait intégrer à son RAA un point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action destiné à remédier aux faiblesses affectant son système de contrôle (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 4).	x						
	<b>Recommandation n° 5:</b> EuropeAid devrait indiquer, dans son RAA, quelle est l'étendue de l'étude relative au TER ainsi que mentionner les estimations des limites inférieure et supérieure du taux d'erreur (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 5).	x						







ISSN 1977-0936 (édition électronique)  
ISSN 1725-2431 (édition papier)



**Office des publications de l'Union européenne**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**FR**