

Journal officiel

de l'Union européenne

C 340



Édition
de langue française

Communication et information

62^e année

8 octobre 2019

Sommaire

IV Informations

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

Cour des comptes

2019/C 340/01	Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2018, accompagné des réponses des institutions.	1
2019/C 340/02	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 2018, accompagné des réponses de la Commission.	269

FR

© Union européenne, 2019.

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

la Cour des comptes de l'Union européenne, en sa réunion du 18 juillet 2019, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS

relatifs à l'exercice 2018.

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), Henri GRETHEN, Ladislav BALKO,
Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA,
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,
Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA,
Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN et Ivana MALETIĆ.

RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET

(2019/C 340/01)

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	35
Chapitre 3 — Le budget de l'UE: obtenir des résultats	55
Chapitre 4 — Recettes	111
Chapitre 5 — Compétitivité pour la croissance et l'emploi	121
Chapitre 6 — Cohésion économique, sociale et territoriale	135
Chapitre 7 — Ressources naturelles	159
Chapitre 8 — Sécurité et citoyenneté	179
Chapitre 9 — L'Europe dans le monde	187
Chapitre 10 — Administration	197
Réponses des institutions	205

Introduction générale

0.1. La Cour des comptes européenne («la Cour») est une institution ⁽¹⁾ de l'Union européenne et l'auditeur externe des finances de l'UE ⁽²⁾. 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 nos rapports annuels 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 ⁽³⁾.

0.2. Ce 42^e rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE couvre l'exercice 2018. 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, associé à nos rapports spéciaux le cas échéant, sert 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 le 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* 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. Cette année, comme les précédentes, le rapport est structuré comme suit:

- 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;
- le chapitre 3 porte sur les informations fournies par les indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE; il présente les principaux résultats des rapports spéciaux que nous avons consacrés à la performance en 2018 et analyse la mise en œuvre, par la Commission, des recommandations que nous avons formulées dans des rapports spéciaux publiés en 2015;
- 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) ⁽⁴⁾ actuel, les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations, ainsi que notre examen des rapports annuels d'activité de la Commission, d'autres éléments de ses 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, ou 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 ⁽⁵⁾. 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. 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.

⁽¹⁾ La Cour a été créée en tant qu'institution en vertu de l'article 13 du traité sur l'Union européenne, également appelé traité de Maastricht (JO C 191 du 29.7.1992, p. 1). Cependant, elle a initialement été instituée en 1977 par le traité de Bruxelles en tant que nouvel organe communautaire chargé de la fonction d'audit externe (JO L 359 du 31.12.1977, p. 1).

⁽²⁾ Articles 285 à 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (JO C 326 du 26.10.2012, p. 47).

⁽³⁾ Disponibles sur notre site web: www.eca.europa.eu

⁽⁴⁾ Nous ne fournissons pas d'appréciation spécifique pour les dépenses relevant de la rubrique 6 («Compensations») ou celles hors CFP. Notre analyse de la rubrique 3 («Sécurité et citoyenneté») et de la rubrique 4 («L'Europe dans le monde») du CFP, présentée respectivement aux chapitres 8 et 9, ne comporte pas de niveau d'erreur estimatif.

⁽⁵⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2018/GLOSSARY_AR_2018_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-XXX
Introduction	1.1-1.5
Le rôle de la Cour des comptes européenne	1.1-1.3
Les dépenses de l'UE sont un outil majeur pour la réalisation des objectifs politiques	1.4-1.5
Constatations d'audit relatives à l'exercice 2018	1.6-1.41
Fiabilité des comptes	1.6-1.9
Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives	1.6-1.8
Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2018	1.9
Régularité des opérations	1.10-1.32
Notre audit couvre les dépenses acceptées par la Commission en 2018	1.11-1.14
Nos résultats d'audit pour l'exercice 2018 montrent que les erreurs sont circonscrites à des types spécifiques de dépenses	1.15
La complexité des règles et les conditions de décaissement des fonds de l'UE ont un impact sur le risque d'erreur	1.16-1.32
Les informations de la Commission sur la régularité	1.33-1.41
L'estimation du niveau d'erreur par la Commission est légèrement inférieure à la fourchette que nous avons calculée	1.35-1.36
Les différents éléments constitutifs de l'estimation effectuée par la Commission ne correspondent pas toujours à nos constatations	1.37-1.39
Le risque au moment de la clôture dépend des estimations des corrections et recouvrements futurs	1.40-1.41
Nous communiquons les cas de fraude présumée à l'OLAF	1.42-1.46
Conclusions	1.47-1.49
Résultats d'audit	1.48-1.49.
 Annexe 1.1 — Approche et méthodologie d'audit	

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

Opinion

- I. Nous avons contrôlé:
- a) les comptes consolidés de l'Union européenne, constitués des états financiers consolidés ⁽¹⁾ et des états sur l'exécution budgétaire ⁽²⁾ pour l'exercice clos le 31 décembre 2018, et approuvés par la Commission le 26 juin 2019;
 - b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

II. Nous estimons que les comptes consolidés de l'Union européenne (UE) pour l'exercice clos le 31 décembre 2018 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'UE au 31 décembre 2018, le résultat de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état des variations de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

Opinion sur la légalité et la régularité des recettes

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2018 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Dépenses

Opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des dépenses

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 dépenses, nous estimons que les dépenses acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2018 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

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 ci-après dans la section intitulée «Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes consolidés et des opérations sous-jacentes». Nous avons également honoré nos obligations en matière d'indépendance et nous sommes acquittés de nos responsabilités d'ordre éthique conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'*International Ethics Standards Board for Accountants* (code IESBA). Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer notre opinion.

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

⁽²⁾ Les états sur l'exécution budgétaire comprennent également des notes explicatives.

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

VI. Pour 2018, nous avons constaté que les dépenses à haut risque (essentiellement fondées sur des remboursements et soumises à des règles complexes) ⁽³⁾ présentaient un niveau d'erreur significatif. Selon nos estimations, le niveau d'erreur pour les dépenses à haut risque est de 4,5 %. Notre niveau d'erreur estimatif global (2,6 %) reste supérieur à notre seuil de signification, mais ces erreurs ne sont pas généralisées. Les dépenses à faible risque, essentiellement fondées sur des droits et soumises à des règles simplifiées/moins complexes, ne présentent pas un niveau d'erreur significatif ⁽⁴⁾.

Éléments clés de l'audit

Nous avons évalué l'impact potentiel du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur les comptes 2018

VII. Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a officiellement notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'UE. Le 10 avril 2019, le Conseil européen a convenu d'une prorogation du délai pour la sortie du Royaume-Uni ⁽⁵⁾, qui devrait durer le temps nécessaire mais, en tout état de cause, ne pas dépasser la date du 31 octobre 2019. Selon la décision du Conseil, le retrait du Royaume-Uni de l'UE devrait intervenir le premier jour du mois suivant l'achèvement des procédures de ratification ou le 1^{er} novembre 2019, la date retenue étant la plus proche. Le Royaume-Uni restera un État membre jusqu'à la nouvelle date de retrait, avec tous les droits et obligations qui en découlent conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Il a le droit de révoquer à tout moment la notification qu'il a faite.

VIII. Comme cela est indiqué au point II, les comptes consolidés 2018 de l'UE ont été établis pour présenter fidèlement la situation financière de l'UE au 31 décembre 2018, ainsi que les résultats, les flux de trésorerie et l'état des variations de l'actif net pour 2018. Les comptes consolidés 2018 de l'UE reflètent l'état des négociations au 31 décembre 2018. À cette date et à celle où nous avons terminé nos travaux d'audit, le Royaume-Uni était encore un État membre de l'UE.

IX. Nous n'avons recensé aucun événement lié au processus de retrait qui nécessiterait des ajustements conformément à la norme comptable internationale sur les événements postérieurs à la date d'établissement du rapport ⁽⁶⁾.

X. Nous continuerons d'évaluer l'impact potentiel du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur les comptes consolidés de l'UE. Les futurs comptes consolidés de l'UE devront refléter l'état d'avancement ou le résultat du processus de retrait. À la date à laquelle nous avons terminé notre audit sur les comptes 2018, nul ne savait encore si le Royaume-Uni quitterait effectivement l'UE ni, dans l'affirmative, à quelle date et à quelles conditions.

XI. Sur la base de la situation actuelle, nous ne devons faire état d'aucune incidence financière sur les comptes annuels consolidés 2018 de l'UE et nous concluons que les comptes clos au 31 décembre 2018 reflètent correctement le processus de retrait.

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

XII. Fin 2018, le bilan de l'UE comporte un montant de 80,5 milliards d'euros pour les engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel. Il s'agit de l'un des plus importants éléments de passif du bilan, avec plus d'un tiers du total du passif de l'exercice 2018, lequel s'élève à 235,9 milliards d'euros.

XIII. La plupart de ces engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel (70,0 milliards d'euros) sont liés au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne (ci-après le «PSEO» – *Pension Scheme of European Officials*). 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 ⁽⁷⁾. Outre les pensions de retraite, ces engagements couvrent également les pensions d'invalidité et celles versées aux veuves et/ou orphelins d'agents de l'UE. Le paiement des prestations prévues au régime de pensions constitue une charge du budget de l'UE. Les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations, et les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime. Eurostat calcule cet élément de passif au nom du comptable de la Commission, en utilisant les paramètres évalués par les actuaires de la Commission.

⁽³⁾ Elles ont représenté 61,0 milliards d'euros. Nous fournissons des informations supplémentaires aux points 1.19 à 1.21 de notre rapport annuel 2018.

⁽⁴⁾ Elles ont représenté 59,6 milliards d'euros. Nous fournissons des informations supplémentaires au point 1.18 de notre rapport annuel 2018.

⁽⁵⁾ EUCO XT 20013/19 – décision du Conseil européen prise en accord avec le Royaume-Uni prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE.

⁽⁶⁾ Voir la norme comptable internationale du secteur public (IPSAS) 14 intitulée «Événements postérieurs à la date de reporting».

⁽⁷⁾ Voir la norme comptable internationale du secteur public (IPSAS) 39 intitulée «Avantage 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.

XIV. Le deuxième élément de passif en importance au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel (8,7 milliards d'euros) est constitué du montant estimatif des engagements de l'UE envers le régime commun d'assurance maladie (RCAM). Cet élément de passif concerne les dépenses de santé qui doivent être payées aux membres du personnel de l'UE pendant les périodes postérieures à leur départ (déduction faite de leur contribution).

XV. Dans le cadre de notre audit, nous avons évalué, pour le régime de pensions, les hypothèses actuarielles et la valorisation qui en résulte. Nous avons fondé cette évaluation sur des travaux réalisés par des experts actuariels externes, afin d'élaborer une étude sur les engagements liés aux pensions et au RCAM. Nous avons vérifié les données numériques, les paramètres actuariels et le calcul du montant des engagements, ainsi que la présentation faite dans le bilan consolidé et les notes accompagnant les états financiers consolidés. Comme elle l'a indiqué dans sa note 2.9 accompagnant les états financiers consolidés, la Commission continue d'œuvrer au renforcement des processus qu'elle applique pour calculer le passif lié aux avantages du personnel, travaux dont l'examen par nos soins sera poursuivi.

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

XVI. Fin 2018, la valeur estimative des dépenses éligibles supportées par les bénéficiaires, mais non encore déclarées, était de 99,8 milliards d'euros (fin 2017, elle s'élevait à 100,9 milliards d'euros). Ces montants ont été comptabilisés en tant que charges constatées par régularisation ⁽⁸⁾.

XVII. Fin 2018, le montant estimatif inutilisé par les instruments financiers en gestion partagée et par les programmes d'aide, comptabilisé dans les comptes de l'UE, représentait 6,5 milliards d'euros (fin 2017, il s'élevait à 4,7 milliards d'euros), présentés au bilan sous «Autres avances payées aux États membres».

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

XIX. Nous concluons que l'estimation du montant global des charges à payer et des autres avances versées aux États membres figurant au bilan consolidé donne une image fidèle de la situation.

Autres informations

XX. La direction est chargée de fournir d'«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 ces autres informations, et nous ne formulons aucune sorte de conclusion en matière d'assurance les concernant. Dans le cadre de notre audit des comptes consolidés, il nous incombe de prendre connaissance des autres informations et de déterminer si elles recèlent des contradictions significatives avec les comptes consolidés ou avec les connaissances que nous avons acquises lors de l'audit, ou si elles comportent un autre type d'anomalie significative. Si nous estimons que les autres informations présentent une anomalie significative, nous sommes tenus d'en faire état en conséquence. Nous n'avons rien à signaler à cet égard.

Responsabilités de la direction

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

⁽⁸⁾ Ces 99,8 milliards d'euros se composent de 62,9 milliards d'euros de charges à payer figurant au passif du bilan et de 36,9 milliards d'euros qui réduisent la valeur des préfinancements figurant à l'actif du bilan.

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

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

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

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

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

XXVI. En ce qui concerne les recettes, notre examen relatif aux ressources propres fondées sur la TVA et sur le RNB porte au départ sur les agrégats macroéconomiques qui constituent la base de leur calcul. Nous évaluons aussi les systèmes utilisés par la Commission pour traiter ces agrégats jusqu'à ce que les contributions des États membres soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour 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.

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

XXVIII. 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.

- a) Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes consolidés présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des exigences de la législation de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Les anomalies et non-conformités significatives procédant d'une fraude sont plus difficiles à détecter que celles qui résultent d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne. Le risque de non-détection de ces anomalies et non-conformités est donc plus élevé.
- b) Nous acquérons une connaissance du contrôle interne concerné par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne.
- c) Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées par la direction et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.

- d) Nous formulons une conclusion sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative due à des événements ou à des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité de l'entité à poursuivre ses activités. Si nous concluons à l'existence d'une telle incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes consolidés ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis jusqu'à la date de notre rapport. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire l'entité à cesser ses activités.
- e) Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes consolidés (y compris toutes les informations y afférentes), et nous vérifions si les comptes consolidés reflètent fidèlement les opérations et les événements sous-jacents.
- f) Nous collectons des éléments probants suffisants et appropriés concernant les informations financières sur les entités faisant partie du périmètre de consolidation de l'UE pour nous permettre de formuler une opinion sur les comptes consolidés et sur les opérations sous-jacents. Il nous incombe de diriger, de superviser et de réaliser l'audit et nous assumons l'entière responsabilité de notre opinion d'audit.

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

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

Le 18 juillet 2019
Klaus-Heiner LEHNE
Président

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

Introduction

Le rôle de la Cour des comptes européenne

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

- a) émettons notre opinion sur les comptes de l'Union européenne (UE);
- b) vérifions si le budget de l'UE est utilisé conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables;
- c) indiquons si les dépenses de l'UE sont économiques, efficaces et efficaces ⁽⁹⁾, et
- d) 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 les deux premiers de ces objectifs. Dans la plupart des domaines de dépenses de l'UE ⁽¹⁰⁾, nos travaux réalisés dans le cadre du rapport annuel portent également sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses. Nous examinons différents aspects du système mis en place par la Commission pour assurer que les fonds de l'UE sont correctement dépensés ⁽¹¹⁾. Pris dans leur ensemble, nos travaux d'audit apportent aussi une contribution fondamentale à nos avis sur les propositions de législation.

1.3. Le présent chapitre du rapport annuel:

- a) décrit le contexte dans lequel s'inscrit notre déclaration d'assurance et donne une vue globale de nos constatations et conclusions relatives à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la *régularité des opérations*;
- b) comporte des informations sur les cas de fraude présumée que nous communiquons à l'OLAF;
- c) présente de façon synthétique notre approche d'audit (voir **annexe 1.1**).

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

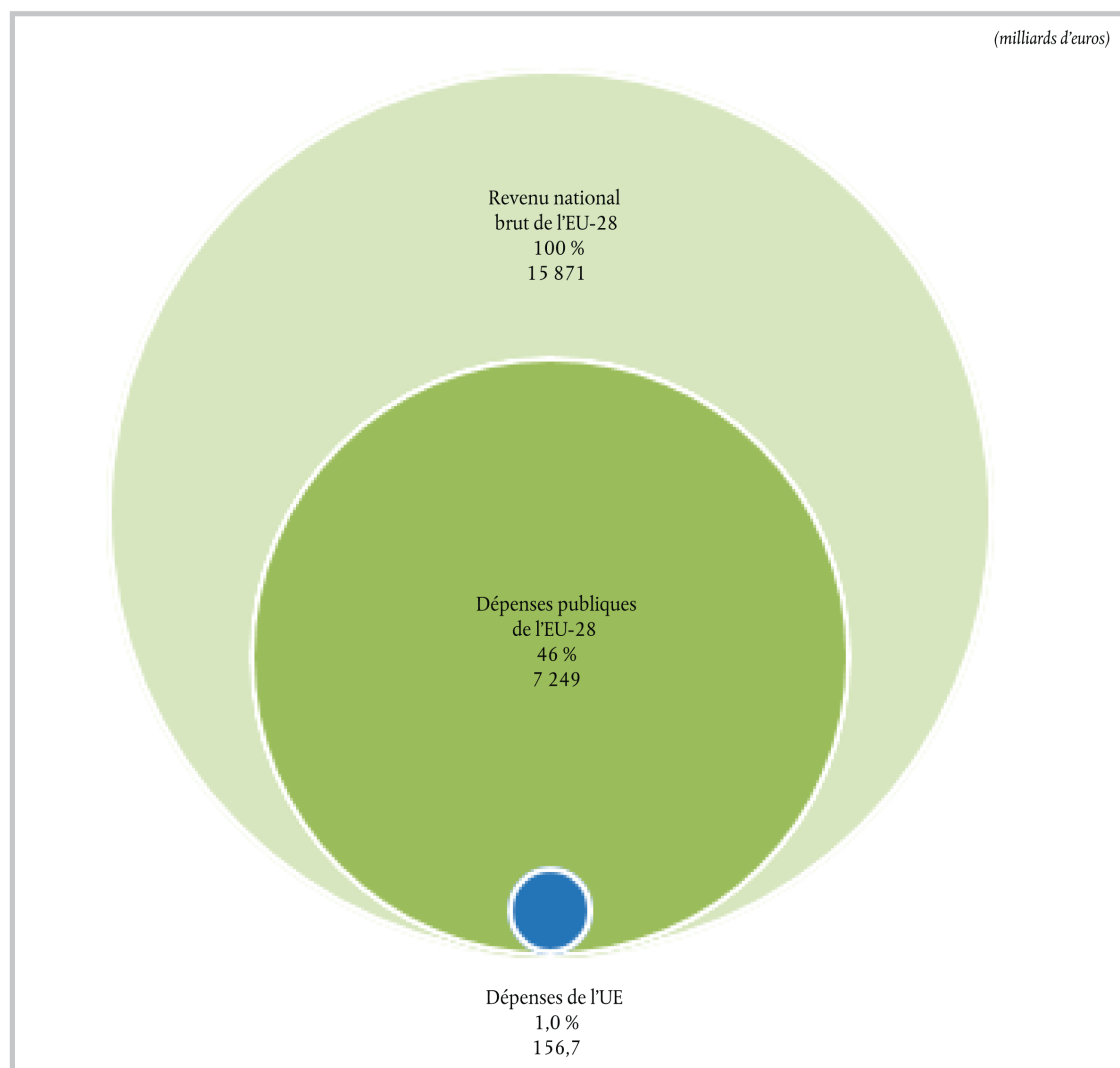
1.4. Les dépenses de l'UE constituent un outil essentiel, mais pas unique, pour la réalisation des objectifs politiques. D'autres outils importants sont le fait de légiférer, ainsi que la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans l'ensemble de l'UE. En 2018, les dépenses de l'UE se sont élevées à 156,7 milliards d'euros ⁽¹²⁾, ce qui représente 2,2 % du total des dépenses publiques de ses États membres et 1,0 % de son revenu national brut (voir **encadré 1.1**).

⁽⁹⁾ Voir glossaire: *bonne gestion financière*.

⁽¹⁰⁾ Voir **deuxième partie** des chapitres 5, 6, 7, 8 et 9.

⁽¹¹⁾ Voir chapitre 3.

⁽¹²⁾ Voir comptes annuels consolidés 2018 de l'UE, états sur l'exécution budgétaire et notes explicatives, 4.3 CFP: Exécution des *crédits* de paiement.

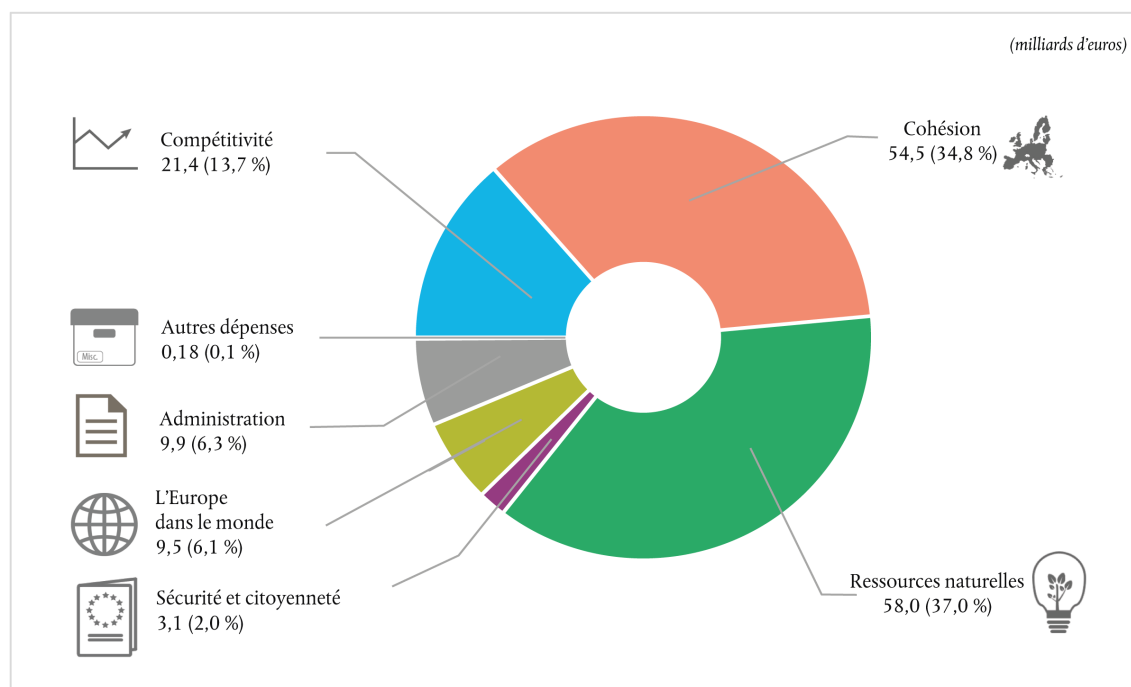
Encadré 1.1**Part que représentent les dépenses de l'UE de 2018 dans les dépenses publiques ainsi que dans le revenu national brut (RNB)**

Sources: RNB des États membres: comptes annuels 2018 de la Commission européenne – Annexe A – Recettes; dépenses publiques des États membres: Eurostat – Comptes nationaux annuels; dépenses de l'UE: Commission européenne – Comptes annuels consolidés 2018 de l'Union européenne.

1.5. Les fonds de l'UE sont versés aux bénéficiaires sous la forme de paiements uniques/tranches annuelles ou d'une série de paiements dans le cadre de régimes de dépenses pluriannuels. Les paiements sur le budget 2018 de l'UE comportaient 126,8 ⁽¹³⁾ milliards d'euros de paiements uniques, intermédiaires ou finals, ainsi que 29,9 milliards d'euros de préfinancements. Comme le montre l'**encadré 1.2**, la plus grande partie du budget de l'UE a été consacrée à la rubrique «Ressources naturelles», suivie des sous-rubriques «Cohésion» et «Compétitivité».

⁽¹³⁾ Sur ces paiements intermédiaires, 37,4 milliards d'euros ont été effectués dans le cadre de la sous-rubrique 1b du CFP pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. Conformément à notre approche pour ce domaine, ces paiements ne font pas partie de la population que nous avons examinée aux fins de l'établissement du rapport annuel 2018.

Encadré 1.2
Ventilation des paiements de 2018 par (sous-)rubrique du cadre financier pluriannuel (CFP)



Sous-rubrique 1a du CFP – Compétitivité pour la croissance et l'emploi («Compétitivité»)

Sous-rubrique 1b du CFP – Cohésion économique, sociale et territoriale («Cohésion»)

Rubrique 2 du CFP – Ressources naturelles

Rubrique 3 du CFP – Sécurité et citoyenneté

Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde

Rubrique 5 du CFP – Administration

Rubrique 6 du CFP – Compensations («Autres dépenses»)

Source: Cour des comptes européenne.

Constatations d'audit relatives à l'exercice 2018

Fiabilité des comptes

Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives

1.6. Nos observations portent sur les comptes consolidés de l'Union européenne ⁽¹⁴⁾ (ci-après les «comptes») relatifs à l'exercice 2018. Nous avons reçu ces comptes, ainsi que la lettre de déclaration du comptable, le 26 juin 2019, soit avant l'expiration du délai de présentation fixé par le règlement financier ⁽¹⁵⁾. Ces comptes sont accompagnés d'une section intitulée «Examen et analyse des états financiers» ⁽¹⁶⁾. 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.

1.7. Les comptes publiés par la Commission montrent qu'au 31 décembre 2018, le total du passif s'élevait à 235,9 milliards d'euros, alors que le total de l'actif représentait 174,4 milliards d'euros. Le résultat économique pour l'exercice 2018 était de 13,9 milliards d'euros.

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

Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2018

1.9. 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. Conformément à la norme internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ISSAI 1701, nous faisons état des éléments clés de l'audit dans notre déclaration d'assurance.

Régularité des opérations

1.10. Nous examinons les recettes et les dépenses de l'UE 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.

Notre audit couvre les dépenses acceptées par la Commission en 2018

1.11. Pour réaliser notre audit, nous avons examiné les opérations sous-jacentes aux comptes de l'UE. Dans le cas des dépenses, ces dernières comportent des transferts de fonds provenant du budget de l'UE vers les bénéficiaires finals des dépenses de l'Union. Nous examinons les dépenses au moment où les bénéficiaires finals des fonds de l'UE ont entrepris des activités ou exposé des coûts, et où la Commission a accepté les dépenses (ci-après les «dépenses acceptées»). Dans la pratique, cela signifie que notre population d'opérations couvre les paiements intermédiaires et finals. Nous n'avons pas examiné les préfinancements, sauf s'ils ont été apurés en 2018.

1.12. Comme nous l'avons souligné dans notre rapport annuel 2017, les modifications apportées à la législation sectorielle relative à la Cohésion pour la période 2014-2020 ont eu un impact sur ce que la Commission considère comme des «dépenses acceptées» dans ce domaine ⁽¹⁷⁾. C'est pourquoi la population que nous avons examinée pour cette rubrique du CFP comporte depuis 2017 des paiements finals (y compris des préfinancements qui ont été apurés) pour la période 2007-2013, ainsi que des dépenses inscrites dans les comptes acceptés annuellement par la Commission pour la période 2014-2020 (voir points 2 à 4 de l'**annexe 1.1**, ainsi que points 6.7 et 6.8). Cela signifie que nous avons testé des opérations pour lesquelles les États membres avaient mis en œuvre toutes les mesures correctrices pertinentes découlant des erreurs qu'ils avaient eux-mêmes détectées.

⁽¹⁴⁾ Les comptes consolidés comprennent:

- a) les états financiers consolidés incluant le bilan (qui présente la situation patrimoniale en fin d'exercice), le compte de résultat (dans lequel sont comptabilisés les produits et les charges de l'exercice), le tableau des flux de trésorerie (qui indique comment les changements dans les comptes influent sur la trésorerie et les équivalents de trésorerie), l'état des variations de l'actif net, ainsi que les notes annexes aux états financiers;
- b) les états sur l'exécution budgétaire, qui couvrent les recettes et les dépenses de l'exercice, ainsi que les notes qui s'y rapportent.

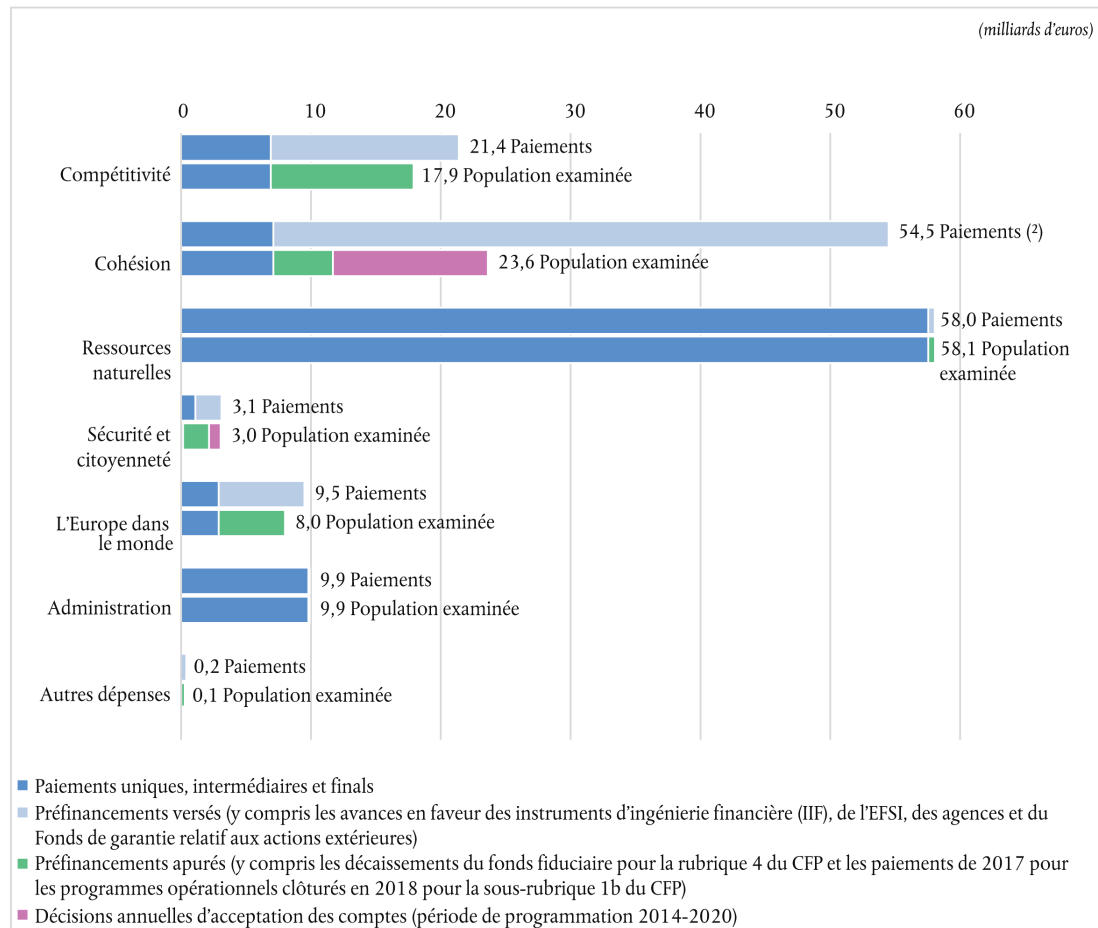
⁽¹⁵⁾ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

⁽¹⁶⁾ 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).

⁽¹⁷⁾ Voir rapport annuel 2017, points 1.12 et 1.13.

1.13. L'**encadré 1.3** montre la ventilation des différents types d'opérations qui constituent la population que nous avons examinée pour l'exercice 2018: les paiements uniques, intermédiaires (après acceptation par la Commission) et finals, les préfinancements apurés et les dépenses couvertes par des décisions annuelles d'acceptation des comptes. Pour 2018, la population que nous avons examinée représentait un total de 120,6 milliards d'euros. En ce qui concerne la Cohésion, les paiements intermédiaires effectués en 2018 pour la période 2014-2020 seront inclus dans notre population au cours d'une année ultérieure, lorsque la Commission aura accepté les comptes et qu'elle les aura apurés par des décisions annuelles.

Encadré 1.3
Comparaison entre la population que nous avons examinée (120,6 milliards d'euros) et les dépenses de l'UE [156,7 ⁽¹⁾ milliards d'euros], ventilées par (sous-) rubrique du CFP, en 2018



⁽¹⁾ En raison des arrondis, la somme des paiements effectués par rubrique du CFP représente 156,6 milliards d'euros, au lieu de 156,7 milliards d'euros.

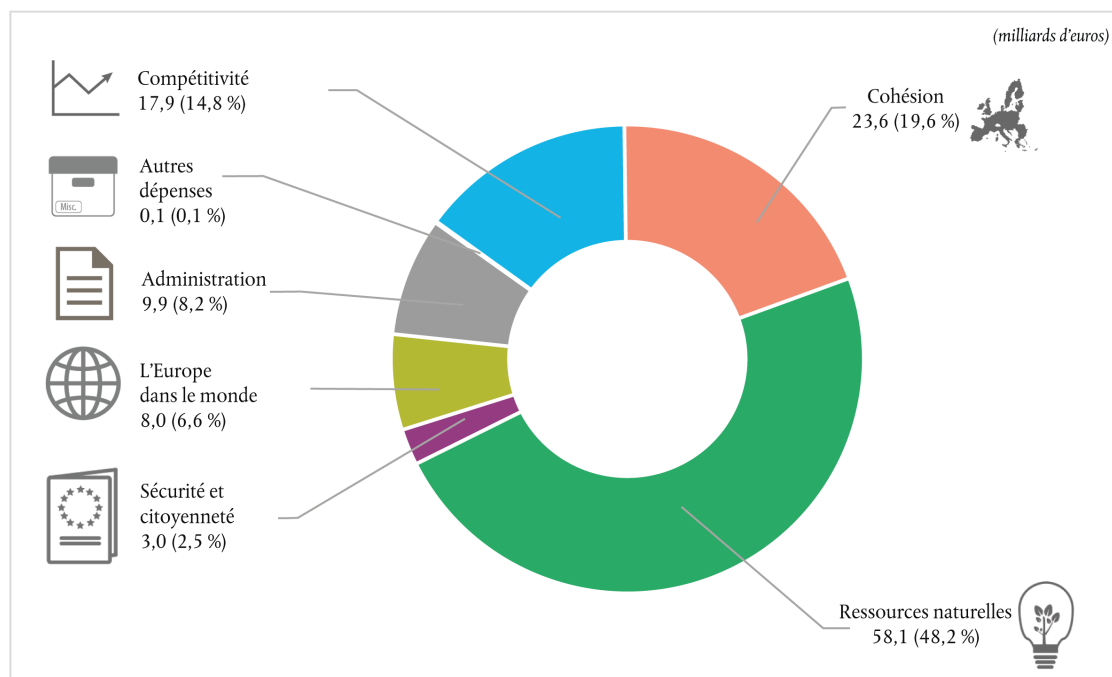
⁽²⁾ Pour la sous-rubrique «Cohésion», les 47,4 milliards d'euros de préfinancements comportent les paiements intermédiaires pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020, qui s'élèvent à 37,4 milliards d'euros. Conformément à notre approche pour ce domaine, ces paiements ne font pas partie de la population que nous avons examinée aux fins de l'établissement du rapport annuel 2018.

Source: Cour des comptes européenne.

1.14. L'**encadré 1.4** montre que la plus grande part de notre population globale est constituée par la rubrique «Ressources naturelles» (48,2 %), suivie des sous-rubriques «Cohésion» (19,6 %) et «Compétitivité» (14,8 %).

Encadré 1.4

Vue d'ensemble de la population de 120,6 milliards d'euros que nous avons examinée pour l'exercice 2018, ventilée par (sous-)rubrique du CFP



Source: Cour des comptes européenne.

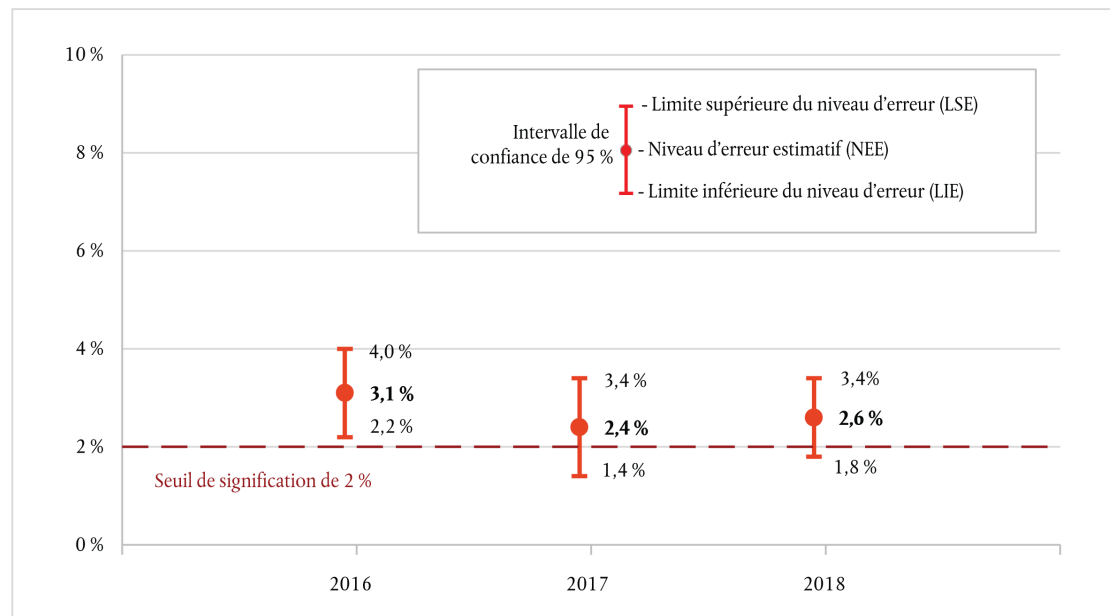
Nos résultats d'audit pour l'exercice 2018 montrent que les erreurs sont circonscrites à des types spécifiques de dépenses

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

- les recettes étaient exemptes d'erreur significative. Globalement, les systèmes relatifs aux recettes que nous avons examinés étaient efficaces, mais les principaux contrôles internes des *ressources propres traditionnelles* (RPT) que nous avons évalués à la Commission et dans certains États membres ne l'étaient que partiellement (voir point 4.22);
- dans l'ensemble, les informations probantes collectées indiquent que le niveau d'erreur concernant les dépenses a été significatif. Nous estimons que le niveau d'erreur global dans les dépenses est de 2,6 %⁽¹⁸⁾, mais que les erreurs significatives ont été circonscrites aux dépenses soumises à des règles complexes (essentiellement fondées sur des remboursements, voir points 1.19 à 1.21), qui représentent environ 50,6 % de la population que nous avons examinée. Notre niveau d'erreur estimatif global a augmenté légèrement par rapport aux années précédentes (voir **encadré 1.5**).

⁽¹⁸⁾ Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un niveau d'erreur estimatif compris entre 1,8 % et 3,4 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Encadré 1.5
Niveau d'erreur estimatif (de 2016 à 2018)



Source: Cour des comptes européenne.

Une **erreur** correspond au montant des dépenses qui n'auraient pas dû être financées par le budget de l'UE parce qu'elles n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'Union (et ne servent donc pas les fins prévues par le Conseil et le Parlement lors de l'adoption de la réglementation correspondante), ni conformément aux règles nationales spécifiques des États membres.

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

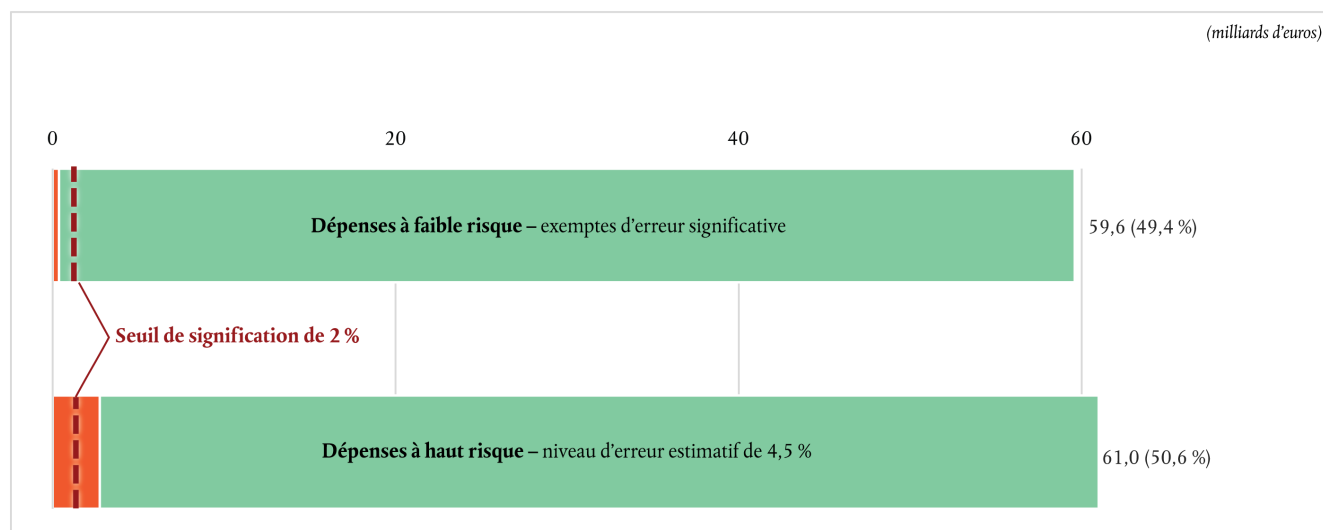
1.16. À la suite d'une analyse des risques fondée sur les résultats d'audits précédents, nous avons divisé la population d'opérations sous-jacentes que nous avons examinée en deux catégories: les dépenses à haut risque et celles à faible risque. Nos résultats d'audit concernant 2018 confirment nos constatations relatives aux exercices précédents, à savoir que les conditions de décaissement des fonds ont un impact sur le risque d'erreur.

- Les dépenses soumises à des règles complexes sont exposées à un risque d'erreur élevé. C'est essentiellement le cas pour les **paiements fondés sur des remboursements**, dont les bénéficiaires doivent introduire des demandes pour des coûts éligibles qu'ils ont supportés. À cet effet, ces bénéficiaires doivent non seulement prouver qu'ils ont entrepris une activité éligible à un soutien, mais aussi fournir des informations attestant les coûts exposés 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 (les règles sur les marchés publics ou sur les aides d'État).
- Les dépenses soumises à des règles simplifiées/moins complexes sont exposées à un risque d'erreur plus faible. Ce type de dépenses comporte **essentiellement des paiements fondés sur des droits**, que les bénéficiaires perçoivent s'ils respectent certaines conditions. Ces paiements présentent un risque d'erreur moins élevé si les conditions fixées ne sont pas trop complexes.

1.17. En ce qui concerne l'exercice 2018, nous avons constaté une fois encore que les dépenses à faible risque (essentiellement fondées sur des droits) ⁽¹⁹⁾ étaient exemptes d'erreur significative, alors que celles à haut risque (essentiellement fondées sur des remboursements) présentaient toujours un niveau d'erreur significatif (voir **encadré 1.6**).

⁽¹⁹⁾ Les dépenses fondées sur des droits incluent celles de fonctionnement.

Encadré 1.6
Ventilation des dépenses de 2018 en fonction du niveau de risque (faible ou élevé)

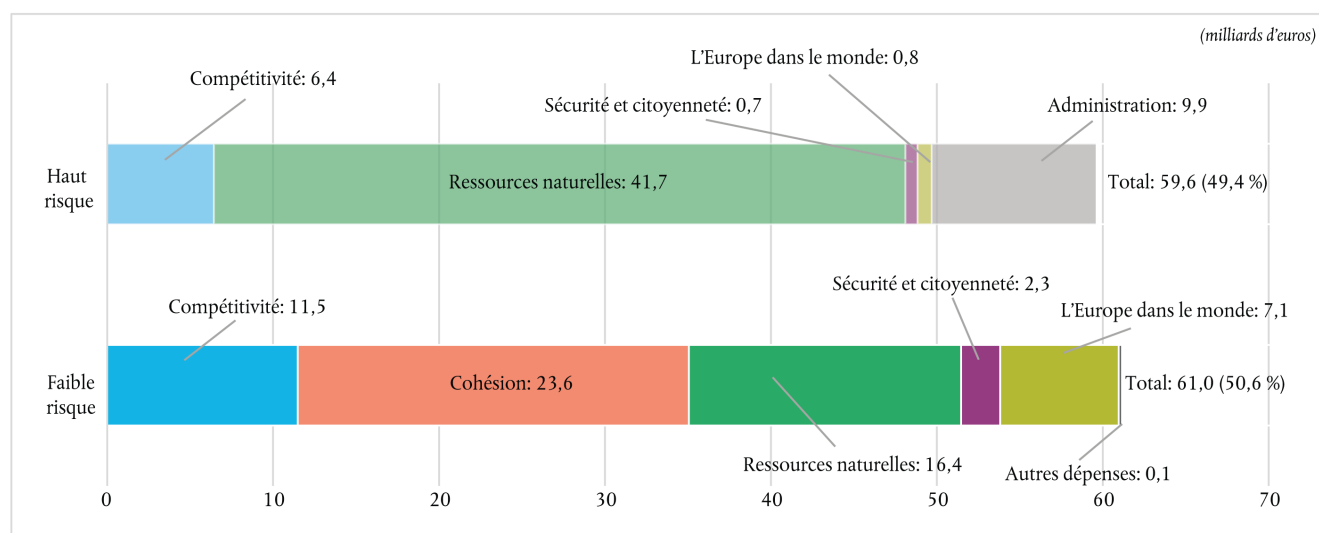


Source: Cour des comptes européenne.

Environ 50 % de la population que nous avons examinée sont exemptes d'erreur significative

1.18. Pour 49,4 % de la population que nous avons examinée, nos travaux d'audit nous permettent de conclure que le niveau d'erreur estimatif est inférieur à notre seuil de signification de 2 %, comme c'était le cas en 2017. Les dépenses à faible risque comprennent essentiellement des paiements fondés sur des droits et des dépenses de fonctionnement (voir **encadré 1.7**). Les paiements fondés sur des droits incluent, entre autres, les bourses pour étudiants et chercheurs (sous-rubrique «Compétitivité», voir chapitre 5), les *aides directes* aux agriculteurs (rubrique «Ressources naturelles», voir chapitre 7) et l'appui budgétaire à des pays tiers (rubrique «L'Europe dans le monde», voir chapitre 9). Les dépenses de fonctionnement comportent essentiellement les rémunérations et les pensions des fonctionnaires de l'UE (rubrique «Administration», voir chapitre 10).

Encadré 1.7
Ventilation, par (sous-)rubrique du CFP, des dépenses à haut et à faible risque ⁽¹⁾



⁽¹⁾ En raison des arrondis, la somme des dépenses à faible risque représente 59,5 milliards d'euros, au lieu de 59,6 milliards d'euros.

Source: Cour des comptes européenne.

Les dépenses dont les conditions d'éligibilité sont complexes continuent de présenter un niveau d'erreur significatif

1.19. Lorsque des conditions complexes sont définies, nous avons relevé un risque élevé d'erreur. C'était le cas pour les dépenses fondées sur des remboursements et pour une petite partie de celles fondées sur des droits, pour lesquelles des conditions complexes avaient été fixées (certains régimes de développement rural). Ce type de dépenses, exposé à un risque élevé, représente environ 50,6 % de la population que nous avons examinée. Nous estimons que le niveau d'erreur pour ce type de dépenses est de 4,5 % (alors qu'en 2017, il était de 3,7 %), et qu'il dépasse donc le seuil de signification de 2 % (voir **encadré 1.6**).

1.20. La plupart des fonds de l'UE basés sur des remboursements sont dépensés pour des projets concernant la recherche (Compétitivité – chapitre 5), l'emploi (Cohésion – chapitre 6), les développements régional et rural (Cohésion – chapitre 6 et Ressources naturelles – chapitre 7), ainsi que le développement dans des pays tiers (L'Europe dans le monde – chapitre 9) (voir **encadré 1.7**).

1.21. Cette complexité donne lieu à des erreurs qui ont une incidence sur notre conclusion relative aux sous-rubriques «Compétitivité» (voir point 5.35) et «Cohésion» (voir point 6.71) et à la rubrique «Ressources naturelles» (voir point 7.37).

Nous avons constaté que les dépenses relevant des sous-rubriques «Compétitivité» et «Cohésion» et de la rubrique «Ressources naturelles» présentaient un niveau d'erreur significatif

1.22. Comme pour 2017, nous établissons cette année une appréciation spécifique pour quatre (sous-)rubriques du CFP: «Compétitivité», «Cohésion», «Ressources naturelles» et «Administration».

1.23. Nous n'estimons pas le niveau d'erreur pour les autres domaines de dépenses, y compris pour les rubriques «Sécurité et citoyenneté» (chapitre 8) et «L'Europe dans le monde» (chapitre 9). En tout, les dépenses couvertes par notre déclaration d'assurance dans ces deux domaines représentaient 11,0 milliards d'euros (soit 9,1 % des dépenses couvertes par notre audit). Les travaux concernant ces domaines continuent de contribuer à nos conclusions générales relatives à l'exercice 2018.

1.24. En ce qui concerne la sous-rubrique «Compétitivité» (chapitre 5), le niveau d'erreur que nous avons estimé est inférieur à celui relatif aux deux derniers exercices. Comme pour les exercices précédents, les dépenses de recherche restent exposées à un risque élevé et constituent la principale source d'erreur. Les erreurs dans les dépenses de recherche incluent différentes catégories de coûts inéligibles (notamment les frais de personnel directs et d'autres *coûts directs*, des *coûts indirects* et des coûts de sous-traitance).

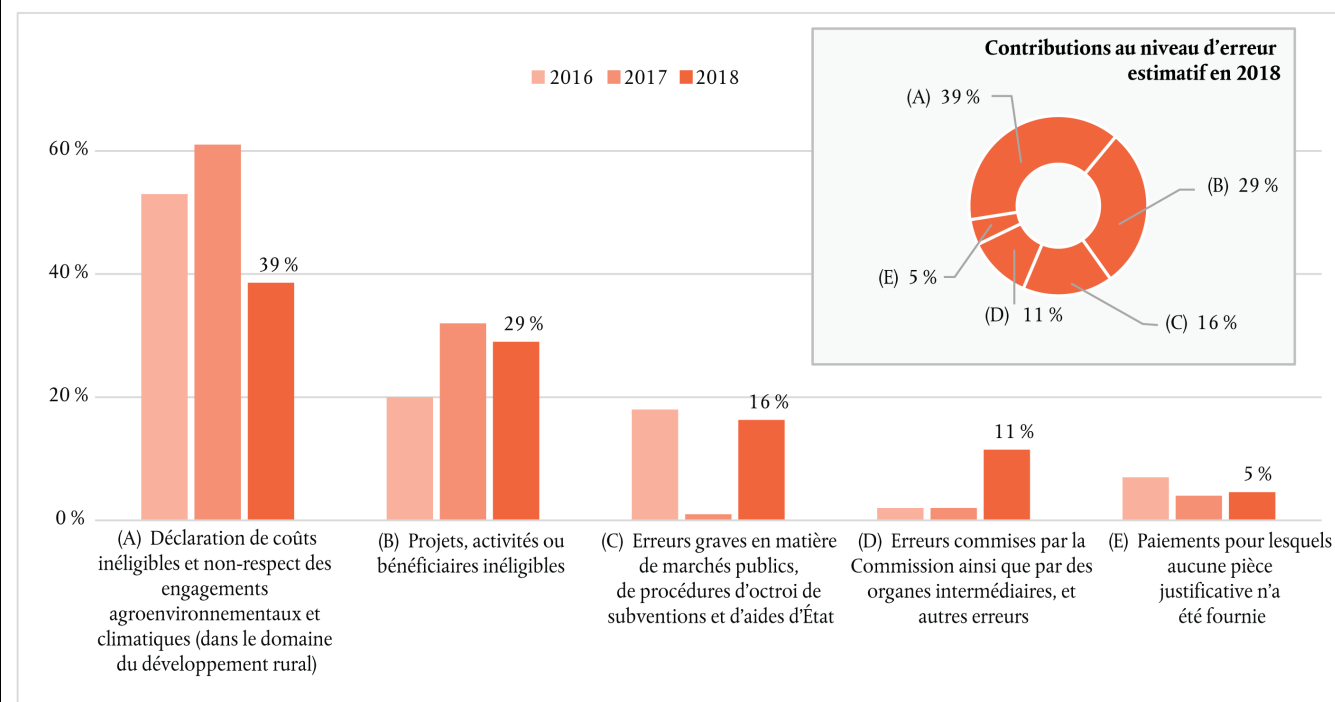
1.25. En ce qui concerne la sous-rubrique «Cohésion» (chapitre 6), les dépenses fondées sur des remboursements occupent une place prépondérante dans ce domaine. Les coûts inéligibles et les infractions aux règles en matière de marchés publics sont les principaux types d'erreurs décelés par les autorités d'audit. Pour ces erreurs, les autorités des États membres ont appliqué des corrections afin de faire passer les taux d'erreur résiduels pour les programmes sous le seuil de signification de 2 %. Cependant, nous avons aussi relevé des erreurs que les autorités d'audit n'avaient pas détectées, telles que des violations des règles de l'UE relatives aux aides d'État. Pour ces erreurs, ni les États membres ni, jusqu'à présent, la Commission n'ont appliqué de corrections. Nous estimons que le niveau d'erreur est significatif, sur la base des erreurs détectées par nous-mêmes ou par les autorités d'audit et compte tenu de toutes les corrections financières pertinentes.

1.26. En ce qui concerne la rubrique «Ressources naturelles» (chapitre 7), prise dans son ensemble, elle présente un niveau d'erreur significatif. Cependant, les paiements directs prélevés sur le budget du *Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)*, qui représentent 71,8 % des dépenses dans ce domaine, sont exempts d'erreur significative. Les paiements directs aux agriculteurs sont fondés sur des droits et bénéficient des règles simplifiées en matière d'éligibilité des terres, ainsi que d'un système de contrôle efficace (le SIGC – système intégré de gestion et de contrôle) qui permet des contrôles croisés automatisés entre différentes bases de données. Nous continuons de relever un niveau d'erreur significatif dans les autres domaines de dépenses (développement rural, mesures de marché relevant du FEAGA, pêche, environnement et action pour le climat). Dans ces domaines, les dépenses prennent essentiellement la forme de remboursements de coûts et sont soumises à des conditions d'éligibilité complexes. L'inéligibilité des bénéficiaires, des activités ou des coûts déclarés, ainsi que la communication d'informations inexacts sur les surfaces ou les animaux représentent plus de la moitié du niveau d'erreur estimatif pour cette rubrique du CFP.

1.27. En ce qui concerne la rubrique «Administration» (chapitre 10), ce domaine est exempt d'erreur significative. La plupart des dépenses de fonctionnement prennent la forme de rémunérations, de pensions et d'indemnités versées par les institutions et organismes de l'UE.

Les erreurs d'éligibilité restent celles qui contribuent le plus au niveau d'erreur estimatif pour les dépenses soumises à des règles complexes

1.28. Comme ces dernières années, nous avons axé davantage nos travaux sur les types d'erreurs détectés dans les dépenses soumises à des règles complexes (essentiellement fondées sur des remboursements), étant donné que ces dépenses continuent de présenter un niveau d'erreur significatif. L'**encadré 1.8** fournit une ventilation, par type d'erreur, du niveau d'erreur estimatif relatif à l'exercice 2018, à savoir 4,5 %, pour les dépenses à haut risque (essentiellement fondées sur des remboursements). Cet encadré comporte également les chiffres correspondants pour les estimations concernant les exercices 2017 (3,7 %) et 2016 (4,8 %).

Encadré 1.8**Contribution de chaque type d'erreur au niveau d'erreur estimatif de 2018 concernant les dépenses à haut risque (essentiellement fondées sur des remboursements)**

Source : Cour des comptes européenne.

1.29. La sous-rubrique «Cohésion» est celle qui a le plus contribué (43 %) à notre niveau d'erreur estimatif relatif à 2018 pour les dépenses à haut risque. Elle est suivie par plusieurs éléments de la rubrique «Ressources naturelles», à savoir le développement rural, les mesures de marché relevant du FEAGA, la pêche, l'environnement et l'action pour le climat (30,2 %), puis par la sous-rubrique «Compétitivité» (12,2 %) et la rubrique «L'Europe dans le monde» (4,5 %).

1.30. Comme les années précédentes, les erreurs d'éligibilité (à savoir les déclarations de coûts inéligibles, ainsi que les projets, activités ou bénéficiaires inéligibles) sont celles qui ont le plus contribué au niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque. Cependant, leur impact a diminué par rapport à 2017 (en 2018, elles ont représenté 68 % et, en 2017, 93 %). Cette baisse résulte du fait qu'en 2018, nous avons détecté un nombre considérablement plus élevé d'erreurs en lien avec les marchés publics, les règles relatives aux aides d'État et les procédures d'octroi de subventions. Ces erreurs ont contribué pour 16 % à notre niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque (en 2017, ce pourcentage était de 1 %) et ont été principalement détectées dans la sous-rubrique «Cohésion» et dans la rubrique «Ressources naturelles».

1.31. En 2018, les dépenses acceptées relevant du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion ont représenté 74 % du total de celles consacrées à la Cohésion. Les opérations cofinancées au titre de ces Fonds sont davantage exposées à des erreurs en matière de marchés publics (voir points 6.26 à 6.28).

1.32. La plupart des erreurs administratives commises par des *organismes intermédiaires* ont été détectées dans la sous-rubrique «Cohésion» et dans la rubrique «Ressources naturelles»⁽²⁰⁾ (voir la catégorie «Autres» à l'**encadré 6.2** et la catégorie «Erreurs administratives» à l'**encadré 7.2**). Ces erreurs incluent les calculs incorrects du montant d'une aide.

Les informations de la Commission sur la régularité

1.33. En vertu de l'article 317 du TFUE, la Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE et gère les dépenses de l'Union en coopération avec les États membres⁽²¹⁾. Elle rend compte de ses actions dans trois rapports, qui font partie du «paquet d'information financière intégré»⁽²²⁾:

- a) les comptes consolidés de l'UE (provisaires en mars, définitifs en juin);

⁽²⁰⁾ Dans le cas de la gestion partagée, les organismes intermédiaires sont les autorités nationales.

⁽²¹⁾ L'article 317 du TFUE comporte, entre autres, les dispositions ci-après:

«La Commission exécute le budget en coopération avec les États membres, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 322, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.»

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2018-0_fr

- b) le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE (pas de version provisoire, uniquement une version définitive en juin);
- c) le rapport sur le suivi de la décharge pour l'exercice précédent (juillet).

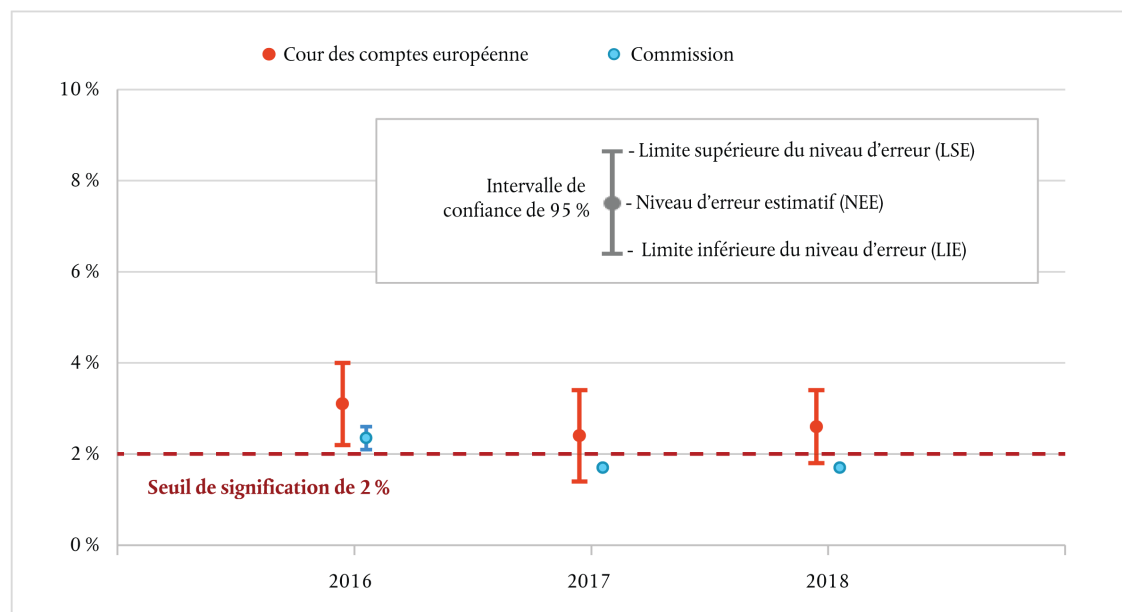
1.34. Dans le cadre de notre stratégie pour 2018-2020, nous avons décidé de fonder notre déclaration d'assurance sur une *approche d'attestation*. Cela signifie qu'à l'avenir, nous avons l'intention de fournir une assurance sur la déclaration faite par (la direction de) la Commission. Notre décision repose sur notre expérience relative à l'application de cette approche depuis 1994 pour nos audits relatifs à la fiabilité des comptes. Nous collaborons avec la Commission pour créer les conditions nécessaires en vue d'utiliser également cette approche pour la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes. La disponibilité des informations en temps utile constitue un élément essentiel en vue de l'établissement des documents et de la réalisation des audits ⁽²³⁾.

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

1.35. Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente, pour les opérations sous-jacentes aux comptes de l'exercice 2018, son évaluation du risque au moment du paiement. Le risque au moment du paiement correspond à l'estimation, par la Commission, du montant qui, au moment du paiement, a été versé sans respecter les règles applicables. Cette notion est la plus proche de notre estimation du niveau d'erreur.

1.36. L'**encadré 1.9** expose les chiffres présentés par la Commission pour le risque au moment du paiement, ainsi que la fourchette de notre niveau d'erreur estimatif. Le risque au moment du paiement, estimé par la Commission pour 2018, est de 1,7 %, ce qui est légèrement inférieur à la fourchette que nous avons calculée. Notre niveau d'erreur estimatif est de 2,6 % (en 2017, il était de 2,4 %), dans une fourchette allant de 1,8 % à 3,4 %.

Encadré 1.9
Présentation de l'estimation du risque au moment du paiement effectuée par la Commission et de notre estimation du niveau d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

⁽²³⁾ Voir rapport spécial n° 27/2016 intitulé «La gouvernance à la Commission européenne est-elle conforme aux meilleures pratiques?», recommandation n° 2, point f).

Les différents éléments constitutifs de l'estimation effectuée par la Commission ne correspondent pas toujours à nos constatations

1.37. La Commission se fonde sur les déclarations d'assurance établies par ses directeurs généraux dans leurs rapports annuels d'activité (RAA) pour réaliser son évaluation globale du risque au moment du paiement pour les différents domaines d'action. Le risque au moment du paiement est fondé essentiellement sur les résultats de contrôles ex post réalisés par la Commission dans les domaines en gestion directe ou indirecte ou par les autorités nationales dans les domaines en gestion partagée. L'**encadré 1.10** montre le fondement du calcul du risque au moment du paiement pour les différents domaines de dépenses.

Encadré 1.10

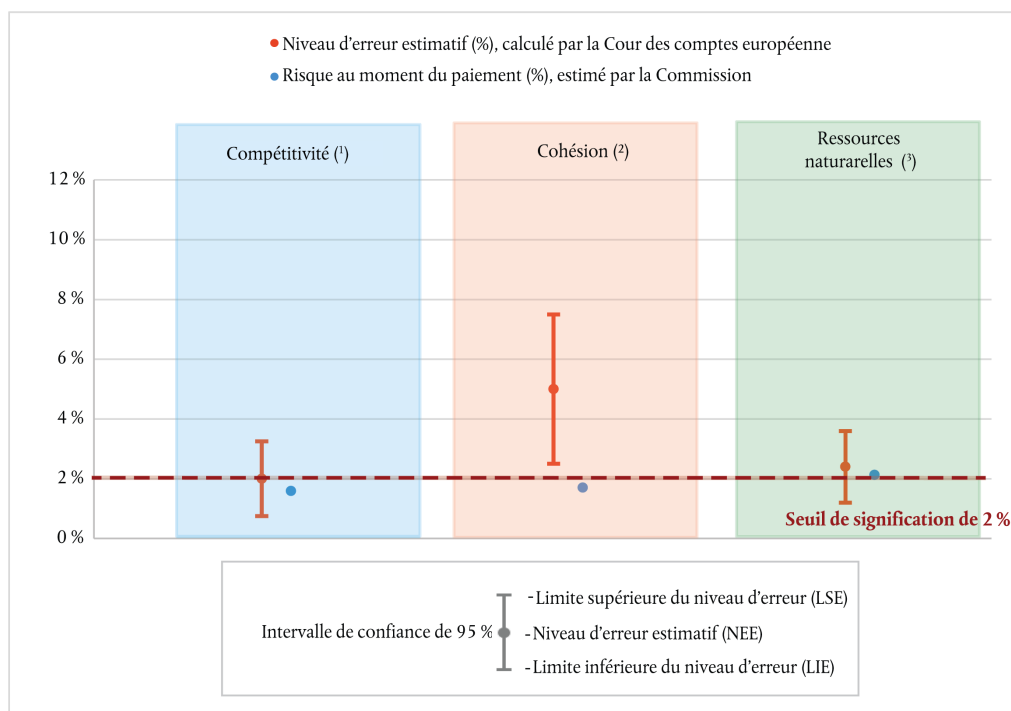
Fondement du calcul effectué par la Commission pour estimer le risque au moment du paiement

- **Compétitivité** – En ce qui concerne Horizon 2020, le service commun d'audit (SCA) de la Commission constitue un échantillon représentatif des déclarations de coûts en moyenne tous les 18 mois. Il calcule une estimation du risque au moment du paiement, en se fondant sur les résultats des audits terminés au 31 décembre 2018. Pour l'estimation relative à 2018, les DG concernées par la recherche ont utilisé les résultats d'audit fondés sur des échantillons de dépenses depuis le début du programme jusqu'à la fin de février 2018. Pour le septième programme-cadre (le prédécesseur d'Horizon 2020), les résultats d'audit portent sur des dépenses exposées avant 2016.
- **Cohésion** – La plupart des dépenses de 2018 n'avaient pas encore été soumises au cycle de contrôle complet. C'est pourquoi les DG REGIO et EMPL ont estimé le risque au moment du paiement en appliquant le plus élevé des deux taux suivants: soit le *taux d'erreur total résiduel* confirmé pour les dépenses (de l'exercice comptable 2016-2017), soit le taux d'erreur total résiduel communiqué par les autorités d'audit pour l'exercice comptable 2017-2018.
- **Ressources naturelles** – La DG AGRI utilise les statistiques de contrôle nationales qu'elle reçoit des organismes payeurs. Elle applique aussi des ajustements sur la base des résultats des audits des organismes de certification, de ses propres vérifications et de son jugement professionnel, pour aboutir aux taux d'erreur ajustés pour les paiements directs, pour les programmes de développement rural et pour les mesures de marché.
- **L'Europe dans le monde** – Pour ce domaine, la Commission fonde son estimation du risque au moment du paiement essentiellement sur une étude sur le taux d'erreur résiduel commandée chaque année par les DG DEVCO et NEAR. Cette étude vise à estimer le niveau d'erreur que tous les contrôles de gestion n'ont pu empêcher. L'étude sur le taux d'erreur résiduel pour un exercice donné (exercice *n*) repose sur des contrats clos entre le 1^{er} septembre de l'exercice *n-1* et le 31 août de l'exercice *n*. Elle exclut les contrats pour lesquels la dernière opération sous-jacente date de plus de cinq ans et ceux pour lesquels il est impossible de réaliser les travaux nécessaires.
- **Administration** – Le risque au moment du paiement est fondé sur les résultats des vérifications relatives aux dépenses de 2018.

1.38. La Commission présente le risque pour un groupe spécifique de domaines d'action plutôt que pour chaque rubrique du CFP ⁽²⁴⁾. Dans l'**encadré 1.11**, nous juxtaposons notre niveau d'erreur estimatif relatif aux (sous-)rubriques du CFP pour lesquelles nous fournissons une appréciation spécifique et les différentes composantes de l'estimation globale faite par la Commission. Nous avons tenu compte de la différence entre la façon dont nous estimons le niveau d'erreur et la manière dont la Commission présente ses chiffres dans son rapport annuel sur la gestion et la performance ⁽²⁵⁾.

Encadré 1.11

Présentation, pour les (sous-)rubriques concernées du CFP, de notre niveau d'erreur estimatif et du risque au moment du paiement calculé par la Commission ⁽⁴⁾



(1) DG et services de la Commission: CNECT, EAC, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD et TAXUD. Certains services et DG sont responsables de plusieurs (sous-)rubriques du CFP (EACEA, ECHO et INEA).

(2) La DG REGIO, l'INEA et la DG EMPL.

(3) Les DG AGRI, CLIMA, ENV et MARE.

(4) Pour les dépenses de fonctionnement, ni la Commission ni nous n'avons relevé de niveau d'erreur significatif.

(24) Alors que nous présentons des appréciations spécifiques et une estimation du niveau d'erreur pour les (sous-)rubriques suivantes du CFP: 1a «Compétitivité», 1b «Cohésion», 2 «Ressources naturelles» et 5 «Administration».

(25) À titre d'exemple, la Commission présente les chiffres de la DG MARE sous «Cohésion, migration et pêche», alors qu'à l'**encadré 1.11**, ils sont inclus dans la rubrique «Ressources naturelles».

1.39. Nous avons constaté les éléments ci-après.

- En ce qui concerne la sous-rubrique «**Compétitivité**» du CFP, l'estimation globale du risque au moment du paiement (1,6 %), calculée par nos soins sur la base des informations figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, s'inscrit dans la fourchette de notre estimation du niveau d'erreur (voir points 5.36 et 5.38).
- En ce qui concerne la sous-rubrique «**Cohésion**» du CFP, l'estimation globale faite par la Commission ⁽²⁶⁾ est de 1,7 %, à savoir un résultat inférieur à la fourchette du niveau d'erreur estimatif calculée par nos soins (voir points 6.56 et 6.74).
- En ce qui concerne la rubrique «**Ressources naturelles**» du CFP, l'estimation globale du risque au moment du paiement (2,1 %), calculée par nos soins sur la base des informations figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, ainsi que les estimations faites par la Commission pour l'ensemble des dépenses au titre de la PAC et pour les paiements directs, sont cohérentes par rapport à notre conclusion (voir points 1.38, 7.37 et 7.38).

Le risque au moment de la clôture dépend des estimations des corrections et recouvrements futurs

1.40. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente un autre indicateur de régularité appelé *risque au moment de la clôture*. Il correspond au risque au moment du paiement (voir point 1.36) duquel est soustraite l'estimation des corrections et recouvrements futurs que les gestionnaires des fonds de l'UE prévoient d'effectuer en ce qui concerne les dépenses de 2018 au cours de la/des prochaine(s) année(s) des programmes en cours.

1.41. Pour établir une estimation des corrections et recouvrements futurs, la Commission utilise une moyenne historique fondée sur les opérations des années précédentes. Pour s'assurer que ce chiffre est pertinent pour les programmes actuels, les orientations internes de la Commission imposent aux DG d'ajuster les moyennes historiques ou d'utiliser une autre méthode d'estimation le cas échéant, ainsi que de présenter ces ajustements et l'approche qu'elles ont suivie dans leur RAA. En 2018, la plupart des DG de la Commission ont ajusté leurs moyennes historiques.

Nous communiquons les cas de fraude présumée à l'OLAF

1.42. Nous coopérons étroitement avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) pour protéger le budget de l'UE contre la fraude. Nous lui communiquons tous les cas de fraude, de corruption ou d'autre activité illégale présumées portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et détectés lors de nos travaux d'audit (y compris ceux sur la performance) ou sur la base d'informations qui nous sont directement adressées par des tiers. L'OLAF examine ensuite ces cas, décide de lancer ou non une enquête et coopère si nécessaire avec les autorités des États membres.

1.43. En 2018:

- a) nous avons examiné la régularité de 728 opérations dans le cadre de nos travaux d'audit relatifs au rapport annuel et nous avons produit 35 rapports spéciaux;
- b) nous avons communiqué à l'OLAF neuf cas de fraude présumée relevés lors de nos travaux d'audit (contre 13 en 2017) et nous ne lui en avons transmis aucun découvert sur la base d'informations fournies par des tiers (contre six en 2017).

1.44. Les cas de fraude présumée découverts lors de nos travaux en 2018 et communiqués par nos soins à l'OLAF portaient le plus souvent sur des soupçons concernant la création artificielle des conditions à remplir pour obtenir un financement de l'UE, la déclaration de coûts ne respectant pas les critères d'éligibilité, ou des irrégularités dans les marchés publics. Certains cas de fraude présumée dont nous avons fait état à l'OLAF présentaient plusieurs irrégularités.

⁽²⁶⁾ Voir tableau B de l'annexe 2 du rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE en 2018, p. 205.

1.45. En 2018, nous avons communiqué à l'OLAF neuf cas découverts lors de nos travaux d'audit. L'OLAF a ouvert deux enquêtes. Dans sept cas, il n'a ouvert aucune enquête, pour l'un des motifs suivants:

- l'OLAF a considéré qu'une autorité nationale ou une institution, un organe ou une agence de l'UE était mieux placé(e) pour traiter le cas et, par suite, lui a transmis celui-ci;
- une enquête, dont nous n'avions pas connaissance, était déjà en cours au niveau national;
- des raisons de proportionnalité;
- les soupçons étaient insuffisants.

1.46. Sur la base des informations d'audit reçues de notre part entre 2010 et 2018, l'OLAF a formulé des recommandations visant au recouvrement d'un total de 312,8 millions d'euros. Les recommandations financières sous-jacentes concernent 24 cas découverts dans le cadre de nos travaux d'audit ⁽²⁷⁾.

Conclusions

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

Résultats d'audit

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

1.49. En ce qui concerne la régularité des opérations, nous estimons, en conclusion, que les recettes étaient exemptes d'erreur significative. Pour ce qui est des dépenses, nos résultats d'audit font apparaître que le niveau d'erreur estimatif a légèrement augmenté par rapport à celui relevé l'année précédente. Comme l'an passé, nous estimons, en conclusion, que les dépenses soumises à des règles simplifiées/moins complexes (essentiellement fondées sur des droits) sont exemptes d'erreur significative. Un niveau d'erreur significatif est circonscrit aux dépenses soumises à des règles complexes (essentiellement fondées sur des remboursements) qui, en 2018, ont représenté 50,6 % de la population que nous avons examinée.

⁽²⁷⁾ Les informations sont fournies par l'OLAF et ne sont pas examinées par nos soins.

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 internet ⁽¹⁾. 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 conforme à notre stratégie pour 2018-2020 concernant la déclaration d'assurance

- 2) En 2018, première année de notre stratégie, nous avons accru la valeur ajoutée de notre déclaration d'assurance.
- 3) Nos derniers rapports annuels font état d'améliorations dans les systèmes de gestion et de contrôle et dans la disponibilité des informations sur la légalité et la régularité fournies par nos entités auditées. Compte tenu de ces évolutions, nous nous efforçons de mieux utiliser les informations sur la légalité et la régularité fournies par nos entités auditées dans les domaines où cela est réalisable. Notre but ultime est d'évoluer vers une approche d'attestation dans les prochaines années ⁽²⁾. Dans le cadre de ce type d'approche, les auditeurs recueillent suffisamment d'éléments probants appropriés afin d'aboutir à une conclusion sur l'assurance exprimée par l'entité responsable. Dans la pratique, cela signifie que nous examinons et, au besoin, réexécutons les travaux réalisés par nos entités auditées, dans les domaines où nous nous sommes assurés que la qualité des informations sur la légalité et la régularité fournies par celles-ci est suffisante et que nous pouvons tirer une assurance de ces informations.
- 4) Depuis 2017, nous avons modifié notre approche d'audit pour la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale», afin de tenir compte des changements apportés à la conception des systèmes de contrôle pour la période de programmation 2014-2020. Notre objectif est non seulement de contribuer à la déclaration d'assurance 2018, mais aussi de formuler une conclusion sur la fiabilité du principal indicateur de régularité communiqué par la Commission pour ce domaine, à savoir le risque d'erreur résiduel ⁽³⁾.

PARTIE 2 – Approche et méthodologie d'audit pour la fiabilité des comptes

- 5) 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.
- 6) Les comptes consolidés doivent présenter correctement, dans tous leurs aspects significatifs:
 - a) la situation financière de l'Union européenne à la fin de l'exercice;
 - b) le résultat de ses opérations et ses flux de trésorerie;
 - c) les variations de l'actif net pour l'exercice clos.
- 7) 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.

⁽¹⁾ <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/AuditMethodology.aspx>

⁽²⁾ Voir norme ISSAI 4000, paragraphe 40.

⁽³⁾ Voir document d'information intitulé: *The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion*, disponible sur notre site internet (<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=44524>).

PARTIE 3 – Approche et méthodologie d'audit concernant la régularité des opérations

- 8) L'approche que nous utilisons actuellement pour évaluer si les opérations sous-jacentes aux comptes sont conformes aux règles et règlements de l'UE consiste à se fonder essentiellement sur la réalisation de tests directs relatifs à la conformité sur un vaste échantillon représentatif d'opérations sélectionnées de façon aléatoire.
- 9) Cependant, nous examinons si nous pouvons utiliser de façon efficiente les contrôles portant sur la régularité réalisés précédemment par des tiers. Conformément aux normes d'audit, si nous souhaitons utiliser les résultats de ces contrôles lors de nos travaux d'audit, nous évaluons l'indépendance et les compétences de ces tiers, ainsi que l'étendue et le caractère adéquat de leurs travaux.

Comment contrôlons-nous les opérations?

- 10) Pour chaque rubrique du CFP pour laquelle nous fournissons une appréciation spécifique (chapitres 5, 6, 7 et 10), nous testons un échantillon représentatif d'opérations afin d'estimer la part que représentent les opérations irrégulières dans l'ensemble de la population.
- 11) 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 plus importantes, en nous basant sur une sélection représentative de l'ensemble des éléments de l'opération). Cela signifie que la Cour suit le cheminement de l'opération depuis les comptes budgétaires jusqu'au bénéficiaire final (par exemple l'exploitant agricole ou l'organisateur d'une formation ou d'un projet d'aide au développement), en effectuant des tests de conformité à chaque niveau.
- 12) 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.
- 13) 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.
- 14) 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.
- 15) 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.
- 16) 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.

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

- 17) 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 concernée 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.

- 18) 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»⁽⁴⁾.
- 19) 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

- 20) Pour la plupart des rubriques du CFP, ainsi que pour l'ensemble du budget de l'UE, nous présentons un «niveau d'erreur estimatif» (NEE). Le NEE ne tient compte que des erreurs quantifiables et est exprimé sous la forme d'un pourcentage. Les violations quantifiables de règlements, de règles, de dispositions contractuelles ou de conditions d'octroi de *subvention* en vigueur sont des exemples d'erreurs. Nous estimons également la limite inférieure (LIE) et la limite supérieure (LSE) du niveau d'erreur.
- 21) 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 concernés par celles-ci.
- 22) Nous ne fondons plus notre déclaration d'assurance uniquement sur notre estimation globale du niveau d'erreur. Depuis 2016, nous recensons les domaines à faible risque du budget de l'UE, pour lesquels nous prévoyons de relever un niveau d'erreur non significatif dans les dépenses acceptées, ainsi que les domaines à haut risque, pour lesquels nous partons de l'hypothèse que le niveau d'erreur sera élevé. Cela nous permet de déterminer de la façon la plus efficiente possible si les erreurs significatives détectées sont généralisées.

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

- 23) 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.
- 24) 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?

- 25) Nous planifions nos travaux afin d'obtenir suffisamment d'éléments probants pertinents et fiables pour formuler notre opinion concernant la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes consolidés de l'UE. Nous faisons état de ces travaux 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 touchant la population sont supérieures ou inférieures au seuil de signification.
- 26) Lorsque nous relevons un niveau d'erreur significatif et déterminons son impact sur notre opinion d'audit, nous devons établir si les erreurs ou l'absence d'éléments probants sont «généralisées». 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.
- 27) 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.
- 28) D'après notre meilleure estimation possible, le montant global des dépenses de 2018 présente un niveau d'erreur de 2,6 %. Nous n'avons pas considéré que les erreurs sont généralisées, étant donné qu'elles sont circonscrites aux dépenses soumises à des règles complexes (essentiellement fondées sur des remboursements). Le niveau d'erreur estimatif constaté pour les différentes rubriques du CFP varie, comme indiqué aux chapitres 5 à 7 et 10.

⁽⁴⁾ Voir le lien suivant: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Présomption de fraude

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

PARTIE 4 – Lien entre les opinions d'audit sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations

- 30) Nous avons formulé:
- a) une opinion d'audit sur les comptes consolidés de l'UE relatifs à l'exercice clos;
 - b) des opinions d'audit sur la régularité des recettes et des dépenses sous-jacentes à ces comptes.
- 31) 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.
- 32) 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.

CHAPITRE 2

Gestion budgétaire et financière

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	2.1-2.3
La gestion budgétaire en 2018	2.4-2.21
Les crédits d'engagement et de paiement disponibles dans le budget ont été presque intégralement utilisés	2.4-2.7
Les retards accusés dans la mise en œuvre des Fonds ESI ont eu une incidence sur celle du CFP	2.8-2.21
Essentiellement en raison de retards, des montants considérables de préfinancements annuels inutilisés pour les Fonds ESI ont été restitués au budget de l'UE	2.9-2.11
Une partie considérable de la marge globale pour les paiements n'était pas nécessaire	2.12-2.16
Le montant des engagements restant à liquider continue d'augmenter	2.17-2.18
Les crédits de paiement risquent d'être insuffisants pour les budgets futurs	2.19-2.21
Questions de gestion financière liées au budget 2018 et au futur	2.22-2.41
L'absorption des Fonds ESI par les États membres continue de poser problème	2.22-2.24
L'augmentation des garanties accroît l'exposition du budget de l'UE à des risques	2.25-2.32
La Banque européenne d'investissement fait partie intégrante de l'architecture de l'UE, mais ses dispositions en matière d'obligation de rendre compte sont différentes	2.33-2.41
Conclusions et recommandations	2.42-2.48
Conclusions	2.42-2.47
Recommandations	2.48
 Annexe 2.1 — Principales catégories de mandats confiés à la BEI par l'UE	
Annexe 2.2 — Instruments financiers de l'UE gérés par le groupe BEI	

Introduction

2.1. Le présent chapitre fait état de notre examen des questions de gestion budgétaire et financière. Il recense également les risques et défis pour le budget de l'UE au cours des prochaines années et se fonde sur les travaux que nous réalisons actuellement ainsi que sur les points de vue formulés dans nos rapports spéciaux, nos études de cas rapides, nos documents d'information et nos avis.

2.2. En mai 2018, la Commission a présenté sa proposition de nouveau *cadre financier pluriannuel* (CFP) pour la période 2021-2027 ⁽¹⁾ au Parlement européen et au Conseil (qui forment ensemble l'*autorité budgétaire*). Des négociations sont en cours afin de parvenir à un accord avant fin 2019. Nous avons fait connaître nos points de vue à ce sujet dans un document d'information ⁽²⁾.

2.3. Le retrait du Royaume-Uni de l'UE n'a pas d'incidence sur les comptes budgétaires de 2018. Au cours de notre analyse, nous effectuons des projections sur les futurs budgets de l'UE. Pour ces dernières, nous sommes partis de l'hypothèse que le projet d'accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'UE ⁽³⁾ sera approuvé et mis en œuvre.

La gestion budgétaire en 2018

Les crédits d'engagement et de paiement disponibles dans le budget ont été presque intégralement utilisés

2.4. Chaque année, l'autorité budgétaire fixe une limite pour les nouvelles obligations financières de l'UE (*crédits d'engagement*), ainsi que pour les paiements qui peuvent être effectués sur le budget de celle-ci (*crédits de paiement*).

2.5. En 2018, les crédits d'engagement ont été presque intégralement utilisés. Sur les 160,7 milliards d'euros disponibles dans le budget 2018 de l'UE, 159,9 milliards d'euros (soit 99,5 %) ont été utilisés (voir **encadré 2.1**).

2.6. L'Union a également utilisé la quasi-totalité des crédits de paiement disponibles inscrits dans le budget définitif ⁽⁴⁾. Sur les 144,8 milliards d'euros disponibles, 142,7 milliards d'euros (soit 98,6 %) ont fait l'objet de paiements ⁽⁵⁾ (voir **encadré 2.1**), après deux années au cours desquelles les paiements effectués avaient représenté un montant inférieur à celui initialement inscrit au budget. En 2018, les demandes de paiement transmises par les États membres ont considérablement augmenté pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ⁽⁶⁾. Ceux-ci représentent environ 43 % du CFP 2014-2020 ⁽⁷⁾.

2.7. La différence entre les budgets initial et définitif était faible. Les six budgets rectificatifs adoptés en 2018 n'ont ajouté que 583 millions d'euros ⁽⁸⁾ de crédits d'engagement et 87 millions d'euros de crédits de paiement.

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final.

⁽²⁾ Document d'information intitulé *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, juillet 2018.

⁽³⁾ Projet d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO C 66 I du 19.2.2019, p. 1).

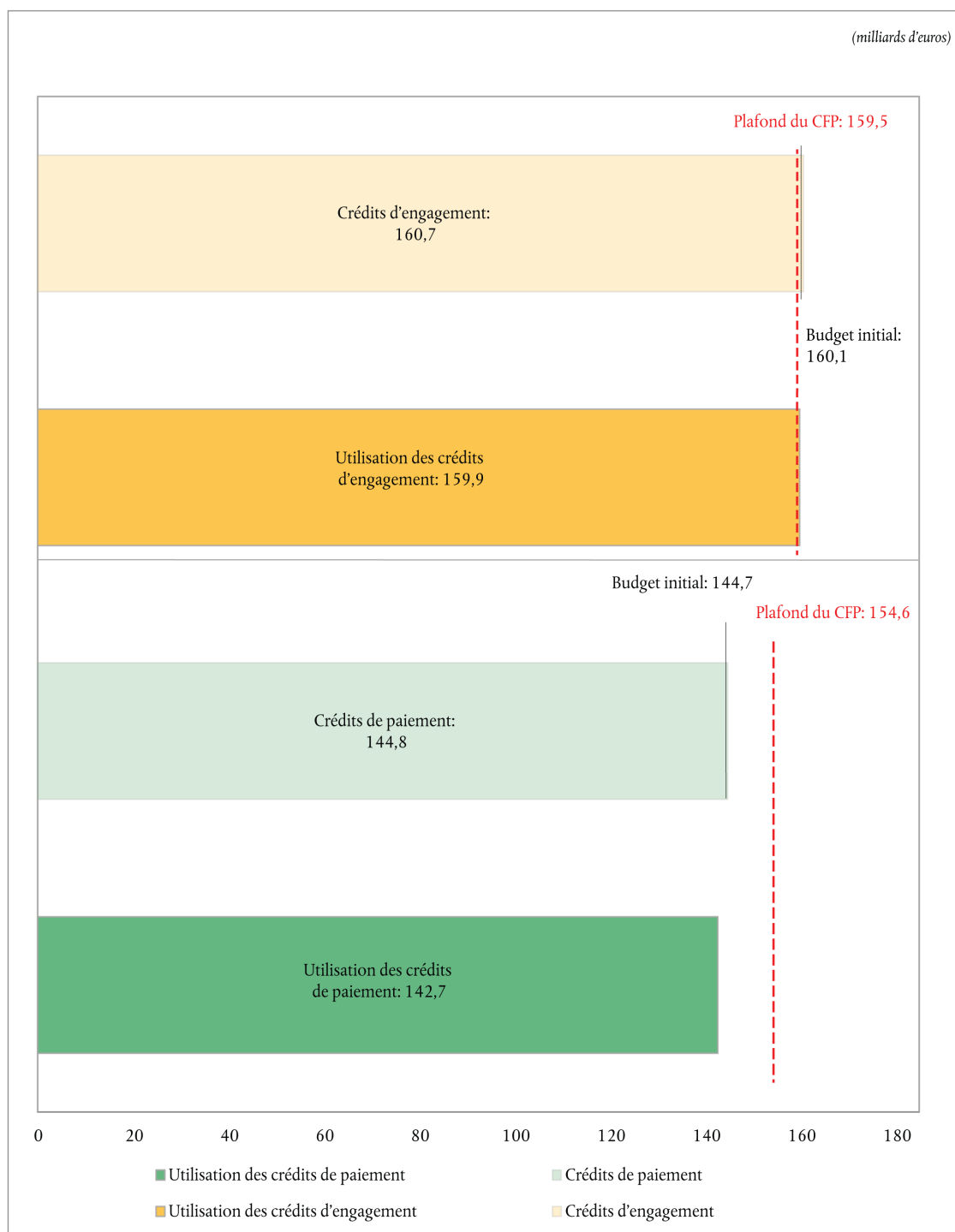
⁽⁴⁾ Le budget définitif comporte le budget initial et les budgets rectificatifs ultérieurement adoptés par l'autorité budgétaire.

⁽⁵⁾ En 2018, les paiements ont représenté en tout 156,7 milliards d'euros, dont 142,7 milliards d'euros de paiements provenant du budget définitif de 2018, 1,9 milliard d'euros de *reports* et 12,1 milliards d'euros de recettes affectées. Nous excluons les reports et les recettes affectées, parce qu'ils ne font pas partie du budget adopté et qu'ils sont régis par des règles différentes. Pour de plus amples informations, voir les parties A4 et A5 du rapport de la Commission européenne sur la gestion budgétaire et financière pour l'exercice 2018.

⁽⁶⁾ Les Fonds ESI sont le Fonds de cohésion du CFP précédent, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

⁽⁷⁾ Sur la base des chiffres fournis par la Commission et concernant l'affectation aux États membres de 464,9 milliards d'euros au titre des programmes relevant des Fonds ESI et de 1 087,2 milliards d'euros au titre des crédits d'engagement relevant du CFP 2014-2020, après l'adaptation de ces montants dans l'ajustement technique de 2018, COM(2017) 473.

⁽⁸⁾ Le plus élevé était le budget rectificatif n° 3, qui a affecté 500 millions d'euros à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie. Il s'agissait d'une partie de la «seconde tranche» du budget de 3 milliards d'euros consacré à la facilité au cours de la période 2018-2019, comme convenu dans la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016.

Encadré 2.1
L'exécution budgétaire en 2018


Remarque: Le plafond du CFP correspond au montant maximal annuel susceptible d'être utilisé dans le cadre du règlement CFP en vigueur. Il est toutefois permis d'utiliser des crédits d'engagement au-delà de ce plafond, à concurrence de la valeur des instruments spéciaux (voir article 3, paragraphe 2, du règlement CFP).

Source: Comptes annuels consolidés de l'Union européenne – exercice 2018; états sur l'exécution budgétaire et notes annexes 4.1 à 4.3, et ajustement technique pour 2018.

Les retards accusés dans la mise en œuvre des Fonds ESI ont eu une incidence sur celle du CFP

2.8. Les Fonds ESI exercent une influence sur la planification et la mise en œuvre du CFP pour deux raisons principales. Premièrement, ils constituent une partie considérable du CFP. Deuxièmement, ils sont mis en œuvre au moyen d'engagements pluriannuels, et les demandes de paiement peuvent être envoyées lors des années suivantes. Les retards accusés dans la mise en œuvre des Fonds ESI, constatés précédemment par la Commission et confirmés par nos soins ⁽⁹⁾, continuent d'avoir une incidence sur les derniers exercices du CFP actuel. Nous prenons acte que les taux d'exécution ont été considérablement plus élevés dans le cas du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) que dans celui des autres Fonds ESI. Des demandes de paiement représentant un montant élevé ont été retardées et ne seront présentées qu'au cours des prochaines années. Cela a eu une incidence sur l'utilisation des préfinancements et sur l'évolution des engagements restant à liquider, et influencera les besoins en crédits de paiement au début du prochain CFP (voir ci-après).

Essentiellement en raison de retards, des montants considérables de préfinancements annuels inutilisés pour les Fonds ESI ont été restitués au budget de l'UE

2.9. Chaque année, les États membres perçoivent des préfinancements annuels pour des opérations au titre des Fonds ESI (à l'exception du Feader) à effectuer sur le budget de l'UE ⁽¹⁰⁾. Si les demandes présentées par un État membre portent sur un montant inférieur aux préfinancements perçus, les préfinancements inutilisés sont restitués au budget de l'UE l'année suivante. C'est ce qui se produit dans le cadre de la procédure annuelle d'examen et d'acceptation des comptes pour les Fonds ESI, qui a été instaurée lors du CFP actuel et appliquée pour la première fois en 2017.

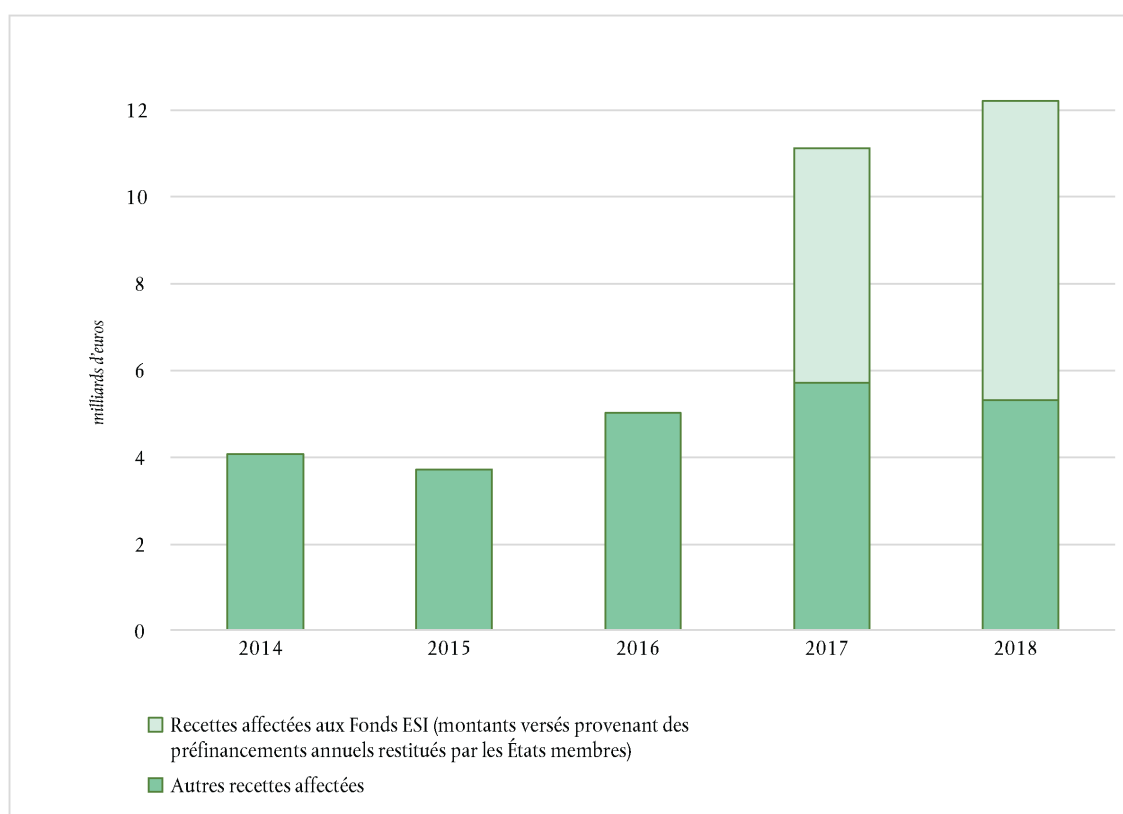
2.10. Ces montants de préfinancements inutilisés sont réinscrits au budget en tant que *recettes affectées*. Ils sont réservés uniquement pour une utilisation au titre des lignes budgétaires consacrées aux Fonds ESI concernés. Ils deviennent ainsi des crédits d'engagement et de paiement qui s'ajoutent aux crédits inscrits dans le budget de l'exercice. Les crédits d'engagement sont utilisés immédiatement. Les crédits de paiement doivent l'être pour des paiements en faveur des États membres durant l'exercice en cours ou pendant le suivant, sous peine d'être annulés.

2.11. Les États membres ont perçu des préfinancements annuels qui se sont élevés à 6,8 milliards d'euros en 2016 et à 9,0 milliards d'euros en 2017. En raison des retards dans la mise en œuvre essentiellement, les États membres ont restitué des montants considérables de ces préfinancements annuels inutilisés, à savoir 6,6 milliards d'euros en 2017 et 8,1 milliards d'euros en 2018. Cela a considérablement augmenté les recettes affectées au cours de ces deux années. Les crédits de paiement générés par ces montants restitués ont été utilisés pour effectuer des paiements relatifs à des demandes présentées par les États membres au-delà du budget approuvé pour l'exercice. Ces paiements ont représenté 5,4 milliards d'euros en 2017 et 6,9 milliards d'euros en 2018 (voir **encadré 2.2** ci-après). Si ces crédits de paiement n'avaient pas été disponibles pour une réutilisation, il aurait probablement fallu faire appel à la marge globale pour les paiements en 2018.

⁽⁹⁾ Voir rapport annuel 2017, points 2.5 à 2.16, ainsi que les réponses correspondantes de la Commission.

⁽¹⁰⁾ Dans le cas du Feader, les préfinancements n'ont été versés qu'au cours des trois premières années de la période 2014-2020 [conformément à l'article 35, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013].

Encadré 2.2
Montants payés à partir des recettes affectées



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports sur la gestion budgétaire et financière de la Commission européenne pour la période 2014-2018.

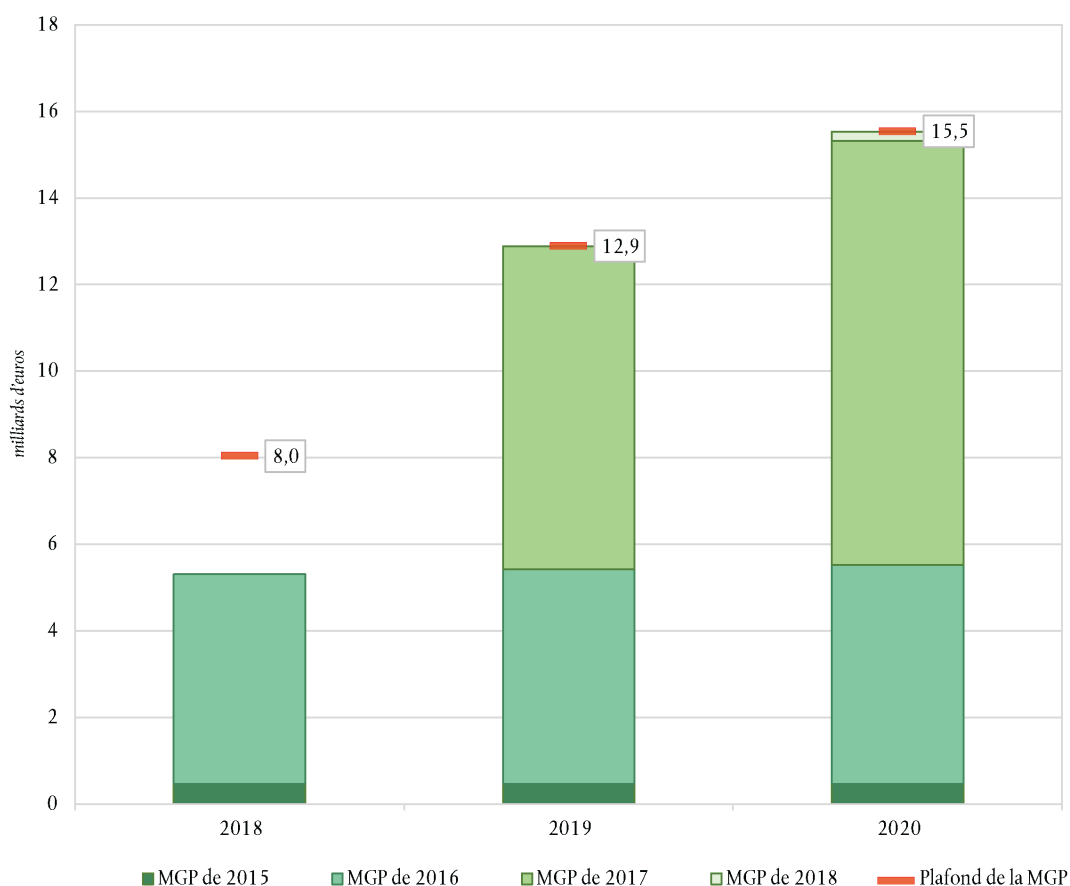
Une partie considérable de la marge globale pour les paiements n'était pas nécessaire

2.12. La marge globale pour les paiements (MGP) est un mécanisme mis en place au cours du CFP actuel afin d'augmenter la flexibilité des crédits de paiement. Elle vise à éviter de manquer de crédits de paiement, comme cela avait été le cas au cours des dernières années du CFP précédent ⁽¹⁾. Ce mécanisme permet de transférer les crédits inutilisés au cours de chaque année, dans les limites du plafond du CFP, en vue d'une utilisation lors des futurs exercices.

⁽¹⁾ Voir rapport annuel 2012, points 1.51 à 1.53.

2.13. Le montant de MGP disponible transféré des exercices précédents à la période 2018-2020 s'élève à 33,7 milliards d'euros (à savoir des reports de 5,3 milliards d'euros à 2018, de 12,9 milliards d'euros à 2019 et de 15,5 milliards d'euros à 2020) (voir **encadré 2.3**). Dans le cadre du CFP, l'utilisation de la MGP est plafonnée à 36,5 milliards d'euros au cours de la période 2018-2020 (soit 8,0 milliards d'euros en 2018, 12,9 milliards d'euros en 2019 et 15,5 milliards d'euros en 2020).

Encadré 2.3
MGP disponible et plafonds



Remarque: L'affectation de la MGP d'un exercice est fondée sur la projection des besoins en matière de paiements effectuée par la Commission.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des ajustements techniques apportés au CFP, des états sur l'exécution budgétaire et des notes annexes aux comptes consolidés de l'UE.

2.14. En 2018, aucun paiement supplémentaire ne s'est avéré nécessaire et les 5,3 milliards d'euros du montant de MGP disponible des exercices précédents n'ont pas dû être utilisés. Cependant, ils n'ont pu être transférés, car les plafonds de la MGP de 2019 et de 2020 avaient été atteints. Pour la même raison, un montant supplémentaire de 11,2 milliards d'euros en crédits de paiement inutilisés en 2018 ⁽¹²⁾ n'a pas pu non plus être transféré à 2019 ou à 2020.

⁽¹²⁾ Sur les 11,4 milliards d'euros disponibles de crédits de paiement inutilisés de 2018, seule une petite partie de la MGP, représentant 219 millions d'euros (183 millions d'euros aux prix de 2011), a été reportée à 2020. Voir document COM(2019) 310, p. 7.

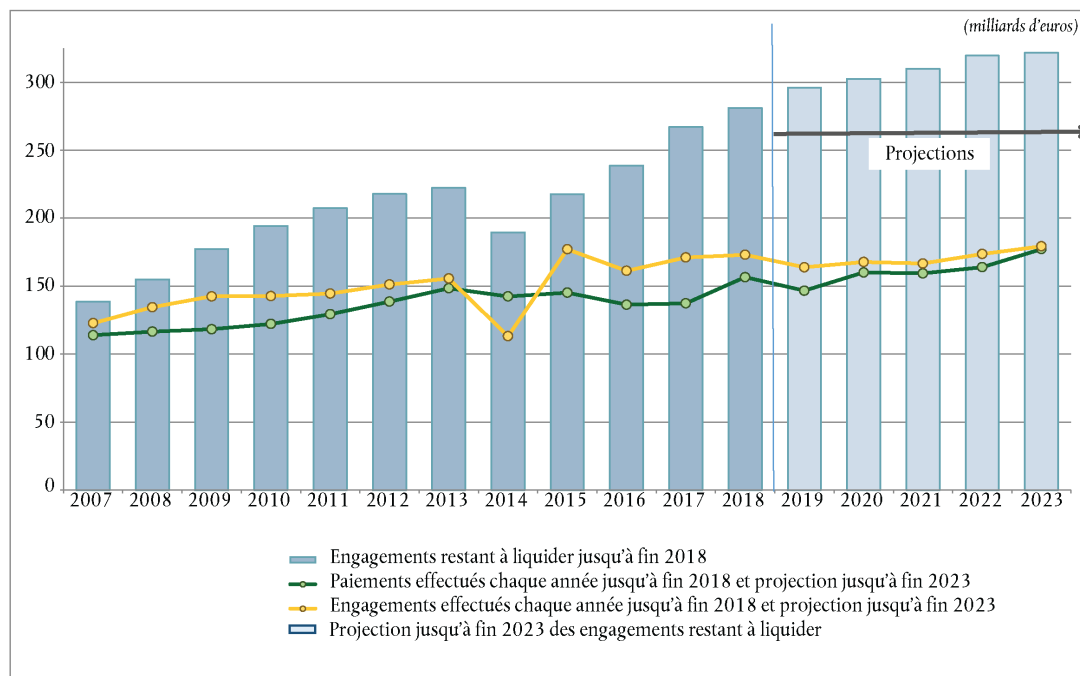
2.15. Selon le budget initial pour 2019, les 12,9 milliards d'euros de la MGP disponibles pour l'exercice ne seront pas non plus nécessaires pour couvrir les demandes de paiement ⁽¹³⁾. En outre, selon le projet de budget pour l'exercice 2020 ⁽¹⁴⁾, il se pourrait qu'il ne soit pas nécessaire d'utiliser en 2020 l'intégralité des 15,5 milliards d'euros au titre de la MGP disponible. Au total, 33,7 milliards d'euros de la MGP disponible risquent donc de ne pas être nécessaires au cours de la période 2018-2020.

2.16. Si les besoins en crédits de paiement n'augmentent pas au cours de la période 2019-2020, les 33,7 milliards d'euros disponibles au titre de la MGP resteront inutilisés jusque fin 2020. Si l'on y ajoute les 11,2 milliards d'euros de crédits de paiement inutilisés de 2018 qui n'ont pas pu être transférés aux exercices futurs (voir point 2.14), cela signifie qu'en tout, 44,9 milliards d'euros de crédits de paiement risquent de ne pas être utilisés d'ici à fin 2020. La flexibilité apportée par la MGP prend fin avec le CFP actuel fin 2020. Elle ne permet pas de répondre aux besoins de flexibilité au cours du prochain CFP (voir points 2.19 à 2.21).

Le montant des engagements restant à liquider continue d'augmenter

2.17. Le montant des engagements restant à liquider a continué de croître, pour atteindre 281,2 milliards d'euros à la fin de 2018 (contre 267,3 milliards d'euros à la fin de 2017). Il a augmenté de 36 %, soit (73,7 milliards d'euros) au cours des sept dernières années, c'est-à-dire depuis 2011, à savoir l'année correspondante du CFP précédent (voir **encadré 2.4**). D'après les prévisions à long terme de la Commission ⁽¹⁵⁾, les engagements restant à liquider s'élèveront à 313,8 milliards d'euros en 2023, une estimation proche de nos projections.

Encadré 2.4
Engagements restant à liquider, engagements et paiements (y compris les projections) jusqu'en 2023



Source: Pour les exercices 2007 à 2018: comptes annuels consolidés de l'Union européenne. Pour les projections: Cour des comptes européenne, sur la base du budget 2019 et du document COM(2018) 687 final – Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2019-2023).

⁽¹³⁾ Le plafond imposé aux crédits de paiement pour 2019 s'élève à 166,7 milliards d'euros et inclut la MGP. Même si celle-ci, qui s'élève à 12,9 milliards d'euros, est déduite, le plafond restera supérieur aux 148,2 milliards d'euros de crédits de paiement figurant dans le budget voté de 2019.

⁽¹⁴⁾ Voir le projet de budget pour l'exercice 2020, document COM(2019) 400.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 687 final – Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2019-2023).

2.18. Nous avons analysé les engagements restant à liquider de façon approfondie dans notre étude de cas rapide intitulée «Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE»⁽¹⁶⁾, qui couvre la période allant jusqu'à la fin de 2017. Nous avons conclu que cette hausse s'explique essentiellement par trois raisons: l'écart annuel entre les crédits d'engagement et de paiement, la lenteur dans la mise en œuvre des Fonds ESI et l'augmentation de la taille du budget de l'UE.

Les crédits de paiement risquent d'être insuffisants pour les budgets futurs

2.19. Les crédits de paiement disponibles risquent d'être insuffisants pour couvrir tous les montants dus au cours des premiers exercices du nouveau CFP. Dans ses prévisions à long terme⁽¹⁷⁾, la Commission a calculé que les montants des crédits de paiement seront nettement inférieurs aux plafonds en 2019 et en 2020⁽¹⁸⁾. Cela laisse supposer que les besoins de crédits de paiement qu'il était prévu de couvrir initialement au cours de la période 2019-2020 seront reportés aux premiers exercices du prochain CFP.

2.20. La valeur des demandes présentées au cours de la période 2021-2023 dépendra largement de la mise en œuvre, par les États membres, de leurs *programmes opérationnels* relevant des Fonds ESI. Notre examen fait apparaître que les crédits de paiement disponibles au début du CFP 2021-2027 risquent d'être insuffisants pour couvrir toutes les demandes de paiement pendant les premiers exercices de la période. Ce pourrait notamment être le cas en 2021, première année du nouveau CFP.

2.21. D'après les projections effectuées par la Commission dans ses prévisions à long terme, les crédits de paiement pour 2021 relatifs aux engagements pris avant cette année-là dans le cadre de la sous-rubrique 1b et de la rubrique 2⁽¹⁹⁾, qui concernent essentiellement les Fonds ESI, représenteront 63,7 milliards d'euros. Dans le cadre du CFP 2007-2013, environ 40 % des engagements restant à liquider au titre des *Fonds de cohésion* à la fin de 2013 (dernière année de ce CFP) avaient fait l'objet de paiements en 2014 (première année du CFP actuel). En partant de l'hypothèse qu'une proportion similaire (40 %) des engagements restant à liquider fin 2020 au titre des Fonds ESI relevant du CFP actuel devra faire l'objet d'un paiement en 2021, le montant projeté de crédits de paiement disponibles, à savoir 63,7 milliards d'euros, risque d'être insuffisant. Fin 2018, les engagements restant à liquider provenant des Fonds ESI représentaient 200,9 milliards d'euros, montant qui sera encore plus élevé fin 2020. Étant donné que 40 % des engagements restant à liquider au titre des Fonds ESI fin 2018 représentent déjà 80 milliards d'euros (soit bien plus que les 63,7 milliards d'euros de crédits de paiement projetés), ce même pourcentage des engagements restant à liquider correspondra probablement à un montant encore plus élevé à la fin de 2020. Le risque de disposer d'une quantité insuffisante de crédits de paiement est d'autant plus grand que la mise en œuvre des Fonds ESI accuse un retard bien plus long que lors du CFP précédent et que les demandes présentées pourraient être plus nombreuses qu'en 2014.

Questions de gestion financière liées au budget 2018 et au futur

L'absorption des Fonds ESI par les États membres continue de poser problème

2.22. L'*absorption* des Fonds ESI a connu une accélération en 2018, cinquième année du CFP actuel. Or à peine 27,3 % en moyenne du total des montants alloués pour l'ensemble du CFP avaient fait l'objet d'un paiement en faveur des États membres à la fin de 2018, contre 33,4 % fin 2011 (l'exercice correspondant du CFP précédent). En 2018, 10,9 % de l'ensemble des montants alloués ont été versés, c'est-à-dire une proportion similaire à celle versée en 2011, au cours du CFP précédent (11,3 %). Étant donné que le rythme de mise en œuvre a été plus lent que prévu lors des premiers exercices du CFP actuel⁽²⁰⁾, le taux d'exécution cumulé est considérablement inférieur à celui relevé pendant le CFP précédent. Au risque d'insuffisance des crédits de paiement au début du prochain CFP, il convient d'ajouter que les périodes des CFP se chevaucheront dans une large mesure, ce qui pourrait imposer aux administrations des États membres une surcharge de travail et entraîner, lors des premiers exercices du CFP 2021-2027, des retards similaires à ceux observés au cours du CFP actuel.

2.23. Le graphique à l'**encadré 2.5** montre les pourcentages des montants alloués aux Fonds ESI dans le cadre du CFP actuel qui avaient fait l'objet d'un paiement à la fin de 2018 et les compare avec ceux de fin 2011 (année correspondante du CFP précédent). Il en ressort que la Bulgarie, le Luxembourg, l'Autriche, la Roumanie et la Finlande sont les seuls États membres dont le taux d'absorption pendant le CFP actuel est plus élevé qu'au cours du précédent.

⁽¹⁶⁾ Publiée en avril 2019.

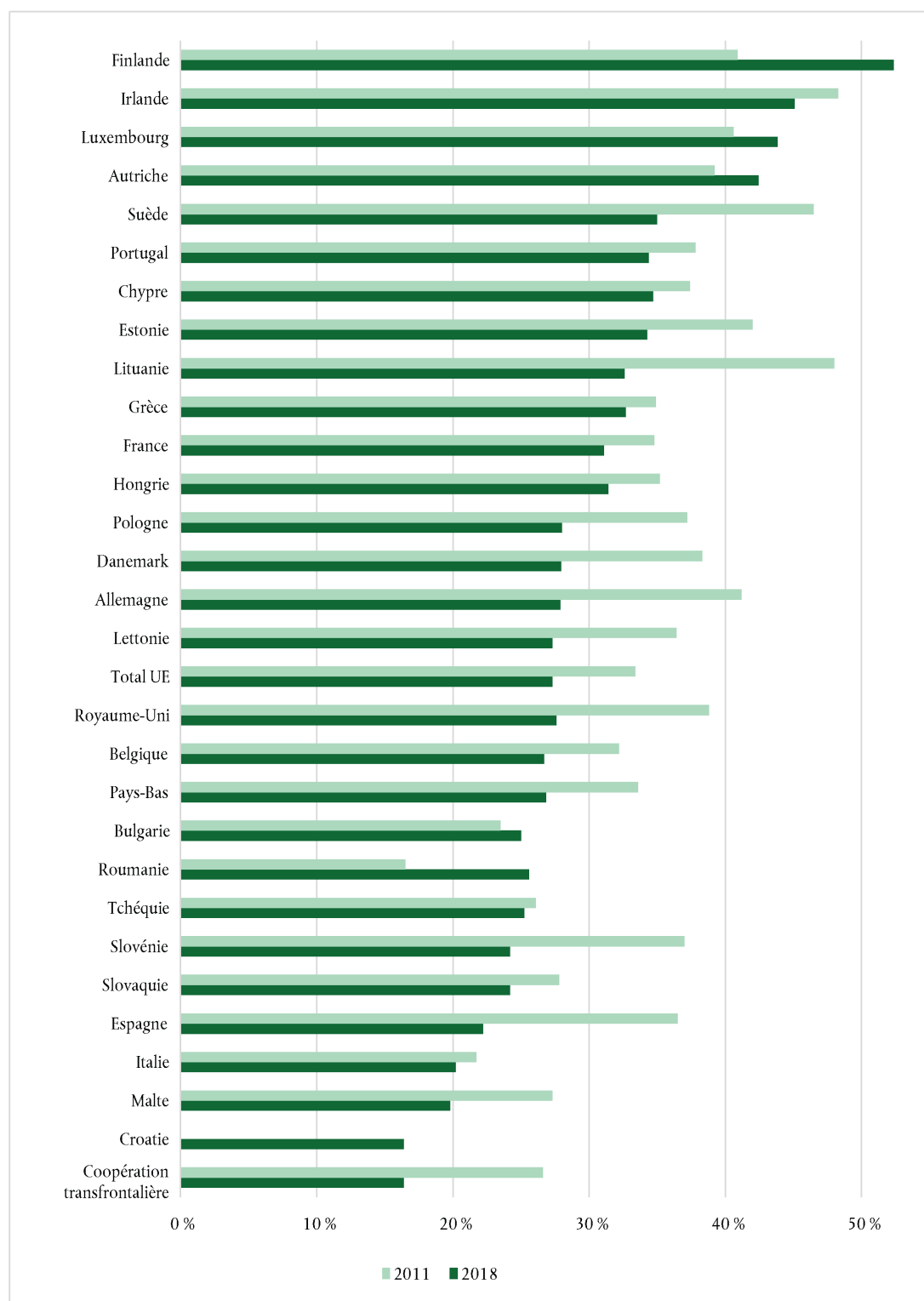
⁽¹⁷⁾ Voir note de bas de page 15.

⁽¹⁸⁾ Ces projections ont été confirmées par le budget voté pour 2019, qui comportait, pour les crédits de paiement, un montant de 148,2 milliards d'euros, inférieur de 18,5 milliards d'euros au plafond de 166,7 milliards d'euros.

⁽¹⁹⁾ Sous-rubrique 1b – Cohésion économique, sociale et territoriale: 48,5 milliards d'euros et rubrique 2 – Croissance durable: ressources naturelles: 15,2 milliards d'euros.

⁽²⁰⁾ Voir rapport annuel 2017, points 2.13 à 2.19.

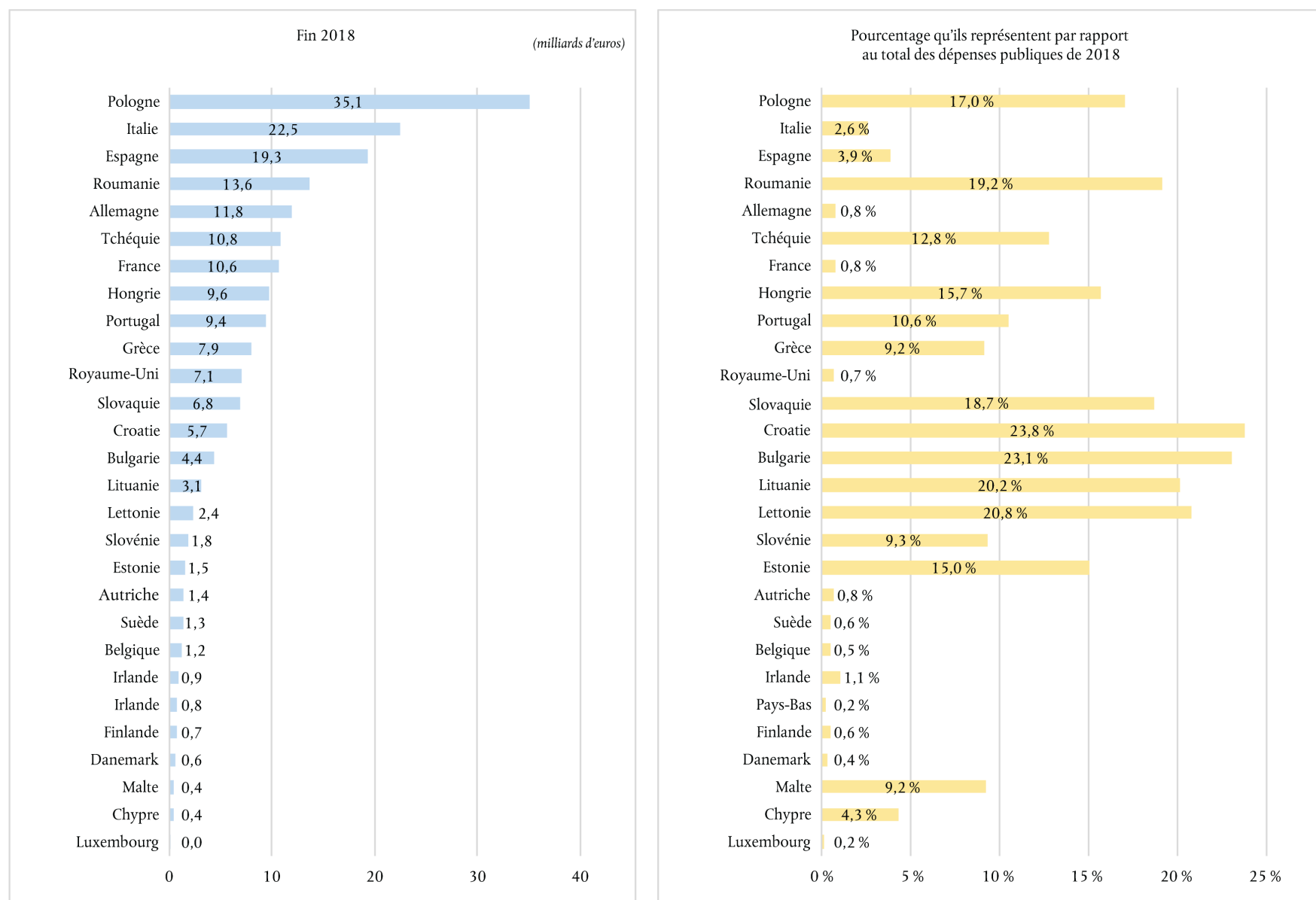
Encadré 2.5
Taux d'absorption des Fonds ESI, par État membre, à la fin de 2018 et à la fin de 2011



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission.

2.24. La faible absorption des Fonds ESI a eu pour effet d'augmenter les engagements restant à liquider relevant de ces Fonds. L'**encadré 2.6** présente, pour chaque État membre, les engagements restant à liquider sous la forme d'un montant en euros ainsi que d'un pourcentage de ses dépenses publiques en 2018.

Encadré 2.6
Engagements restant à liquider au titre des Fonds ESI, ventilés par État membre

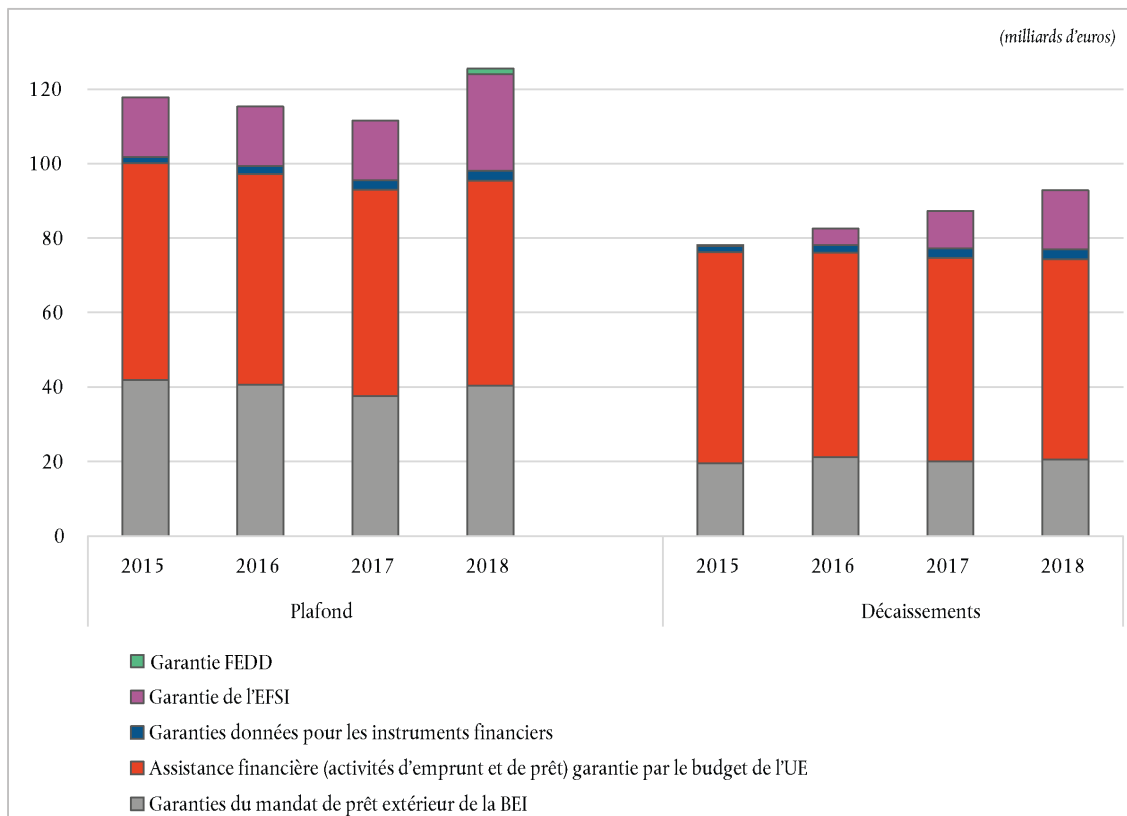


Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission. Données d'Eurostat relatives aux dépenses publiques pour 2018.

L'augmentation des garanties accroît l'exposition du budget de l'UE à des risques

2.25. Comme cela est indiqué à l'**encadré 2.7**, les garanties ont augmenté ces dernières années, essentiellement en raison de l'ajout de celles du *Fonds européen pour les investissements stratégiques* (EFIS) et du Fonds européen pour le développement durable (FEDD). Ces garanties visent à mobiliser des fonds extérieurs afin d'augmenter l'impact potentiel du budget de l'UE. Les autres garanties provisionnées par le budget de l'Union comportent les garanties du *mandat de prêt extérieur* données à la BEI ⁽²¹⁾ ainsi que les garanties octroyées par l'UE pour soutenir des activités de prêt et d'emprunt, qui sont essentiellement des prêts accordés à des États membres ⁽²²⁾ et qui existent depuis de nombreuses années à un niveau relativement constant. Toutefois, cette augmentation des garanties expose le budget de l'UE à des risques, qui doivent faire l'objet d'un suivi permanent pour ne pas devenir excessifs ⁽²³⁾.

Encadré 2.7
Exposition maximale possible et exposition réelle du budget de l'UE dues à des garanties



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs aux exercices 2015 à 2018.

2.26. Les plafonds montrent l'exposition maximale possible du budget de l'UE. En 2018, la prolongation de l'EFIS ⁽²⁴⁾ et l'introduction de la garantie FEDD ont entraîné une hausse des plafonds, qui ont atteint 125,5 milliards d'euros à la fin de l'année. L'exposition réelle augmentera progressivement à mesure que les décaissements ⁽²⁵⁾ seront effectués. En tout, l'exposition réelle à la fin de 2018 s'élevait à 92,8 milliards d'euros.

⁽²¹⁾ Ces garanties sont couvertes par le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures, qui fournit une réserve de liquidités afin de se prémunir contre les pertes potentielles. La valeur des avoirs de ce Fonds doit toujours correspondre à 9 % des prêts en cours qu'il garantit à la fin de l'exercice. Lorsqu'il est fait appel aux garanties, des paiements sont effectués à partir de ce Fonds.

⁽²²⁾ Voir rapport annuel 2017, points 2.42 à 2.45, ainsi que les notes 4.1.1 à 4.1.3 des états financiers consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2018.

⁽²³⁾ Le budget de l'UE couvre divers passifs: le passif réel du bilan, les charges budgétaires telles que les engagements restant à liquider et les passifs éventuels, qui sont essentiellement des garanties.

⁽²⁴⁾ Règlement (UE) 2017/2396 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) 2015/1017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement (JO L 345 du 27.12.2017, p. 34).

⁽²⁵⁾ Les décaissements représentent les montants fournis aux bénéficiaires finals soutenus par les garanties.

2.27. Plusieurs de ces garanties sont couvertes par des fonds de garantie, qui fournissent une réserve de liquidités afin de se prémunir contre les pertes potentielles. Fin 2018, le total des actifs détenus par les trois fonds de garantie s'élevait à 8,3 milliards d'euros (à savoir 5,5 milliards d'euros dans le fonds de garantie de l'EFSI, 2,5 milliards d'euros dans le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures et 0,3 milliard d'euros dans le fonds de garantie FEDD). Lorsqu'il est fait appel aux garanties, des paiements sont effectués à partir de ces fonds. Fin 2018, aucun appel notable à ces garanties n'avait été effectué.

2.28. Des événements futurs peuvent déclencher des appels aux garanties qui nécessiteront un paiement immédiat. Lorsqu'elle évalue si ces événements risquent de se produire, la Commission se fonde sur des données historiques, des critères de référence, les conditions existantes et l'expertise professionnelle. La réévaluation, par la Commission, de la garantie de l'EFSI dans le cadre de sa proposition de prolongation de ce dernier constitue un exemple d'évaluation des risques⁽²⁶⁾. La Commission établit aussi chaque année un rapport sur les garanties couvertes par le budget, dans lequel elle analyse ces risques⁽²⁷⁾.

2.29. Plusieurs dispositifs, tels que les fonds de garantie, permettent d'apporter une aide immédiate en cas d'appels aux garanties⁽²⁸⁾. Ces fonds couvrent les pertes liées aux garanties de l'UE et ont été constitués au moyen de deniers provenant du budget de l'UE, dans les limites du plafond du CFP. Dans des circonstances normales, les besoins en crédits de paiement peuvent être couverts par ces fonds de garantie et par les crédits de paiement dans les limites des plafonds du CFP. En outre, il existe un plafond des ressources propres, supérieur au plafond du CFP (voir **encadré 2.8**), qui doit servir de marge de sécurité en cas de circonstances exceptionnelles, telles que des récessions économiques graves. La somme de toutes les ressources propres perçues en provenance des États membres au cours d'un exercice donné ne doit pas dépasser 1,20 % de la somme des RNB de tous les États membres. Le montant disponible entre le plafond du CFP et celui des ressources propres pour couvrir les crédits de paiement chaque année varie et est recalculé tous les ans dans le cadre de l'ajustement technique du CFP, quels que soient les montants des autres recettes. Pour 2018, il était de 33,9 milliards d'euros, soit 0,22 % de la somme des RNB de tous les États membres.

Encadré 2.8
Plafonds du CFP et des ressources propres

(ne doit pas dépasser 1,20 %
des RNB de tous les États
membres)

**Plafond des ressources
propres (*)**

0,22 % disponible de 2018

**Plafond des crédits de
paiement relevant
du CFP**

(pour 2018, il a été établi à
0,98 % des RNB de tous les
États membres)

Marge supplémentaire

Marge

Crédits de paiement
figurant dans le budget
définitif de 2018

Disponible en cas de
circonstances exceptionnelles

Disponible en cas de
besoins supplémentaires
au cours de l'exercice

(*) Sans préjudice de toutes les autres recettes potentiellement perçues.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ajustement technique de 2018.

⁽²⁶⁾ SWD(2016) 297 final – Document de travail des services de la Commission intitulé «Évaluation», accompagnant la proposition de la Commission COM(2016) 597 final.

⁽²⁷⁾ Le dernier de ces rapports est le document COM(2018) 609 final intitulé «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les garanties couvertes par le budget général – Situation au 31 décembre 2017».

⁽²⁸⁾ Voir note 2.4.1 des états financiers consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2018.

2.30. Le retrait du Royaume-Uni de l'UE diminuera la somme des RNB des États membres, tandis que l'inclusion du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'UE augmentera les plafonds du CFP. En raison de ces ajustements, la Commission propose, pour le prochain CFP, de relever le plafond des ressources propres de 0,09 % ⁽²⁹⁾ pour le porter à 1,29 % de la somme des RNB de tous les États membres afin de tenir compte de ces modifications.

2.31. Pour le CFP 2021-2027, la Commission rassemblera par ailleurs les fonds de garantie dans un fonds commun de provisionnement caractérisé par un taux de provisionnement effectif ⁽³⁰⁾, afin de faciliter une meilleure gestion des garanties fournies ⁽³¹⁾.

2.32. Le nouveau *règlement financier* reconnaît l'importance croissante des garanties, de l'assistance financière et des *instruments financiers*. Il consolide toutes les *dispositions* en vigueur dans un nouveau titre X (articles 208 à 220) pour traiter les questions en la matière. Dans notre avis sur le règlement financier, nous avons salué l'inclusion du titre X ⁽³²⁾.

La Banque européenne d'investissement fait partie intégrante de l'architecture de l'UE, mais ses dispositions en matière d'obligation de rendre compte sont différentes

2.33. L'objectif du groupe BEI ⁽³³⁾ est l'octroi de prêts, de garanties et d'autres types d'aide, sans poursuivre de but lucratif, afin de servir les intérêts de l'UE. Fin 2018, le total des prêts en cours accordés par le groupe BEI s'élevait à 536 milliards d'euros (contre 548 milliards d'euros fin 2017) ⁽³⁴⁾.

2.34. Une partie des activités du groupe BEI est régie par des mandats octroyés par l'UE (voir **annexe 2.1**). Ces dernières années, l'UE a de plus en plus eu recours à des instruments financiers et à des garanties budgétaires confiés au groupe BEI pour couvrir partiellement ses activités de financement. L'augmentation la plus notable a été observée dans le cas de l'EFSD, depuis 2015. Fin 2018, la BEI avait signé des opérations financières soutenues par l'EFSD d'une valeur totale de 53,6 milliards d'euros (contre 36,7 milliards d'euros à la fin de 2017). En 2019, nous avons publié un rapport spécial sur le fonctionnement de l'EFSD. Ce document présente les mesures que nous jugeons nécessaires pour faire de ce dernier un véritable succès ⁽³⁵⁾. En outre, nous avons rendu compte par le passé de la gestion d'autres fonds de l'UE par le groupe BEI ⁽³⁶⁾.

⁽²⁹⁾ COM(2018) 325 – Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

⁽³⁰⁾ C'est le taux utilisé pour déterminer le montant de la trésorerie et des équivalents de trésorerie qui est nécessaire dans le fonds commun de provisionnement pour honorer les appels à garantie.

⁽³¹⁾ Article 213 du règlement financier [à savoir le règlement (UE, Euratom) 2018/1046].

⁽³²⁾ Avis n° 1/2017 sur la proposition de révision du «règlement financier».

⁽³³⁾ Le groupe BEI comprend la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds européen d'investissement (FEI) et la plateforme européenne de la microfinance.

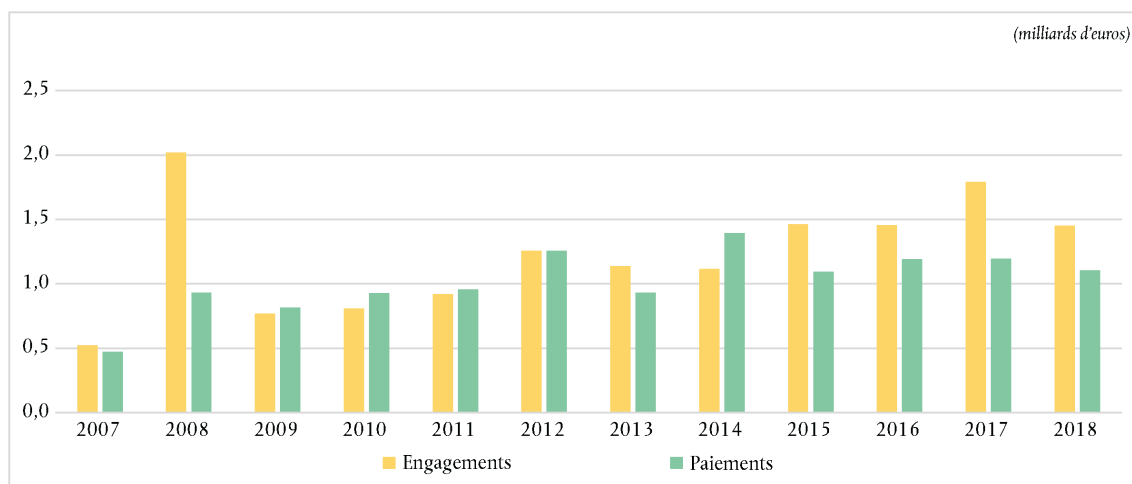
⁽³⁴⁾ Rapport financier 2018 du groupe BEI, p. 44.

⁽³⁵⁾ Rapport spécial n° 3/2019 intitulé «Fonds européen pour les investissements stratégiques: des mesures s'imposent pour en faire un véritable succès».

⁽³⁶⁾ À titre d'exemple, voir rapport spécial n° 19/2016 intitulé «Instruments financiers et exécution du budget de l'UE: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013?», et rapport spécial n° 1/2018 intitulé «Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes (initiative JASPERS) – il est temps de mieux cibler les actions».

2.35. L'**encadré 2.9** montre les engagements et les paiements effectués en provenance de l'UE en faveur du groupe BEI chaque année depuis 2007, notamment pour les commissions facturées pour les services de conseil et la gestion des fonds de l'UE, ainsi que pour les transferts relatifs aux instruments financiers. Les montants incluent des dépenses provenant de toutes les parties du budget, à l'exception de la rubrique 5 du CFP (Administration). La plupart des dépenses relèvent de la rubrique 1 du CFP (Croissance intelligente et inclusive), ainsi que de la rubrique 4 (L'Europe dans le monde). Au cours de la période 2007-2018, un montant total de 14,7 milliards d'euros a été engagé sur le budget de l'UE en faveur du groupe BEI, et des paiements représentant en tout 12,3 milliards d'euros ont été effectués ⁽³⁷⁾. Le graphique montre que, sur le long terme, les paiements en faveur du groupe BEI connaissent une tendance solide à la hausse, avec des variations d'un exercice à l'autre ⁽³⁸⁾.

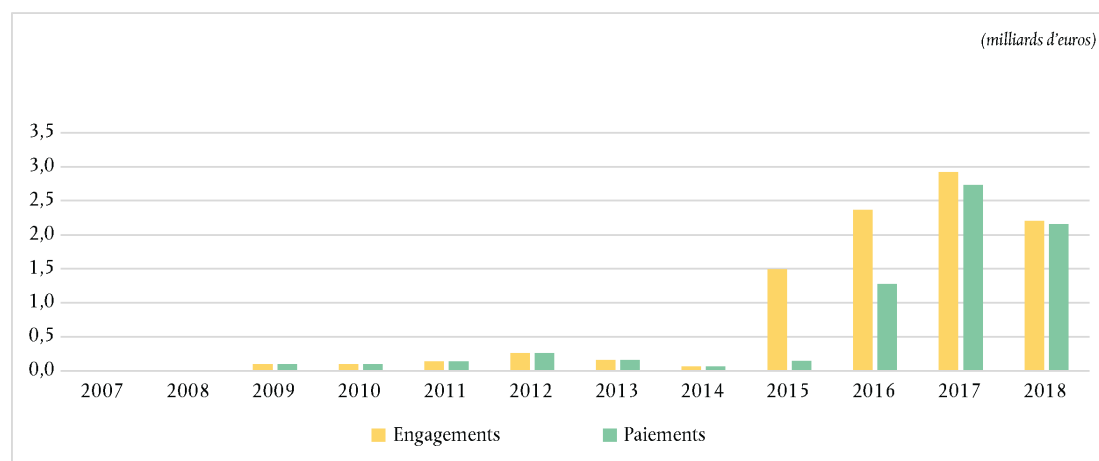
Encadré 2.9
Engagements et paiements annuels en faveur du groupe BEI



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

2.36. L'**encadré 2.10** montre les engagements et les paiements provenant du budget de l'UE depuis 2007, pour le provisionnement annuel du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures et du fonds de garantie de l'EFSI ⁽³⁹⁾. Les engagements pour le provisionnement des deux fonds de garantie se sont élevés à 9,8 milliards d'euros et les paiements au cours de la même période, à 7,1 milliards d'euros, dont la plupart proviennent de la période 2015-2018.

Encadré 2.10
Engagements et paiements annuels en faveur des deux fonds de garantie



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

⁽³⁷⁾ Ces montants incluent des engagements et des paiements provenant du budget de l'UE et du FED.

⁽³⁸⁾ Le pic atteint en 2008 coïncide avec le début du 10^e FED. Le montant élevé de 2008 résulte de la façon dont les engagements au titre des FED sont comptabilisés: tous les engagements sont pris au début de la période de programmation septennale et pour l'ensemble de celle-ci. Dans le cas du budget de l'UE, les engagements sont comptabilisés chaque année.

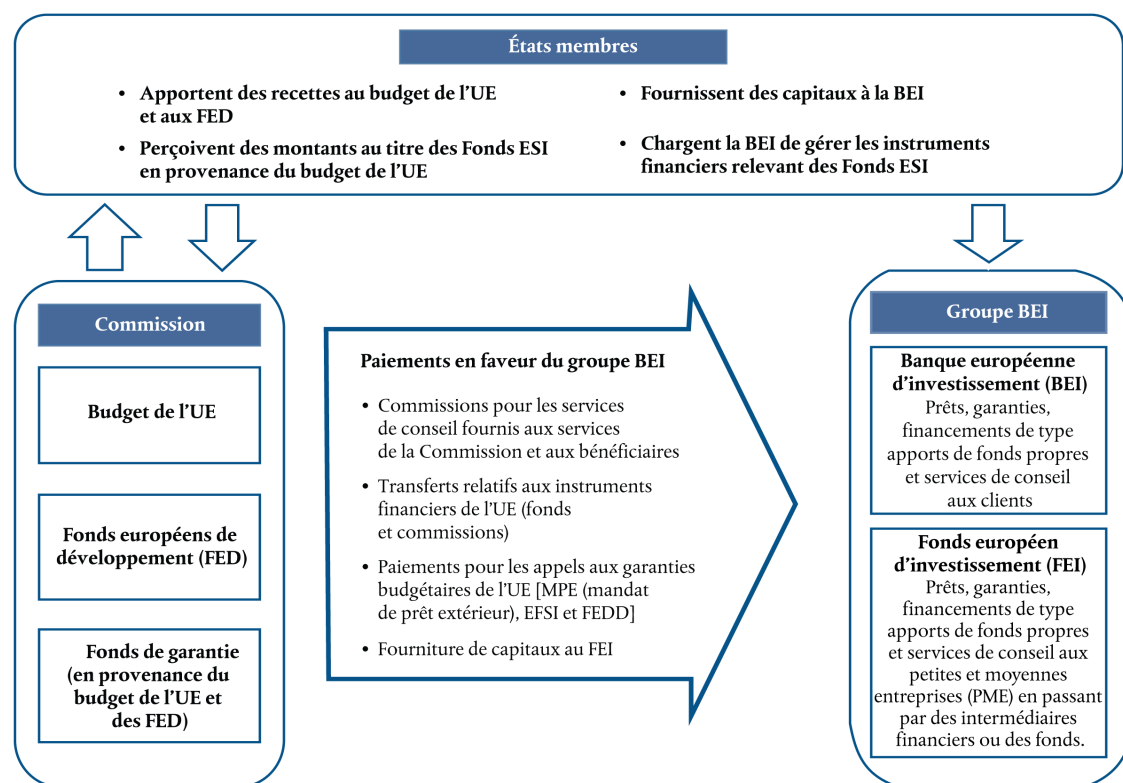
⁽³⁹⁾ Le fonds de garantie de l'EFSI et le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures sont gérés, respectivement, par la Commission et par la BEI.

2.37. Les deux graphiques illustrent l'importance croissante acquise au fil du temps par le groupe BEI en tant que partenaire de la mise en œuvre du budget de l'UE. L'augmentation la plus forte résulte du provisionnement du fonds de garantie de l'EFSI.

2.38. Les relations entre le budget de l'UE et le groupe BEI sont complexes et importantes, même si ce dernier ne fait pas partie du budget. Le soutien au titre du budget de l'UE est fourni à partir de diverses lignes budgétaires de nombreuses façons différentes, y compris des subventions octroyées directement, des garanties budgétaires de l'UE couvertes par les fonds de garantie, ainsi que des financements de l'UE confiés au groupe BEI par l'intermédiaire des autorités des États membres dans le cadre des *gestions* partagée et *indirecte*. Le groupe BEI gère aussi pour le compte de l'UE un nombre élevé d'instruments financiers qui soutiennent différentes politiques de celle-ci (voir **annexe 2.2**). La BEI nous a informés qu'en 2018, près de 35 % de son volume annuel de prêts provenaient d'opérations sous mandat, dont beaucoup concernaient l'UE.

2.39. La BEI ne nous a communiqué qu'à un stade très avancé de l'audit le volume financier que représentent les mandats dont l'Union lui a confié la gestion et qui sont financés sur le budget de l'UE ou au moyen des FED. C'est pourquoi nous n'avons pas été en mesure de réaliser une analyse et une vérification rigoureuses des informations fournies. Dans l'**encadré 2.11**, nous cartographions les principales composantes de la relation financière entre le budget de l'UE et les FED, d'une part, et le groupe BEI, d'autre part. Le graphique présente la gestion et le flux des fonds entre les États membres, la Commission et le groupe BEI.

Encadré 2.11
Gestion et flux des fonds entre les États membres, la Commission et le groupe BEI



Source: Cour des comptes européenne.

2.40. Selon un accord provisoire et partiel conclu entre le Parlement européen et le Conseil en avril 2019, le groupe BEI est appelé à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques de l'UE au cours du prochain CFP dans le cadre du programme InvestEU, qui repose sur l'expérience acquise avec l'EFSI (voir **encadré 2.12**).

Encadré 2.12
Le programme InvestEU

Le programme InvestEU comporte le Fonds InvestEU, la plateforme de conseil InvestEU et le portail InvestEU. Il vise à soutenir la compétitivité, la croissance et l'emploi grâce aux investissements et à l'innovation dans l'UE.

La Commission a proposé d'établir le programme InvestEU fondé sur le modèle de garantie budgétaire de l'EFSI. Ce programme vise à mobiliser 650 milliards d'euros d'investissements supplémentaires en fournissant une garantie de 38 milliards d'euros sur le budget de l'UE. Il est prévu que le taux de provisionnement de la garantie soit de 40 %. Cela signifie que, dans le cadre du programme, 15,2 milliards d'euros du budget de l'UE seront réservés pour couvrir tous les appels à la garantie.

Le principal partenaire de l'UE chargé de la mise en œuvre sera le groupe BEI.

Source: Proposition de la Commission, COM(2018) 439.

2.41. Le groupe BEI n'est pas une institution de l'UE, mais fait néanmoins partie intégrante de l'architecture de l'Union et a été créé en vertu des traités de l'UE pour atteindre les objectifs de celle-ci. Compte tenu de sa nature particulière, il est toutefois régi par des dispositions en matière de gestion et de gouvernance qui diffèrent de celles applicables au reste du budget de l'UE. Actuellement, les opérations du groupe BEI qui ne sont pas financées par le budget de l'UE mais qui servent les mêmes objectifs que celle-ci ne relèvent pas de notre mandat d'audit. En d'autres termes, la Cour des comptes européenne n'est pas en mesure de donner une image complète de l'ensemble des opérations du groupe BEI. Dans notre document d'information (de février 2018) sur l'avenir des finances de l'UE, nous avons proposé que la Cour soit invitée à auditer les opérations de la BEI non liées au budget de l'UE. Cela n'empêcherait pas la BEI de conserver ses dispositions actuelles avec des cabinets d'audit privés pour le contrôle de la fiabilité des comptes. Le Parlement européen a soutenu notre proposition dans sa résolution concernant le rapport annuel sur le contrôle des activités financières de la BEI pour 2017 ⁽⁴⁰⁾.

Conclusions et recommandations

Conclusions

2.42. Sur la base de nos observations, nous soulignons les principaux problèmes relatifs à la gestion budgétaire et financière de l'UE en 2018, dont plusieurs peuvent exposer les budgets futurs à des risques, en particulier au cours des premiers exercices du prochain CFP.

2.43. Les crédits d'engagement et de paiement disponibles dans le budget définitif ont été presque intégralement utilisés (voir points 2.4 à 2.7).

2.44. Les retards accusés dans la mise en œuvre des Fonds ESI ont eu plusieurs incidences sur celle du CFP et risquent aussi d'influencer le futur CFP.

— Des montants substantiels de préfinancements annuels ont été restitués au budget de l'UE (voir points 2.8 à 2.11).

— Une partie considérable de la MGP n'était pas nécessaire, mais ne peut être transférée au nouveau CFP (voir points 2.12 à 2.16).

— Le niveau élevé des engagements restant à liquider est essentiellement dû à la lenteur de la mise en œuvre des Fonds ESI, mais aussi à l'écart annuel entre les crédits d'engagement et de paiement, ainsi qu'à l'augmentation de la taille du budget de l'UE. La hausse des engagements restant à liquider s'est poursuivie en 2018 (voir points 2.17 et 2.18).

— Les crédits de paiement disponibles risquent d'être insuffisants au cours des premiers exercices du nouveau CFP (voir points 2.19 à 2.21).

2.45. Globalement, l'absorption des Fonds ESI par les États membres était inférieure à celle de l'année correspondante du CFP précédent (voir points 2.22 à 2.24).

⁽⁴⁰⁾ Voir paragraphe 72 du document P8_TA-PROV (2019)0036 – Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2019 – Rapport annuel sur le contrôle des activités financières de la BEI pour 2017 (2018/2151(INI)).

2.46. Les garanties provisionnées par le budget de l'UE ont augmenté ces dernières années. Cela accroît l'exposition du budget de l'UE aux risques. Le niveau de pertes prévu par la Commission est couvert par des fonds de garantie, qui seront rassemblés dans un fonds commun de provisionnement dans le cadre du nouveau CFP (voir points 2.25 à 2.32).

2.47. Le groupe BEI fait partie intégrante de l'architecture de l'Union. Ces dernières années, l'UE a de plus en plus eu recours à des instruments financiers et à des garanties budgétaires confiées au groupe BEI. Celui-ci est aussi appelé à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques de l'UE au cours du prochain CFP. Il a une relation complexe avec le budget de l'UE, et ses dispositions en matière d'obligation de rendre compte diffèrent de celles des institutions de l'UE. Actuellement, les opérations du groupe BEI qui ne sont pas financées par le budget de l'UE mais qui servent les mêmes objectifs que celle-ci ne relèvent pas de notre mandat d'audit. En d'autres termes, la Cour des comptes européenne n'est pas en mesure de donner une image complète des liens entre les opérations du groupe BEI et le budget de l'UE. C'est pourquoi nous maintenons notre proposition d'inviter la Cour à auditer les opérations de la BEI non liées au budget de l'UE (voir points 2.33 à 2.41).

Recommandations

2.48. Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 2.1

Prendre des mesures pour éviter toute pression inutile exercée sur le niveau des crédits de paiement au cours des premiers exercices du CFP 2021-2027. Ces mesures pourraient consister:

- a) à améliorer la précision des prévisions des besoins en crédits de paiement;
- b) à inviter le Parlement européen et le Conseil:
 - i) à assurer, pour le prochain CFP, une relation ordonnée entre les crédits d'engagement et crédits de paiement inscrits au budget, par exemple moyennant une augmentation des crédits de paiement, une modification des règles de dégagement et/ou une diminution des crédits d'engagement;
 - ii) ce faisant, à garder à l'esprit que de nombreuses demandes de paiement pourraient être présentées en 2021 et en 2022 et que les crédits de paiement inutilisés ne peuvent être transférés au prochain CFP;
- c) à faciliter l'adoption rapide des cadres juridiques et à encourager la planification précoce des programmes par les États membres.

Quand? D'ici au moment du démarrage du CFP pour la période postérieure à 2020.

Recommandation n° 2.2

Dès que le fonds commun de provisionnement sera établi, assurer une gestion efficace et un suivi actualisé de l'exposition du budget de l'UE liée aux garanties correspondantes. Dans ce contexte, la Commission devrait fonder son calcul du taux de provisionnement effectif sur une méthodologie prudente reposant sur des bonnes pratiques reconnues.

Quand? D'ici au moment du démarrage du CFP pour la période postérieure à 2020.

Recommandation n° 2.3

Présenter chaque année à l'autorité budgétaire le montant global et la ventilation des fonds transférés du budget de l'UE en faveur des instruments financiers gérés par le groupe BEI.

L'autorité budgétaire disposerait ainsi d'informations pertinentes pour étayer ses travaux sur le contrôle du groupe BEI et de ses opérations, tout en augmentant la transparence de ces dernières.

Quand? D'ici à la mi-2020.

ANNEXE 2.1

PRINCIPALES CATÉGORIES DE MANDATS CONFIS À LA BEI PAR L'UE

La BEI nous a informés qu'elle classe les mandats qui lui sont confiés par l'UE dans six catégories principales fondées sur les éléments sous-jacents suivants: la structure, la conception et le déploiement des fonds des partenaires.

Catégories de mandats	Exemples
Le mandat de partage des risques – Les fonds des partenaires sont déployés pour fournir une protection «première perte» pour les opérations éligibles. Ce mandat repose sur un mécanisme destiné à partager les risques associés aux <i>opérations</i> sous-jacentes dans le portefeuille (ou dans le sous-portefeuille) de prêts, sur la base de conditions de partage des risques prédéfinies et conformément aux objectifs en matière de mobilisation pour la contribution apportée par la BEI et son partenaire.	Le dispositif «Innovfin – Financement européen de l'innovation» est un programme qui relève du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne, qui comporte des outils de financement couvrant un large éventail de prêts, de garanties et de financements de type apports de fonds propres. EFSI – Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (<i>European Fund for Strategic Investments</i>) est une initiative lancée conjointement par le groupe BEI et par la Commission, afin d'aider à combler le déficit d'investissements que connaît actuellement l'UE.
Les mandats de garantie de portefeuille – Le partenaire fournit une garantie qui couvre une proportion définie au préalable de l'exposition de la BEI, dans les limites d'un plafond total maximal.	Le mandat de prêt extérieur (MPE) est le cadre juridique en vigueur pour l'octroi d'une garantie de l'UE à la BEI en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets hors UE.
Les mandats pour les fonds relatifs aux investissements directs de tiers – La BEI investit directement dans les fonds de partenaires.	Facilité d'investissement de Cotonou – L'accord de Cotonou est un accord conclu entre l'UE et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. La BEI est chargée de la gestion de la facilité d'investissement établie dans le cadre de l'accord de Cotonou.
Les mandats de financement mixte – La BEI demande ponctuellement l'accès à des financements externes octroyés au moyen de subventions. Ce mandat est fondé sur une combinaison de prêts et d'autres instruments financiers présentant des conditions financières et caractéristiques différentes (tels que des subventions, des prêts et des garanties).	PIA – La plateforme d'investissement pour l'Afrique est un mécanisme financier qui combine des subventions avec d'autres ressources, telles que des prêts auprès d'institutions de financement du développement, afin de mobiliser des fonds supplémentaires pour le développement et d'augmenter l'impact de l'aide apportée par l'UE. PIV – La plateforme d'investissement pour le voisinage est un mécanisme qui vise à mobiliser des fonds supplémentaires pour financer des projets d'infrastructure nécessitant des capitaux considérables dans des pays partenaires de l'UE couverts par la politique européenne de voisinage.
Les fonds fiduciaires – Les fonds de donateurs sont mis en commun dans un fonds fiduciaire géré par la BEI. Ces fonds sont disponibles pour une utilisation exclusive par la BEI ou pour tous les établissements financiers éligibles.	EPTATF – Le fonds fiduciaire d'assistance technique en faveur des pays du Partenariat oriental (<i>Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund</i>) est un fonds fiduciaire multidonateurs et multi-sectoriel. ERIF – Le Fonds pour l'initiative «Résilience économique» (<i>Economic Resilience Initiative Fund</i>) vise à soutenir la capacité des économies du voisinage méridional et des Balkans occidentaux, à la suite d'un appel du Conseil européen.
Les mandats d' instrument de garantie – La BEI s'engage à effectuer un paiement si les conditions précisées dans la garantie sont réunies.	PF4EE – L'instrument de financement privé pour l'efficacité énergétique est un instrument mis en place conjointement par la BEI et par la Commission, financé au titre du programme LIFE pour fournir une protection contre le risque de crédit à des intermédiaires financiers qui cofinancent des projets en matière d'efficacité énergétique avec la BEI.

ANNEXE 2.2

INSTRUMENTS FINANCIERS DE L'UE GÉRÉS PAR LE GROUPE BEI

	Instruments financiers, situation au 31 décembre 2018	Gestionnaire
1	Mécanisme de garantie en faveur des secteurs de la culture et de la création	FEI
2	Programme de garantie de prêts aux étudiants «Erasmus+»	FEI
3	Mécanisme de garantie pour les <i>petites et moyennes entreprises</i> (PME) dans le cadre du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC)	FEI
4	Mécanisme de fonds propres du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise (ETFSU 2001)	FEI
5	Renforcement des capacités du programme pour l'emploi et l'innovation sociale	FEI
6	Mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance au titre du PIC	FEI
7	Projets pilotes de transfert de technologie	FEI
8	Programme pour l'emploi et l'innovation sociale – Garanties du volet «Microfinance et entrepreneuriat social» et volet «Renforcement des capacités»	FEI
9	Fonds européen de microfinancement Progress	FEI
10	Instrument européen de garantie de microfinancements Progress	FEI
11	Facilité de garantie de prêt dans le cadre du programme de l'UE pour la compétitivité des entreprises et pour les petites et moyennes entreprises (COSME)	FEI
12	Mécanisme de fonds propres pour la croissance au titre du programme COSME	FEI
13	Mécanisme de garantie 1 du mécanisme en faveur de l'innovation et du développement des entreprises des Balkans occidentaux (WB EDIF)	FEI
14	Mécanisme de garantie 2 du mécanisme en faveur de l'innovation et du développement des entreprises des Balkans occidentaux (WB EDIF)	FEI
15	Mécanisme de garantie 2 du mécanisme en faveur de l'innovation et du développement des entreprises des Balkans occidentaux – Volet consacré à la Serbie	FEI
16	Mécanisme de garantie du mécanisme en faveur de l'innovation et du développement des entreprises des Balkans occidentaux – Emploi des jeunes	FEI
17	Initiative européenne en faveur des PME	FEI
18	Horizon 2020 FEI – Mécanisme de fonds propres InnovFin pour la recherche et l'innovation (R&I)	FEI
19	Mécanisme de financement avec partage des risques du 7 ^e programme-cadre	FEI/BEI
20	Horizon 2020 – Financement européen de l'innovation (InnovFin) – Mécanisme de garantie pour les PME	FEI/BEI
21	Horizon 2020 – Mécanisme de services de prêts InnovFin pour la recherche et l'innovation	BEI
22	Instrument de financement privé pour l'efficacité énergétique (PF4EE)	BEI
23	Instrument de partage des risques du mécanisme pour l'interconnexion en Europe	BEI
24	Mécanisme de financement du capital naturel (NCFF)	BEI
25	Plateforme d'investissement pour le voisinage (PIV) – Mécanisme de l'UE zone de libre-échange approfondi et complet	BEI
26	Mécanisme de capital-risque pour les pays du voisinage méridional (financé au titre de la PIV)	BEI
27	Programmes de l'UE en faveur du commerce et de la compétitivité au Maroc, en Tunisie, en Égypte et en Jordanie (financés au titre de la PIV)	BEI
28	Plateforme d'investissement pour l'Afrique (PIA)	BEI

	Instruments financiers, situation au 31 décembre 2018	Gestionnaire
29	Facilité d'investissement pour l'Asie centrale (FIAC)	BEI
30	Facilité d'investissement pour l'Asie (FIA)	BEI
31	Facilité d'investissement pour l'Amérique latine (FIAL)	BEI
32	Facilité d'investissement pour les Caraïbes (FIC)	BEI
33	Facilité d'investissement pour le Pacifique (FIP)	BEI

CHAPITRE 3

Le budget de l'UE: obtenir des résultats

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	3.1
Première partie – Que nous apprennent les indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE?	3.2-3.35
Section A – Les indicateurs font apparaître d'importantes différences quant à ce qui a été accompli et dénotent des progrès globalement modérés	3.7-3.20
Sous-rubrique 1a: les indicateurs font état de progrès satisfaisants pour Erasmus+ comme pour l'EFSI et modérés pour Horizon 2020 ainsi que pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe	3.13
Sous-rubrique 1b: les indicateurs reflètent des progrès relativement faibles dans le domaine de la cohésion, en raison d'un retard dans le lancement des programmes	3.14
Rubrique 2: les indicateurs n'ont pas permis de mesurer les progrès réalisés pour la majeure partie des dépenses dans la rubrique «Ressources naturelles»	3.15
Rubrique 3: les indicateurs relatifs à la rubrique «Sécurité et citoyenneté» font apparaître des progrès satisfaisants pour deux programmes, des progrès modérés pour un troisième et un franc retard pour un quatrième	3.16-3.17
Rubrique 4: les indicateurs reflètent des progrès globalement raisonnables pour les programmes de la rubrique «L'Europe dans le monde»	3.18-3.19
Instruments spéciaux: les informations sur les progrès effectués sont insuffisantes	3.20
Section B – Les indicateurs n'ont pas toujours donné une image fiable des progrès effectivement réalisés	3.21-3.35
De nombreux indicateurs n'ont pas été bien choisis	3.22-3.27
Il s'est avéré impossible de calculer les progrès pour un grand nombre d'indicateurs	3.28-3.30
Pour certains programmes, les données disponibles étaient de qualité insuffisante	3.31-3.33
Certains programmes comprennent des valeurs cibles insuffisamment ambitieuses	3.34-3.35
Deuxième partie – Résultats des audits de la performance de la Cour: principales conclusions et recommandations	3.36-3.71
Introduction	3.36
Sous-rubriques 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» et 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale»	3.37-3.49
Rubrique 2 «Ressources naturelles»	3.50-3.52
Rubriques 3 «Sécurité et citoyenneté» et 4 «L'Europe dans le monde»	3.53-3.61
Rubrique 5 «Administration»	3.62-3.64
Rapports sur le bon fonctionnement du marché unique et la pérennité de l'union monétaire	3.65-3.71
Troisième partie – Suivi des recommandations	3.72-3.78
Nous avons analysé la mise en œuvre de toutes les recommandations adressées à la Commission en 2015	3.73-3.74
Quelles suites la Commission a-t-elle données à nos recommandations?	3.75-3.78
Conclusions et recommandations	3.79-3.85
Conclusions	3.79-3.83
Recommandations	3.84-3.85
Annexe 3.1 — Liste des programmes inclus dans notre échantillon	
Annexe 3.2 — Recommandations adressées aux États membres en 2018	
Annexe 3.3 — Degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2015, pour chaque rapport	
Annexe 3.4 — Progrès accomplis et faiblesses restantes concernant les recommandations partiellement mises en œuvre, pour chaque rapport	
Annexe 3.5 — Suivi des recommandations formulées antérieurement en ce qui concerne des questions relatives au cadre de performance	

Introduction

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

- 1) à ce que nous apprennent les indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE;
- 2) aux principaux résultats évoqués dans les rapports spéciaux que nous avons consacrés à la performance en 2018;
- 3) à la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports spéciaux publiés en 2015.

Première partie – Que nous apprennent les indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE?

3.2. Les deux années précédentes, nous avons évalué l'approche de la Commission en ce qui concerne la communication d'informations sur la performance, en prenant pour référence les bonnes pratiques en vigueur. Nous avons également cherché à déterminer si, dans le processus décisionnel, la Commission avait fait bon usage des informations sur la performance. Cette année, nous avons analysé les informations sur la performance publiées par la Commission. Nous avons en particulier examiné les indicateurs de performance figurant dans:

- i) les fiches de programme accompagnant le projet de budget 2019 ⁽²⁾,
- ii) la vue d'ensemble des performances des programmes 2014-2020 financés sur le budget de l'UE (ci-après «la PPO» pour Programmes' Performance Overview), publiée pour la première fois en mai 2018 ⁽³⁾.

3.3. La PPO est composée de sections de deux pages par programme. Chaque section comporte une synthèse d'une demi-page qui présente les objectifs tant généraux que spécifiques du programme, ainsi que les progrès réalisés pour certains indicateurs sélectionnés; toutefois, les raisons qui ont présidé au choix de ces indicateurs ne sont pas bien expliquées. La publication de la PPO constitue un grand progrès et témoigne de la volonté de la Commission de produire des rapports d'une lecture accessible. Celle-ci a indiqué que la PPO était un abrégé des fiches de programme accompagnant le projet de budget 2019. La PPO vise à présenter tous les programmes de dépenses 2014-2020 de l'UE de façon concise et uniformisée, à expliquer, pour chaque programme, quel en est l'objet et en quoi il est censé servir les intérêts des citoyens de l'UE, à fournir des informations sur l'état de mise en œuvre du programme, à en décrire le cadre de performance et à faire ressortir les dernières réalisations majeures.

3.4. Les fiches de programme prennent la forme d'un document difficilement lisible de 557 pages, qui ne comporte pas d'aperçu de la performance des 60 programmes relevant du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020.

3.5. Pour notre analyse, nous avons sélectionné 22 des 60 programmes de dépenses: les quatre programmes pour lesquels les dépenses prévues étaient les plus élevées, dans chacune des cinq rubriques du *cadre financier pluriannuel* 2014-2020, et deux programmes pour les instruments spéciaux. Les 22 programmes sélectionnés représentaient 97 % de la programmation financière de la période septennale (la liste des programmes figure à l'**annexe 3.1**).

3.6. Dans la section A, nous présentons succinctement (en agrégeant les données) les informations apportées par les indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE. Pour interpréter cette analyse, il convient de tenir compte des limites que présentent les informations fournies par les indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE, limites que nous décrivons dans la section B.

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

⁽²⁾ Document de travail COM(2018) 600, «Draft General Budget of the European Union for the financial year 2019 – Working document – Part I – Programme Statements of operational expenditure», mai 2018.

⁽³⁾ Document COM(2018) 600, «EU Budget 2014-2020 Programmes' Performance Overview – Extract from Programme Statements of operational expenditure Draft Budget 2019», mai 2018.

Section A – Les indicateurs font apparaître d'importantes différences quant à ce qui a été accompli et dénotent des progrès globalement modérés

3.7. Mesurer ce qu'ont permis d'accomplir les priorités, politiques et programmes de l'UE n'est pas chose facile. Il peut être malaisé de distinguer les effets de l'exécution du budget de l'UE, ceux de l'exécution des budgets nationaux et ceux de facteurs externes. Cependant, un suivi efficace de la performance est indispensable pour comprendre la situation, cerner les questions naissantes et prendre des décisions éclairées par des données factuelles afin de garantir une bonne performance.

3.8. Nous avons centré notre examen sur les informations quantitatives apportées par les indicateurs de performance. Comme nous l'avons signalé dans le rapport annuel 2016 ⁽⁴⁾, la Commission ne communique pas d'informations sur la fiabilité des données sous-jacentes dans les fiches de programme.

3.9. Pour chaque programme examiné, nous proposons deux types d'informations sur la performance:

- le pourcentage de progression vers la valeur cible ⁽⁵⁾, calculé par rapport à la valeur de référence sur la base des données figurant dans les fiches de programme. Cette méthode est largement utilisée et simple à appliquer ⁽⁶⁾. La Commission y a fait référence dans ses lignes directrices pour une meilleure réglementation, en précisant que l'importance escomptée des *impacts* devrait être évaluée en termes d'évolution par rapport à la valeur de référence ⁽⁷⁾;
- la progression vers la valeur cible, calculée par rapport à zéro, telle qu'indiquée dans la PPO de la Commission ⁽⁸⁾. Les chiffres présentés diffèrent de ceux dont il est question au premier tiret, parce qu'ils reposent sur un ensemble d'indicateurs sélectionnés par la Commission et qu'ils ont généralement été calculés en divisant le dernier résultat réel par la valeur cible, sans tenir compte de la valeur de référence. Ils incluent également des prévisions de pourcentage de progression vers la valeur cible qui s'avèrent nettement plus élevées pour deux programmes, le *Fonds de cohésion* (FC) et le Fonds européen de développement régional (FEDER). Cela explique en grande partie la différence entre nos calculs selon que nous les avons effectués sur la base des fiches de programme ou sur celle de la PPO au niveau global.

L'**encadré 3.1** illustre la différence entre ces deux méthodes de calcul des progrès effectués.

Encadré 3.1
Des méthodes différentes pour calculer les progrès effectués

	Valeur de référence	Résultat réel	Valeur cible	Progression	Pourcentage de progression
Progression vers la valeur cible, calculée par rapport à la valeur de référence	40	70	100	30	$30/(100-40)=50\%$
Progression vers la valeur cible, calculée par rapport à zéro	40	70	100	70	$70/100=70\%$

Source: Cour des comptes européenne.

3.10. Pour chaque programme, les pourcentages de progression par rapport à la valeur de référence correspondent à la moyenne de l'ensemble des indicateurs pour lesquels la fiche de programme contenait les données nécessaires. Nous estimons que cette moyenne doit donner des indications utiles sur la performance du programme si tous les indicateurs le concernant sont de la qualité requise. En ce qui concerne la PPO de la Commission, nous avons calculé la progression moyenne pour les indicateurs sélectionnés. Pour chaque rubrique du CFP, nous avons en outre calculé, pour les deux types d'indicateurs de progression, des moyennes pondérées en fonction de la programmation financière 2014-2020. Il est à noter que des informations de ce type peuvent avoir leurs limites et que, pour donner une image complète de la performance, il est préférable de les accompagner d'informations quantitatives.

⁽⁴⁾ Remarque: dans le rapport annuel 2016 (chapitre 3, recommandation n° 5, point 3.77), nous avons demandé à la Commission d'indiquer dans ses principaux rapports sur la performance si, à sa connaissance, les informations fournies en la matière sont d'une qualité suffisante.

⁽⁵⁾ Les valeurs de référence dépendaient de la disponibilité des informations, mais correspondaient en principe aux données qui étaient disponibles au 1^{er} janvier 2014 en ce qui concerne l'aspect considéré du programme.

⁽⁶⁾ Voir par exemple «*Measuring distance to the Sustainable Development Goal (SDG) targets – An assessment of where OECD countries stand*», OCDE, juin 2017, p. 15, tableau 3: «*Pros and cons of different normalisation procedures*».

⁽⁷⁾ Voir le document de travail des services de la Commission intitulé «*Better Regulation Guidelines*» (SWD(2017) 350 final) du 7 juillet 2017, p. 26.

⁽⁸⁾ Voir les explications données dans la note méthodologique, à la page 2 de la PPO.

3.11. La disponibilité des informations sur la performance variait selon le mode de gestion du programme. Pour les programmes mis en œuvre en *gestion directe* par la Commission, les dernières données disponibles dataient généralement de la fin 2017. Pour les programmes en *gestion partagée*, les dernières données communiquées par les États membres remontaient généralement à la fin 2016. Pour les programmes relevant de la *gestion indirecte*, les données dataient le plus souvent de 2017 ou de 2016, mais certaines remontaient à 2015, voire aux années antérieures. Globalement, dans notre échantillon, les dernières données disponibles dataient de 2016 dans 42 % des cas et de 2017 dans 48 % des cas.

3.12. Dans la plupart des cas, la progression escomptée des indicateurs de performance, de 2014 à 2020, n'est pas linéaire; toutefois, si elle l'avait été, son pourcentage aurait été de 43 % en 2016 et de 57 % en 2017 ⁽⁹⁾. Dans l'ensemble, les données communiquées par la Commission montrent que ce qui a été accompli diffère grandement d'un programme à l'autre et font apparaître une progression globalement modérée (voir **encadré 3.2**).

Encadré 3.2

Ensemble de l'échantillon (22 programmes) – Progression, sur la base des indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE

Rubrique/Sous-rubrique du CFP	Nombre d'indicateurs		Progression moyenne vers la valeur cible, calculée selon différentes méthodes (voir point 3.9)	
	Total	dont progression mesurable par rapport à la valeur de référence	sur la base des fiches de programme	sur la base de la PPO
1a - Compétitivité pour la croissance et l'emploi	147	57	46 %	71 %
1b - Cohésion économique, sociale et territoriale	87	60	31 %	40 %
2 - Ressources naturelles	105	54	31 %	51 %
3 - Sécurité et citoyenneté	74	48	49 %	64 %
4 - L'Europe dans le monde	65	49	49 %	68 %
Instruments spéciaux	2	1	100 %	100 %
Total	480	269		

Remarque: en raison d'un manque de données, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) ont été exclus du calcul de la moyenne pondérée de progression vers la valeur cible (pour les calculs effectués tant sur la base des fiches de programme que sur la base de la PPO).

Source: Cour des comptes européenne.

Sous-rubrique 1a: les indicateurs font état de progrès satisfaisants pour Erasmus+ comme pour l'EFSI et modérés pour Horizon 2020 ainsi que pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe

3.13. Nous avons analysé les indicateurs relatifs à 4 des 23 programmes relevant de la sous-rubrique 1a du CFP, à savoir «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» (voir également le chapitre 5):

- les progrès mesurés (40 %) dans le cas du programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020) étaient modérés (voir **encadré 3.3**). La PPO établie par la Commission faisait passer un message plus positif sur ces progrès: les calculs que nous avons effectués sur la base des sept indicateurs sélectionnés par la Commission dans la PPO ont fait apparaître une moyenne de progression vers la valeur cible s'élevant à 73 %;

⁽⁹⁾ Après trois et quatre années, respectivement, sur les sept que compte la période.

- des données manquantes ont empêché de mesurer la progression de 31 des 44 indicateurs relatifs au mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Les autres indicateurs reflétaient des progrès modérés (37 %). Les chiffres figurant dans la PPO correspondent au montant total des conventions de subvention, c'est-à-dire qu'ils représentent l'absorption du budget au lieu de la performance;
- dans sa PPO, la Commission évaluait les progrès effectués dans le cas du programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport (Erasmus+) à 100 %. Toutefois, cette valeur avait été calculée en comparant les résultats obtenus avec la valeur intermédiaire pour 2017 et non avec la valeur cible pour 2020. La progression de 69 % par rapport à la valeur de référence a été établie sur la base des 26 indicateurs pour lesquels il était possible de calculer ce pourcentage;
- le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) a pour objectif de mobiliser 500 milliards d'euros d'investissements à l'horizon 2020. Le montant réellement obtenu en 2017 s'élevait à 256,3 milliards d'euros. Dans la PPO, les résultats étaient évalués par rapport à l'objectif de 315 milliards d'euros à la mi-2018, initialement adopté pour les trois premières années de fonctionnement du Fonds; pour les six indicateurs sélectionnés, le document indiquait que les objectifs intermédiaires de 2017 étaient réalisés à 100 % ⁽¹⁰⁾.

Encadré 3.3**Sous-rubrique 1a du CFP – Progression, sur la base des indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE**

Programme	Nombre d'indicateurs		Progression moyenne vers la valeur cible, calculée selon différentes méthodes (voir point 3.9)	
	Total	dont progression mesurable par rapport à la valeur de référence	sur la base des fiches de programme	sur la base de la PPO
Horizon 2020	52	13	40 %	73 %
MIE	44	13	37 %	23 %
Erasmus+	38	26	69 %	100 %
EFSI	13	5	82 %	100 %
Total	147	57		
Moyenne pondérée			46 %	71 %

Source: Cour des comptes européenne.

Sous-rubrique 1b: les indicateurs reflètent des progrès relativement faibles dans le domaine de la cohésion, en raison d'un retard dans le lancement des programmes

3.14. Alors que la progression par rapport à la valeur de référence (31 %) s'avérait relativement faible, le chiffre que nous avons calculé en nous fondant sur la PPO de la Commission (40 %) dénotait des progrès modérés pour la sous-rubrique 1b du CFP, «Cohésion économique, sociale et territoriale», lorsqu'il était tenu compte des prévisions plutôt que des données réelles. Ces résultats s'expliquent principalement par l'adoption tardive de la législation et les retards qui s'en sont suivis dans la mise en œuvre des programmes de cohésion, à savoir le Fonds de cohésion, le FEDER et le Fonds social européen (FSE). Cette sous-rubrique comprend quatre programmes (voir également le chapitre 6) qui faisaient tous partie de notre échantillon:

- les indicateurs relatifs au Fonds de cohésion et au FEDER ne reflétaient guère de progrès, notamment parce que seuls les résultats relatifs aux opérations terminées ⁽¹¹⁾ étaient communiqués. Même compte tenu des prévisions, dont la source n'est pas indiquée, les résultats de nos calculs sur la base de la PPO établie par la Commission ne dénotent que des progrès modérés: 35 % pour le Fonds de cohésion et 34 % pour le FEDER (voir **encadré 3.4**);

⁽¹⁰⁾ Remarque: pour calculer la progression par rapport à la valeur de référence, nous sommes partis de l'hypothèse que la valeur de référence des indicateurs était égale à zéro, même si cette information ne figurait pas dans les fiches de programme.

⁽¹¹⁾ La législation en la matière est en cours de révision afin d'autoriser l'établissement de rapports pour les opérations partiellement mises en œuvre.

- pour le FSE, le pourcentage de progression de 75 % par rapport à la valeur de référence a été calculé sur la base des 3 seuls indicateurs (sur un total de 13) qui s'y prêtaient. Le résultat que nous avons obtenu en nous fondant sur la PPO établie par la Commission ⁽¹²⁾ était moins élevé (55 %);
- concernant le Fonds européen d'aide aux plus démunis, notre calcul a fait apparaître une progression modérée de 39 % par rapport à la valeur de référence pour le «nombre de personnes bénéficiant d'une assistance du Fonds», qui est le seul indicateur lié à un objectif spécifique. Notre pourcentage global était plus élevé, atteignant 50 % parce que l'unique indicateur relatif à un objectif général (concernant les personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale) enregistrait une progression de 61 %.

Encadré 3.4**Sous-rubrique 1b du CFP – Progression, sur la base des indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE**

Programme	Nombre d'indicateurs		Progression moyenne vers la valeur cible, calculée selon différentes méthodes (voir point 3.9)	
	Total	dont progression mesurable par rapport à la valeur de référence	sur la base des fiches de programme	sur la base de la PPO
FEDER	50	42	13 %	34 %
FSE	13	3	75 %	55 %
Fonds de cohésion	22	13	26 %	35 %
Fonds européen d'aide aux plus démunis	2	2	50 %	100 %
Total	87	60		
Moyenne pondérée			31 %	40 %

Source: Cour des comptes européenne.

Rubrique 2: les indicateurs n'ont pas permis de mesurer les progrès réalisés pour la majeure partie des dépenses dans la rubrique «Ressources naturelles»

3.15. Dans notre échantillon, la moyenne pondérée de progression pour la rubrique 2 («Ressources naturelles») se chiffre à 31 % (voir **encadré 3.5**). C'est, avec celui de la sous-rubrique 1b, le résultat le plus faible obtenu pour une rubrique du CFP. L'UE met en œuvre sa politique relative à la rubrique 2 du CFP par l'intermédiaire de cinq programmes (voir également le chapitre 7) dont les quatre plus grands étaient représentés dans notre échantillon:

- en ce qui concerne le *Fonds européen agricole de garantie* (FEAGA), nous n'avons pu calculer la progression par rapport à la valeur de référence que pour un seul des 27 indicateurs cités dans la fiche de programme, principalement en raison d'un manque de valeurs cibles chiffrées. L'indicateur en question, correspondant au pourcentage de dépenses (FEAGA + Feader) assorties de statistiques ou intégralement soumises à un contrôle, ne suffit pas pour donner une image représentative de ce qui est accompli grâce au programme. Le FEAGA compte pour quatre cinquièmes dans les dépenses relevant de la rubrique 2;

⁽¹²⁾ Sur la base de cinq indicateurs.

- pour le *Fonds européen agricole pour le développement rural* (Feader), le pourcentage de progression, calculé sur la base de 24 indicateurs, s'élevait à 28 %. Dans la plupart des cas, ce chiffre ne tenait compte que de ce qui avait été accompli au cours de la première année de mise en œuvre. Les données les plus récentes dataient de 2016, et la grande majorité des programmes de développement rural par l'intermédiaire desquels les États membres et les régions mettent en œuvre le Feader avaient commencé en 2015. Les progrès mesurés à l'aide des 10 indicateurs sélectionnés par la Commission pour établir la PPO étaient plus substantiels;
- concernant le *Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche* (FEAMP) et le programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), nous avons pu calculer la progression par rapport à la valeur de référence pour plus de la moitié des indicateurs. Dans le cas du FEAMP, le résultat (obtenu sur la base de 8 des 15 indicateurs) était de 58 %, tandis que dans le cas du programme LIFE, le résultat (obtenu sur la base de 21 des 33 indicateurs) était de 77 %.

Encadré 3.5
Rubrique 2 du CFP – Progression, sur la base des indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE

Programme	Nombre d'indicateurs		Progression moyenne vers la valeur cible, calculée selon différentes méthodes (voir point 3.9)	
	Total	dont progression mesurable par rapport à la valeur de référence	sur la base des fiches de programme	sur la base de la PPO
FEAGA	27	1	s.o.	s.o.
Feader	30	24	28 %	51 %
FEAMP	15	8	58 %	33 %
LIFE	33	21	77 %	89 %
Total	105	54		
Moyenne pondérée hors FEAGA			31 %	51 %

Remarque: en raison d'un manque de données, le FEAGA a été exclu du calcul de la moyenne pondérée de progression vers la valeur cible (pour les calculs effectués tant sur la base des fiches de programme que sur la base de la PPO).

Source: Cour des comptes européenne.

Rubrique 3: les indicateurs relatifs à la rubrique «Sécurité et citoyenneté» font apparaître des progrès satisfaisants pour deux programmes, des progrès modérés pour un troisième et un franc retard pour un quatrième

3.16. Sur les onze programmes qui relèvent de la rubrique 3 du CFP, «Sécurité et citoyenneté» (voir également le chapitre 8), nous en avons sélectionné quatre: le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), le programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, ainsi que le programme Europe créative. La moyenne pondérée de progression de ces quatre programmes, de 49 % par rapport à la valeur de référence, était globalement raisonnable (voir **encadré 3.6**).

3.17. La progression moyenne, sur la base des données de 2017 – dans les cas où il était possible de la calculer –, donne à penser que le FAMI (53 %) ainsi que le FSI (56 %) étaient en bonne voie. Le programme Europe créative enregistrait des progrès modérés (41 %), tandis que le programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux était à la traîne, n'ayant progressé que de 20 %.

Encadré 3.6
Rubrique 3 du CFP – Progression, sur la base des indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE

Programme	Nombre d'indicateurs		Progression moyenne vers la valeur cible, calculée selon différentes méthodes (voir point 3.9)	
	Total	dont progression mesurable par rapport à la valeur de référence	sur la base des fiches de programme	sur la base de la PPO
FAMI	23	20	53 %	60 %
FSI	20	19	56 %	55 %
Denrées alimentaires et aliments pour animaux	7	2	20 %	81 %
Programme Europe créative	24	7	41 %	84 %
Total	74	48		
Moyenne pondérée			49 %	64 %

Source: Cour des comptes européenne.

Rubrique 4: les indicateurs reflètent des progrès globalement raisonnables pour les programmes de la rubrique «L'Europe dans le monde»

3.18. Nous avons examiné 4 des 15 programmes financés au titre de la rubrique 4 du CFP, «L'Europe dans le monde» (voir également le chapitre 9): l'instrument de coopération au développement (ICD), l'instrument européen de voisinage (IEV), l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II) et l'aide humanitaire. La moyenne pondérée de progression de ces programmes, de 49 % par rapport à la valeur de référence, était globalement raisonnable (compte tenu des 49 indicateurs – sur un total de 65 – pour lesquels il a été possible de la calculer; voir **encadré 3.7**).

3.19. Pour tous les programmes, hormis l'ICD, la PPO de la Commission faisait état d'un degré de progression bien plus élevé. Cette différence s'explique par le choix des indicateurs pris en considération. Pour l'ICD, la Commission a, par exception, calculé la progression vers la valeur cible par rapport à la valeur de référence, sans préciser dans la PPO qu'elle avait appliqué cette méthode-là.

Encadré 3.7
Rubrique 4 du CFP – Progression, sur la base des indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE

Programme	Nombre d'indicateurs		Progression moyenne vers la valeur cible, calculée selon différentes méthodes (voir point 3.9)	
	Total	dont progression mesurable par rapport à la valeur de référence	sur la base des fiches de programme	sur la base de la PPO
ICD	11	11	50 %	31 %
IEV	24	18	46 %	79 %
IAP II	19	11	41 %	94 %
Aide humanitaire	11	9	67 %	93 %
Total	65	49		
Moyenne pondérée			49 %	68 %

Source: Cour des comptes européenne.

Instruments spéciaux: les informations sur les progrès effectués sont insuffisantes

3.20. Les fiches de programme indiquent, sans preuve à l'appui, que les objectifs des deux instruments spéciaux relevant du CFP 2014-2020 ont été atteints:

- pour le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), la Commission a estimé que la valeur cible avait été atteinte en 2017, les mesures prises, considérées dans leur ensemble, couvrant en totalité la population touchée par une situation de crise. Toutefois, les informations relatives aux résultats réels, présentées dans les fiches de programme publiées en mai 2018, concernaient seulement quatre des dix demandes d'aide reçues en 2017;
- il est indiqué que le nombre de travailleurs licenciés qui ont retrouvé un emploi grâce au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) s'élève à 57 %, un chiffre plus élevé que la valeur cible de 50 %. L'objectif figurant dans la législation ⁽¹³⁾ est toutefois différent, car il porte sur les bénéficiaires trouvant un emploi durable dans les meilleurs délais.

Encadré 3.8
Instruments spéciaux – Progression, sur la base des indicateurs de performance relatifs au budget de l'UE

Programme	Nombre d'indicateurs		Progression moyenne vers la valeur cible, calculée selon différentes méthodes (voir point 3.9)	
	Total	dont progression mesurable par rapport à la valeur de référence	sur la base des fiches de programme	sur la base de la PPO
FSUE	1	0	s.o.	s.o.
FEM	1	1	100 %	100 %
Total	2	1		
Moyenne pondérée hors FSUE			100 %	100 %

Remarque: en raison d'un manque de données, le FSUE a été exclu du calcul de la moyenne pondérée de progression vers la valeur cible (pour les calculs effectués tant sur la base des fiches de programme que sur la base de la PPO).

Source: Cour des comptes européenne.

Section B – Les indicateurs n'ont pas toujours donné une image fiable des progrès effectivement réalisés

3.21. Cette section est plus particulièrement consacrée aux faiblesses que nous avons décelées dans les informations sur la performance communiquées par la Commission. Les actes juridiques relatifs aux programmes relevant du CFP 2014-2020 définissent les indicateurs de performance sur lesquels la Commission doit faire rapport.

⁽¹³⁾ Règlement (UE) n° 1309/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020 et abrogeant le règlement (CE) n° 1927/2006 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 855).

De nombreux indicateurs n'ont pas été bien choisis

La plupart des indicateurs avaient trait aux intrants et aux réalisations plutôt qu'aux résultats et aux impacts

3.22. Pour assurer le suivi de la performance, il est nécessaire de surveiller les *intrants*, les *réalisations*, les *résultats* et les *impacts* des programmes (voir **tableau 3.1**). Les indicateurs relatifs aux intrants, de même que les indicateurs de réalisation, présentent de l'importance pour la gestion quotidienne des programmes de dépenses publiques. Les indicateurs de résultat et d'impact sont plus utiles pour évaluer les progrès dans la réalisation des objectifs des programmes et, par conséquent, plus pertinents pour l'établissement de rapports de haut niveau sur la performance tels que les fiches de programme.

Tableau 3.1
Intrants, réalisations, résultats et impacts

	Définition des indicateurs	Exemples d'indicateurs figurant dans les fiches de programme
Intrants	Moyens financiers, humains et matériels mobilisés pour la mise en œuvre d'un programme	— Montant total des investissements dans les économies d'énergie et l'efficacité énergétique (Feader) — Part des paiements découplés dans le total des paiements directs, en pourcentage (FEAGA) — Volume des investissements dans des projets d'intérêt commun (MIE)
Réalisations ⁽¹⁾	Éléments livrables spécifiques liés à l'intervention	— Nombre d'interventions visant à soutenir la mise en œuvre du 7^e programme d'action pour l'environnement (LIFE) — Longueur totale des lignes de tram et de métro nouvelles ou améliorées (FEDER) — Nombre d'étudiants et de personnes en formation participant au programme, par pays, secteur, action et sexe (Erasmus+)
Résultats	Effets immédiats de l'intervention, en particulier en ce qui concerne les bénéficiaires directs	— Nombre d'emplois créés grâce aux projets Leader bénéficiant d'un soutien (Feader) — Diminution de la consommation annuelle d'énergie primaire des bâtiments publics (FEDER) — Demandes de brevet et brevets délivrés dans le domaine des technologies futures et émergentes (Horizon 2020)
Impacts	Effets escomptés de l'intervention, en ce qui concerne l'impact sur l'économie/la société au sens large, au delà des personnes directement affectées par l'intervention	— Part des exportations agricoles de l'Union européenne dans le marché mondial (FEAGA) — Valeur de la production aquacole dans l'UE (FEAMP) — Part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie (Fonds de cohésion)

⁽¹⁾ Les termes «réalisation», «résultat» et «impact» sont définis à l'article 2 du règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne (juillet 2018) et à la page 49 du document «Better Regulation Guidelines» (SWD(2017) 350 final).

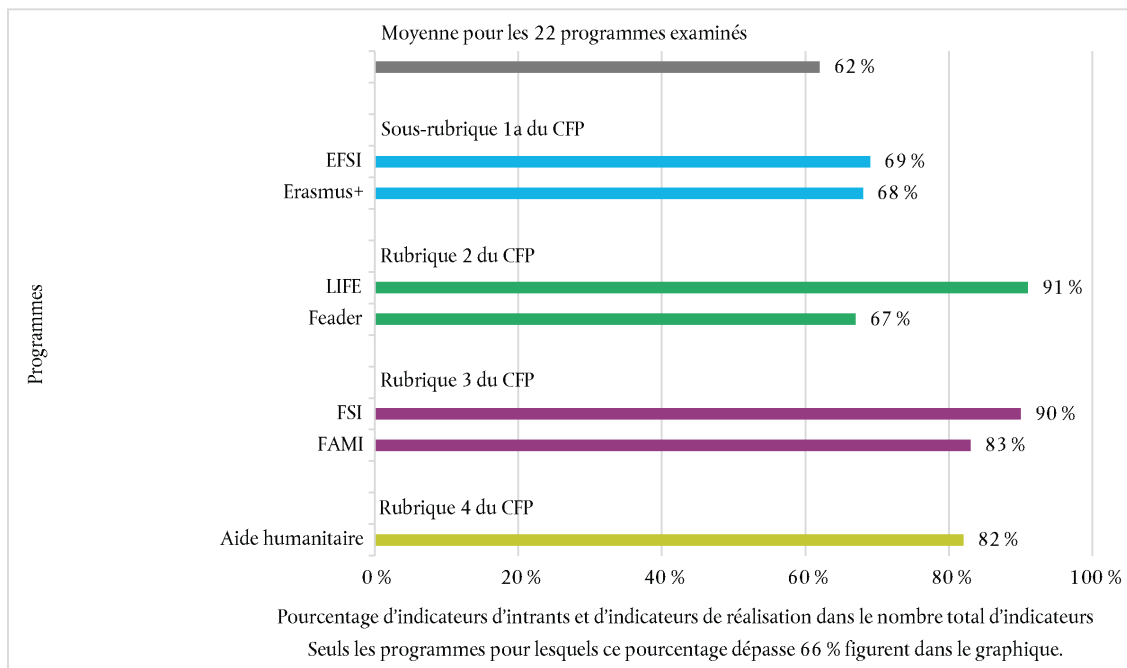
Source: Cour des comptes européenne.

3.23. Notre analyse montre que plus de 60 % des indicateurs figurant dans les fiches de programme étaient des indicateurs relatifs aux intrants ou des indicateurs de réalisation ⁽¹⁴⁾ (voir **encadré 3.9**). À cause de cette prédominance, les informations communiquées concernant les progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs ne sont que d'une utilité limitée ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Pour certains indicateurs, notre classification différerait de celle appliquée par la Commission ou spécifiée dans la législation de l'UE concernée.

⁽¹⁵⁾ Sur ce point, voir également le document «OECD Best Practices for Performance Budgeting» publié par le Comité de la gouvernance publique de la direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV/PGC/SBO(2018)7, 23 novembre 2018). La bonne pratique n° 3 consiste, entre autres, en ce que les gouvernements utilisent une combinaison de mesures de performance, en mettant en balance la nécessité de mesurer les effets des politiques à long terme et celle de surveiller les progrès à court terme.

Encadré 3.9
Une forte proportion d'indicateurs d'intrants et d'indicateurs de réalisation



Source: Cour des comptes européenne.

Certains indicateurs de performance n'avaient pas de rapport évident avec les dépenses de l'UE

3.24. L'une des fonctions essentielles des fiches de programme consiste à fournir, pour chaque programme de dépenses, des informations sur les progrès réalisés en ce qui concerne la performance du programme et sur sa contribution aux grandes politiques ainsi qu'aux objectifs principaux de l'UE ⁽¹⁶⁾. Le meilleur moyen d'atteindre ce but consiste à utiliser des indicateurs de résultat et d'impact qui soient étroitement liés aux objectifs du programme et sur lesquels celui-ci ⁽¹⁷⁾ exerce une influence significative.

⁽¹⁶⁾ Document COM(2018) 600 (mai 2018): «Draft General Budget of the European Union for the financial year 2019 – Working document – Part I – Programme Statements of operational expenditure», p. 5.

⁽¹⁷⁾ Et, le cas échéant, la politique n'entraînant pas de dépenses qui lui est associée (par exemple, la réglementation de l'UE).

3.25. Nous avons relevé des cas où les indicateurs utilisés n'avaient pratiquement aucun lien avec les effets produits par les dépenses de l'UE (voir **tableau 3.2**). Parfois, la fiche de programme soulignait même que le programme n'avait pas d'incidence sur les indicateurs ⁽¹⁸⁾.

Tableau 3.2
Exemples d'indicateurs sans lien précis avec les dépenses et les objectifs de l'UE

Programme	Objectif déclaré	Indicateur	Analyse
Aide humanitaire	De manière ponctuelle, porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations.	Nombre de décès dus à des catastrophes naturelles	La mise en œuvre du programme n'a qu'une influence très indirecte sur cet indicateur.
FEAGA	Fournir à la Commission une assurance raisonnable que les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle [...] visant à protéger les intérêts financiers de l'UE.	Pourcentage de dépenses (FEAGA + Feader) assorties de statistiques ou intégralement soumises à un contrôle	Ni l'objectif ni l'indicateur n'ont de lien direct avec les résultats du programme.

Source: Cour des comptes européenne.

Il n'existait pas d'indicateurs pour plusieurs aspects de certains objectifs des programmes

3.26. Les fiches de programme présentent une structure hiérarchisée où les objectifs sont classés en deux catégories: au plus haut niveau, des «objectifs généraux», et au niveau inférieur, des «objectifs spécifiques» ⁽¹⁹⁾. Chaque objectif (général ou spécifique) est assorti d'un ou, plus souvent, de plusieurs indicateurs. Le rapport entre les objectifs généraux et les objectifs spécifiques est clair dans la plupart des cas, mais il n'est pas expressément exposé dans les fiches de programme. Certains objectifs spécifiques peuvent être liés à plusieurs objectifs généraux, et vice versa.

3.27. Notre analyse des 22 fiches de programme sélectionnées à cette fin a révélé que certains aspects des objectifs n'étaient couverts par aucun indicateur. Par exemple:

- pour le Fonds de cohésion, l'objectif spécifique n° 4 («promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles») comportait six indicateurs, dont aucun ne se rapportait à la suppression des goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles;
- pour l'ICD, l'objectif spécifique n° 1 (consistant à réduire la pauvreté et à favoriser un développement économique, social et environnemental durable) était assorti de cinq indicateurs, mais aucun de ceux-ci ne couvrait la question du développement environnemental durable;
- pour le FEDER, l'objectif spécifique n° 9 («promouvoir l'inclusion sociale, lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination») était accompagné de quatre indicateurs qui avaient trait à l'inclusion sociale, mais dont aucun n'était lié à la lutte contre la pauvreté ou contre la discrimination.

⁽¹⁸⁾ Par exemple, pour les deux indicateurs liés aux objectifs généraux du programme d'aide humanitaire (le nombre de décès dus à des catastrophes naturelles enregistré dans la base de données EM-DAT, et le nombre de pays à risque de catastrophe très élevé selon l'indice INFORM), il est souligné en note que, dans une grande mesure, les résultats annuels ainsi que l'évolution de ces indicateurs sont liés à des facteurs externes totalement indépendants de la volonté de la Commission et que l'effet spécifique du programme d'aide humanitaire sur cette évolution est difficile à évaluer.

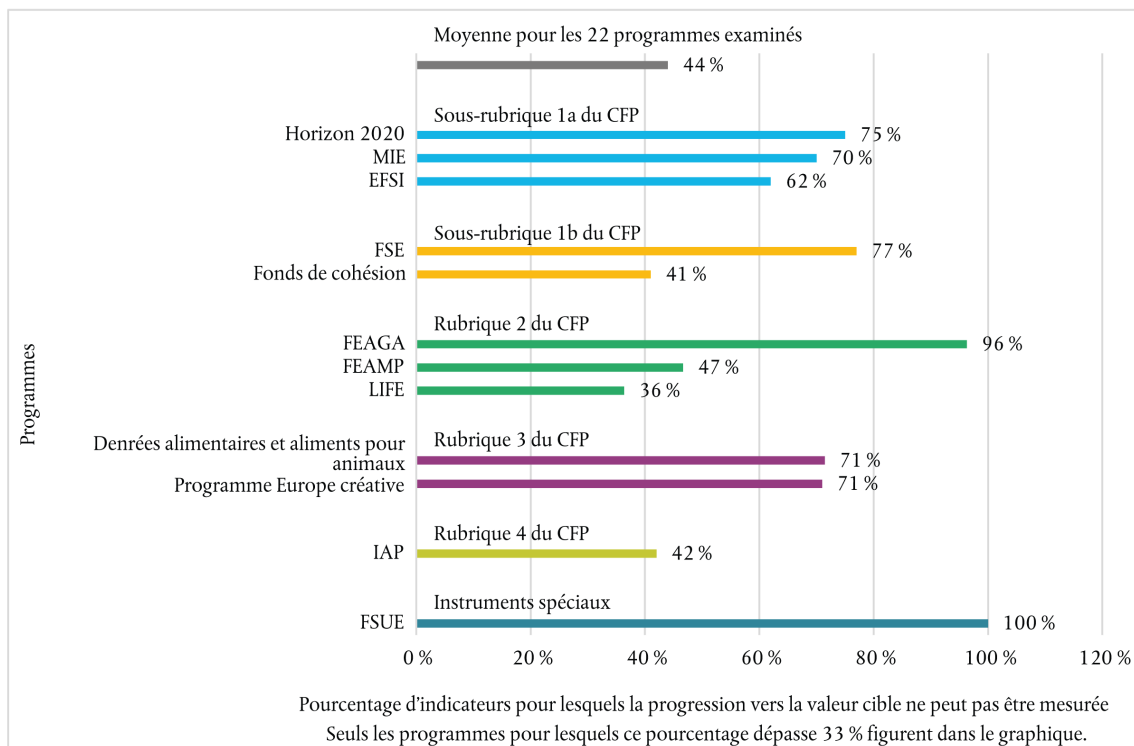
⁽¹⁹⁾ Tous les programmes comprenaient des objectifs spécifiques; cependant, certains ne comportaient pas d'objectifs généraux.

Il s'est avéré impossible de calculer les progrès pour un grand nombre d'indicateurs

3.28. Dans la section A, nous avons présenté nos pourcentages de progression pour les différentes rubriques du CFP. Toutefois, comme le montre l'**encadré 3.10**, il s'est avéré impossible de calculer ces pourcentages pour près de la moitié (44 %) des indicateurs de notre échantillon. Dans la plupart des cas, la raison en est:

- qu'il n'existait pas de valeur cible spécifique quantifiée (l'objectif consistait à «accroître», à «maintenir», etc.);
- que la valeur de référence n'était pas fournie;
- qu'aucune donnée sur les progrès réalisés n'était disponible;
- que la valeur de référence, les données sur les progrès effectués et la valeur cible n'étaient pas présentées dans le même format.

Encadré 3.10
Pour près de la moitié des indicateurs, il n'est pas possible de calculer la progression vers la valeur cible



Source: Cour des comptes européenne.

3.29. Le FEAGA et Horizon 2020 constituent deux exemples de programmes dotés d'indicateurs dont beaucoup ne se prêtaient pas au calcul d'un pourcentage de progression (26 indicateurs sur un total de 27, et 39 indicateurs sur un total de 52, respectivement). Le FSUE, pour sa part, était assorti d'un seul indicateur ⁽²⁰⁾ pour lequel nous n'avons pas pu calculer de pourcentage de progression, les données disponibles étant trop abondantes.

3.30. Des échéances annuelles faisaient souvent défaut. Lorsqu'il en existait, la Commission a émis des réserves sur leur utilisation ⁽²¹⁾, alors qu'à nos yeux ces échéances sont importantes pour le suivi de la performance.

⁽²⁰⁾ Le nombre de personnes ayant reçu de l'aide pour surmonter une situation de crise qui a nui à leurs conditions de vie.

⁽²¹⁾ À l'annexe 11, consacrée aux tableaux de performance, de son rapport annuel d'activité, la DG REGIO souligne que les valeurs intermédiaires figurant dans les tableaux correspondent à des estimations purement indicatives qui ne doivent pas être utilisées pour repérer des cas où la performance est insuffisante.

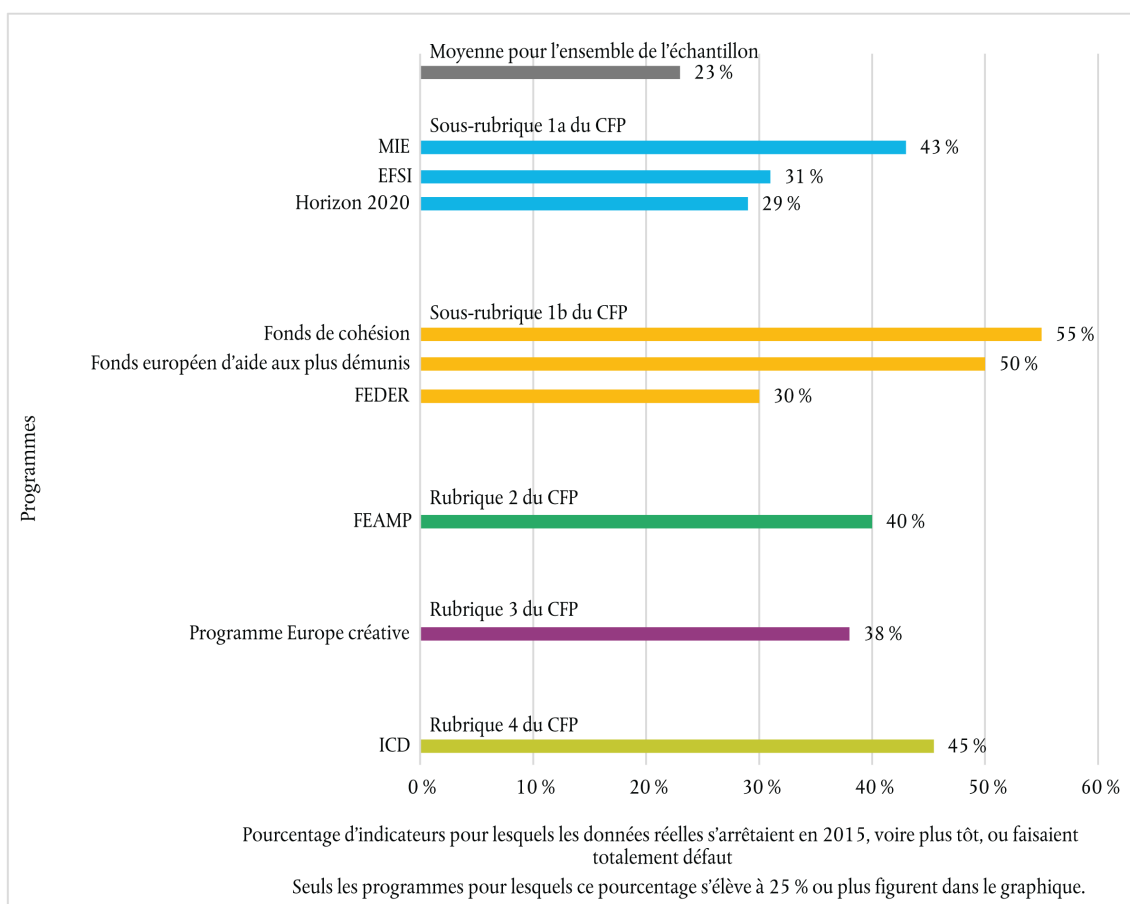
Pour certains programmes, les données disponibles étaient de qualité insuffisante

Certains programmes comportaient un grand nombre d'indicateurs pour lesquels les données sur les progrès réalisés s'arrêtaient en 2015 ou faisaient totalement défaut

3.31. Nous avons constaté que, pour certains programmes (voir **encadré 3.11**), les données sur les progrès réalisés s'arrêtaient en 2015 ou faisaient totalement défaut pour plus de 25 % des indicateurs. Nous avons également remarqué que certains indicateurs fondés sur des données dont la disponibilité posait notablement problème ⁽²²⁾ étaient néanmoins inclus dans le cadre de performance.

3.32. Dans sa recommandation concernant la *décharge* pour l'exercice 2017, le Conseil a souligné «la nécessité d'inclure des informations actualisées sur la performance dans [l]es rapports concernant les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs» ⁽²³⁾. De même, dans la décharge relative à l'exercice 2017, le Parlement européen a demandé à la Commission «d'inclure des informations actualisées sur la performance dans ses rapports en la matière, y compris le rapport annuel sur la gestion et la performance, en ce qui concerne les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs» ⁽²⁴⁾.

Encadré 3.11
Il n'existe pas de données récentes, voire pas de données réelles du tout, pour de nombreux indicateurs



Source: Cour des comptes européenne.

⁽²²⁾ Par exemple, l'indicateur n° 2 de l'objectif spécifique n° 1 de l'instrument de coopération au développement (ICD), qui correspond à la proportion d'élèves (de chaque sexe) ayant commencé la première année d'études primaires qui terminent l'école primaire. Cet indicateur est accompagné d'une note soulignant qu'il n'est pas encore disponible – la méthodologie n'étant pas encore définie et les données faisant défaut – et précisant que, d'après l'Unesco, qui est le leader en matière d'indicateurs liés aux objectifs de développement durable dans le domaine de l'éducation, cet indicateur ne pourra pas être utilisé avant trois à cinq ans.

⁽²³⁾ «Recommandation du Conseil concernant la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017», section «Chapitre 3», paragraphe 3.

⁽²⁴⁾ «Décharge 2017: Budget général de l'UE – Commission et agences exécutives», P8_TA(2019)0242, point 236.

Autres problèmes liés à la qualité des données

3.33. Plusieurs autres problèmes liés à la qualité des données viennent encore compliquer l'analyse des progrès effectués, notamment:

- **des modifications substantielles apportées au champ couvert par un indicateur et entraînant des incohérences entre la valeur de référence, les données sur les progrès effectués et la valeur cible**, comme dans le cas de l'indicateur n° 2 de l'objectif spécifique n° 2 de l'ICD, à savoir le nombre de projets financés par l'instrument dans le but de promouvoir la démocratie, l'état de droit, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme dans ses pays *bénéficiaires*. La liste des codes du système commun d'information Relex (CRIS) utilisés pour extraire les données destinées à cet indicateur a été nettement élargie, à partir de 2016, afin de couvrir un plus vaste éventail de secteurs inclus dans l'indicateur;
- **des différences de format entre les valeurs de référence, les valeurs intermédiaires et les données sur les progrès effectués, empêchant l'évaluation de ces progrès**, par exemple dans le cas de l'indicateur n° 2 associé aux objectifs spécifiques n°s 8 à 12 du programme Horizon 2020. Pour cet indicateur, le résultat (le nombre de demandes de brevet) n'est pas dans le même format que la valeur de référence et la valeur cible, qui se rapportent au nombre de demandes de brevet par dizaine de millions d'euros de financement de l'UE;
- **des valeurs de référence obsolètes, à cause desquelles le calcul de la progression vers la valeur cible et de l'écart par rapport à la valeur cible donne des résultats peu réalistes**. Tel est le cas pour l'indicateur n° 3 de l'objectif général n° 1 du FEDER (correspondant également à l'indicateur n° 1 de l'objectif général n° 1 du Fonds de cohésion), qui mesure les émissions de gaz à effet de serre. La valeur par rapport à laquelle est mesurée la réduction visée (20 % à l'horizon 2020) est celle de 1990, alors que, d'après les fiches de programme, le niveau des émissions était déjà de 19,8 % inférieur à celui de 1990 avant le lancement des programmes, en 2014.

Certains programmes comprennent des valeurs cibles insuffisamment ambitieuses

3.34. Un certain nombre de programmes (17 des 22 programmes examinés) comportaient des valeurs cibles qui, selon nous, ne reflétaient guère d'ambition. L'appréciation du niveau d'ambition que traduit une valeur cible peut relever du jugement professionnel. Nous avons mis en évidence plusieurs catégories de cibles que nous jugeons incontestablement peu ambitieuses:

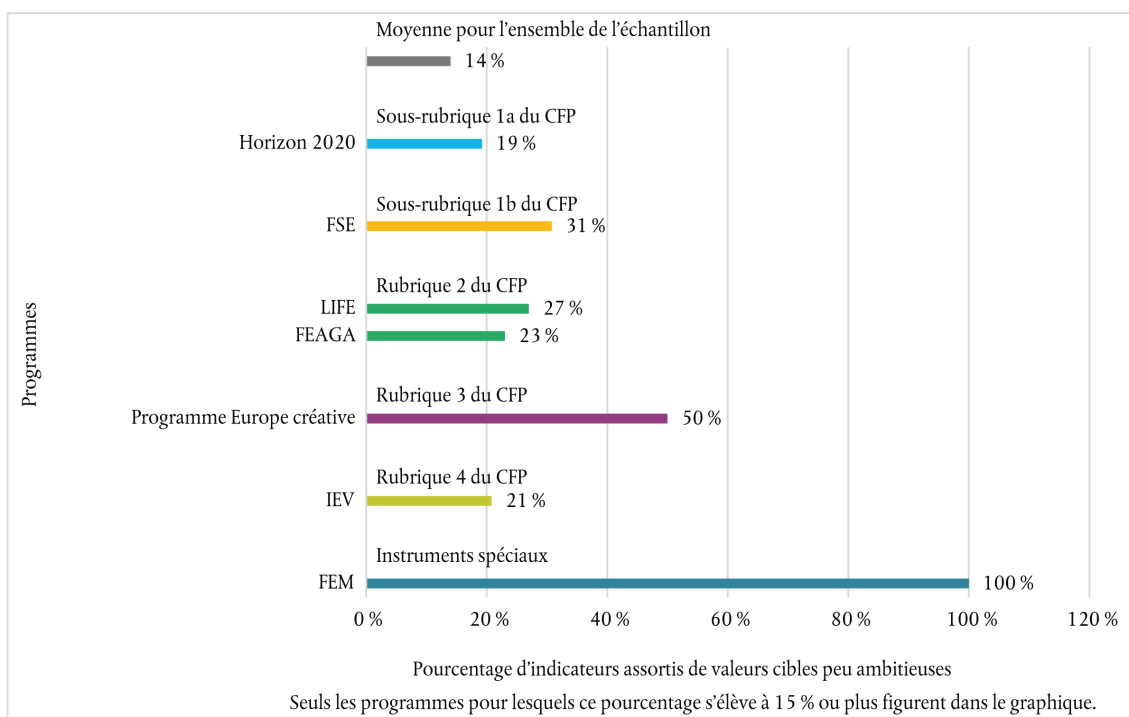
- 1) **les valeurs cibles atteintes dès les premières années de la période septennale de mise en œuvre des programmes**. Par exemple, pour l'indicateur du FEAMP qui correspond à la rentabilité de la flotte de pêche de l'UE, par segment de flotte, l'objectif, consistant à dégager une marge bénéficiaire nette moyenne comprise entre 10 % et 12 %, a été atteint dès 2015;
- 2) **les valeurs cibles particulièrement basses**, telle celle de l'indicateur «longueur totale des nouvelles lignes ferroviaires» du Fonds de cohésion, fixée à 64 km (RTE-T) pour toute la durée de la période de programmation, soit quelque 9 km par an pour l'UE entière ⁽²⁵⁾;
- 3) **les valeurs cibles équivalentes à la valeur de référence ou proches de cette valeur**, comme dans le cas de l'indicateur «demandes de brevet et brevets délivrés pour les différentes technologies génériques et industrielles», qui relève de l'objectif spécifique n° 5 («Primauté industrielle») du programme Horizon 2020 et dont la valeur cible était même inférieure à la valeur de référence ⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ Alors que le réseau ferré de l'UE dans son ensemble comprend plus de 138 000 km de lignes ferroviaires.

⁽²⁶⁾ La valeur de référence et la valeur cible s'élevaient, respectivement, à 3,2 et 3,0 demandes de brevet pour 10 millions d'euros de financement.

3.35. L'**encadré 3.12** montre quels sont les programmes pour lesquels la proportion d'indicateurs assortis de valeurs cibles peu ambitieuses atteignait ou dépassait 15 %.

Encadré 3.12
Un nombre élevé de valeurs cibles peu ambitieuses pour certains programmes



Source: Cour des comptes européenne.

Deuxième partie – Résultats des audits de la performance de la Cour: principales conclusions et recommandations

Introduction

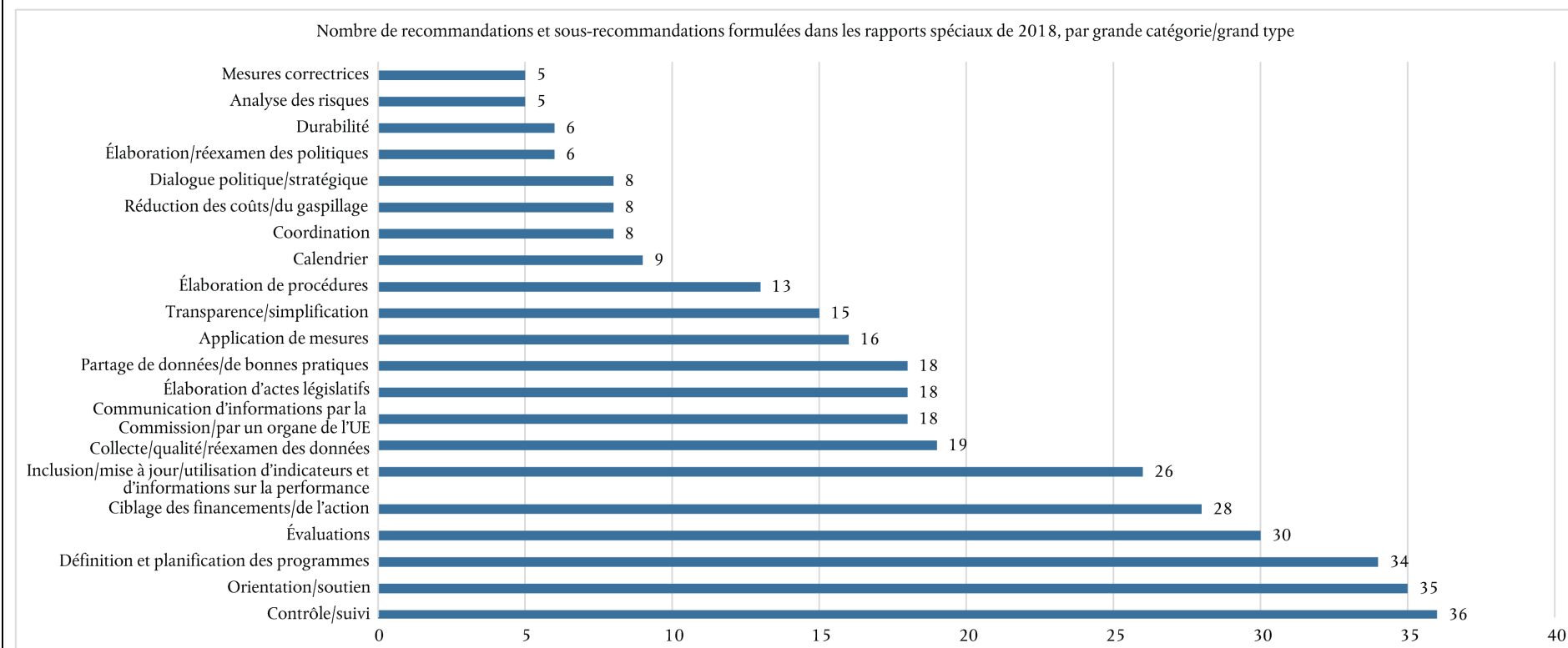
3.36. Chaque année, nous publions des rapports spéciaux dans lesquels nous examinons dans quelle mesure le budget de l'UE a été exécuté conformément aux principes de *bonne gestion financière*. En 2018, nous avons publié 35 rapports spéciaux ⁽²⁷⁾ ⁽²⁸⁾. Ils ont couvert l'ensemble des rubriques du CFP ⁽²⁹⁾ et comprenaient 380 recommandations portant sur un large éventail de sujets (voir **encadré 3.13**). Les réponses publiées en même temps que nos rapports montrent que les entités auditées ont pleinement accepté 78 % de nos recommandations, contre 68 % en 2017 (voir **encadré 3.14**). L'**annexe 3.2** présente un résumé des recommandations adressées aux États membres dans nos rapports spéciaux de 2018.

⁽²⁷⁾ <https://www.eca.europa.eu>

⁽²⁸⁾ Nos publications de 2018 comprenaient également neuf produits d'analyse: deux analyses panoramiques, six documents d'information et une étude de cas rapide.

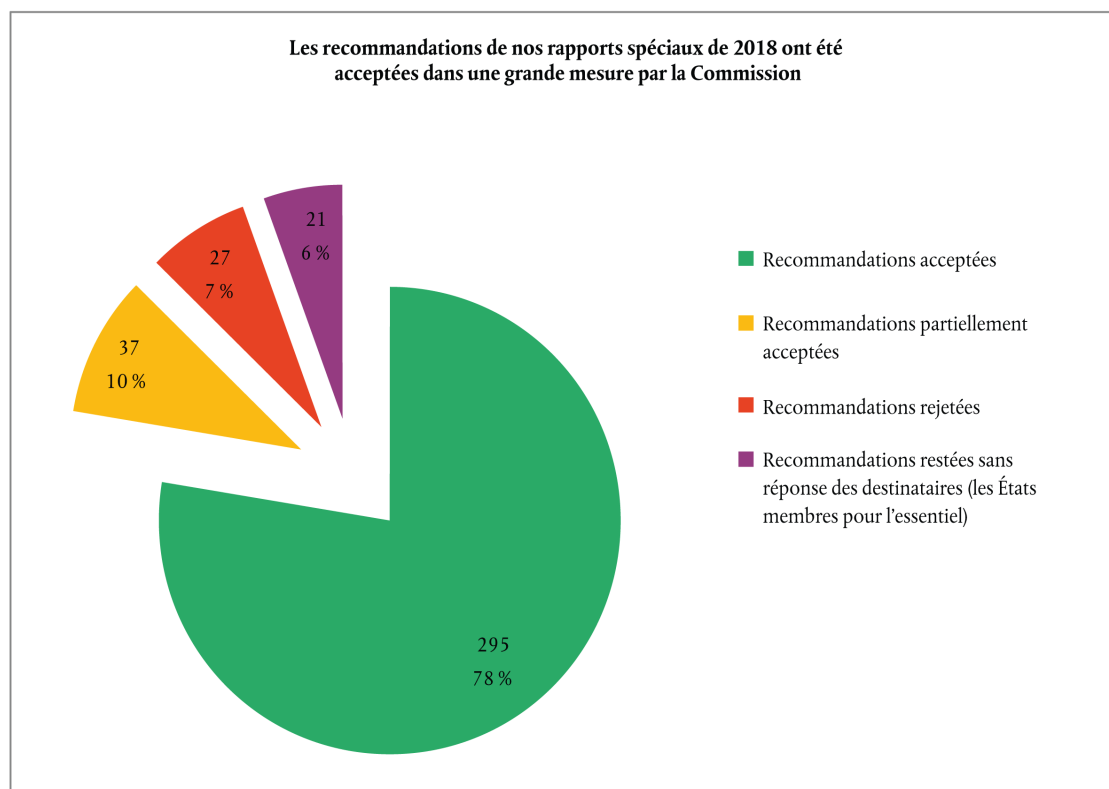
⁽²⁹⁾ À savoir les sous-rubriques 1a («Compétitivité pour la croissance et l'emploi») et 1b («Cohésion économique, sociale et territoriale») ainsi que les rubriques 2 («Croissance durable: ressources naturelles»), 3 («Sécurité et citoyenneté»), 4 («L'Europe dans le monde») et 5 («Administration»).

Encadré 3.13
Les recommandations portent sur un large éventail de sujets



Source: Cour des comptes européenne.

Encadré 3.14
Nos entités auditées ont accepté la grande majorité de nos recommandations



Source: Cour des comptes européenne.

Sous-rubriques 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» et 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale»

3.37. En 2018, nous avons publié douze rapports spéciaux concernant ces sous-rubriques du CFP ⁽³⁰⁾. Nous souhaitons attirer l'attention sur quelques-unes des principales conclusions et recommandations de six de ces rapports.

a) Rapport spécial n° 8/2018 – Durabilité du soutien de l'UE en faveur des investissements productifs dans les entreprises

3.38. Nous avons constaté que les projets audités avaient généralement produit les réalisations escomptées et que, dans la plupart des cas, les réalisations existaient encore et étaient toujours utilisées. Toutefois, dans un cas sur cinq, les résultats obtenus n'ont pas duré. Nous avons conclu que cela était principalement dû au fait que la Commission et les autorités nationales/régionales ne mettaient pas suffisamment l'accent sur la durabilité des résultats dans la gestion, au niveau des programmes comme à celui des projets.

3.39. Nous avons recommandé:

- à la Commission, de porter une attention particulière, lors du processus d'approbation des *programmes opérationnels*, à la manière dont les États membres traitent la question de la durabilité des résultats des projets;
- aux États membres, d'améliorer leurs procédures et critères de sélection des projets.

⁽³⁰⁾ Remarque: nos considérations concernant nos rapports spéciaux relatifs à l'action de l'UE en matière d'environnement et de climat figurent dans la section relative à la rubrique 2 ci-après.

b) Rapport spécial n° 9/2018 – Les partenariats public-privé (PPP) dans l'UE

3.40. Nous avons constaté que, même si les PPP avaient le potentiel pour accélérer la mise en œuvre de politiques et pour assurer un bon niveau de maintenance pendant toute leur durée de vie, les PPP soutenus par l'UE audités n'étaient pas toujours gérés de manière efficace et n'ont pas permis une optimisation adéquate des ressources. Souvent, les PPP audités n'ont pas permis d'obtenir les avantages potentiels car, comme les projets soumis à une procédure de marché traditionnelle, ils ont pâti de retards, d'augmentations de coûts et d'une sous-utilisation des réalisations des projets. En outre, il n'existait pas suffisamment d'analyses appropriées des avantages des PPP en matière d'optimisation des ressources ni de stratégies adaptées concernant le recours à ces partenariats, et les cadres institutionnels et juridiques étaient insuffisants.

3.41. Nous avons recommandé à la Commission et aux États membres de ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés n'auront pas été résolus.

c) Rapport spécial n° 12/2018 – Le haut débit dans les États membres de l'UE

3.42. Nous avons constaté que, bien que la couverture en haut débit ait globalement progressé dans l'ensemble de l'UE, les objectifs fixés pour 2020 ne seront pas tous atteints. Certes, tous les États membres avaient élaboré une stratégie concernant le haut débit, mais les objectifs de celles que nous avons examinées étaient parfois peu conformes à la stratégie Europe 2020. En outre, les États membres visités n'avaient pas tous mis en place un environnement juridique et réglementaire approprié en ce qui concerne la concurrence entre les fournisseurs. Enfin, les financements nécessaires pour déployer les infrastructures à haut débit dans les zones rurales et suburbaines n'ont pas toujours été dûment pris en compte.

3.43. Nous avons recommandé:

- aux États membres, d'élaborer de nouveaux plans pour l'après-2020;
- à la Commission, de clarifier l'application des lignes directrices concernant les *aides d'État* et de soutenir les États membres dans leurs efforts pour renforcer la concurrence sur le marché du haut débit;
- à la Banque européenne d'investissement, de concentrer son aide sur des projets de petite et de moyenne taille mis en œuvre dans des zones où le soutien du secteur public s'avère le plus nécessaire.

d) Rapport spécial n° 17/2018 – Absorption

3.44. Nous avons constaté que, tant pour la période de programmation 2007-2013 que pour celle allant de 2014 à 2020, l'adoption tardive du cadre législatif s'est traduite par un retard au niveau de l'adoption des programmes opérationnels, ce qui a eu des répercussions sur le moment où les fonds alloués ont commencé à être dépensés. S'il est vrai que certaines mesures prises ont permis d'accroître notablement le niveau d'absorption au cours de la période 2007-2013, il n'a guère été tenu compte des résultats.

3.45. Nous avons recommandé à la Commission:

- de proposer aux autorités législatives un calendrier pour garantir que la mise en œuvre peut être lancée dès le début de la période de programmation;
- de veiller à ce que l'accent soit mis sur l'obtention de bons résultats.

e) Rapport spécial n° 30/2018 – Droits des passagers

3.46. Nous avons constaté que les règlements couvraient les principaux modes de transport public, rendant unique au monde le cadre de l'UE en matière de droits des passagers. De nombreux passagers n'étaient toutefois pas suffisamment informés de leurs droits et il était fréquent qu'ils ne parviennent pas à les faire valoir en raison de problèmes d'application de la loi. Par ailleurs, si les droits fondamentaux visent à protéger tous les voyageurs empruntant l'un ou l'autre des quatre modes de transport public, l'étendue de la protection varie selon le mode de transport utilisé.

3.47. Nous avons recommandé à la Commission:

- d'améliorer la cohérence, la clarté et l'efficacité du cadre de l'UE en matière de droits des passagers;
- de prendre des mesures pour promouvoir et coordonner le lancement de campagnes de sensibilisation par les organismes nationaux chargés de faire appliquer les droits;
- de tenir compte, dans ses propositions visant à modifier les règlements existants, de la nécessité de fournir auxdits organismes nationaux des outils supplémentaires pour faire respecter les droits des passagers.

f) Rapport spécial n° 28/2018 – Horizon 2020

3.48. Dans ce rapport spécial, notre conclusion générale a été que la plupart des mesures de simplification adoptées par la Commission ont efficacement contribué à la réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires dans Horizon 2020, même si les actions n'ont pas toutes produit les résultats escomptés et si des améliorations restent possibles. Les bénéficiaires ont besoin d'outils et d'orientations plus faciles à utiliser, et la Commission devra procéder à des essais plus poussés pour s'assurer de l'adéquation et de l'utilisabilité des nouveaux dispositifs de financement. Il importe également de garantir la stabilité des règles: des modifications fréquentes des orientations sont source de confusion et d'incertitude même si les bénéficiaires sont capables de s'adapter à des règles plus complexes.

3.49. Nous avons recommandé à la Commission:

- de mieux communiquer avec les demandeurs et les bénéficiaires;
- d'intensifier les essais relatifs aux montants forfaitaires;
- d'étudier les possibilités de recourir davantage à l'évaluation en deux étapes des propositions;
- de réexaminer les conditions de rémunération des experts chargés des évaluations;
- de faire en sorte que le label d'excellence soit davantage reconnu;
- de garantir la stabilité des règles ainsi que des orientations à l'intention des participants;
- d'améliorer la qualité des audits sous-traités;
- de simplifier encore les outils et les orientations destinés aux PME.

Rubrique 2 «Ressources naturelles»

3.50. Nous avons publié huit rapports spéciaux portant sur la croissance durable et les ressources naturelles ainsi que sur l'action en matière d'environnement et de climat. Nous avons également fait paraître un document d'information sur l'avenir de la *politique agricole commune* (PAC), puis notre avis n° 7/2018 sur les propositions concernant les règlements relatifs à la PAC pour la période postérieure à 2020.

3.51. Nos rapports spéciaux relatifs à différents aspects de la politique agricole contenaient des recommandations destinées à améliorer la performance des instruments, des financements et des régimes de la PAC:

- dans notre rapport spécial n° 5/2018, nous avons mis en évidence les synergies possibles entre la politique en matière d'énergies renouvelables et le Fonds destiné à soutenir le développement rural durable, tout en observant qu'elles restent pour l'essentiel inexploitées. Nos recommandations concernaient la durabilité de la future politique en matière d'énergies renouvelables;
- dans notre rapport spécial n° 10/2018, nous avons conclu que le *régime de paiement de base* en faveur des agriculteurs fonctionne, mais qu'il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide. Nous avons recommandé de veiller à ce que les mesures d'aide au revenu proposées soient liées à des objectifs opérationnels appropriés et à des données de référence permettant d'évaluer leur performance;

- le rapport spécial n° 11/2018 portait sur les nouvelles options de financement des projets de développement rural, options qui sont plus simples, mais ne se sont pas avérées axées sur les résultats. Dans ce rapport, nous avons recommandé à la Commission d'analyser la possibilité d'abandonner le remboursement des coûts supportés au profit d'un schéma où le remboursement serait lié aux résultats.

3.52. Les autres rapports spéciaux relatifs à des domaines d'intervention tels que ceux de l'énergie, du climat, de l'environnement, de la qualité de l'air et du bien-être animal contenaient également des recommandations visant à accroître la performance du budget de l'UE par l'amélioration des synergies entre les secteurs et par le renforcement de l'obligation de rendre compte, par exemple:

- intégrer la politique sur la qualité de l'air dans les autres politiques de l'UE (rapport spécial n° 23/2018);
- renforcer les liens entre le système de conditionnalité et le bien-être animal (rapport spécial n° 31/2018);
- accroître la cohérence entre les politiques en matière d'agriculture, de climat, d'environnement et de recherche pour améliorer la protection des sols (rapport spécial n° 33/2018);
- améliorer des éléments cruciaux de la gouvernance et de l'obligation de rendre compte dans le programme de l'UE consacré aux projets de démonstration commerciale axés sur le captage et le stockage du carbone sans danger pour l'environnement ainsi que sur des technologies innovantes liées aux énergies renouvelables (rapport spécial n° 24/2018);
- améliorer la sélection des projets en se fondant sur des critères objectifs et pertinents, pour les projets visant à la prévention des inondations (rapport spécial n° 25/2018) de même que pour les projets relatifs au captage du carbone ou aux énergies renouvelables innovantes (rapport spécial n° 24/2018).

Rubriques 3 «Sécurité et citoyenneté» et 4 «L'Europe dans le monde»

3.53. Nous avons publié huit rapports spéciaux relatifs à ces rubriques du CFP. Nous souhaitons attirer l'attention sur quelques-unes des principales conclusions et recommandations de quatre de ces rapports.

a) Rapport spécial n° 7/2018 – Turquie

3.54. Nous avons constaté que l'assistance était globalement bien conçue et que les projets avaient produit les réalisations attendues. Néanmoins, en raison principalement d'un manque de volonté politique et du fait que la Commission n'a guère fait usage de la conditionnalité, l'aide de l'UE n'a pas permis de répondre de manière satisfaisante à certains besoins fondamentaux du pays en matière d'état de droit et de gouvernance. En outre, la viabilité des résultats était souvent compromise. Nous avons donc estimé que l'efficacité du financement n'était que limitée.

3.55. Nous avons recommandé à la Commission et, le cas échéant, au Service européen pour l'action extérieure:

- d'affecter les fonds de l'instrument d'aide de préadhésion en ciblant davantage les domaines où les réformes accusent un retard;
- d'améliorer les évaluations sectorielles;
- d'utiliser davantage la conditionnalité;
- d'améliorer le suivi de la performance des projets;
- de réduire l'arriéré par une application sélective de la gestion indirecte.

b) Rapport spécial n° 20/2018 – L'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)

3.56. Nous avons constaté que l'aide apportée par l'UE (sur le budget du Fonds européen de développement) avait eu peu d'effet et qu'elle devait être recentrée. Certes, un cadre stratégique général était en place, mais cette aide avait longtemps été centrée sur la participation aux coûts opérationnels de base. Étant donné le faible appui financier de l'Union africaine, l'AAPS était restée pendant de nombreuses années très dépendante de l'aide de donateurs. Malgré la contribution financière apportée par l'UE aux composantes de l'AAPS, les capacités de ces dernières étaient de qualité extrêmement variable et plusieurs problèmes subsistaient.

3.57. Nous avons recommandé à la Commission et, le cas échéant, au Service européen pour l'action extérieure:

- d'encourager l'Union africaine à renforcer sa participation à l'AAPS de manière que celle-ci soit financièrement indépendante et de centrer l'aide de l'UE sur des mesures de renforcement des capacités plutôt que sur le financement des coûts opérationnels;
- de faire en sorte que les interventions soient constamment fondées sur les résultats, que les retards dans la conclusion des contrats et le nombre de cas de financement rétroactif diminuent, que le suivi soit amélioré et que l'utilisation des instruments de financement soit cohérente.

c) Rapport spécial n° 27/2018 – La facilité en faveur des réfugiés en Turquie

3.58. Nous avons constaté que, dans un contexte difficile, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie avait permis de mobiliser en peu de temps 3 milliards d'euros afin de réagir rapidement à la crise des réfugiés. Néanmoins, elle n'avait pas pleinement rempli son objectif consistant à coordonner efficacement les actions mises en œuvre. Les projets audités avaient permis d'apporter une aide utile aux réfugiés. La plupart d'entre eux avaient donné lieu aux réalisations escomptées, mais la moitié n'avaient pas encore produit les effets attendus. En outre, nous avons relevé des possibilités d'améliorations en ce qui concerne l'efficacité des projets d'aide en espèces. C'est pourquoi nous avons estimé, en conclusion, que la facilité aurait pu être plus efficace et que l'utilisation des ressources pourrait être optimisée.

3.59. Nous avons recommandé à la Commission:

- de répondre de manière plus efficace aux besoins des réfugiés en matière d'infrastructures municipales et de soutien socio-économique;
- de rationaliser davantage l'aide et d'améliorer sa complémentarité moyennant une répartition claire des tâches entre les différentes sources de financement;
- de mettre en œuvre une stratégie pour assurer le passage d'une aide humanitaire à une aide au développement;
- d'améliorer l'efficacité des projets d'aide en espèces;
- de chercher, en collaboration avec les autorités turques, à améliorer l'environnement opérationnel des ONG internationales;
- de renforcer le suivi de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et d'améliorer les informations en la matière.

d) Rapport spécial n° 32/2018 – Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique

3.60. Nous avons constaté que le fonds fiduciaire pour l'Afrique est un instrument souple. Toutefois, compte tenu des difficultés sans précédent auxquelles il a été confronté, il aurait dû être conçu de façon plus ciblée. Par comparaison avec les instruments traditionnels, il a permis de lancer plus rapidement des projets, mais les difficultés qu'il a rencontrées étaient similaires et ont retardé la mise en œuvre. Certes, les projets audités étaient à un stade précoce, mais ils avaient commencé à produire des réalisations.

3.61. Nous avons recommandé à la Commission:

- d'améliorer la qualité des objectifs du fonds fiduciaire pour l'Afrique;
- de revoir la procédure de sélection des projets;
- de prendre des mesures pour accélérer la mise en œuvre;
- d'améliorer le suivi du fonds fiduciaire pour l'Afrique.

Rubrique 5 «Administration»

3.62. En 2018, nous avons publié trois rapports spéciaux dans le domaine de l'administration. Nous souhaitons attirer l'attention sur quelques-unes des principales conclusions et recommandations d'un de ces rapports.

a) Rapport spécial n° 34/2018 – Gestion des espaces de bureaux des institutions de l'UE

3.63. Nous avons constaté que les institutions géraient leurs dépenses en matière d'espaces de bureaux de manière efficiente, mais que les stratégies immobilières n'étaient pas toujours formalisées. Les institutions coopéraient et appliquaient des principes décisionnels similaires. Les rapports transmis à l'*autorité budgétaire* ne permettaient toutefois ni de procéder à des comparaisons, ni d'effectuer une analyse de l'efficience. Les mécanismes de financement des grands projets de construction que nous avons examinés étaient souvent complexes, ce qui a nui à la transparence. La majorité de ces projets ont subi des retards qui ont entraîné, dans certains cas, des coûts supplémentaires.

3.64. Nous avons recommandé aux institutions:

- d'actualiser et de formaliser leurs stratégies immobilières et de mettre à jour régulièrement les documents relatifs à la planification;
- de renforcer la transparence budgétaire en ce qui concerne l'utilisation des mécanismes de financement des projets de construction;
- de mettre en place des procédures de gestion appropriées pour les grands projets de construction et de rénovation;
- d'améliorer la cohérence des données et le suivi de leur parc immobilier.

Rapports sur le bon fonctionnement du marché unique et la pérennité de l'union monétaire

3.65. Enfin, nous avons publié quatre rapports spéciaux dans le domaine du bon fonctionnement du marché unique et de la pérennité de l'union monétaire. Nous souhaitons attirer l'attention sur quelques-unes des principales conclusions et recommandations de trois de ces rapports.

a) Rapport spécial n° 2/2018 – L'efficience de la gestion des crises bancaires par la BCE

3.66. L'audit visait à évaluer l'efficience de la Banque centrale européenne (BCE) dans une activité de surveillance spécifique: la gestion des crises. La BCE avait établi un cadre solide à cet égard, mais devait remédier à plusieurs défauts de conception et s'attaquer à certains éléments indiquant une mise en œuvre peu efficiente. Des procédures d'évaluation des plans de redressement étaient en place et les évaluateurs avaient accès à des outils et orientations utiles. Cependant, les résultats des évaluations de ces plans n'étaient pas systématiquement utilisés pour déceler une crise et y réagir. La BCE ne possédait pas de système permettant d'exploiter des conditions de déclenchement propres à chaque banque, susceptible de signaler toute détérioration prévisible de la situation financière d'une banque. En outre, les systèmes et les orientations relatifs à des évaluations rapides d'intervention précoce n'étaient pas suffisamment développés, tandis que les informations de gestion sur la qualité des actifs des banques vulnérables et sur la capacité correspondante étaient perfectibles.

3.67. Nous avons recommandé à la BCE:

- de poursuivre le développement de ses orientations sur les évaluations précoces, y compris en ce qui concerne la réaction rapide face aux crises;
- de définir un ensemble clairs d'indicateurs permettant de déceler les crises et d'y réagir;
- d'améliorer le suivi et l'utilisation des informations contenues dans les plans de redressement.

b) Rapport spécial n° 3/2018 – Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)

3.68. Nous avons examiné la mise en œuvre, par la Commission européenne, de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, dont le but est de prévenir ainsi que de détecter et traiter les déséquilibres macroéconomiques qui pourraient avoir des effets négatifs sur la stabilité économique. Nous avons constaté que la PDM était globalement bien conçue, mais que la Commission ne l'appliquait pas d'une manière susceptible de garantir une prévention et une correction efficaces des déséquilibres. De manière plus générale, les recommandations par pays (RPP) formulées par la Commission présentaient plusieurs faiblesses: la classification des États membres confrontés à des déséquilibres manquait de transparence; malgré son bon niveau, le bilan approfondi établi par la Commission avait perdu en visibilité, et le grand public n'était guère au fait de la procédure et de ses implications. En outre, la procédure ne facilitait guère la détection précoce des déséquilibres, car elle faisait appel à des indicateurs s'appuyant sur des données anciennes et des moyennes mobiles. Par conséquent, elle ne tenait pas compte des évolutions récentes.

3.69. Nous avons recommandé à la Commission d'améliorer fortement certains aspects de sa gestion et de donner plus d'importance à la PDM.

c) Rapport spécial n° 18/2018 – L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?

3.70. Nous avons constaté que, dans plusieurs États membres lourdement endettés, le pacte de stabilité et de croissance (PSC) n'avait pas permis de progresser suffisamment vers les objectifs à moyen terme (OMT) dans un délai raisonnable. La Commission européenne avait très largement usé de son pouvoir d'appréciation lors de la définition des règles d'exécution comme dans le cadre de décisions individuelles visant à réduire les ajustements requis.

3.71. Nous avons recommandé à la Commission:

- de revoir les taux d'ajustement requis figurant dans la «matrice d'ajustement» afin d'augmenter les ajustements demandés aux États membres dont l'endettement dépasse 60 % du PIB et de lutter contre l'effet cumulatif des écarts autorisés lorsque plusieurs clauses de flexibilité sont activées;
- de revoir l'application des clauses de flexibilité, en limitant la flexibilité aux coûts budgétaires réels des réformes, ainsi qu'en veillant à ce qu'il soit mis fin à l'utilisation de la clause d'investissement dans sa forme actuelle et à ce que cette clause soit réformée de manière à garantir que toutes les dépenses supplémentaires résultant d'un écart par rapport à la trajectoire initiale vers les OMT (au cours des années suivant l'activation de la clause) soient liées à des investissements et se traduisent par une augmentation du rapport investissement public/PIB;
- d'harmoniser les exigences du volet préventif et du volet correctif;
- d'inclure des exigences plus claires dans les recommandations par pays, en expliquant mieux les ajustements requis et les risques encourus si ces ajustements ne sont pas opérés en temps utile.

Troisième partie – Suivi des recommandations

3.72. Chaque année, nous examinons les mesures que les entités auditées ont prises en réponse à nos recommandations. Ce suivi de nos recommandations est un élément important du cycle d'audit. Il assure un retour d'information sur l'impact de nos travaux et incite les entités auditées à mettre en œuvre nos recommandations.

Nous avons analysé la mise en œuvre de toutes les recommandations adressées à la Commission en 2015

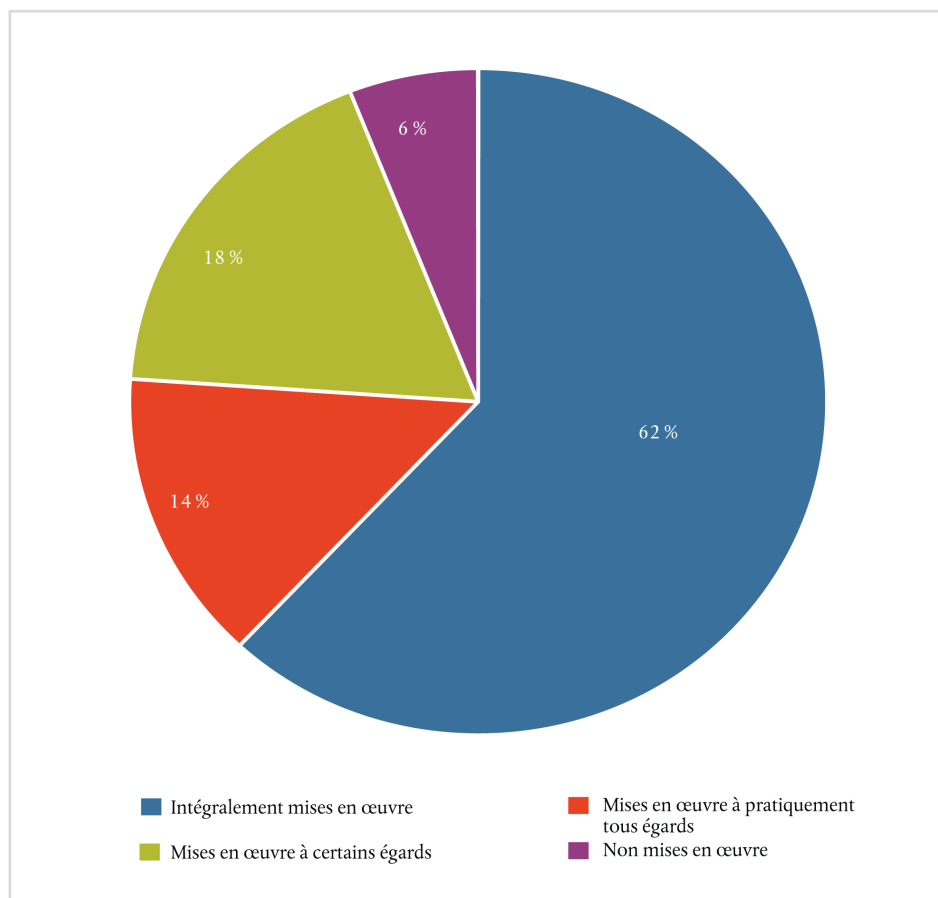
3.73. Les années précédentes, nous avons limité notre analyse à une sélection de recommandations formulées trois ans plus tôt. Cette année, notre analyse a porté sur l'ensemble des 185 recommandations adressées à la Commission dans les 25 rapports spéciaux adoptés en 2015. Nous n'avons pas examiné la mise en œuvre d'une recommandation devenue obsolète. Nous n'avons pas non plus assuré de suivi des 48 recommandations adressées aux États membres.

3.74. Notre suivi a été réalisé sur la base d'examens documentaires et d'entretiens avec les agents de la Commission. Pour que notre revue soit juste et équilibrée, nous avons transmis nos observations à la Commission et avons tenu compte de ses réponses dans notre analyse finale.

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

3.75. Sur les 184 recommandations concernées par le suivi, 114 (62 %) ont été intégralement mises en œuvre par la Commission, 26 (14 %) l'ont été à pratiquement tous égards, 33 (18 %) l'ont été à certains égards et les 11 dernières (6 %) ne l'ont pas été du tout (voir **encadré 3.15**). L'**annexe 3.3** indique le degré de mise en œuvre de chaque recommandation.

Encadré 3.15
Mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits de la performance de 2015



Source: Cour des comptes européenne.

3.76. Dans certains domaines, la Commission a réagi de façon particulièrement positive à nos recommandations. Pour trois rapports spéciaux, qui traitaient, respectivement, des énergies renouvelables en Afrique de l'Est (rapport spécial n° 15/2015), de l'assistance financière aux pays en difficulté (rapport spécial n° 18/2015) et de l'assistance technique à la Grèce (rapport spécial n° 19/2015), toutes les recommandations ont été intégralement mises en œuvre.

3.77. La Commission a rejeté 15 recommandations et en a accepté partiellement 17. Sur les 17 recommandations partiellement acceptées, toutefois, dix ont ensuite été intégralement mises en œuvre; en outre, deux des recommandations rejetées ont été pleinement mises en œuvre et deux autres l'ont été à certains égards.

3.78. En conclusion, nous constatons que nos audits de la performance ont conduit à plusieurs améliorations essentielles, même si certaines des faiblesses relevées subsistent. Les faiblesses qui persistent pour les recommandations partiellement mises en œuvre sont décrites à l'**annexe 3.4**.

Conclusions et recommandations

Conclusions

1) *Les indicateurs font apparaître d'importantes différences quant à ce qui a été accompli et dénotent des progrès globalement modérés (points 3.7 à 3.20)*

3.79. Globalement, les données figurant dans les fiches de programme dénotent une progression modérée vers les valeurs cibles en matière de performance, notamment à cause du démarrage lent et tardif des programmes, tant dans le domaine de la cohésion que dans celui du développement rural.

2) *Les indicateurs n'ont pas toujours donné une image fiable des progrès effectivement réalisés (points 3.21 à 3.35)*

3.80. Il convient de ne se fier aveuglément ni au calcul du pourcentage de progression vers la valeur cible par rapport à la valeur de référence, ni à la progression vers la valeur cible indiquée dans la PPO établie par la Commission et ce, pour plusieurs raisons.

a) *De nombreux indicateurs n'ont pas été bien choisis (points 3.22 à 3.27)*

- Les indicateurs avaient trait aux intrants et aux réalisations plutôt qu'aux résultats et aux impacts;
- certains indicateurs ne mesuraient pas ce qui avait été accompli avec le budget de l'UE;
- il n'existait pas d'indicateurs pour plusieurs aspects de certains objectifs des programmes.

b) *Il s'est avéré impossible de calculer les progrès pour un grand nombre d'indicateurs (points 3.28 à 3.30)*

- Pour près de la moitié des indicateurs, il s'est avéré impossible de calculer la progression vers la valeur cible par rapport à la valeur de référence. Cela peut s'expliquer par divers facteurs, mais, en l'occurrence, la principale raison en était l'absence de valeur de référence, de données sur les progrès réalisés et/ou de valeur cible.

c) *Pour certains programmes, les données disponibles étaient de qualité insuffisante (points 3.31 à 3.33)*

- Certains programmes comportaient un grand nombre d'indicateurs pour lesquels les données sur les progrès réalisés s'arrêtaient en 2015 ou faisaient totalement défaut;
- plusieurs autres problèmes liés à la qualité des données ont encore compliqué l'analyse des progrès effectués.

d) *Certains programmes comprennent des valeurs cibles insuffisamment ambitieuses (points 3.34 et 3.35)*

- De nombreux programmes comportaient des valeurs cibles qui, selon nous, ne reflétaient guère d'ambition. Pour sept d'entre eux, au moins 15 % de l'ensemble des valeurs cibles étaient concernées.

3.81. L'**encadré 3.16** expose de manière synthétique nos conclusions sur la part que représentent les programmes particulièrement concernés par les faiblesses décrites aux points a) à d) ci-dessus, à savoir:

- a) les programmes pour lesquels la proportion d'indicateurs d'intrants et d'indicateurs de réalisation dépassait 66 %;
- b) les programmes assortis de plus de 33 % d'indicateurs pour lesquels il s'est avéré impossible de mesurer les progrès;
- c) les programmes comportant plus de 25 % d'indicateurs pour lesquels les données sur les progrès réalisés s'arrêtaient en 2015 ou faisaient totalement défaut;
- d) les programmes pour lesquels 15 % des indicateurs ou plus étaient assortis de valeurs cibles peu ambitieuses.

Il montre qu'aucun programme de notre échantillon n'était totalement exempt de ces faiblesses.

Encadré 3.16
Synthèse des conclusions

Programmes examinés et part de ces programmes (%) dans la programmation financière 2014-2020 de l'échantillon	Progression moyenne vers la valeur cible: calcul de la Cour (progression par rapport à la valeur de référence)		
	Progression moyenne inférieure ou égale à 20 %	Progression moyenne comprise entre 20 % et 50 %	Progression moyenne supérieure ou égale à 50 %
Cadre de performance ne présentant aucune des quatre faiblesses recensées			
Cadre de performance présentant une des quatre faiblesses recensées	FEDER, ainsi que programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux	Feader, IEV, IAP II	Erasmus+, FEAD, FAMI, FSI, ICD, Aide humanitaire, FEM
	21 % de la programmation financière de l'échantillon	13 % de la programmation financière de l'échantillon	6 % de la programmation financière de l'échantillon
Cadre de performance présentant au moins deux des quatre faiblesses recensées		Horizon 2020, MIE, Fonds de cohésion, programme Europe créative	EFSI, FSE, FEAMP, LIFE
		17 % de la programmation financière de l'échantillon	11 % de la programmation financière de l'échantillon

Remarque: il n'a pas été possible de calculer la progression vers la valeur cible pour le FEAGA et pour le FSUE (32 % de la programmation financière de l'échantillon).

Source: Cour des comptes européenne.

3.82. Aux points 3.36 à 3.71, nous présentons les principales conclusions et recommandations d'une sélection de rapports spéciaux que nous avons publiés en 2018.

3.83. Cette année, le suivi des recommandations antérieures (voir points 3.72 à 3.78) a confirmé que, comme les années précédentes, 76 % des recommandations que nous avons examinées avaient été mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards. Dans 18 % des cas, les recommandations avaient été mises en œuvre à certains égards seulement, et des faiblesses significatives persistaient. Seules 6 % des recommandations n'avaient pas été mises en œuvre.

Recommandations

3.84. L'**annexe 3.5** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des trois recommandations formulées au chapitre 3 de notre rapport annuel 2015. Ces trois recommandations avaient toutes été mises en œuvre à certains égards.

3.85. Sur la base de nos conclusions pour 2018, nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandation n° 3.1 – La Commission devrait favoriser l'inclusion, dans les fiches de programme, d'indicateurs qui:

- moyennant un meilleur équilibre entre indicateurs d'intrants, de réalisation, de résultat et d'impact, fournissent des informations plus pertinentes sur ce qui a été accompli grâce aux programmes de dépenses de l'UE;
- présentent un rapport évident avec les actions financées au titre de ces programmes;
- rendent compte de ce qui a été accompli grâce aux programmes de dépenses de l'UE, et non de la performance de la Commission ou des autres organismes chargés de les mettre en œuvre;
- couvrent les objectifs des programmes.

Quand? D'ici à la publication, en 2022, des fiches de programme destinées au budget 2023.

Recommandation n° 3.2 – Afin de pouvoir calculer la progression vers la valeur cible par rapport à la valeur de référence, la Commission devrait proposer, pour tous les programmes, des cadres de performance dans lesquels les indicateurs de performance présenteraient les caractéristiques ci-après et, si elle juge qu'il n'est pas utile de le faire pour un indicateur donné, expliquer son choix dans les fiches de programme:

- a) valeurs de référence chiffrées indiquant l'année de référence;
- b) valeurs intermédiaires chiffrées;
- c) valeurs cibles chiffrées avec la date (année) à laquelle elles doivent être atteintes;
- d) données de la qualité requise pour qu'il soit possible de calculer facilement la progression vers la valeur cible par rapport à la valeur de référence.

Quand? D'ici à la publication, en 2022, des fiches de programme destinées au budget 2023.

Recommandation n° 3.3 – La Commission devrait chercher à obtenir des informations à jour sur la performance pour tous les indicateurs de performance, par exemple en mettant en place de nouveaux outils de communication d'informations sur des plateformes internet.

Quand? Pour le lancement des projets, en 2021.

Recommandation n° 3.4 – La Commission devrait documenter les valeurs cibles envisagées, afin que l'autorité budgétaire puisse apprécier leur niveau d'ambition. Cela suppose de proposer des valeurs cibles pour tous les indicateurs des programmes de dépenses.

Quand? D'ici à la publication, en 2022, des fiches de programme destinées au budget 2023.

Recommandation n° 3.5 – La Commission devrait améliorer davantage la vue d'ensemble de la performance des programmes, en particulier:

- a) en employant une seule méthode pour le calcul de la progression vers la valeur cible par rapport à la valeur de référence. Si elle juge que cela n'est pas faisable pour un indicateur donné, elle devrait expliquer son approche dans la PPO;
- b) en exposant les raisons qui ont présidé au choix des indicateurs de performance pour chaque programme.

Quand? Pour l'édition 2021 de la PPO.

ANNEXE 3.1

LISTE DES PROGRAMMES INCLUS DANS NOTRE ÉCHANTILLON

Rubrique/Sous-rubrique du CFP	Sigle ou acronyme	Nom du programme
1a	MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
1a	EFSI	Fonds européen pour les investissements stratégiques
1a	Erasmus+	Programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport
1a	Horizon 2020	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation
1b	FC	Fonds de cohésion
1b	FEDER	Fonds européen de développement régional
1b	FSE	Fonds social européen
1b	—	Fonds européen d'aide aux plus démunis
2	Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
2	FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
2	FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
2	LIFE	Programme pour l'environnement et l'action pour le climat
3	—	Fonds «Asile, migration et intégration»
3	—	Programme Europe créative
3	—	Programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux
3	—	Fonds pour la sécurité intérieure
4	ICD	Instrument de coopération au développement
4	IEV	Instrument européen de voisinage
4	IAP II	Instrument d'aide de préadhésion
4	—	Aide humanitaire
Instruments spéciaux	FEM	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation
Instruments spéciaux	FSUE	Fonds de solidarité de l'Union européenne

Source: Cour des comptes européenne.

ANNEXE 3.2

RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AUX ÉTATS MEMBRES EN 2018

N° du RS	Titre du RS	Numéro et domaine/résumé de la recommandation
5/2018	Énergies renouvelables et développement rural durable: d'importantes synergies sont possibles, mais rarement exploitées	1. Doter la future politique en matière d'énergies renouvelables d'un mécanisme de prévention en faveur des zones rurales (lors de l'élaboration de la future politique en matière d'énergies renouvelables, prendre en considération la situation et les besoins de l'économie et des communautés rurales) 5. Améliorer la sélection des projets en tenant compte de la valeur ajoutée apportée aux zones rurales et de la viabilité du projet Remarque: les recommandations n° 1 et 5 ont été adressées à la Commission, en coopération avec les États membres.
6/2018	Libre circulation des travailleurs: une liberté fondamentale garantie, mais un meilleur ciblage des fonds de l'UE permettrait d'encourager la mobilité	1. a) Mesurer le niveau de connaissance qu'ont les citoyens de l'UE des outils à leur disposition pour s'informer sur la liberté de circulation des travailleurs et signaler les discriminations 3. Améliorer la collecte et l'utilisation des données sur les flux de travailleurs, sur la nature de leur mobilité et sur les déséquilibres du marché du travail 5. b) Améliorer le suivi de l'efficacité du volet EURES de l'EaSI, notamment en matière de placement Remarque: les recommandations n° 1 a), n° 3 et n° 5 b) sont adressées à la fois à la Commission et aux États membres. 6. Remédier aux faiblesses du portail EURES sur la mobilité de l'emploi
8/2018	Soutien de l'UE en faveur des investissements productifs dans les entreprises: l'accent doit davantage être mis sur la durabilité	1. a) Promouvoir la durabilité des résultats 2. Prendre en considération la question de la durabilité dans les procédures de sélection 3. Mettre l'accent sur la durabilité dans le suivi et les rapports 4. Prendre en considération la question de la durabilité dans les évaluations Remarque: la recommandation n° 4 est adressée à la fois à la Commission et aux États membres. 5. b) Appliquer des mesures correctrices claires de manière cohérente
9/2018	Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités	1. Ne pas promouvoir un recours accru et généralisé aux PPP tant que les problèmes relevés n'auront pas été résolus et que les recommandations suivantes n'auront pas été mises en œuvre avec succès Remarque: la recommandation n° 1 est adressée à la fois à la Commission et aux États membres. 2. Atténuer l'impact financier des retards et de la renégociation de la part des coûts des PPP supportée par le partenaire public 3. a) Fonder le choix du PPP sur des analyses comparatives solides de la meilleure option en matière de marchés publics 4. a) Définir des politiques et stratégies claires dans le domaine des PPP 5. b) Améliorer le cadre de l'UE afin d'augmenter l'efficacité des projets en PPP

N° du RS	Titre du RS	Numéro et domaine/résumé de la recommandation
12/2018	Le haut débit dans les États membres de l'UE: malgré certaines avancées, les objectifs de la stratégie Europe 2020 ne seront pas tous atteints	2. Planification stratégique (les États membres devraient établir de nouveaux plans indiquant comment ils entendent atteindre les objectifs de haut niveau en matière de haut débit après 2020) 4. Environnement réglementaire (chaque État membre devrait revoir le mandat de son autorité de régulation nationale en tenant compte du cadre réglementaire révisé de l'UE en matière de télécommunications)
21/2018	La sélection et le suivi des projets relevant du FEDER et du FSE pour la période 2014-2020 continuent à être principalement axés sur les réalisations	1. Sélection axée sur les résultats (les États membres devraient appliquer des critères de sélection imposant aux bénéficiaires de définir au moins un véritable indicateur de résultat et inclure une évaluation de ces indicateurs et des résultats escomptés dans le rapport d'évaluation des propositions de projets...) 2. a) Suivi axé sur les résultats (les États membres devraient inclure dans la convention de subvention des indicateurs de résultat quantifiés, qui contribuent aux indicateurs de résultat définis au niveau du PO)
33/2018	Lutte contre la désertification dans l'UE: le phénomène s'aggravant, de nouvelles mesures s'imposent	1. Recommandation adressée à «la Commission, en coopération avec les États membres»: comprendre les phénomènes de dégradation des terres et de désertification dans l'UE

Source: Cour des comptes européenne.

DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2015, POUR CHAQUE RAPPORT

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
RS n° 1/2015	Le transport fluvial en Europe: aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001	1	Point 52, recommandation n° 1, lettre a)					x	
		2	Point 52, recommandation n° 1, lettre b)			x			
		3	Point 54, recommandation n° 2, lettre a)			x			
		4	Point 54, recommandation n° 2, lettre b)			x			
		5	Point 54, recommandation n° 2, lettre c)					x	
RS n° 2/2015	Financement, par l'UE, des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires dans le bassin du Danube: de nouveaux efforts sont nécessaires pour aider les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'Union en matière d'eaux usées	1	Point 108, recommandation n° 1, lettre a)				x		
		2	Point 108, recommandation n° 1, lettre b)	x					
		3	Point 108, recommandation n° 1, lettre c)	x					
		4	Point 108, recommandation n° 1, lettre d)	x					
		5	Point 108, recommandation n° 1, lettre e)	x					
		6	Point 110, recommandation n° 2, lettre a)			x			
		7	Point 110, recommandation n° 2, lettre b)	x					
		8	Point 115, recommandation n° 3, lettre a)				x		
		9	Point 115, recommandation n° 3, lettre b)				x		
		10	Point 115, recommandation n° 3, lettre c)		x				
		11	Point 115, recommandation n° 3, lettre d)			x			
		12	Point 115, recommandation n° 3, lettre e)	x					
		13	Point 117, recommandation n° 4, lettre a)				x		
		14	Point 117, recommandation n° 4, lettre b)		x				
		15	Point 119, recommandation n° 5, lettre a)	x					
		16	Point 119, recommandation n° 5, lettre b)				x		
RS n° 3/2015	La garantie pour la jeunesse de l'UE: les premières mesures ont été prises, mais des risques pour la mise en œuvre s'annoncent	1	Point 89, recommandation n° 1					x	
		2	Point 90, recommandation n° 2	x					
		3	Point 91, recommandation n° 3	x					

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
RS n° 4/2015	Quelle a été la contribution de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural?	1	Point 90, recommandation n° 1		x				
		2	Point 90, recommandation n° 2				x		
		3	Point 90, recommandation n° 3	x					
		4	Point 93, recommandation n° 4			x			
RS n° 5/2015	Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?	1	Point 98, recommandation n° 1	x					
		2	Point 99, recommandation n° 2	x					
		3	Point 100, recommandation n° 3		x				
		4	Point 101, recommandation n° 4	x					
		5	Point 102, recommandation n° 5					x	
		6	Point 103, recommandation n° 6						x
RS n° 6/2015	L'intégrité et la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)	1	Point 91, recommandation n° 1, lettre a)			x			
		2	Point 91, recommandation n° 1, lettre b)	x					
		3	Point 91, recommandation n° 1, lettre c)	x					
		4	Point 92, recommandation n° 2			x			
		5	Point 93, recommandation n° 3, lettre a)			x			
		6	Point 93, recommandation n° 3, lettre b)		x				
		7	Point 93, recommandation n° 3, lettre c)	x					
		8	Point 93, recommandation n° 3, lettre d)					x	
		9	Point 93, recommandation n° 3, lettre e)					x	
		10	Point 94, recommandation n° 4, lettre a)	x					
		11	Point 94, recommandation n° 4, lettre b)	x					
		12	Point 94, recommandation n° 4, lettre c)					x	
		13	Point 94, recommandation n° 4, lettre d)					x	
		14	Point 94, recommandation n° 4, lettre e)					x	
		15	Point 94, recommandation n° 4, lettre f)					x	
		16	Point 96, recommandation n° 5, lettre a)	x					
		17	Point 96, recommandation n° 5, lettre b)	x					

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
		18	Point 96, recommandation n° 5, lettre c)					x	
		19	Point 97, recommandation n° 6, lettre a)	x					
		20	Point 97, recommandation n° 6, lettre b)					x	
		21	Point 97, recommandation n° 6, lettre c)					x	
RS n° 7/2015	Mission de police de l'UE en Afghanistan: résultats mitigés (SEAE)	1	Point 81, recommandation n° 1	x					
		2	Point 85, recommandation n° 2, lettre a)			x			
		3	Point 85, recommandation n° 2, lettre b)	x					
		4	Point 85, recommandation n° 2, lettre c)	x					
		5	Point 86, recommandation n° 3, lettre a)	x					
		6	Point 86, recommandation n° 3, lettre b)			x			
		7	Point 86, recommandation n° 3, lettre c)	x					
		8	Point 86, recommandation n° 3, lettre d)			x			
		9	Point 86, recommandation n° 3, lettre e)			x			
		10	Point 86, recommandation n° 3, lettre f)			x			
		11	Point 87, recommandation n° 4					x	
		12	Point 88, recommandation n° 5, lettre a)			x			
		13	Point 88, recommandation n° 5, lettre b)		x				
RS n° 8/2015	Le soutien financier apporté par l'UE permet-il de répondre de façon appropriée aux besoins des microentrepreneurs?	1	Point 68, recommandation n° 1		x				
		2	Point 68, recommandation n° 2	x					
		3	Point 69, recommandation n° 3		x				
		4	Point 72, recommandation n° 4				x		
RS n° 9/2015	L'aide de l'UE en faveur de la lutte contre la torture et de l'abolition de la peine de mort	1	Point 54, recommandation n° 1	x					
		2	Point 55, recommandation n° 2	x					
		3	Point 55, recommandation n° 3	x					
		4	Point 55, recommandation n° 4				x		
		5	Point 56, recommandation n° 5	x					
		6	Point 56, recommandation n° 6				x		

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
RS n° 10/2015	Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires	1	Point 99, recommandation n° 1, lettre a)		x				
		2	Point 99, recommandation n° 1, lettre b)					x	
		3	Point 100, recommandation n° 2				x		
		4	Point 101, recommandation n° 3	x					
		5	Point 104, recommandation n° 4	x					
		6	Point 102, recommandation n° 5		x				
		7	Point 105, recommandation n° 6, lettre a)			x			
		8	Point 105, recommandation n° 6, lettre b)					x	
RS n° 11/2015	La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche?	1	Point 90, recommandation n° 1, lettre a)	x					
		2	Point 90, recommandation n° 1, lettre b)			x			
		3	Point 90, recommandation n° 1, lettre c)	x					
		4	Point 90, recommandation n° 1, lettre d)	x					
		5	Point 90, recommandation n° 1, lettre e)	x					
		6	Point 93, recommandation n° 2, lettre a)			x			
		7	Point 93, recommandation n° 2, lettre b)	x					
		8	Point 93, recommandation n° 2, lettre c)	x					
		9	Point 95, recommandation n° 3, lettre a)	x					
		10	Point 95, recommandation n° 3, lettre b)	x					
		11	Point 95, recommandation n° 3, lettre c)	x					
RS n° 12/2015	La priorité que s'était fixée l'UE de promouvoir une économie rurale fondée sur la connaissance a souffert de la mauvaise gestion des mesures de transfert de connaissances et de conseil	1	Point 94, recommandation n° 1, lettre a)					x	
		2	Point 94, recommandation n° 1, lettre b)		x				
		3	Point 94, recommandation n° 1, lettre c)					x	
		4	Point 94, recommandation n° 1, lettre d)		x				
		5	Point 96, recommandation n° 2, lettre a)					x	
		6	Point 96, recommandation n° 2, lettre b)		x				
		7	Point 98, recommandation n° 3, lettre a)		x				
		8	Point 98, recommandation n° 3, lettre b)		x				

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
		9	Point 100, recommandation n° 4, lettre a)					x	
		10	Point 100, recommandation n° 4, lettre b)			x			
		11	Point 102, recommandation n° 5		x				
RS n° 13/2015	Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT	1	Point 58, recommandation n° 1		x				
		2	Point 58, recommandation n° 2	x					
		3	Point 58, recommandation n° 3	x					
		4	Point 58, recommandation n° 4	x					
		5	Point 59, recommandation n° 5		x				
		6	Point 59, recommandation n° 6	x					
RS n° 14/2015	La Facilité d'investissement ACP apporte-t-elle une valeur ajoutée? (BEI)	1	Point 40, recommandation n° 1	x					
		2	Point 41, recommandation n° 2	x					
RS n° 15/2015	L'aide en faveur des énergies renouvelables accordée en Afrique de l'Est au titre de la facilité ACP-UE pour l'énergie	1	Point 42, recommandation n° 1, i)	x					
		2	Point 42, recommandation n° 1, ii)	x					
		3	Point 43, recommandation n° 2, i)	x					
		4	Point 43, recommandation n° 2, ii)	x					
		5	Point 43, recommandation n° 2, iii)	x					
		6	Point 43, recommandation n° 2, iv)	x					
		7	Point 43, recommandation n° 2, v)	x					
		8	Point 44, recommandation n° 3, i)	x					
		9	Point 44, recommandation n° 3, ii)	x					
RS n° 16/2015	Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en développant le marché intérieur de l'énergie	1	Point 115, recommandation n° 1	x					
		2	Point 116, recommandation n° 2, lettre a)					x	
		3	Point 116, recommandation n° 2, lettre b)	x					
		4	Point 117, recommandation n° 3		x				
		5	Point 118, recommandation n° 4	x					
		6	Point 121, recommandation n° 5, lettre a)	x					
		7	Point 121, recommandation n° 5, lettre b)	x					

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
		8	Point 122, recommandation n° 6, lettre a)	x					
		9	Point 122, recommandation n° 6, lettre b)	x					
		10	Point 122, recommandation n° 6, lettre c)	x					
		11	Point 123, recommandation n° 7, lettre a)	x					
		12	Point 123, recommandation n° 7, lettre b)			x			
		13	Point 123, recommandation n° 7, lettre c)		x				
		14	Point 125, recommandation n° 8		x				
		15	Point 126, recommandation n° 9			x			
RS n° 17/2015	Soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes: une réorientation bien réelle des fonds du FSE, mais insuffisamment axée sur les résultats	1	Point 81, recommandation n° 1					x	
		2	Point 84, recommandation n° 2, lettre a)		x				
		3	Point 84, recommandation n° 2, lettre b)			x			
		4	Point 84, recommandation n° 2, lettre c)			x			
		5	Point 84, recommandation n° 2, lettre d)	x					
		6	Point 86, recommandation n° 3		x				
RS n° 18/2015	L'assistance financière aux pays en difficulté	1	Point 182, recommandation n° 1	x					
		2	Point 183, recommandation n° 2	x					
		3	Point 184, recommandation n° 3	x					
		4	Point 189, recommandation n° 4	x					
		5	Point 190, recommandation n° 5	x					
		6	Point 191, recommandation n° 6	x					
		7	Point 192, recommandation n° 7	x					
		8	Point 194, recommandation n° 8	x					
		9	Point 204, recommandation n° 9	x					

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
RS n° 19/2015	Une plus grande attention doit être accordée aux résultats pour une meilleure assistance technique à la Grèce	1	Point 75, recommandation n° 1	x					
		2	Point 76, recommandation n° 2	x					
		3	Point 76, recommandation n° 3	x					
		4	Point 76, recommandation n° 4	x					
		5	Point 76, recommandation n° 5	x					
		6	Point 78, recommandation n° 6	x					
		7	Point 78, recommandation n° 7	x					
RS n° 20/2015	Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'UE aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture	1	Point 74, recommandation n° 1, lettre a)			x			
		2	Point 74, recommandation n° 1, lettre b)					x	
		3	Point 75, recommandation n° 2, lettre a)					x	
		4	Point 75, recommandation n° 2, lettre b)	x					
		5	Point 77, recommandation n° 3, lettre a)			x			
		6	Point 77, recommandation n° 3, lettre b)					x	
		7	Point 80, recommandation n° 4, lettre a)					x	
		8	Point 80, recommandation n° 4, lettre b)	x					
		9	Point 80, recommandation n° 4, lettre c)					x	
		10	Point 80, recommandation n° 4, lettre d)	x					
		11	Point 80, recommandation n° 4, lettre e)	x					
		12	Point 81, recommandation n° 5, lettre a)					x	
		13	Point 81, recommandation n° 5, lettre b)	x					
RS n° 21/2015	Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'UE	1	Point 83, recommandation n° 1		x				
		2	Point 83, recommandation n° 2		x				
		3	Point 83, recommandation n° 3	x					
		4	Point 83, recommandation n° 4	x					
		5	Point 83, recommandation n° 5	x					

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
RS n° 22/2015	La surveillance, par l'UE, des agences de notation de crédit est bien en place, mais elle n'est pas encore totalement efficace (AEMF)	1	Point 110, recommandation n° 1	x					
		2	Point 110, recommandation n° 2	x					
		3	Point 110, recommandation n° 3	x					
		4	Point 110, recommandation n° 4	x					
		5	Point 110, recommandation n° 5	x					
		6	Point 110, recommandation n° 6			x			
		7	Point 110, recommandation n° 7			x			
		8	Point 110, recommandation n° 8	x					
RS n° 23/2015	La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire	1	Point 172, recommandation n° 1, lettre a)	x					
		2	Point 172, recommandation n° 1, lettre b)	x					
		3	Point 172, recommandation n° 1, lettre c)	x					
		4	Point 172, recommandation n° 1, lettre d)					x	
		5	Point 172, recommandation n° 1, lettre e)					x	
		6	Point 172, recommandation n° 1, lettre f)					x	
		7	Point 182, recommandation n° 2, lettre a)	x					
		8	Point 182, recommandation n° 2, lettre b)					x	
		9	Point 182, recommandation n° 2, lettre c)					x	
		10	Point 182, recommandation n° 2, lettre d)					x	
		11	Point 191, recommandation n° 3, lettre a)	x					
		12	Point 191, recommandation n° 3, lettre b)			x			
		13	Point 191, recommandation n° 3, lettre c)	x					
		14	Point 191, recommandation n° 3, lettre d)			x			
		15	Point 191, recommandation n° 3, lettre e)			x			
		16	Point 191, recommandation n° 3, lettre f)					x	
		17	Point 191, recommandation n° 3, lettre g)					x	

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
RS n° 24/2015	Lutte contre la fraude à la TVA intracom-munautaire: des actions supplémentaires s'imposent	1	Point 113, recommandation n° 1	x					
		2	Point 114, recommandation n° 2					x	
		3	Point 114, recommandation n° 3	x					
		4	Point 115, recommandation n° 4, lettre a)	x					
		5	Point 115, recommandation n° 4, lettre b)	x					
		6	Point 115, recommandation n° 4, lettre c)	x					
		7	Point 115, recommandation n° 4, lettre d)	x					
		8	Point 115, recommandation n° 4, lettre e)	x					
		9	Point 116, recommandation n° 5					x	
		10	Point 116, recommandation n° 6				x		
		11	Point 117, recommandation n° 7				x		
		12	Point 118, recommandation n° 8	x					
		13	Point 118, recommandation n° 9					x	
		14	Point 118, recommandation n° 10					x	
		15	Point 119, recommandation n° 11					x	
		16	Point 120, recommandation n° 12	x					
		17	Point 121, recommandation n° 13	x					
		18	Point 122, recommandation n° 14					x	
RS n° 25/2015	Aide de l'UE en faveur des infrastructures rurales: une bien meilleure utilisation des ressources est possible	1	Point 101, recommandation n° 1, lettre a)					x	
		2	Point 101, recommandation n° 1, lettre b)			x			
		3	Point 101, recommandation n° 1, lettre c)					x	
		4	Point 101, recommandation n° 1, lettre d)			x			
		5	Point 106, recommandation n° 2, lettre a)					x	
		6	Point 106, recommandation n° 2, lettre b)		x				
		7	Point 106, recommandation n° 2, lettre c)					x	

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Mise en œuvre à certains égards	Non mise en œuvre	Impossible à vérifier	Obsolète
		8	Point 106, recommandation n° 2, lettre d)					x	
		9	Point 109, recommandation n° 3, lettre a)			x			
		10	Point 109, recommandation n° 3, lettre b)					x	

PROGRÈS ACCOMPLIS ET FAIBLESSES RESTANTES CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS PARTIELLEMENT MISES EN ŒUVRE, POUR CHAQUE RAPPORT

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 1/2015	Le transport fluvial en Europe: aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001	2	Point 52, recommandation n° 1, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	Les critères d'attribution définis pour les appels à propositions relevant du MIE, y compris les appels accordant la priorité aux voies navigables intérieures, font référence à la pertinence, à la maturité, à l'impact et à la qualité des actions envisagées.	Aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne les Fonds ESI. La Commission ne peut pas imposer aux États membres de sélectionner les projets les plus pertinents ou les plus avancés. Elle ne centre pas ses financements sur les projets assortis de plans avancés pour éliminer les goulets d'étranglement avoisinants.
		3	Point 54, recommandation n° 2, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission mène des études concernant le potentiel du transport fluvial. Les plans de travail annuels relatifs aux CRC contiennent des informations sur les avantages potentiels de la navigation intérieure.	Aucun élément n'atteste qu'il existe des efforts efficaces de coordination entre les États membres.
		4	Point 54, recommandation n° 2, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	Les plans de travail annuels relatifs aux CRC sont finalisés en concertation avec les États membres; ils tiennent compte des dernières informations communiquées par ceux-ci ainsi que par les parties prenantes et des résultats des derniers appels à propositions.	Aucun élément n'atteste que la Commission et les États membres soient convenus d'objectifs spécifiques et réalisables ainsi que d'étapes précises pour éliminer les goulets d'étranglement dans les corridors, que la coordination entre les États membres soit efficace et que les plans de travail annuels adoptés concernant les CRC puissent être mis en œuvre.
RS n° 2/2015	Financement, par l'UE, des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires dans le bassin du Danube: de nouveaux efforts sont nécessaires pour aider les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'Union en matière d'eaux usées	6	Point 110, recommandation n° 2, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	Pour les agglomérations dont l'EH dépasse 2 000, les nouveaux modèles de présentation des rapports visés à l'article 17 de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires prévoient la communication d'informations sur les investissements programmés ayant pour objet la mise en conformité.	Aucune information de ce type n'a été collectée pour les agglomérations dont l'EH est inférieur à 2 000.
		10	Point 115, recommandation n° 3, lettre c)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Une étude spécifique a été réalisée. Les recommandations formulées à la suite de cette étude sont actuellement à l'examen, dans le cadre de l'évaluation de la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires.	La DG ENV n'a toujours pas fait part de sa conclusion concernant notre recommandation, à savoir la nécessité de rendre obligatoire la mesure des surcharges.
		11	Point 115, recommandation n° 3, lettre d)	Mise en œuvre à certains égards	Les analyses coûts-avantages sont désormais de meilleure qualité, ce qui permet parfois de limiter le surdimensionnement des stations d'épuration des eaux résiduaires.	Le risque que des stations d'épuration des eaux résiduaires soient surdimensionnées persiste.
		14	Point 117, recommandation n° 4, lettre b)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	En mars 2016, la Commission a adopté la proposition de règlement relatif aux fertilisants.	Le règlement révisé lui-même n'a toujours pas été adopté. L'ajout des boues d'épuration à la liste des fertilisants dépend des résultats d'une étude technique en cours.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 4/2015	Quelle a été la contribution de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural?	1	Point 90, recommandation n° 1	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a officiellement mis en œuvre la recommandation. Elle a clarifié la portée et les conditions d'application de l'assistance technique, au moyen d'une fiche d'orientation à l'intention des États membres. Pour les besoins du suivi de la mise en œuvre, elle a (comme nous l'avons recommandé) introduit, dans les tableaux de suivi, une distinction entre les coûts administratifs et les autres coûts, ce qui permet de surveiller l'utilisation, par les États membres, de l'assistance technique (en dehors des réseaux ruraux nationaux). Une fiche d'orientation sur la portée de l'assistance technique et les coûts qui y sont éligibles a été fournie aux États membres. La Commission a établi la distinction recommandée entre les coûts administratifs et les autres coûts dans les tableaux de suivi de l'assistance technique.	La valeur ajoutée apportée par les actions entreprises pour donner suite à la recommandation est discutée. Certes, la Commission a mis en œuvre la recommandation n° 1 (clarifier et assurer un suivi), mais les mesures qu'elle a prises ne répondent pas à la constatation sous-jacente que nous avons présentée dans notre rapport, à savoir le fait qu'une grande partie des dépenses consacrées par les États membres à l'assistance technique «s'apparente de facto à de l'appui budgétaire». L'utilisation de l'assistance technique pour couvrir des coûts administratifs généraux ne va pas à l'encontre des règlements de l'UE et est donc autorisée par la Commission. Dans le cadre du suivi, une évaluation exacte de ces coûts combinée avec une comparaison entre États membres pourrait permettre de déterminer quelles sont les bonnes/mauvaises pratiques à inclure dans la fiche d'orientation et dans les recommandations à l'intention des États membres.
		4	Point 93, recommandation n° 4	Mise en œuvre à certains égards	La Commission a adressé à tous les États membres la recommandation d'instaurer un système de mesure de la performance approprié qui permette d'évaluer la contribution de l'assistance technique à l'intervention et qui comprenne des objectifs SMART.	Les informations probantes auxquels les auditeurs ont eu accès donnent à penser que la Commission n'a pas fait tout le nécessaire pour instaurer le cadre de performance à son niveau. Moyennant une recommandation formulée dans ses lettres d'observation relatives à l'approbation des programmes de développement rural pour 2014-2020, elle a encouragé les États membres à définir des indicateurs appropriés pour l'assistance technique, sans toutefois rendre cette mesure obligatoire. Aucune information sur l'état de mise en œuvre du cadre de performance au niveau des États membres n'était disponible auprès de la Commission. Très peu de données issues du suivi obligatoire étaient disponibles, et elles n'étaient pas utilisées dans la pratique. Les indicateurs concernant les réseaux ruraux nationaux (RRN) ainsi que les autres coûts (qui couvrent également l'assistance technique au renforcement des capacités) ne sont pas pondérés en fonction de l'importance relative des dépenses liées à ces différents éléments.
RS n° 5/2015	Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?	3	Point 100, recommandation n° 3	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Meilleur alignement du levier sur des groupes cibles spécifiques dans le domaine du développement rural et effet de levier standard de 5 prévu dans le nouveau mécanisme de garantie du FEI destiné au secteur agricole (chaque euro investi par le Fonds de l'UE doit générer un investissement total de 5 euros). Effets de renouvellement accrus, liés à une gestion plus rigoureuse des fonds et à une réduction de la surcapitalisation.	La Commission n'a pas défini de valeurs cibles précises pour les effets de renouvellement. L'impact réel de la gestion plus rigoureuse des fonds sur ces effets de renouvellement reste indéterminé.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 6/2015	L'intégrité et la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE)	1	Point 91, recommandation n° 1, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	En mai 2019, une task force spécialisée dans les instruments dérivés sur matières premières, réunissant des agents de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et de la DG FISMA de la Commission, élaborait des activités supplémentaires. La Commission procédera à une réévaluation des risques potentiels liés aux exemptions de conformité à la directive MiFID II accordées aux traders assujettis ainsi qu'aux petits acteurs du marché, lors de l'examen à mi-parcours de la directive, début 2020.	Les résultats de l'évaluation des risques et les mesures correctives éventuelles ne sont toujours pas connus.
		4	Point 92, recommandation n° 2	Mise en œuvre à certains égards	L'étude, qui servira de base pour l'évaluation du statut juridique du SEQE, a été finalisée et approuvée en décembre 2018. Elle permettra à la Commission de déterminer comment elle doit réagir.	La Commission n'a toujours pas analysé la nature juridique ainsi que les avantages et les inconvénients des quotas; elle ne sait donc pas si des mesures s'imposent, ni quelles mesures il serait possible de prendre.
		5	Point 93, recommandation n° 3, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	La directive MiFID II et le règlement MAR s'appliquent désormais, conférant aux quotas du SEQE le statut d'instruments financiers. Une autre conséquence réside dans l'établissement de rapports et la collecte de données, qui facilitent le contrôle des transactions relevant du SEQE. L'application, par la plupart des États membres, du mécanisme d'autoliquidation de la TVA réduit le risque de fraude concernant cette taxe.	L'analyse, par la Commission, du paquet MiFID II récemment entré en vigueur, et sa réponse (corrective) à ce paquet restent en suspens. En outre, la coordination transfrontalière fait toujours défaut.
		6	Point 93, recommandation n° 3, lettre b)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Cadre de contrôle amélioré en vertu des dispositions de la directive MiFID II et du projet de nouveau règlement relatif au registre. Échange d'informations renforcé et systématique, orientations et coordination dispensées aux États membres par la Commission.	Le paquet MiFID II est désormais en vigueur et doit être évalué du point de vue de ses résultats. Le nouveau règlement relatif au registre a été adopté par la Commission. Après une période d'examen législatif qui a pris fin le 12 mai 2019, il est maintenant en attente de publication au Journal officiel de l'Union européenne. Il s'appliquera à partir de 2021 et ne pourra donc pas être évalué jusque-là.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 7/2015	Mission de police de l'UE en Afghanistan: résultats mitigés (SEAE)	2	Point 85, recommandation n° 2, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	Des éléments montrent qu'il existe un parcours de formation préalable au déploiement à l'intention des agents internationaux (agents contractuels et agents détachés).	Absence d'éléments probants concernant les cours eux-mêmes. Absence d'éléments propres aux pays. Absence d'éléments probants concernant la formation préalable au déploiement dans le cas des agents locaux.
		6	Point 86, recommandation n° 3, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	Des formations spécifiques ont permis aux agents affectés aux missions d'acquérir une meilleure connaissance de la culture locale.	Les éléments probants disponibles n'attestent pas la mise en œuvre de la recommandation pour les formateurs/participants locaux.
		8	Point 86, recommandation n° 3, lettre d)	Mise en œuvre à certains égards	L'entité auditée a fourni quelques éléments probants relatifs à une évaluation des besoins en matière d'activités d'encadrement.	Concernant les dossiers, étapes et registres d'encadrement, aucun élément probant n'a été trouvé.
		9	Point 86, recommandation n° 3, lettre e)	Mise en œuvre à certains égards	Tous les agents qui quittent les missions sont tenus de fournir des informations écrites aux fins du passage de témoin, avec des lignes directrices spécifiques pour les différentes populations et situations concernées.	Nous n'avons pas trouvé de pièces justificatives faisant état de lignes directrices spécifiques concernant le passage de témoin des mentors.
		10	Point 86, recommandation n° 3, lettre f)	Mise en œuvre à certains égards	Le SEAE a mis en place une nouvelle approche afin de lier plus étroitement les plans de mise en œuvre des missions et la planification/le suivi opérationnels.	Les auditeurs n'ont pas trouvé d'instructions/de documents spécifiques concernant les synergies avec les activités d'encadrement ni concernant l'établissement d'un lien clair entre les objectifs des projets et les étapes du plan de mise en œuvre de la mission.
		12	Point 88, recommandation n° 5, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission comme le SEAE ont amélioré leurs lignes directrices concernant les risques liés à la clôture des missions. Des éléments d'un appui central standardisé apporté par les services centraux sont déjà en cours d'élaboration ou ont été partiellement mis en place, comme c'est le cas de l'instrument de soutien aux missions.	Aucune stratégie détaillée commune au SEAE et à la Commission n'a encore été élaborée en ce qui concerne la réduction des effectifs des missions PSDC et la clôture de ces missions. Le problème posé par le fait que les plans de clôture des missions ne doivent être présentés que trois mois avant la fin de la phase opérationnelle de la mission n'a pas été résolu. Les lignes directrices disponibles ne couvrent pas de manière exhaustive les différents risques inhérents au processus de réduction des effectifs et de clôture des missions.
		13	Point 88, recommandation n° 5, lettre b)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Élaboration de l'appui amélioré des services centraux: instrument de soutien aux missions, système intégré de gestion des ressources, système comptable/système d'inventaire standardisés, projet Warehouse II visant à proposer des fonctions améliorées; tous ces éléments permettent de réaliser des économies d'échelle, etc.	Les auditeurs n'ont pas trouvé d'instructions/de documents spécifiques concernant la manière d'éviter l'accumulation des actifs et de prévenir les risques financiers en résultant. Ils n'ont pas non plus trouvé d'exemples d'instructions ou de documents visant à prévenir l'accumulation des actifs, communiqués de manière centralisée et en temps utile par le SEAE et la Commission aux missions PSDC.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 8/2015	Le soutien financier apporté par l'UE permet-il de répondre de façon appropriée aux besoins des microentrepreneurs?	1	Point 68, recommandation n° 1	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a publié des orientations sur l'évaluation ex ante des programmes opérationnels, les conditions ex ante et les objectifs thématiques. Elle a également fourni par ailleurs des orientations détaillées concernant l'évaluation ex ante des instruments financiers.	En l'absence d'indicateur spécifique relatif aux micro-entrepreneurs, aucune information sur les montants de subventions accordés aux microentrepreneurs n'est encore disponible pour la période 2014-2020.
		3	Point 69, recommandation n° 3	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Des mesures appropriées pour repérer les lacunes spécifiques du marché et concevoir des instruments adaptés sont prévues dans le cadre de l'élaboration des instruments financiers de la période 2014-2020. En remplissant son rôle consultatif au sein des comités de suivi, la Commission est à même de formuler des recommandations sur les critères de sélection des opérations et sur toute autre question pertinente pour la mise en œuvre du programme.	En ce qui concerne les programmes de subventions, la Commission ne pourra donner efficacement suite à la recommandation qu'en analysant les critères d'éligibilité examinés par les comités de suivi et en exploitant réellement la possibilité qui lui est accordée d'émettre des recommandations si cela s'avère nécessaire.
RS n° 10/2015	Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires	1	Point 99, recommandation n° 1, lettre a)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a actualisé la classification utilisée dans le système de gestion des irrégularités (IMS), qui comprend désormais 26 sous-catégories d'erreurs relatives aux marchés publics. En outre, les préparatifs de la mise en place de l'outil d'analyse sont dans leur phase finale. Dès que les tests relatifs aux tableaux de bord souhaités seront terminés, l'outil sera mis à la disposition des utilisateurs. Des analyses de la base de données ont déjà été effectuées et les résultats ont été communiqués aux autorités locales.	Actuellement, le système IMS ne comporte des informations détaillées sur la sous-catégorie que dans un quart des cas environ. La situation s'améliorera à mesure que de nouveaux cas seront enregistrés et que d'anciens dossiers seront clôturés. L'outil d'analyse ainsi que les interfaces entre le système IMS et les bases de données des États membres sont à un stade avancé, mais leur développement n'est pas encore achevé.
		6	Point 102, recommandation n° 5	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Concernant certaines procédures en manquement et certaines interruptions de paiement, des problèmes systémiques dans les marchés publics ont été identifiés. La Commission devrait continuer de recourir aux interruptions et aux suspensions de paiement lorsque de graves insuffisances relatives aux marchés publics le justifient.	En cas d'insuffisance systémique grave n'ayant pas été détectée et corrigée par l'État membre préalablement à la présentation des comptes, les erreurs relatives aux marchés publics décelées lors des audits de légalité et de régularité réalisés par la Commission devraient donner lieu à des corrections financières nettes. En 2018, la Commission a commencé à procéder à des audits de conformité.
		7	Point 105, recommandation n° 6, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	Les États membres ont progressé dans la mise en œuvre graduelle des marchés publics électroniques. Ils sont en passe de respecter les délais imposés par la directive.	Les étapes ultérieures en matière de marchés publics électroniques restent à mettre en œuvre conformément aux dispositions de la directive (facturation électronique en avril 2019). La Commission devrait inciter tous les États membres à alimenter et utiliser activement la base de données Arachne.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 11/2015	La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche?	2	Point 90, recommandation n° 1, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	Les services de la Commission promeuvent des dispositions techniques de ce type dans les accords de partenariat de pêche durable au niveau régional.	Toutefois, puisqu'il n'existe pas de stratégie régionale consignée par écrit, des progrès restent à accomplir en ce qui concerne la définition et la consignation par écrit des stratégies régionales.
		6	Point 93, recommandation n° 2, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	La DG MARE a pris des mesures pour simplifier le processus d'octroi de licences, par exemple le recours à la communication directe avec le pays tiers partenaire.	Cependant, les procédures actuelles de suivi du processus d'octroi des licences présentent toujours des faiblesses. Des progrès restent à réaliser en ce qui concerne le suivi, par la Commission, du processus d'octroi des licences et les mesures correctrices à cet égard.
RS n° 12/2015	La priorité que s'était fixée l'UE de promouvoir une économie rurale fondée sur la connaissance a souffert de la mauvaise gestion des mesures de transfert de connaissances et de conseil	2	Point 94, recommandation n° 1, lettre b)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Le document d'orientation relatif à la mesure 1 a été actualisé pour inclure un paragraphe sur l'analyse des besoins en matière de formation.	Le document d'orientation ne fournit pas d'informations suffisamment détaillées sur la manière de réaliser une analyse récurrente des besoins en matière de formation.
		4	Point 94, recommandation n° 1, lettre d)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a actualisé le document d'orientation relatif à la mesure 2 pour y inclure un paragraphe spécifique consacré à la nécessité de la mise en place, par les États membres, de services de conseil.	Au sein des comités de suivi et lors des réunions de réexamen annuel, la Commission n'assure pas le suivi de la conformité des États membres en ce qui concerne la mise en place de services de conseil.
		6	Point 96, recommandation n° 2, lettre b)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Les documents d'orientation relatifs à la mesure 2 et aux marchés publics ont été actualisés pour inclure des informations sur la prestation des services en interne.	Le suivi des procédures des États membres assuré par la Commission en réponse à notre recommandation est insuffisant.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
		7	Point 98, recommandation n° 3, lettre a)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La recommandation, adressée à la Commission, de renforcer les contrôles portant sur le caractère raisonnable des coûts a été mise en œuvre; celle concernant la coopération entre la Commission et les États membres pour s'assurer de l'efficacité des systèmes de contrôle des autorités de gestion, en particulier en ce qui concerne les risques de fraude et le caractère raisonnable des coûts des projets, l'a été à pratiquement tous égards. Les nouvelles listes de vérification de la DG AGRI destinées aux contrôles de conformité, utilisées depuis le début de 2018, ont permis de renforcer les contrôles en ce qui concerne le caractère raisonnable des coûts. En outre, la Commission a publié à l'intention des États membres un document d'orientation sur les règles en matière de contrôle et de sanctions dans le domaine du développement rural (Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development), qui comprend, en annexe 1, la liste de vérification que nous avons recommandé d'utiliser pour évaluer la conception des systèmes de contrôle par rapport aux risques liés aux coûts des actions de développement rural.	La Commission a fourni peu d'éléments probants concernant des formations supplémentaires dispensées aux autorités de gestion et ayant porté sur la question du caractère raisonnable des coûts dans les cas où l'on ne recourt pas aux options de coûts simplifiés (OCS). Les contrôles sur le caractère raisonnable des coûts et le recours aux OCS ont certes plusieurs objectifs communs, mais constituent des questions distinctes. Les OCS ne concernent qu'une petite partie du total des dépenses consacrées au développement rural (voir rapport spécial n° 11/2018); il demeure dès lors nécessaire que les autorités de gestion s'assurent que les coûts sont raisonnables. (La Commission n'a trouvé, sur la plateforme consacrée au réseau européen de développement rural, aucune autre bonne pratique en matière de procédures administratives visant à l'évaluation du caractère raisonnable des coûts).
		8	Point 98, recommandation n° 3, lettre b)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a pris diverses mesures, y compris l'introduction ainsi que l'approbation d'accords de partenariat et l'adoption d'une approche plus stricte pour garantir la complémentarité entre les différents Fonds de l'UE durant la période de programmation 2014-2020 qu'au cours de la période précédente.	Les thèmes qu'examinent les groupes interservices sont généraux et ne couvrent pas les différentes mesures figurant dans les programmes. En outre, un de nos rapports (rapport spécial n° 16/2017) a fait apparaître des insuffisances, du point de vue de la complémentarité intersectorielle et des synergies, dans les accords de partenariat et les programmes de développement rural.
		10	Point 100, recommandation n° 4, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	Le document d'orientation relatif à la mesure 1 (transfert de connaissances et actions d'information) a été actualisé pour inclure un paragraphe sur l'analyse des besoins en matière de formation.	La version actualisée du document d'orientation relatif à la mesure 1 ne fournit pas d'orientations claires concernant la mise en œuvre, par les États membres, des processus de retour d'information. Certes, l'évaluation des programmes de formation figure dans l'exemple de méthodologie standard tiré de notre rapport, mais elle n'est pas citée dans le texte des orientations, si bien que l'on pourrait croire que la méthodologie n'est destinée qu'à l'analyse des besoins.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
		11	Point 102, recommandation n° 5	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a commencé à réaliser des audits de conformité dans le domaine de la connaissance et de l'innovation.	Plusieurs audits prévus n'ont en fait pas été réalisés, peut-être parce qu'ils ont obtenu un faible score à l'issue de l'analyse des risques. Nos auditeurs reconnaissent que la DG AGRI a commencé à effectuer des audits de conformité dans le domaine du transfert de connaissances et de l'innovation après la publication de notre rapport spécial sur cette question; cependant, d'après le programme de travail pluriannuel 2016-2018 de la DG AGRI (p. 49), l'absence d'audits avant le rapport spécial n° 12/2015 de la Cour s'explique par le faible niveau des dépenses au cours de la période de programmation 2007-2013. Nous n'avons aucune assurance que le profil de risque des mesures de transfert de connaissances et de conseil a été autant rehaussé que la Commission l'affirme dans ses réponses.
RS n° 13/2015	Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT	1	Point 58, recommandation n° 1	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a élaboré un programme de travail général, en matière d'application des réglementations forestières, de gouvernance et d'échanges commerciaux (FLEGT) pour 2018-2022, comprenant des activités pour lesquelles un délai (année cible), un responsable (Commission et/ou État membre) et des éléments livrables sont définis. Elle a conclu, avec une organisation externe (le CIFOR), un contrat de nature à permettre l'établissement d'un plan d'action complet ainsi que d'un système de suivi et d'évaluation comportant des indicateurs, des valeurs cibles et des valeurs de référence. Elle élabore actuellement une base de données sur les réalisations de l'initiative FLEGT, qui permet d'assurer le suivi des progrès accomplis par les pays signataires d'accords de partenariat volontaires.	Le programme de travail, qui devait couvrir la période 2016-2020, est en fait établi pour 2018-2022. Ce changement de dates a des répercussions sur le suivi du programme FLEGT et l'établissement de rapports le concernant (voir recommandation n° 5). Le projet de programme de travail n'est pas encore formellement contraignant pour la Commission, car il n'a pas reçu toutes les approbations nécessaires. En outre, aucun budget de mise en œuvre spécifique n'a été affecté à ce programme de travail, d'où des complications en ce qui concerne le suivi de la performance et l'obligation de rendre compte.
		5	Point 59, recommandation n° 5	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Le programme de travail, qui servira de base pour l'établissement des rapports requis, a été élaboré. Une évaluation de l'initiative FLEGT a été réalisée en 2016, remplaçant avantageusement le simple rapport d'avancement. La Commission prévoit d'élaborer le prochain rapport d'avancement en 2019. Ce rapport devrait couvrir les activités inscrites dans le programme de travail, qui comprend les principaux éléments à propos desquels nous recommandons de fournir des informations.	À ce jour, le programme de travail n'a reçu aucune des approbations nécessaires. Le délai fixé pour le rapport d'avancement de 2018 n'a pas été respecté.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 16/2015	Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en développant le marché intérieur de l'énergie	4	Point 117, recommandation n° 3	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a progressé dans l'élaboration et la mise en œuvre du cadre juridique.	La mise en œuvre est toujours en cours. Le problème d'inefficacité du marché n'est encore pas résolu.
		12	Point 123, recommandation n° 7, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission utilise des outils pour modéliser les marchés de l'énergie, et les méthodes d'analyse coûts-avantages sont constamment améliorées.	La Commission a partiellement accepté et mis en œuvre la recommandation. La création en interne de capacités d'analyse et de modélisation pourrait avoir de lourdes implications en matière de ressources, que ce soit pour la Commission ou pour l'ACER.
		13	Point 123, recommandation n° 7, lettre c)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission travaille avec le REGRT-E et le REGRT-G afin que l'évaluation des besoins soit utilisée en vue de la planification, au niveau de l'UE, des infrastructures liées au marché intérieur de l'énergie.	Le nouveau modèle que doivent présenter les REGRT est en attente d'approbation.
		14	Point 125, recommandation n° 8	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a amélioré ses procédures de planification et, en particulier, la hiérarchisation et le financement des projets d'intérêt commun.	Le nouveau modèle que doivent présenter les REGRT est en attente d'approbation.
		15	Point 126, recommandation n° 9	Mise en œuvre à certains égards	La Commission a adopté l'idée sous-jacente à la recommandation.	La Commission n'a pas présenté de propositions législatives.
RS n° 17/2015	Soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes: une réorientation bien réelle des fonds du FSE, mais insuffisamment axée sur les résultats	2	Point 84, recommandation n° 2, lettre a)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	L'obligation de décrire les effets escomptés, pour ce qui est de l'efficacité attendue du point de vue des objectifs de l'UE et du programme opérationnel (PO), est inscrite dans le cadre juridique qui régit les Fonds ESI (voir article 30 du règlement portant dispositions communes).	Faiblesses dans la mise en œuvre de l'obligation de préciser l'effet attendu des modifications sur la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.
		3	Point 84, recommandation n° 2, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	Une liste de vérification documente les conclusions de l'évaluation des modifications des programmes opérationnels (notamment la contribution du PO à la stratégie Europe 2020 ainsi qu'à la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale, les résultats escomptés, les indicateurs et le cadre de performance).	La liste de vérification ne couvre pas l'analyse de la plausibilité des résultats supplémentaires.
		4	Point 84, recommandation n° 2, lettre c)	Mise en œuvre à certains égards	Des informations sur la reprogrammation/la réaffectation des fonds sont fournies dans les rapports annuels de mise en œuvre.	Les rapports annuels de mise en œuvre ne contiennent pas suffisamment d'informations sur l'efficacité passée et attendue résultant des modifications des programmes opérationnels.
		6	Point 86, recommandation n° 3	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Les contrôles de cohérence et de vraisemblance auxquels la Commission soumet les données présentées dans les rapports annuels de mise en œuvre sont couverts par des listes de vérification. Des audits de la fiabilité des données sur la performance sont prévus.	Absence d'éléments probants concernant soit des contrôles systématiques de la fiabilité des données contenues dans les rapports annuels de mise en œuvre, soit des contrôles opérés sur les informations reçues en réponse à des demandes ponctuelles.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 20/2015	Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'UE aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture	1	Point 74, recommandation n° 1, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission a diffusé des orientations techniques relatives aux rapports annuels sur la mise en œuvre. Elle aide également les États membres à établir ces rapports, dans le cadre des réunions des comités de suivi.	La mise en œuvre de la recommandation, adressée à la Commission, d'assurer un suivi au moyen des rapports annuels sur la mise en œuvre élaborés par les États membres se poursuit toujours et ne pourra être vérifiée qu'après l'évaluation intermédiaire de 2019.
		5	Point 77, recommandation n° 3, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission a établi des orientations pour inciter les États membres à définir les indicateurs de résultats supplémentaires.	Le document d'orientation n'étant pas contraignant et ses dispositions n'étant pas obligatoires pour les États membres, la Commission ne peut pas se porter garante de la mesure dans laquelle les États membres ont suivi les orientations et défini les indicateurs spécifiques supplémentaires. Seules les évaluations du rapport annuel 2019 sur la mise en œuvre, plus complet, permettront de déterminer dans quelle mesure l'action de la Commission a permis d'assurer que la contribution des investissements non productifs fasse l'objet d'un suivi ou d'une appréciation lors des évaluations relatives à la période de programmation 2014-2020, comme cela a été recommandé.
RS n° 21/2015	Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'UE	1	Point 83, recommandation n° 1	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Un document de travail des services de la Commission intitulé A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development (Version révisée du cadre de résultats de l'UE pour le développement et la coopération internationale, dans le prolongement des objectifs de développement durable définis dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et dans le nouveau consensus européen pour le développement) a été publié en octobre 2018. Il comprend une annexe spécifique consacrée à la terminologie en matière de résultats.	Un guide pratique de la gestion des interventions de l'UE dans le domaine de la coopération internationale, avec des fiches visant à clarifier les concepts et la terminologie clés en matière de résultats, n'était pas encore disponible au moment du suivi. En outre, l'usage de la terminologie dans les principaux documents méthodologiques n'était toujours pas cohérent. Par exemple, un diagramme présenté par la Commission dans sa boîte à outils à l'intention des évaluateurs des actions de développement de l'UE contenait toujours des définitions qui ne correspondaient pas à la terminologie adoptée dans le contexte du cadre de résultats. Par ailleurs, des valeurs cibles et des valeurs de référence font toujours défaut dans certains documents d'action.
		2	Point 83, recommandation n° 2	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La Commission a mis en place plusieurs mesures visant à faire en sorte qu'un lien clair soit établi entre les actions et les résultats escomptés, y compris pour les questions transversales. Elle a notamment défini, dans le manuel consacré au suivi axé sur les résultats, des instructions et un modèle pour créer des documents d'action, ainsi que des dispositions en la matière.	Certaines lignes directrices ne sont pas encore finalisées, entre autres un guide pratique de la gestion des interventions de l'UE dans le domaine de la coopération internationale.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 22/2015	La surveillance, par l'UE, des agences de notation de crédit est bien en place, mais elle n'est pas encore totalement efficace (AEMF)	6	Point 110, recommandation n° 6	Mise en œuvre à certains égards	L'AEMF a mis à jour sa «Foire aux questions» relative à la mise en œuvre du règlement sur les agences de notation en y ajoutant une nouvelle section (5 ^e partie) consacrée à la publication et la présentation des notations de crédit.	Finalisation de la consultation en cours et publication d'un rapport final en vue de la diffusion des lignes directrices sur les exigences en matière de publication applicables aux notations de crédit.
		7	Point 110, recommandation n° 7	Mise en œuvre à certains égards	Intégration du système CEREP au système de communication de données RADAR. Au cours du processus, l'AEMF a contrôlé les données au niveau de la notation dans les deux systèmes et a corrigé les incohérences détectées. La qualité des données a ainsi été améliorée.	Malgré le travail déjà effectué par l'AEMF pour améliorer le contenu des informations enregistrées dans le CEREP, les éléments suivants ne sont toujours pas disponibles: taux de défaut moyens, matrices de transition moyennes, téléchargements pour les requêtes multiples, informations et explications sur les corrections apportées à d'anciennes erreurs dans les données communiquées, informations sur les modifications apportées aux méthodes.
RS n° 23/2015	La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire	12	Point 191, recommandation n° 3, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission continue d'évaluer les exigences minimales du point de vue de leur existence et de leur pertinence, et apprécie l'existence ainsi que le caractère approprié des normes BCAE.	La Commission n'a pas accepté cette recommandation.
		14	Point 191, recommandation n° 3, lettre d)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission a recensé des possibilités de rationalisation.	La Commission a déjà engagé des mesures concrètes pour appliquer cette recommandation et devrait continuer sur cette voie lors de l'établissement des prochains rapports prévus en vertu de la directive sur les nitrates (2020) et de la directive-cadre sur l'eau (2022).
		15	Point 191, recommandation n° 3, lettre e)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission élabore actuellement des recommandations, qu'elle prévoit d'adresser à plusieurs États membres, concernant la prise en considération, dans le prochain rapport sur la mise en œuvre, du recouvrement des coûts liés à l'environnement et aux ressources.	Dans le cadre de la stratégie commune de mise en œuvre, les États membres sont récemment convenus d'établir un rapport technique recensant les approches existantes en matière de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, comme l'exigent les dispositions de l'article 9 de la directive-cadre sur l'eau (y compris dans le domaine de la pollution diffuse). Un examen des données et des besoins d'informations en la matière devrait être effectué. Un groupe de travail ad hoc en matière économique sera établi; il sera chargé d'exécuter cette tâche sous la direction du groupe de coordination stratégique. Les travaux devraient être achevés d'ici à la fin 2020 (voir le programme de travail 2019-2021 relatif à la stratégie de mise en œuvre commune).

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
RS n° 25/2015	Aide de l'UE en faveur des infrastructures rurales: une bien meilleure utilisation des ressources est possible	2	Point 101, recommandation n° 1, lettre b)	Mise en œuvre à certains égards	Comme nous l'avons recommandé, la Commission a encouragé l'adoption de bonnes pratiques visant à atténuer le risque d'effet d'aubaine, en veillant à ce que les programmes de développement rural (PDR) comportent des dispositifs efficaces pour garantir la complémentarité. Avant d'approuver les PDR des États membres, la DG AGRI a adressé des recommandations d'amélioration aux autorités de gestion, en leur demandant d'en tenir compte dans les versions suivantes.	La Commission n'a pas fourni de document d'orientation spécifique indiquant comment atténuer le risque d'effet d'aubaine ou éviter la substitution pure et simple des ressources des PDR à d'autres sources de financement. Aucun élément probant n'atteste que l'effet d'aubaine ait été efficacement atténué pour les programmes de la période 2017-2020. La DG AGRI prévoit d'effectuer un premier diagnostic à cet égard en se fondant sur l'évaluation intermédiaire de 2019. La Commission ne dispose d'aucun élément attestant que le risque de substitution des fonds du Feader à des fonds nationaux ait été atténué.
		4	Point 101, recommandation n° 1, lettre d)	Mise en œuvre à certains égards	La DG AGRI a amélioré son examen des dispositifs visant à assurer la complémentarité entre les financements de l'UE, grâce à une attention accrue portée à ces questions, ainsi qu'aux accords de partenariat récemment mis en place. Elle estime possible de tirer des conclusions initiales concernant l'efficacité des mécanismes en s'appuyant sur l'évaluation intermédiaire des programmes prévue pour 2019, comme nous l'avons recommandé.	L'efficacité des dispositifs visant à assurer la complémentarité entre les différents financements de l'UE au cours de la période de programmation actuelle est toujours inconnue. Les rapports annuels sur la mise en œuvre ne seront disponibles que plus tard dans l'année. Notre rapport spécial n° 16/2017 fait état de faiblesses, du point de vue de la complémentarité intersectorielle et des synergies, dans les accords de partenariat et les programmes de développement rural.
		6	Point 106, recommandation n° 2, lettre b)	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La recommandation, adressée à la Commission, de renforcer les contrôles portant sur le caractère raisonnable des coûts a été mise en œuvre; celle concernant la coopération entre la Commission et les États membres pour s'assurer de l'efficacité des systèmes de contrôle des autorités de gestion, en particulier en ce qui concerne les risques de fraude et le caractère raisonnable des coûts des projets, l'a été à pratiquement tous égards. Les nouvelles listes de vérification de la DG AGRI destinées aux contrôles de conformité, utilisées depuis le début de 2018, ont permis de renforcer les contrôles en ce qui concerne le caractère raisonnable des coûts. En outre, la Commission a publié à l'intention des États membres un document d'orientation sur les règles en matière de contrôle et de sanctions dans le domaine du développement rural (Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development), qui comprend, en annexe 1, la liste de vérification que nous avons recommandé d'utiliser pour évaluer la conception des systèmes de contrôle par rapport aux risques liés aux coûts des actions de développement rural.	La Commission n'a pas fourni d'autres éléments attestant que des formations supplémentaires sur le caractère raisonnable des coûts aient été dispensées aux autorités de gestion depuis le suivi que nous avons assuré en 2017. Elle n'a trouvé, sur la plateforme consacrée au réseau européen de développement rural, aucune autre bonne pratique en matière de procédures administratives visant à l'évaluation du caractère raisonnable des coûts.

RS	Titre du rapport	N°	Point du RS	Évaluation finale de la Cour	Progrès accomplis	Faiblesses
		9	Point 109, recommandation n° 3, lettre a)	Mise en œuvre à certains égards	La Commission a fourni des orientations sur l'évaluation des programmes de développement rural aux autorités de gestion, en utilisant pour ce faire le site web du réseau européen de développement rural et son service d'assistance en matière d'évaluation.	La collecte des données nécessaires pour évaluer les indicateurs de performance et les résultats des programmes en général reste insuffisante. D'après sa réponse à l'audit de suivi, la Commission entend évaluer les informations permettant de tirer des conclusions quant à l'efficacité et l'efficacité lors des évaluations prévues par le cadre commun de suivi et d'évaluation, en 2019.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT EN CE QUI CONCERNE DES QUESTIONS RELATIVES AU CADRE DE PERFORMANCE

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2015	Recommandation n° 1: La Commission devrait décliner les objectifs de haut niveau, c'est-à-dire fixés dans la réglementation relative à Horizon 2020, en objectifs opérationnels dans les programmes de travail, de sorte que, en permettant l'évaluation de la performance des programmes de travail et des appels à propositions, ils puissent être utilisés efficacement comme vecteurs de la performance.			X			
	Recommandation n° 2: La Commission devrait clarifier davantage le lien entre la stratégie Europe 2020 (2010-2020), le cadre financier pluriannuel (2014-2020) et les priorités de la Commission (2015-2019), par exemple dans le cadre du processus de planification stratégique et de présentation de rapports (2016-2020). Cela contribuerait à renforcer les dispositifs de suivi et d'établissement de rapports et lui permettrait de rendre compte de manière efficace de la contribution du budget de l'UE aux objectifs d'Europe 2020.			X			
	Recommandation n° 3: La Commission devrait, dans l'ensemble de ses activités, utiliser les termes «intrant», «réalisation», «résultat» et «impact» de manière cohérente et conformément aux définitions fournies dans ses lignes directrices pour une meilleure réglementation.			X			

Source: Cour des comptes européenne.

CHAPITRE 4

Recettes

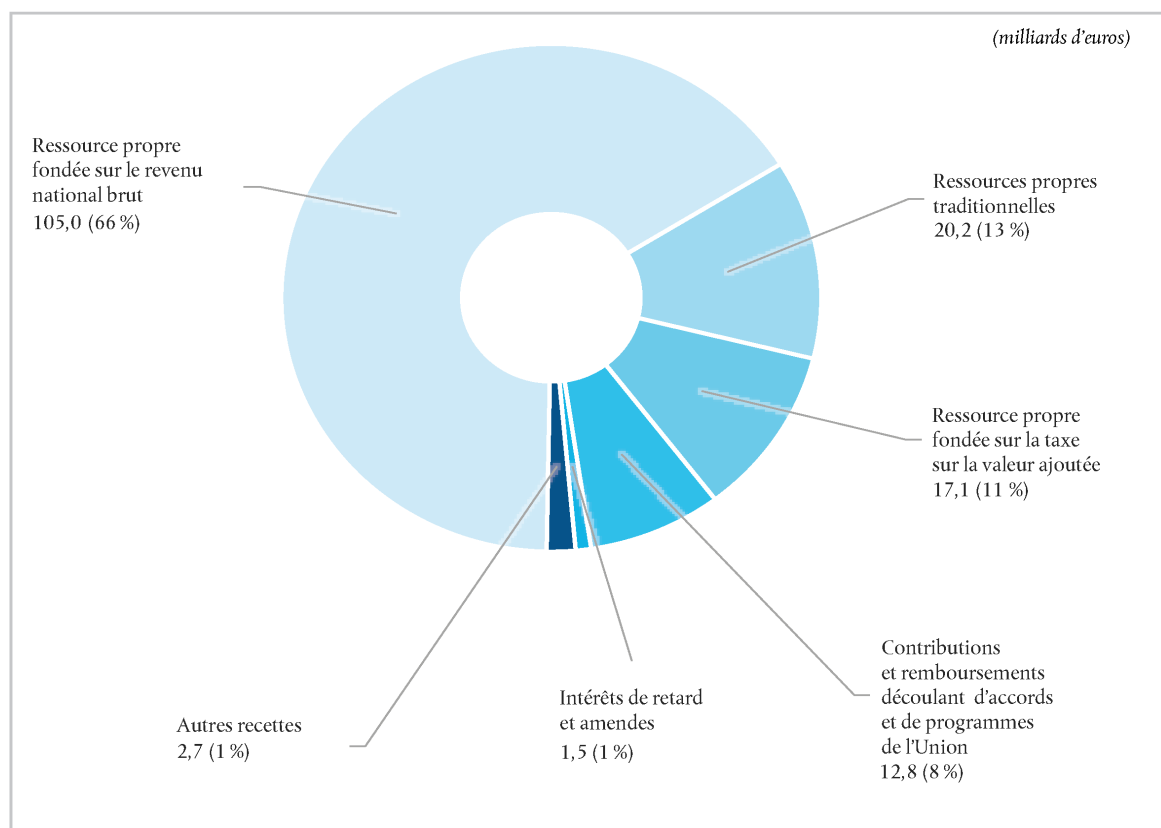
TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	4.1-4.4
Brève description des recettes	4.2-4.3
Étendue et approche de l'audit	4.4
Régularité des opérations	4.5
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne et de rapports annuels d'activité	4.6-4.22
Faiblesses dans la gestion des ressources propres traditionnelles par les États membres	4.7-4.10
Faiblesses dans les vérifications, par la Commission, des relevés de RPT des États membres	4.11-4.13
Le nombre de réserves RNB et TVA est resté globalement inchangé, alors que le nombre de points ouverts concernant les RPT a augmenté	4.14-4.15
Nous avons décelé des lenteurs dans le suivi et la clôture, par la Commission, des points ouverts concernant les RPT	4.16
La Commission prévoit d'achever son cycle pluriannuel de vérification du RNB en 2019, mais continuera d'évaluer l'impact de la mondialisation sur les comptes nationaux jusqu'en 2024	4.17-4.20
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	4.21-4.22
Conclusion et recommandations	4.23-4.25
Conclusion	4.23
Recommandations	4.24-4.25
Annexe 4.1 — Résultats des tests sur les opérations pour les recettes	
Annexe 4.2 — Nombre de réserves RNB et TVA ainsi que de points ouverts concernant les RPT au 31.12.2018, par État membre	
Annexe 4.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les recettes	

Introduction

4.1. Le présent chapitre est consacré à nos constatations concernant les recettes, qui sont constituées de *ressources propres* et d'autres recettes. L'**encadré 4.1** montre la répartition des recettes en 2018.

Encadré 4.1
Recettes – Répartition en 2018



Montant total des recettes pour 2018 ⁽¹⁾ 159,3 milliards d'euros

⁽¹⁾ Ce montant correspond aux recettes budgétaires effectives de l'UE. Le montant de 163,1 milliards d'euros présenté dans le compte de résultat est calculé selon les règles de la comptabilité d'exercice.

Source: *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2018.

Brève description des recettes

4.2. La majeure partie des recettes (90 %) provient des trois catégories de ressources propres suivantes:

- a) 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 ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ La contribution initiale est calculée sur la base des prévisions relatives au RNB. Les écarts entre les données RNB prévisionnelles et définitives donnent lieu à des ajustements au cours des années suivantes. Ils influent sur la répartition des ressources propres entre les États membres, et non sur le montant total perçu.

- b) les **ressources propres traditionnelles (RPT)** représentent 13 % des recettes de l'UE. Elles sont essentiellement constituées des droits de douane à l'importation, dont les États membres assurent la perception. Ceux-ci versent 80 % du montant total au budget de l'UE et retiennent les 20 % restants à titre de frais de perception;
- c) 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 en appliquant un taux uniforme ⁽²⁾ 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 ⁽³⁾ (8 % des recettes de l'UE).

Étendue et approche de l'audit

4.4. Conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons tiré notre assurance, pour notre opinion d'audit relative aux recettes, d'une évaluation des systèmes clés sélectionnés, complétée par des tests sur les opérations. En ce qui concerne les recettes, nous avons examiné, en 2018:

- a) un échantillon de 55 ordres de recouvrement ⁽⁴⁾ de la Commission conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes;
- b) les systèmes que la Commission utilise:
 - i) pour veiller à la qualité des données RNB et TVA des États membres en tant que base de calcul des contributions aux ressources propres, ainsi que pour calculer et percevoir ces contributions ⁽⁵⁾,
 - ii) pour gérer les RPT, pour vérifier la fiabilité des informations communiquées par les États membres et pour s'assurer que ces derniers sont dotés de systèmes leur permettant de percevoir, de déclarer et de mettre à disposition avec efficacité les montants corrects de RPT,
 - iii) pour gérer les amendes et les pénalités,
 - iv) pour calculer les montants issus des mécanismes de correction;
- c) les systèmes de comptabilisation des RPT ⁽⁶⁾ dans trois États membres sélectionnés (l'Italie, la France et l'Espagne) ⁽⁷⁾;
- d) la fiabilité des informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activité* de la DG Budget et d'Eurostat.

Régularité des opérations

4.5. Cette section est consacrée à nos observations sur la *régularité des opérations* relatives aux recettes sous-jacentes aux comptes de l'UE. Notre conclusion à cet égard repose sur notre évaluation des systèmes que la Commission utilise pour calculer et percevoir les recettes ⁽⁸⁾ ainsi que sur l'examen d'un échantillon de 55 ordres de recouvrement, dont aucun ne comportait d'*erreur quantifiable*. L'**annexe 4.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations.

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne et de rapports annuels d'activité

4.6. Comme nous l'avons indiqué au point 4.4, nous avons sélectionné et examiné un certain nombre de systèmes. Les commentaires ci-après n'ont aucune incidence sur notre opinion globale concernant la régularité des recettes de l'UE (voir chapitre 1). Toutefois, ils mettent bel et bien en évidence tantôt des faiblesses importantes pour certaines catégories de ressources propres, tantôt des domaines dans lesquels le calcul et la perception des recettes pourraient être améliorés.

⁽²⁾ 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 s'élève à 0,3 %.

⁽³⁾ Ceux-ci correspondent, pour l'essentiel, à des recettes liées au FEAGA et au Feader (en particulier à l'*apurement des comptes* et aux *irrégularités*) ainsi qu'à la participation de pays tiers à des programmes de recherche, et à d'autres contributions et remboursements au titre de divers programmes et activités de l'UE.

⁽⁴⁾ Un ordre de recouvrement est un document dans lequel la Commission enregistre les montants qui lui sont dus.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Ces trois États membres ont été sélectionnés sur la base du volume de leur contribution RPT et de notre évaluation des risques.

⁽⁸⁾ Voir point 12 de l'**annexe 1.1**.

Faiblesses dans la gestion des ressources propres traditionnelles par les États membres

4.7. Chaque État membre transmet à la Commission un relevé mensuel des droits de douane qu'il a perçus (le relevé de comptabilité «A») ainsi qu'un relevé trimestriel des droits constatés restant à percevoir (comptabilité «B»). La fiabilité de ces relevés revêt une importance cruciale pour le calcul des RPT.

4.8. Nous avons examiné l'établissement des relevés de comptabilité A et B en Italie, en France et en Espagne, et les procédures de perception des montants de RPT dus au budget de l'UE.

4.9. Nous n'avons mis au jour aucune faiblesse importante en ce qui concerne l'établissement des relevés mensuels des droits de douane perçus en Italie et en France. Par contre, en Espagne, nous avons décelé des faiblesses au niveau des systèmes de contrôle de l'établissement de ces relevés (voir **encadré 4.2**).

Encadré 4.2

Faiblesses dans les systèmes de contrôle relatifs aux RPT en Espagne

Nous avons constaté un défaut de surveillance des modifications effectuées dans le système de comptabilisation des RPT en Espagne. Le relevé de comptabilité A correspondant au mois de mai 2018 contenait une écriture réduisant d'un demi-million d'euros les montants mis à la disposition du budget de l'UE. Les autorités nationales espagnoles ont expliqué qu'un comptable avait saisi manuellement cette écriture afin de compenser une imputation automatique créée par le système comptable en 2008. Cependant, aucun élément n'attestait que sa hiérarchie ait approuvé cette opération.

Après enquête, les autorités espagnoles ont conclu que la réduction de montant de mai 2018 n'aurait pas dû être effectuée; elles ont corrigé cette erreur. Ceci témoigne de l'existence de faiblesses au niveau des systèmes de contrôle, lesquels auraient dû empêcher dès le départ la création de cette écriture.

4.10. Dans les trois États membres où nous nous sommes rendus, nous avons relevé des faiblesses concernant la gestion des droits constatés restant à percevoir. Il s'agissait principalement de retards dans le recouvrement forcé des dettes douanières ainsi que dans l'enregistrement et l'annulation des dettes au niveau du système comptable⁽⁹⁾. Nous avons constaté des faiblesses similaires dans d'autres États membres par le passé⁽¹⁰⁾. La Commission continue également de relever des insuffisances concernant la comptabilité B, lors de ses inspections, et d'établir des rapports à ce sujet. Nous avons déjà formulé des recommandations⁽¹¹⁾ à propos de la comptabilité B, mais elles n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre.

Faiblesses dans les vérifications, par la Commission, des relevés de RPT des États membres

4.11. Nous avons examiné les systèmes que la Commission utilise pour vérifier la fiabilité des informations communiquées par les États membres et pour s'assurer que ces derniers sont dotés de systèmes leur permettant de percevoir, de déclarer et de mettre à disposition, avec efficacité, le montant correct de RPT. Nous nous sommes tout particulièrement intéressés aux inspections annuelles que la Commission réalise dans les États membres et aux contrôles de cohérence auxquels elle soumet les relevés de comptabilité A et B.

4.12. Nous avons constaté que le programme d'inspection 2018 de la Commission n'était pas fondé sur une évaluation des risques suffisamment structurée et documentée, et qu'il ne comprenait ni classement des États membres par niveau de risque, ni indication de l'impact et de la probabilité de réalisation des risques. Nous n'avons donc pas pu nous assurer que les inspections couvraient adéquatement les domaines les plus à risques.

4.13. Nous avons également observé qu'à la réception des relevés de RPT mensuels ou trimestriels des États membres, la Commission ne menait pas d'analyse systématique des changements inhabituels dans les relevés et ne collectait pas les informations expliquant ces changements.

Le nombre de réserves RNB et TVA est resté globalement inchangé, alors que le nombre de points ouverts concernant les RPT a augmenté

4.14. Lorsque la Commission décèle des cas de possible non-respect des règlements relatifs aux ressources propres⁽¹²⁾ dans les données communiquées par les États membres, elle laisse ces données dans un état non définitif jusqu'à ce qu'elle ait pu s'assurer de leur conformité. Pour les cas concernant le RNB ou la TVA, l'on parle de «réserve»; pour ceux concernant les RPT, de «point ouvert». La Commission détermine l'impact de ces réserves et de ces points ouverts sur le budget de l'Union, une fois que les États membres lui ont fourni les informations nécessaires.

⁽⁹⁾ Nous n'avons pas relevé d'impact significatif de ces faiblesses sur les montants à recouvrer auprès des États membres, inscrits dans les comptes consolidés de l'UE.

⁽¹⁰⁾ Voir rapport annuel 2017, point 4.15; rapport annuel 2016, point 4.15; rapport annuel 2015, point 4.18; rapport annuel 2014, point 4.22; rapport annuel 2013, point 2.16; et rapport annuel 2012, points 2.32 et 2.33.

⁽¹¹⁾ Voir **annexe 4.3**, recommandations n°s 2 et 3.

⁽¹²⁾ 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).

4.15. **L'annexe 4.2** donne un aperçu des points ouverts et des réserves en suspens, issus des vérifications et des inspections de la Commission. Globalement, le nombre de réserves RNB ⁽¹³⁾ et TVA est resté similaire à celui de l'année précédente, alors que le nombre de points ouverts concernant les RPT a augmenté de 14 %.

Nous avons décelé des lenteurs dans le suivi et la clôture, par la Commission, des points ouverts concernant les RPT

4.16. Notre examen d'une sélection de points ouverts concernant les RPT ayant un impact financier a fait apparaître des lenteurs dans le suivi et la clôture de ces points par la Commission. Nous avons également constaté que 27 % des points ouverts étaient en suspens depuis plus de cinq ans.

La Commission prévoit d'achever son cycle pluriannuel de vérification du RNB en 2019, mais continuera d'évaluer l'impact de la mondialisation sur les comptes nationaux jusqu'en 2024

4.17. La Commission a poursuivi ses vérifications pluriannuelles du RNB dans les États membres et prévoit de les achever d'ici à la fin de 2019. Ces vérifications visent à déterminer si les procédures d'établissement utilisées par les États membres pour leurs comptes nationaux sont conformes au SEC 2010 ⁽¹⁴⁾ et si les données RNB sont comparables, fiables et complètes ⁽¹⁵⁾.

4.18. En 2018, la Commission a émis une réserve générale concernant l'estimation, par la France, de son RNB. Elle l'a fait – à titre exceptionnel – parce que la France n'avait pas fourni d'informations suffisantes sur l'établissement de son RNB (voir **encadré 4.3**). Le fait que les informations communiquées par l'État français sont incomplètes empêche la Commission d'achever son cycle de vérification dans les délais prévus et augmente le risque que les contributions de la France doivent ultérieurement faire l'objet de corrections. Cela pourrait également avoir des répercussions sur le calcul des contributions des autres États membres.

Encadré 4.3

La Commission a rapidement pris des mesures pour protéger les intérêts financiers de l'UE en formulant une réserve générale concernant les données RNB de la France

La Commission vérifie la comparabilité, la fiabilité et l'exhaustivité des données utilisées par les États membres pour établir leur RNB aux fins du calcul des contributions aux ressources propres. Ces vérifications comprennent un contrôle des inventaires RNB des États membres, qui indiquent quelles sont les sources et les méthodes d'établissement employées pour estimer le RNB.

L'inventaire RNB initial de la France était d'une qualité insuffisante du point de vue du format, du contenu et des détails. De ce fait, la Commission s'est trouvée dans l'impossibilité de réaliser ses vérifications dans les délais convenus avec les États membres. Elle a utilisé les données RNB fournies par la France pour calculer la contribution du pays, mais a néanmoins émis une réserve générale concernant ces données, en raison des questions relatives à leur qualité. La Commission recourt à ce type de réserves, à titre exceptionnel, lorsqu'elle estime qu'il existe un risque significatif que la protection des intérêts financiers de l'UE ne soit pas assurée.

4.19. Dans notre rapport annuel 2016, nous avons indiqué que la Commission devrait effectuer des travaux supplémentaires pour évaluer l'impact potentiel de la mondialisation sur les données RNB ⁽¹⁶⁾. En 2018, elle a continué d'œuvrer, en collaboration avec les États membres, au développement d'une méthode pour apprécier l'impact de la mondialisation sur l'établissement des données RNB, en particulier dans le cas des délocalisations de grandes multinationales.

4.20. La Commission et les États membres sont convenus de fixer à fin 2024 le délai de réalisation des améliorations nécessaires. À la fin du cycle de vérification, la Commission devra donc émettre des réserves liées à la mondialisation afin de permettre aux États membres de revoir leurs données RNB s'ils devaient modifier leurs estimations des activités multinationales.

⁽¹³⁾ Il existe deux grandes catégories de réserves RNB: les réserves générales et les réserves spécifiques. Ces dernières se répartissent en trois sous-catégories: les réserves spécifiques à des opérations, les réserves transversales et les réserves spécifiques à des processus. Dans ce point, nous traitons des réserves spécifiques à des opérations. Aucune réserve transversale n'était en suspens à la fin de 2018. Tous les États membres font l'objet de réserves spécifiques à des processus; celles-ci visent à leur permettre de tenir compte des résultats des travaux de la Commission, durant le cycle de vérification, lors du calcul de leurs ressources propres RNB pour 2010 et les exercices suivants. Pour les réserves générales, voir point 4.18.

⁽¹⁴⁾ Le SEC (système européen des comptes nationaux et régionaux) 2010 est le 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).

⁽¹⁵⁾ Voir article 5 du règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil du 15 juillet 2003 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché («règlement RNB») (JO L 181 du 19.7.2003, p. 1), remplacé par le règlement (UE) 2019/516 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché, et abrogeant la directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil (règlement RNB) (JO L 91 du 29.3.2019, p. 19). Voir en particulier l'article 5, paragraphe 2, de ce dernier règlement.

⁽¹⁶⁾ Voir rapport annuel 2016, points 4.10 à 4.13 et point 4.23.

Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

4.21. Les informations fournies dans les rapports annuels d'activité 2018 publiés par la DG Budget et par Eurostat corroborent nos constatations et nos conclusions. Pour la troisième année consécutive, la DG Budget a émis une *réserve* concernant la valeur des RPT perçues par le Royaume-Uni, parce que ce dernier n'a pas mis à la disposition du budget de l'UE les droits de douane éludés en raison de la sous-évaluation des importations de textiles et de chaussures en provenance de Chine. Nous observons que, cette année, la portée de la réserve a été étendue aux pertes de RPT auxquels d'autres États membres pourraient être confrontés du fait de cette sous-estimation, qui n'ont pas encore été évaluées.

4.22. Dans notre rapport annuel 2017 ⁽¹⁷⁾, nous avons évoqué la *procédure d'infraction* ⁽¹⁸⁾ engagée contre le Royaume-Uni parce que celui-ci n'avait pas pris de mesures appropriées pour réduire le risque de fraude douanière par sous-évaluation. En 2018, la Commission a adressé un avis motivé au Royaume-Uni et a calculé que le montant total des pertes (principal et intérêts) pour le budget de l'Union s'élevait à 2,8 milliards d'euros ⁽¹⁹⁾. En mars 2019, elle a porté l'affaire devant la Cour de justice.

Conclusion et recommandations

Conclusion

4.23. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les recettes ne présentent pas un niveau d'erreur significatif. Les systèmes liés aux recettes que nous avons examinés ont été généralement efficaces. Les principaux contrôles internes des RPT que nous avons évalués à la Commission et dans certains États membres se sont avérés partiellement efficaces (voir points 4.7 à 4.13).

Recommandations

4.24. L'**annexe 4.3** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des cinq recommandations formulées dans notre rapport annuel 2015. La Commission avait mis en œuvre une de ces recommandations à certains égards et trois autres à pratiquement tous égards, tandis qu'une recommandation avait été intégralement mise en œuvre.

4.25. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2018, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 4.1

Mettre en œuvre, pour la planification de ses inspections relatives aux RPT, une évaluation des risques plus structurée et plus documentée qui comprenne une analyse du niveau de risque par État membre et un examen des risques liés à l'établissement des relevés de comptabilité A et B (voir point 4.12).

Quand? D'ici fin 2020.

Recommandation n° 4.2

Étendre la portée de ses contrôles mensuels et trimestriels des relevés de comptabilité A et B des RPT en procédant à une analyse plus approfondie des changements inhabituels, afin de réagir rapidement aux anomalies potentielles (voir points 4.9 et 4.13).

Quand? D'ici fin 2020.

⁽¹⁷⁾ Voir rapport annuel 2017, point 4.17.

⁽¹⁸⁾ Cela constitue la principale mesure coercitive que la Commission peut prendre lorsque les États membres n'appliquent pas le droit de l'UE.

⁽¹⁹⁾ Les créances sur le Royaume-Uni se montent, au total, à 3,5 milliards d'euros, compte tenu de cette procédure d'infraction. Dans les comptes consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2018, ce montant est inclus dans les créances à recouvrer auprès des États membres.

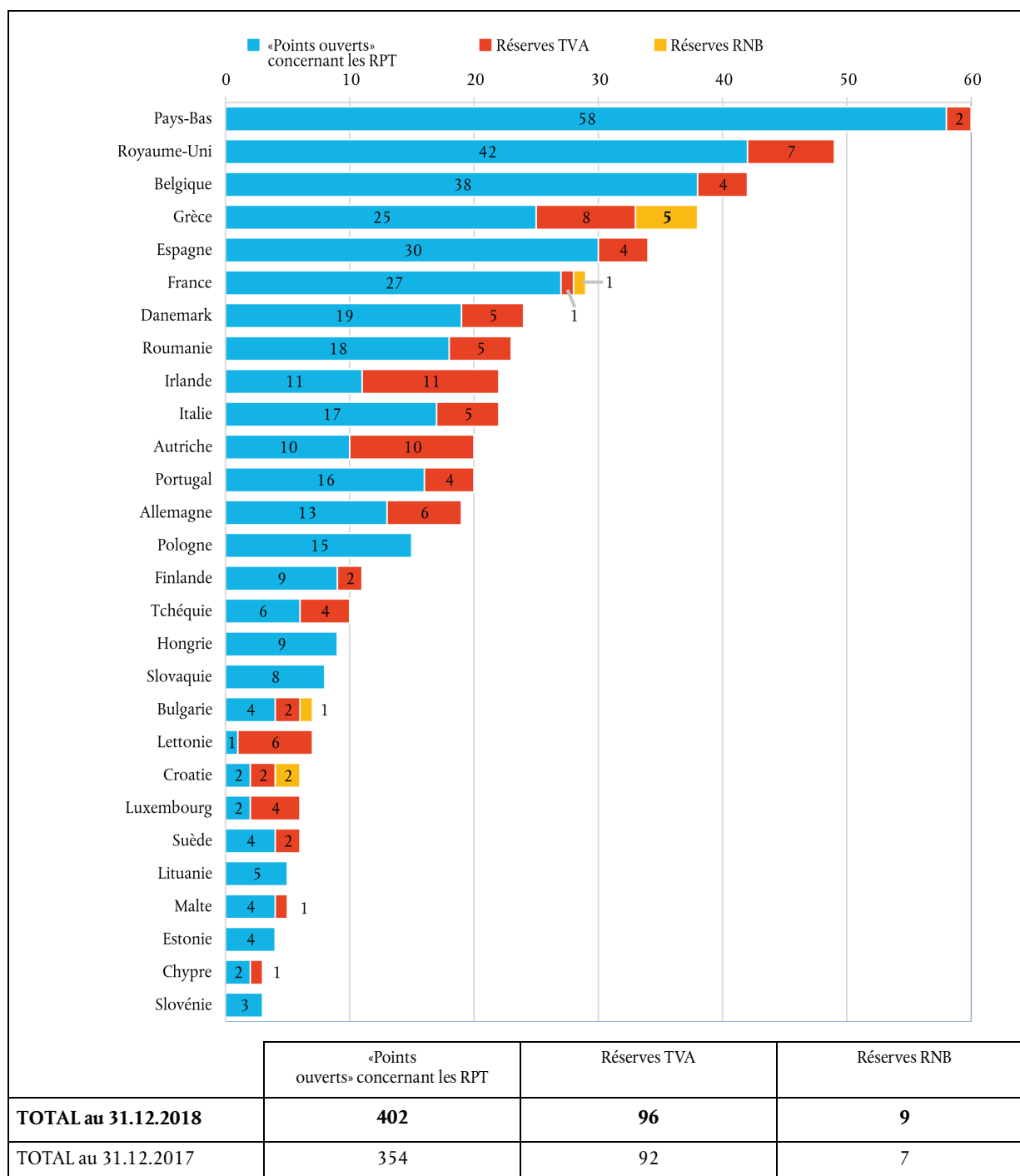
ANNEXE 4.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LES RECETTES

	2018	2017
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	55	55
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	Exempts d'erreur significative	Exempts d'erreur significative

ANNEXE 4.2

NOMBRE DE RÉSERVES RNB ET TVA AINSI QUE DE POINTS OUVERTS CONCERNANT LES RPT AU 31.12.2018,
PAR ÉTAT MEMBRE



Source: Cour des comptes européenne ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Les chiffres indiqués ne tiennent compte que des réserves RNB spécifiques à des opérations (couvrant l'établissement de certaines composantes des comptes nationaux dans un État membre). Des réserves RNB spécifiques à des processus concernant l'établissement des données depuis 2010 restent également en suspens pour tous les États membres (exception faite de la Croatie, pour laquelle ces réserves concernent la période qui a commencé en 2013), et il existe en outre une réserve générale pour la France (voir point 4.18).

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES RECETTES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		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			
2015	Nous recommandons à la Commission:						
	Recommandation n° 1: de prendre les mesures nécessaires pour garantir aux opérateurs un traitement similaire dans tous les États membres en ce qui concerne le délai de prescription de la notification d'une dette à la suite d'un contrôle après dédouanement;		X				
	Recommandation n° 2: de fournir aux États membres des orientations afin qu'ils améliorent leur gestion des éléments figurant dans la comptabilité B;		X				
	Recommandation n° 3: de veiller à ce que les États membres déclarent correctement les montants déduits de la comptabilité B et les mettent à disposition;		X				
	Recommandation n° 4: de faciliter dans la mesure du possible le recouvrement des dettes douanières par les États membres de l'UE lorsque les débiteurs ne sont pas établis dans l'un d'eux;			X			
	Recommandation n° 5: de renforcer les contrôles portant sur le calcul des contributions de l'EEE/AELE et sur celui des mécanismes de correction.	X					

Notes sur notre analyse des progrès réalisés:

Recommandation n° 1: la Commission a présenté une proposition de directive sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables (proposition qui n'a pas encore été approuvée par le Conseil) et envisagé de réaliser une enquête dans l'ensemble de l'UE en vue d'examiner la réglementation des États membres le cas échéant.

Recommandation n° 2: la Commission a mené plusieurs actions d'information et a publié deux documents d'orientation qui contribuent à améliorer la gestion, par les États membres, de la comptabilité B. Nous estimons toutefois qu'elle pourrait apporter davantage d'orientations pratiques concernant la manière de saisir les écritures dans les différentes colonnes des relevés de comptabilité A et B [conformément aux dispositions de la décision d'exécution (UE, Euratom) 2018/194 de la Commission du 8 février 2018] (voir point 4.10).

Recommandation n° 3: les incohérences entre les relevés de comptabilité A et B de certains États membres ont été corrigées. Pour un État membre, ce problème persiste, mais dans une moindre mesure que les années précédentes. La Commission indique qu'elle continuera d'assurer le suivi de ce problème jusqu'à sa résolution (voir point 4.10).

Recommandation n° 4: l'entrée en vigueur du code des douanes de l'Union, en 2016, a permis de disposer de moyens supplémentaires pour assurer la collecte des données pertinentes, mais non de remédier pleinement au problème. La Commission évalue actuellement l'efficacité des dispositions du code pour ce qui est de traiter les questions que nous avons recensées, concernant le recouvrement des dettes douanières. Les travaux sont toujours en cours.

Recommandation n° 5: la Commission a amélioré et rendu plus strictes les procédures et les listes de vérification concernant le calcul des contributions de l'espace économique européen (EEE)/association européenne de libre-échange (AELE) et celui des mécanismes de correction.

CHAPITRE 5

Compétitivité pour la croissance et l'emploi

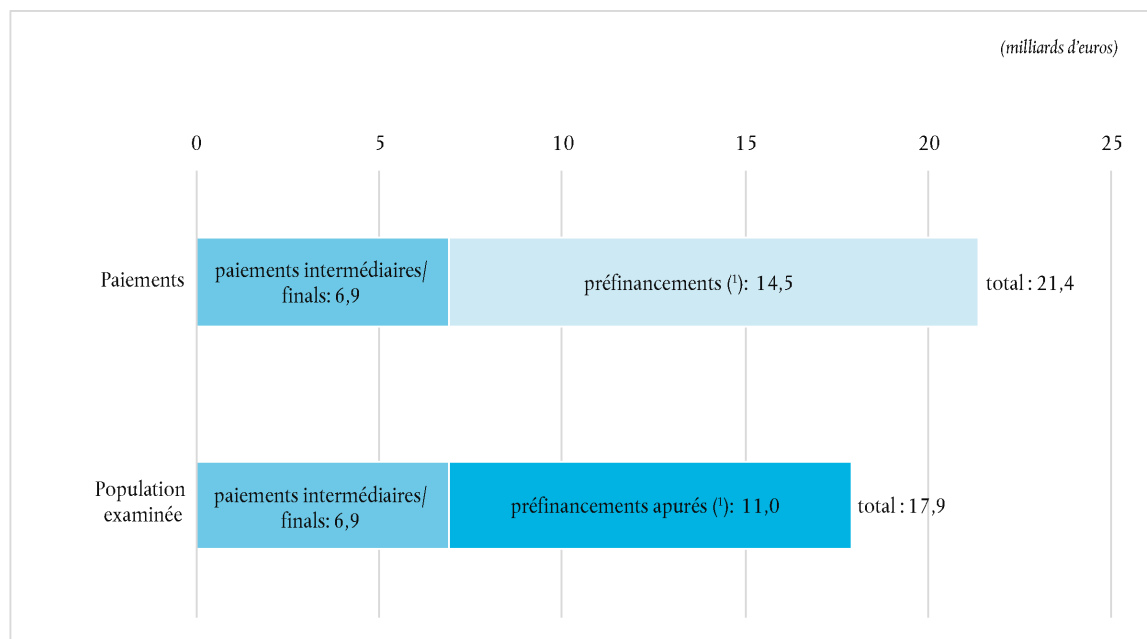
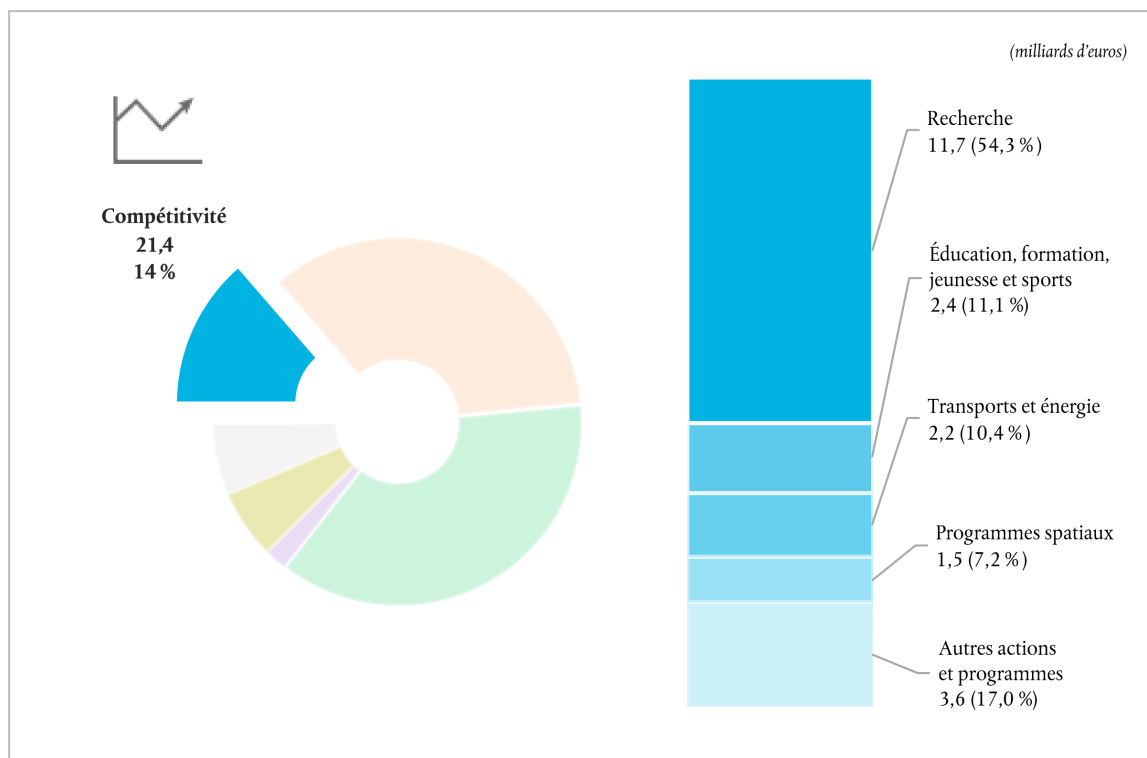
TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	5.1-5.8
Brève description de la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	5.2-5.6
Étendue et approche de l'audit	5.7-5.8
Première partie – Régularité des opérations	5.9-5.36
Une part importante des erreurs quantifiables mises au jour concernaient des frais de personnel inéligibles	5.16-5.17
Erreurs fréquentes dans les autres coûts directs	5.18
Les entités privées, notamment les PME et les nouveaux bénéficiaires, sont davantage susceptibles de commettre des erreurs	5.19
La plupart des erreurs non quantifiables concernent l'enregistrement du temps de travail et des retards dans le versement des fonds	5.20-5.21
Coûts relatifs aux grandes infrastructures de recherche dans le cadre d'Horizon 2020: des procédures de vérification <i>ex ante</i> fastidieuses ayant une faible incidence sur la prévention des erreurs	5.22
Erasmus+: divergences entre les règles nationales et celles de l'UE	5.23
Erasmus+: l'EACEA doit encore améliorer sa gestion des subventions	5.24-5.26
Les rapports annuels d'activité fournissent une évaluation objective de la gestion financière	5.27-5.30
Examen des informations fournies par l'entité auditée sur la régularité des opérations	5.31-5.36
Conclusion et recommandations	5.37-5.40
Conclusion	5.37-5.38
Recommandations	5.39-5.40
Deuxième partie – Problèmes de performance dans le domaine de la recherche et de l'innovation	5.41-5.43
La plupart des projets ont conduit aux réalisations et résultats escomptés	5.43
Annexe 5.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	
Annexe 5.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	

Introduction

5.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la sous-rubrique 1a du CFP, «Compétitivité pour la croissance et l'emploi». L'**encadré 5.1** donne, pour l'exercice 2018, une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette sous-rubrique.

Encadré 5.1
Sous-rubrique du cadre financier pluriannuel — Compétitivité pour la croissance et l'emploi — Répartition en 2018



⁽¹⁾ Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 13).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2018.

Brève description de la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»

5.2. Les programmes financés sur les crédits affectés à cette sous-rubrique sont au cœur du projet européen et visent à promouvoir une société inclusive, à stimuler la croissance et à créer des emplois au sein de l'Union européenne.

5.3. Ce domaine d'action comprend les dépenses consacrées à la recherche et à l'innovation, à l'éducation et à la formation, aux réseaux transeuropéens d'énergie, de transport et de télécommunications, aux programmes spatiaux et au développement des entreprises. Les principaux programmes financés au titre de cette sous-rubrique sont le septième programme-cadre (7^e PC) ⁽¹⁾ et Horizon 2020 ⁽²⁾ dans le domaine de la recherche et de l'innovation, ainsi qu'Erasmus+ dans ceux de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport.

5.4. Sont également concernés de grands projets d'infrastructures tels que les programmes spatiaux Galileo (le système de radionavigation par satellite de l'Union européenne) et EGNOS (le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire), ainsi que la contribution de l'Union au réacteur thermonucléaire international et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

5.5. La majeure partie des dépenses consacrées à ces programmes sont gérées directement par la Commission et consistent en des *subventions* octroyées à des bénéficiaires publics ou privés participant à des projets. La Commission verse des avances aux bénéficiaires dès la signature d'une convention de subvention ou d'une décision de financement, puis rembourse les coûts financés par l'Union européenne qu'ils déclarent, déduction faite des avances. Dans le cas d'Erasmus+, les dépenses sont gérées pour l'essentiel par des organismes nationaux pour le compte de la Commission (environ 80 % des subventions), les 20 % restants étant traités par l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA).

5.6. Le principal risque pour la *régularité* des opérations est que les bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles qui ne soient ni détectés ni corrigés avant leur remboursement. Ce risque est particulièrement élevé pour les programmes soumis à des règles complexes en matière de remboursement des dépenses éligibles, tels que les programmes de recherche. Ces règles peuvent être mal comprises par les bénéficiaires, en particulier ceux à qui elles ne sont pas familières, comme les *petites et moyennes entreprises* (PME) et les participants nouveaux ou issus de pays tiers.

Étendue et approche de l'audit

5.7. Afin de fournir une appréciation spécifique, nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, un échantillon de 130 opérations, comme l'indique l'**annexe 1.1**. L'échantillon a été conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette sous-rubrique du CFP ⁽³⁾. Il se composait de 81 opérations relatives à la recherche et à l'innovation (22 relevant du 7^e PC et 59, d'Horizon 2020) et de 49 opérations concernant d'autres programmes et activités, à savoir, notamment, Erasmus+, le MIE et les programmes spatiaux. Les bénéficiaires contrôlés étaient établis dans 19 États membres et 4 pays tiers. Notre objectif était de contribuer à la *déclaration d'assurance* globale décrite à l'**annexe 1.1**.

5.8. Pour l'exercice 2018, en ce qui concerne la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi», notre examen a également porté sur:

- la fiabilité des informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activité* de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD), de l'EACEA et de l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME), la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections et recouvrements futurs et leur prise en compte dans le rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance;
- la fiabilité des travaux d'audit *ex post* de la Commission relatifs à la régularité des opérations pour Horizon 2020. Nous avons effectué ces travaux dans la perspective de la future *approche d'attestation* prévue par la stratégie de la Cour;
- pour la **deuxième partie** du présent chapitre, les informations communiquées par la Commission sur la *performance* des projets de recherche et d'innovation.

⁽¹⁾ Le septième programme-cadre de recherche et de développement technologique (2007-2013).

⁽²⁾ Le programme-cadre de la période 2014-2020 pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020).

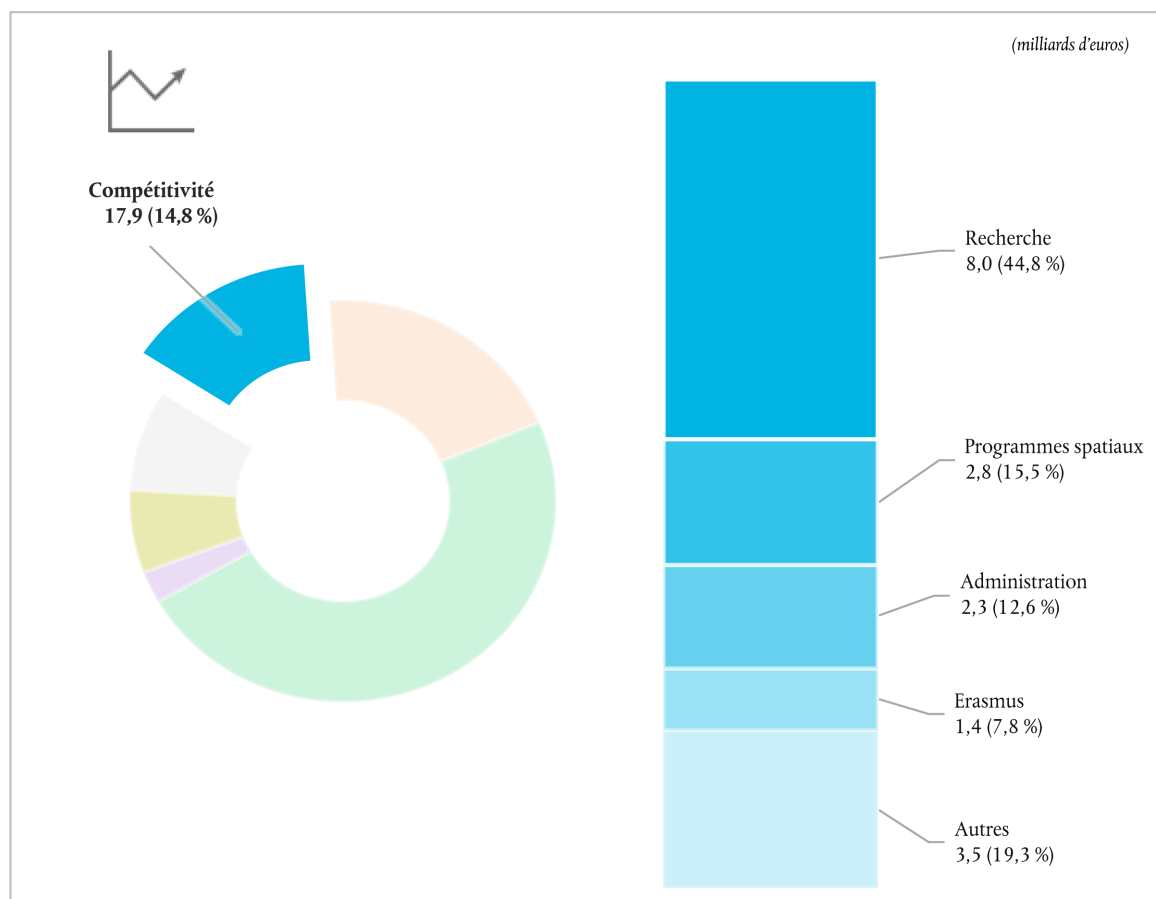
⁽³⁾ Cet échantillon a été réparti en deux grandes strates sur la base de notre évaluation des risques pour la régularité. La première strate comprend les domaines à haut risque qui font l'objet d'une couverture d'audit renforcée (comme le 7^e PC et Horizon 2020), ainsi que d'autres domaines à haut risque (comme le MIE). La seconde comprend les dépenses à faible risque, telles que les dépenses administratives et celles relatives aux programmes spatiaux.

Première partie – Régularité des opérations

5.9. L'annexe 5.1 présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 130 opérations examinées, 54 (41,5 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 31 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 2,0 % pour l'ensemble de la sous-rubrique 1a du CFP, y compris les dépenses à faible risque ⁽⁴⁾. Ce pourcentage est en baisse par rapport aux deux derniers exercices, pour lesquels le niveau d'erreur estimatif était légèrement supérieur à 4 %.

5.10. Il convient de tenir compte de la grande diversité des programmes et des types de dépenses comprises dans la population sur laquelle notre audit a porté pour cette sous-rubrique, ainsi que des différents niveaux de risques, et donc d'erreur, que cela implique (voir encadré 5.2).

Encadré 5.2
Ventilation de la population examinée pour la sous-rubrique 1a du CFP de 2018

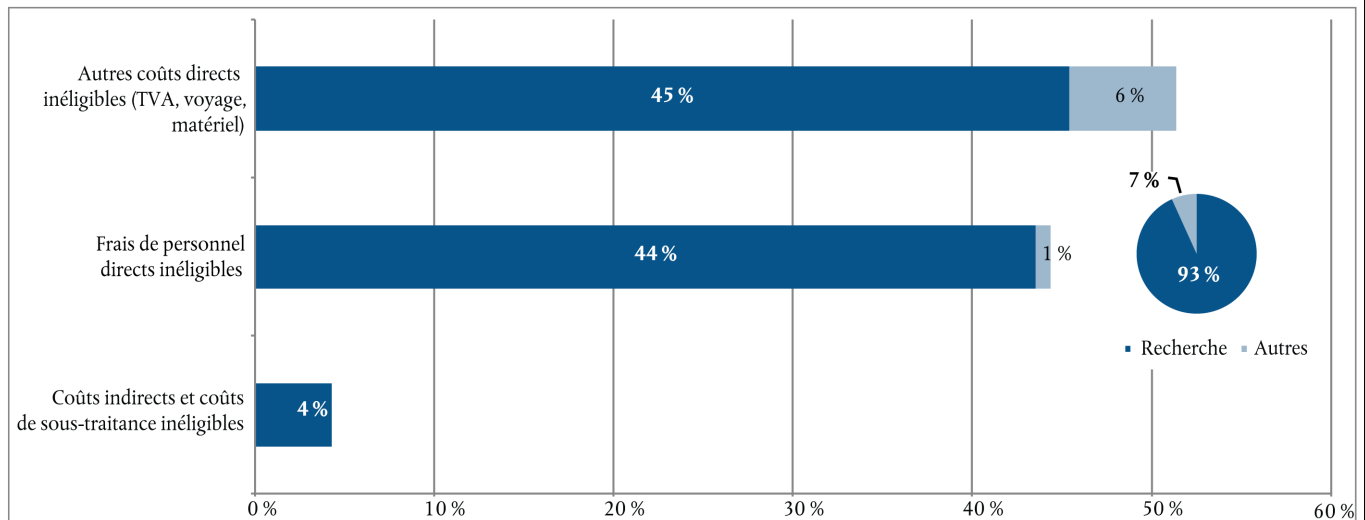


Source: Cour des comptes européenne.

⁽⁴⁾ Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un niveau d'erreur estimatif compris entre 0,7 % et 3,2 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

5.11. L'**encadré 5.3** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2018, en faisant la distinction entre les opérations concernant la recherche et les autres.

Encadré 5.3
Ventilation du niveau d'erreur estimatif par type d'opération et en fonction des caractéristiques des erreurs



Source: Cour des comptes européenne.

5.12. Comme pour les exercices précédents, les dépenses de recherche restent un domaine à plus haut risque, ainsi que la principale source d'erreur. Nous avons mis au jour des *erreurs quantifiables* en rapport avec des coûts inéligibles pour 27 des 81 opérations relatives à la recherche et à l'innovation comprises dans notre échantillon (8 relevant du 7^e PC et 19, d'Horizon 2020), lesquelles contribuent pour 94 % à notre niveau d'erreur estimatif pour cette sous-rubrique en 2018.

5.13. Il s'agit du premier exercice pour lequel Horizon 2020 représente la plus grande part des projets de recherche repris dans notre échantillon (plus de 70 %). Les mesures de simplification introduites par ce programme, en particulier l'application d'un taux forfaitaire aux *coûts indirects* et la possibilité donnée aux bénéficiaires d'utiliser un nombre annuel fixe d'heures productives pour calculer le taux horaire, ont permis de réduire le risque d'erreur, ce qui a pu contribuer à faire baisser le taux d'erreur global pour cette sous-rubrique. Cependant, malgré les améliorations apportées à la conception des programmes et à la stratégie de contrôle de la Commission, nos résultats indiquent que, prises isolément, les dépenses de recherche continuent de présenter un niveau d'erreur significatif. Selon les propres estimations de la Commission, le taux d'erreur pour Horizon 2020 reste supérieur au *seuil de signification* de 2 % (voir point 5.28).

5.14. Pour les autres programmes et activités, nous avons détecté des erreurs quantifiables pour 4 des 49 opérations de l'échantillon. Ces erreurs avaient trait à des projets relevant du programme Erasmus+ et du MIE et concernaient:

- la déclaration de coûts afférents à des activités inéligibles par des bénéficiaires ou le calcul incorrect des allocations de mobilité ou des frais de voyage des étudiants (Erasmus+);
- le calcul incorrect des frais de personnel ou, dans un cas, l'inclusion de dépenses de TVA inéligibles dans les déclarations de coûts (MIE).

5.15. La Commission avait appliqué des mesures correctrices qui ont eu une incidence directe sur quatre opérations de notre échantillon. Ces mesures n'ont guère eu d'*impact* sur nos calculs, en ce qu'elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre de 0,1 point de pourcentage seulement. Pour huit cas d'erreurs quantifiables commises par les bénéficiaires, les informations présentées dans la demande de remboursement étaient suffisantes pour permettre à la Commission, aux autorités nationales ou à l'auditeur indépendant de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Ces erreurs consistaient, par exemple, en l'application d'une méthode erronée pour calculer les frais de personnel ou en l'inclusion d'autres coûts inéligibles dans les déclarations de coûts. Si la Commission avait fait bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 0,3 point de pourcentage.

Une part importante des erreurs quantifiables mises au jour concernaient des frais de personnel inéligibles

5.16. Le modèle de financement étant fondé sur le remboursement des coûts éligibles, les règles en matière de déclaration des frais de personnel sont complexes, et le calcul de ces frais reste une importante source d'erreurs dans les déclarations de dépenses. Les règles de financement d'Horizon 2020 sont généralement plus simples que celles du 7^e PC, mais, à certains égards, la méthode de calcul des frais de personnel a gagné en complexité, ce qui accroît le risque d'erreur. Ces observations ont également été formulées dans notre rapport spécial n° 28/2018 ⁽⁵⁾, dans lequel nous avons souligné les difficultés que certains changements ont engendrées pour les bénéficiaires.

5.17. L'un des éléments introduits par Horizon 2020 qui donnent souvent lieu à des erreurs est la règle qui impose d'utiliser le coût horaire annuel de l'exercice comptable clos le plus récent pour déclarer les coûts afférents à l'année de déclaration (non close) suivante. Cette règle est difficile à appliquer et elle ne permet pas toujours de refléter les coûts effectivement supportés par les bénéficiaires, dans la mesure où elle ne tient pas compte d'éventuelles augmentations de salaire d'une année à l'autre.

Erreurs fréquentes dans les autres coûts directs

5.18. La part du niveau d'erreur estimatif qui concerne les autres coûts directs est plus élevée que l'an dernier. Certaines des erreurs concernent des frais d'équipement indûment imputés dans leur intégralité aux projets financés par l'Union européenne. Les coûts relatifs aux grandes infrastructures déclarés par certains bénéficiaires ont également contribué au niveau d'erreur estimatif (voir le point 5.22 pour de plus amples informations). Parmi les autres causes d'erreur figurent les dépenses de TVA inéligibles et le remboursement de frais de voyage non liés aux projets financés par l'Union européenne audités.

Les entités privées, notamment les PME et les nouveaux bénéficiaires, sont davantage susceptibles de commettre des erreurs

5.19. L'une des stratégies pour promouvoir la recherche consiste à renforcer la participation du secteur privé, et notamment des jeunes entreprises et des PME. Plus de 50 % des erreurs quantifiables mises au jour (17 sur 31) concernaient le financement de bénéficiaires privés, même si notre échantillon de 130 opérations n'en comportait que 39 de ce type (30 %). Les nouveaux bénéficiaires et les PME représentaient environ 10 % de l'échantillon global, mais la part des erreurs quantifiables qui les concerne est de 30 %. L'une des sources d'erreur particulièrement fréquentes rencontrées dans nos audits est la déclaration incorrecte des coûts salariaux par les PME. Les résultats montrent que les PME et les nouveaux bénéficiaires sont davantage susceptibles de commettre des erreurs que les autres bénéficiaires, constat que les audits de la Commission confirment également. Un exemple en est donné dans l'**encadré 5.4**.

Encadré 5.4 **Erreurs multiples dans une même demande de remboursement présentée par une PME**

Dans le cadre de son premier projet financé par l'Union européenne, une PME active dans le domaine de la santé au Royaume-Uni a déclaré 1,1 million d'euros de frais de personnel, de sous-traitance et d'autres frais pour la période de déclaration. Neuf des 10 éléments contrôlés comportaient des erreurs significatives, représentant de 10 à 36 % de la valeur des différents éléments testés. Le bénéficiaire a notamment utilisé une méthode de calcul de ces frais qui n'était pas conforme aux règles régissant Horizon 2020.

La plupart des erreurs non quantifiables concernent l'enregistrement du temps de travail et des retards dans le versement des fonds

5.20. Parmi les 130 opérations de l'échantillon, nous avons également relevé 38 erreurs non quantifiables liées à des cas de non-respect des règles de financement ⁽⁶⁾. Ces cas étaient plus fréquents dans les projets de recherche et d'innovation et concernaient principalement des faiblesses dans les systèmes d'enregistrement du temps de travail des bénéficiaires, qui, souvent, ne satisfaisaient pas aux exigences de base et ne fournissaient donc pas une assurance suffisante quant à l'exactitude du nombre d'heures consacrées au projet financé.

5.21. Nous avons également constaté des retards dans le versement des fonds de l'Union européenne par le coordonnateur du projet aux autres participants. Même si certains de ces retards étaient compréhensibles, ils pouvaient avoir des conséquences financières importantes pour les participants au projet, en particulier les PME.

⁽⁵⁾ Rapport spécial n° 28/2018 «La plupart des mesures de simplification intégrées dans Horizon 2020 ont facilité la vie des bénéficiaires, mais des améliorations restent possibles».

⁽⁶⁾ Quinze opérations comportaient à la fois des erreurs quantifiables et des erreurs non quantifiables.

Coûts relatifs aux grandes infrastructures de recherche dans le cadre d'Horizon 2020: des procédures de vérification ex ante fastidieuses ayant une faible incidence sur la prévention des erreurs

5.22. Dans le cadre d'Horizon 2020, les bénéficiaires peuvent déclarer des coûts immobilisés et des coûts d'exploitation pour les grandes infrastructures de recherche utilisées, pour autant qu'ils respectent certaines conditions et qu'ils aient obtenu de la Commission une évaluation *ex ante* positive concernant leur méthode de calcul des coûts. Cette vérification *ex ante* est extrêmement coûteuse en temps et en autres ressources; elle peut prendre jusqu'à deux ans et suppose de nombreuses visites de la Commission sur le site du bénéficiaire. Cela a notamment été le cas avec l'un des bénéficiaires audités qui avait déclaré des coûts relatifs à de grandes infrastructures de recherche. En outre, malgré cette vérification approfondie en amont, nous avons observé que des erreurs pouvaient toujours se produire dans l'application de la méthode. Dans deux des trois cas où des coûts relatifs à de grandes infrastructures de recherche avaient été déclarés, nous avons constaté une surdéclaration de ces coûts d'un montant de 75 000 EUR (12 % des coûts en question) et de 130 000 EUR (30 % des coûts en question) respectivement, du fait d'une mauvaise application de la méthode.

Erasmus+ – Divergences entre les règles nationales et celles de l'Union européenne

5.23. Dans le cadre de nos audits, nous avons constaté que les bénéficiaires de fonds de l'Union européenne étaient obligés de respecter des règles nationales qui n'étaient pas parfaitement cohérentes avec les principes de l'Union (voir **encadré 5.5**).

Encadré 5.5

Exemples de règles nationales et de l'Union européenne pas parfaitement cohérentes entre elles

Exemple 1

En ce qui concerne le programme d'enseignement et de formation professionnels Erasmus+, les membres du personnel accompagnant les étudiants lors des échanges ont droit à une indemnité journalière allant de 90 à 144 EUR pour les séjours d'une durée maximale de 14 jours et limitée à 70 % de ces montants pour les séjours plus longs. Dans le cadre des *options de coûts simplifiés*, l'Union européenne verse cette indemnité à l'organisation dont les membres du personnel accompagnent les étudiants. Toutefois, en Slovaquie, les règles nationales fixent à 44 EUR par jour (pour les seuls repas) les indemnités journalières que nous avons examinées, soit beaucoup moins que les droits versés à l'organisation bénéficiaire et imputés sur le budget d'Erasmus+, même si l'on y ajoute le montant versé pour le logement.

Exemple 2

En Slovaquie, nous avons contrôlé un projet Erasmus+ mis en œuvre dans une école dont le budget relevait d'un organisme régional de niveau supérieur. Nous avons constaté que, pour respecter les règles financières des autorités nationales, l'école était tenue, après avoir reçu les fonds d'Erasmus+ versés par l'agence nationale, de les transférer à cet organisme régional, lequel les lui reversait quelques jours plus tard sous la forme d'une allocation en sa faveur pour le projet Erasmus+. Ces transferts financiers entre l'école et l'organisme régional sont inutiles pour la réalisation du projet et peuvent être risqués sur le plan financier et sur celui de la mise en œuvre.

Erasmus+: l'EACEA doit encore améliorer sa gestion des subventions

5.24. En 2017, le service d'audit interne de la Commission européenne (IAS) a fait rapport sur la première phase de gestion des subventions pour les programmes Erasmus+ et Europe créative (de l'appel à propositions à la signature des contrats). En 2018, il a procédé à un audit de suivi à l'issue duquel il a conclu que ses recommandations d'audit avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et efficace.

5.25. En 2018, l'IAS a réalisé un audit relatif à la deuxième phase de gestion des subventions (du suivi des projets au paiement), dans le cadre duquel il a formulé quatre observations et recommandations, dont l'une (sur le fonctionnement des systèmes de contrôle interne) était «critique», deux, «très importantes» et une, «importante». Se fondant sur un audit de suivi limité, l'IAS estime que les mesures immédiates prises par l'EACEA ont en partie permis d'atténuer les risques sous-jacents. Il a donc requalifié la recommandation de «critique» à «très importante». Toutes les recommandations restent pendantes, mais le délai fixé pour leur mise en œuvre n'a pas expiré et celle-ci est en cours.

5.26. Comme le reconnaît l'EACEA dans son rapport annuel d'activité (RAA) 2018, et comme le confirme notre examen, des améliorations majeures concernant le fonctionnement de son système de contrôle interne sont nécessaires, ce qui justifie que ce dernier fasse l'objet d'une réserve pour la deuxième année consécutive.

Les rapports annuels d'activité fournissent une évaluation objective de la gestion financière

5.27. Les rapports annuels d'activité que nous avons examinés ⁽⁷⁾ présentaient une évaluation objective de la gestion financière des directions générales et des organismes concernés pour ce qui a trait à la régularité des opérations sous-jacentes. Dans l'ensemble, les informations fournies corroboraient nos constatations et nos conclusions.

5.28. Comme pour les exercices précédents, les rapports de toutes les directions générales qui exécutent des dépenses de recherche et d'innovation comportent une réserve relative aux paiements effectués pour rembourser les dépenses déclarées au titre du 7^e PC, le taux d'erreur résiduel étant supérieur à 2 % ⁽⁸⁾. En ce qui concerne Horizon 2020, se fondant sur ses propres audits, la Commission a fait état d'un taux d'erreur représentatif escompté de 3,32 % et d'un taux d'erreur résiduel de 2,22 %.

5.29. La Commission a mis en place une procédure pour veiller à ce que les erreurs systémiques commises par les bénéficiaires qui sont détectées lors d'un audit soient corrigées pour les projets en cours. En ce qui concerne le 7^e PC, la procédure a été appliquée dans 3 932 cas pour 6 821 projets de la DG RTD susceptibles de comporter des erreurs systémiques. Ainsi, à la fin de 2018, le taux de mise en œuvre pour les corrections d'erreurs systémiques n'était que de 57,6 %. Ce résultat est inférieur au taux attendu à ce stade et accroît le risque de non-recouvrement.

5.30. Nous avons également constaté qu'à la fin de 2018, la DG RTD comptait 26 recommandations pendantes émises par l'IAS, dont neuf pour lesquelles le délai de mise en œuvre avait expiré. Aucune des recommandations dont le délai de mise en œuvre avait expiré n'était classée comme «très importante». Une recommandation pendante formulée récemment par l'IAS et classée comme «très importante» concerne le suivi du respect, par les bénéficiaires, des obligations contractuelles, et des exigences en matière de communication d'informations, concernant la diffusion et l'exploitation des résultats des projets. Une bonne diffusion et une exploitation appropriée des résultats contribuent à l'efficacité globale du financement de la recherche et de l'innovation. Nous avons constaté que les rapports d'évaluation des projets faisaient assez fréquemment état de problèmes liés au respect de ces exigences, ce qui confirme que des efforts supplémentaires sont nécessaires à cet égard (voir point 5.43).

Examen des informations fournies par l'entité auditée sur la régularité des opérations

5.31. Dans le cadre de notre stratégie 2018-2020, nous cherchons à mieux utiliser les informations fournies par la Commission sur la régularité des opérations. La Commission se fonde sur les résultats de ses travaux d'audit *ex post* pour calculer le *montant à risque au moment du paiement*. Pour Horizon 2020, nous avons sélectionné un échantillon de 20 dossiers d'audit clos au 1^{er} mai 2018 qui figuraient dans le premier échantillon représentatif commun de la Commission. Notre objectif était de couvrir aussi bien les audits effectués par la Commission elle-même que ceux confiés à des auditeurs externes, ainsi que de déterminer si nous pouvions nous fier aux résultats. Nous avons sélectionné de manière aléatoire cinq audits réalisés par le service commun d'audit (SCA) ⁽⁹⁾ et 15 audits confiés à des auditeurs externes, soit cinq pour chacun des trois cabinets d'audit privés qui réalisent des audits pour le compte de la Commission. Nous n'avons pas tenu compte des résultats de ces travaux dans nos tests sur les opérations pour les dépenses de 2018.

5.32. Lors de la première phase de notre évaluation, nous avons examiné les dossiers d'audit (documents de travail et pièces justificatives) auprès du SCA et des cabinets d'audit privés. Sur la base de cet examen, nous avons recensé onze audits pour lesquels nous devions exécuter des procédures d'audit supplémentaires, essentiellement du fait de la nécessité d'obtenir des pièces justificatives supplémentaires et/ou d'incohérences dans les documents de travail qui nous empêchaient de confirmer les conclusions d'audit. Nous avons mis en œuvre ces procédures d'audit supplémentaires, qui ont consisté en des contrôles documentaires (des documents complémentaires ont été réclamés aux bénéficiaires dans trois cas) ou en des visites d'audit auprès des bénéficiaires (huit cas).

5.33. Ces procédures ont révélé des faiblesses concernant la documentation, la cohérence en matière d'échantillonnage et l'établissement des rapports, ainsi que la qualité des procédures d'audit dans certains des dossiers examinés. Nous avons, par exemple, mis au jour des montants inéligibles non détectés par les auditeurs, qui n'avaient pas réalisé suffisamment de tests dans le cadre de leur audit, ainsi que des erreurs dans le calcul des frais de personnel déclarés. Même si, dans certains cas, l'incidence financière n'était pas significative, dans 10 ⁽¹⁰⁾ des 20 dossiers d'audit de l'échantillon, nous n'avons pas pu nous fier aux conclusions d'audit. Par conséquent, en l'état actuel des choses, nous ne pouvons pas nous appuyer sur les résultats des travaux d'audit de la Commission.

⁽⁷⁾ Directions générales de la recherche et de l'innovation (DG RTD), Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA) et Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME).

⁽⁸⁾ La Commission annonce un taux d'erreur représentatif pluriannuel de 5,26 % pour les dépenses du 7^e PC. Les taux d'erreur résiduels, qu'elle ne calcule qu'au niveau de chaque DG concernée, sont variables, mais toujours supérieurs à 2 %.

⁽⁹⁾ Service commun d'audit des dépenses du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» au sein de la Commission européenne (SCA), hébergé par la DG RTD.

⁽¹⁰⁾ Pour deux de ces cas, concernant des projets relevant de la phase I de l'instrument destiné aux PME, le SCA s'est simplement fié aux procédures de contrôle *ex ante* appliquées par les autres services de la Commission.

5.34. En sus de ce qui précède, nous avons constaté un problème lié à la méthode de calcul du taux d'erreur pour Horizon 2020. Les audits *ex post* visent à assurer une couverture maximale des coûts acceptés, mais il est rare qu'ils couvrent ceux-ci dans leur intégralité. Or le taux d'erreur est calculé en proportion de la totalité des coûts acceptés, et non des montants effectivement contrôlés. De ce fait, le dénominateur utilisé pour ce calcul est plus élevé, et le taux d'erreur qui en résulte est donc sous-évalué. Lorsque les erreurs détectées ont un caractère systémique, le niveau d'erreur est extrapolé, ce qui compense partiellement cette sous-évaluation. Toutefois, cette extrapolation n'étant pas opérée pour les erreurs non systémiques, le taux d'erreur global est malgré tout sous-évalué. La sous-estimation du taux d'erreur ne peut être quantifiée. Il est donc impossible de déterminer si son impact est significatif.

5.35. En conséquence, en 2019, nous mettrons en œuvre un cycle d'examens supplémentaire concernant les audits plus récents, clos après notre première sélection, afin de pouvoir fonder notre évaluation sur un volume plus important d'informations probantes. Cela nous permettra également de prendre en considération les éventuelles améliorations apportées par rapport aux audits examinés en 2018, qui avaient été réalisés au début du programme Horizon 2020.

5.36. Nous avons également examiné les informations fournies par la Commission dans son rapport annuel 2018 sur la gestion et la performance en ce qui concerne l'estimation du montant à risque au moment du paiement pour les domaines d'action relevant de la sous-rubrique 1a du CFP. La Commission ne calcule pas un taux global pour l'ensemble de la sous-rubrique, mais plutôt deux taux distincts, l'un pour les domaines Recherche, Industrie, Espace, Énergie et Transports (1,9 %), et l'autre pour le domaine Autres politiques internes (0,7 %). Sur la base des chiffres de la Commission, nous avons calculé que le taux pour l'ensemble de la sous-rubrique 1a du CFP s'élèverait à 1,6 %. Ce pourcentage s'inscrit dans la fourchette de notre propre estimation du niveau d'erreur. Nous estimons néanmoins qu'il est sous-estimé du fait du problème d'ordre méthodologique décrit au paragraphe 5.34.

Conclusion et recommandations

Conclusion

5.37. Globalement, les informations probantes que nous avons obtenues et qui sont présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur dans les dépenses relevant de la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» atteint le seuil de signification. Pour cette sous-rubrique du CFP, il ressort de nos tests sur les opérations que le niveau d'erreur estimatif global est de 2,0 % (voir **annexe 5.1**). Cependant, nos résultats montrent que les dépenses de recherche restent un domaine à plus haut risque, ainsi que la principale source d'erreur.

5.38. Le *montant à risque au moment du paiement* indiqué dans le rapport annuel sur la gestion et la performance s'inscrit dans la fourchette calculée par la Cour pour le niveau d'erreur estimatif (voir point 5.36).

Recommandations

5.39. L'**annexe 5.2** présente les résultats de notre examen de suivi des quatre recommandations formulées dans notre rapport annuel 2015, ainsi que des quatre émises dans le rapport annuel 2017 dont le délai de mise en œuvre avait été fixé à fin 2018. La Commission avait intégralement mis en œuvre quatre de ces recommandations, tandis que les quatre autres l'avaient été à pratiquement tous égards.

5.40. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2018, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 5.1

Soumettre à des contrôles plus ciblés les déclarations de coûts présentées par les PME et les nouveaux participants, et améliorer sa campagne d'information sur les règles de financement, en visant ces bénéficiaires importants.

Délai de mise en œuvre: 2020

Recommandation n° 5.2

Pour le prochain programme-cadre de recherche, simplifier encore les règles de calcul des frais de personnel, évaluer la valeur ajoutée du mécanisme concernant les coûts des grandes infrastructures de recherche et examiner comment sa méthodologie peut être améliorée.

Délai de mise en œuvre: fin 2020*Recommandation n° 5.3*

Pour Horizon 2020, donner suite aux observations formulées dans le contexte de notre examen des audits *ex post* concernant la documentation, la cohérence en matière d'échantillonnage et l'établissement des rapports, ainsi que la qualité des procédures d'audit.

Délai de mise en œuvre: mi-2020*Recommandation n° 5.4*

Donner rapidement suite aux conclusions du service d'audit interne de la Commission concernant:

- les systèmes de contrôle interne de l'EACEA relatifs au processus de gestion des subventions Erasmus+;
- le suivi du respect des obligations contractuelles, et des exigences en matière de communication d'informations, concernant la diffusion et l'exploitation des résultats des projets de recherche et d'innovation.

Délai de mise en œuvre: mi-2020**Deuxième partie – Problèmes de performance dans le domaine de la recherche et de l'innovation**

5.41. Nous avons analysé les informations communiquées par la Commission sur la performance pour 50 des projets de recherche et d'innovation de notre échantillon ⁽¹¹⁾. Vingt et un de ces projets étaient déjà terminés. Nous n'avons pas évalué directement la qualité des recherches entreprises ni l'impact des projets sur la réalisation de l'objectif stratégique de renforcement de la recherche et de l'innovation.

5.42. 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 pris acte des conclusions du responsable de projet sur la question de savoir:

- si les progrès déclarés, en matière de *réalisations* et de *résultats*, étaient conformes aux objectifs énoncés dans la convention de subvention;
- si les coûts imputés au projet étaient raisonnables au regard des progrès dont il était fait état;
- si les réalisations et les résultats du projet avaient été diffusés conformément aux clauses de la convention de subvention.

La plupart des projets ont conduit aux réalisations et résultats escomptés

5.43. Selon les rapports de la Commission, la plupart des projets avaient conduit aux réalisations et résultats escomptés. Toutefois, les rapports de la Commission faisaient également état de problèmes qui ont réduit la performance de plusieurs projets:

- dans dix cas, les progrès déclarés n'étaient que partiellement conformes aux objectifs convenus avec la Commission, et dans deux cas, ils ne l'étaient pas du tout;
- dans trois cas, la Commission a estimé que les coûts déclarés n'étaient pas raisonnables au regard des progrès accomplis;
- dans dix cas, la diffusion des réalisations et des résultats du projet n'avait été que partiellement assurée et, dans deux cas, aucune activité de diffusion n'avait été menée.

⁽¹¹⁾ Nos évaluations de la performance ont porté sur des projets en collaboration associant plusieurs participants. Les opérations telles que les versements d'indemnités de mobilité aux chercheurs en ont été exclues.

ANNEXE 5.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA SOUS-RUBRIQUE «COMPÉTITIVITÉ
POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI»

	2018	2017
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	130	130
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	2,0 %	4,2 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	3,2 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	0,7 %	

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA SOUS-RUBRIQUE «COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2015	Recommandation n° 1: la Commission, les autorités nationales et les auditeurs indépendants devraient exploiter toutes les informations pertinentes à leur disposition pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant le remboursement.		X				
	Recommandation n° 2: la Commission devrait publier des orientations à l'intention des bénéficiaires, concernant les points précis par lesquels Horizon 2020 se différencie du 7 ^e PC et des programmes similaires.	X					
	Recommandation n° 3: la Commission devrait diffuser des orientations communes à l'intention des organes d'exécution des dépenses de recherche et d'innovation, afin de garantir un traitement cohérent des bénéficiaires lors de la mise en œuvre des recommandations d'audit visant au recouvrement des coûts inéligibles.	X					
	Recommandation n° 4: la Commission devrait suivre de près l'application des corrections par extrapolation faisant suite à ses audits ex post des coûts remboursés au titre du 7 ^e PC.		X				

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2017	D'ici la fin de 2018, la Commission devrait: Recommandation n° 1: en ce qui concerne Horizon 2020, clarifier davantage les règles relatives aux frais de personnel, revoir la méthode de calcul de ceux-ci et compléter la liste des problèmes rencontrés dans certains pays.		X				
	Recommandation n° 2: en ce qui concerne le MIE, sensibiliser davantage les bénéficiaires aux règles d'éligibilité, notamment en établissant clairement une distinction entre contrats de mise en œuvre et contrats de sous-traitance.		X				
	Recommandation n° 3: remédier rapidement aux faiblesses mises en évidence par l'IAS: — dans le processus de gestion, par l'EACEA, des subventions Erasmus+; — dans le suivi des projets de recherche et d'innovation.	X					

CHAPITRE 6

Cohésion économique, sociale et territoriale

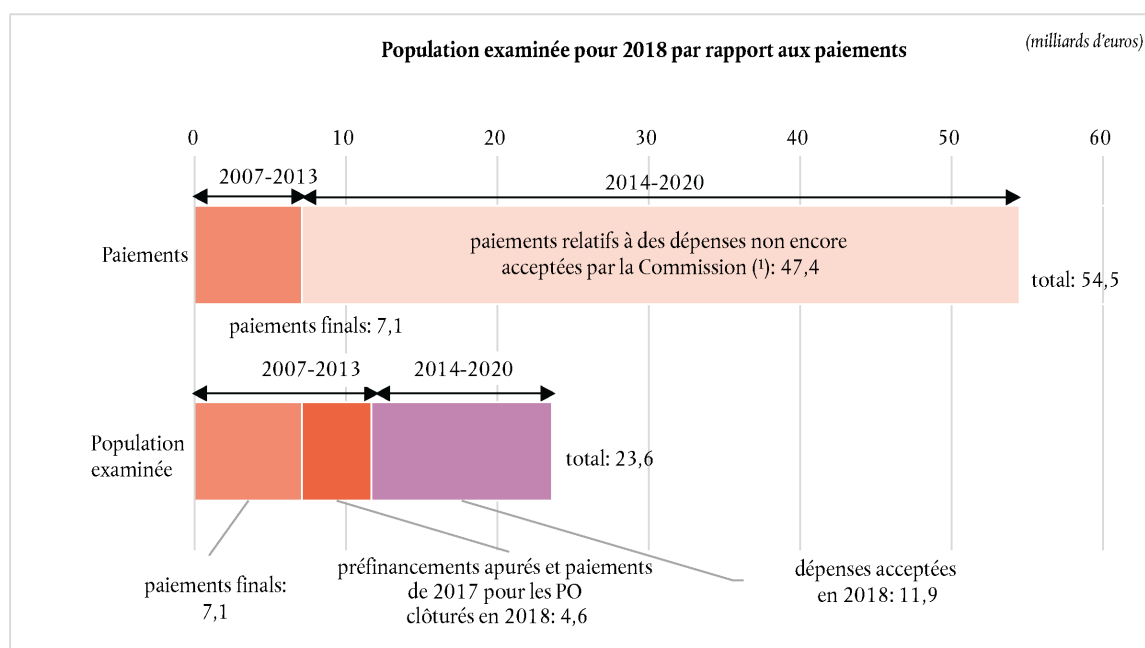
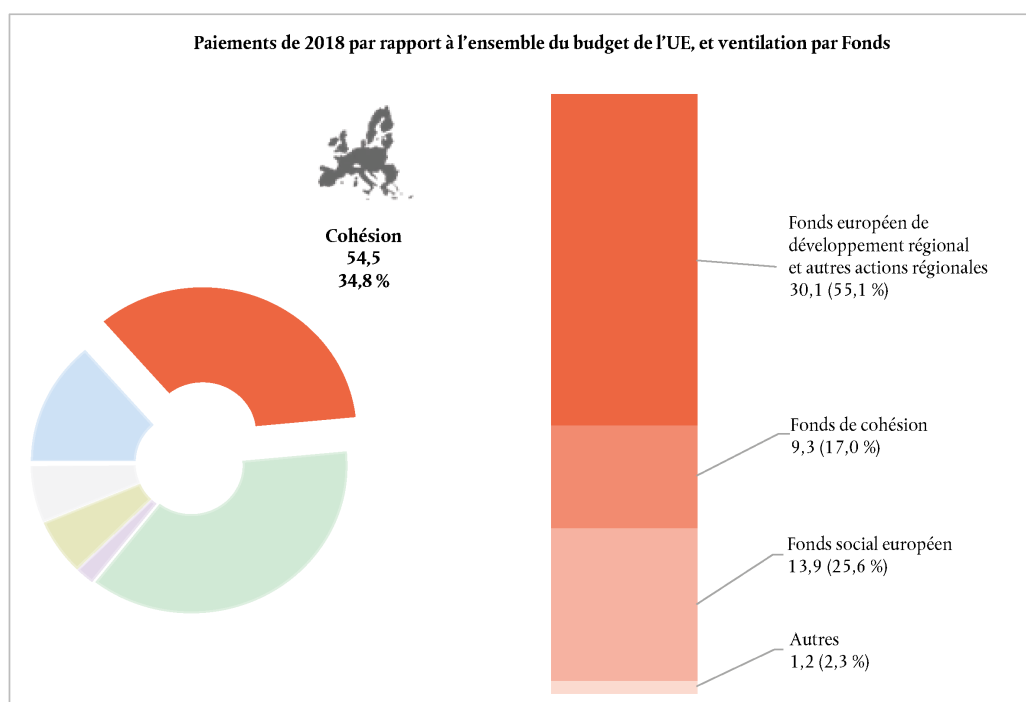
TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	6.1-6.12
Brève description de la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»	6.2-6.6
Objectifs de la politique et instruments de financement	6.2
Mise en œuvre et cadre de contrôle et d'assurance	6.3-6.6
Étendue et approche de l'audit	6.7-6.12
Première partie — Régularité des opérations	6.13-6.70
Résultats de notre examen des opérations et de notre réexécution des travaux d'audit	6.14-6.40
Dépenses et projets inéligibles	6.19-6.24
Infractions aux règles du marché intérieur	6.25-6.32
Non-respect des règles régissant l'utilisation des instruments financiers	6.33-6.38
La retenue injustifiée de fonds de l'UE destinés aux bénéficiaires a donné lieu à des paiements tardifs	6.39-6.40
Notre évaluation des travaux des autorités d'audit	6.41-6.50
Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activité	6.51-6.70
Assurance pour la période de programmation 2014-2020	6.51-6.64
Modalités de clôture	6.65-6.70
Conclusion et recommandations	6.71-6.77
Conclusion	6.71-6.75
Recommandations	6.76-6.77
Deuxième partie — Évaluation de la performance des projets	6.78-6.88
 Annexe 6.1 — Résultats des tests sur les opérations	
Annexe 6.2 — Informations sur l'action de l'UE dans les États membres	
Annexe 6.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement	

Introduction

6.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la sous-rubrique 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale» du CFP. Les paiements faisant l'objet de notre audit concernent la clôture d'une *période de programmation* (2007-2013) et la mise en œuvre d'une seconde période (2014-2020). L'**encadré 6.1** donne, pour l'exercice 2018, une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette sous-rubrique. Pour davantage d'informations sur la population examinée par la Cour pour 2018, voir le point 6.7.

Encadré 6.1
Sous-rubrique 1b du CFP — «Cohésion économique, sociale et territoriale» — Répartition en 2018



⁽¹⁾ Le montant de 47,4 milliards d'euros correspond aux avances et paiements intermédiaires annuels relevant de la période de programmation 2014-2020 qui ne figuraient pas dans les comptes sous-jacents aux dossiers constitués aux fins de l'assurance acceptés par la Commission en 2018. Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacents (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 13), ces paiements sont considérés comme des préfinancements et ne font donc pas partie de la population que nous avons contrôlée aux fins de l'établissement du rapport annuel 2018.

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2018.

Brève description de la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»

Objectifs de la politique et instruments de financement

6.2. Les dépenses relevant de cette sous-rubrique visent essentiellement à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différents États membres et régions de l'Union européenne ainsi qu'à consolider la compétitivité de l'ensemble de ces dernières ⁽¹⁾. Ces objectifs sont mis en œuvre par l'intermédiaire des Fonds et instruments suivants:

- le Fonds européen de développement régional (FEDER), 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) qui, afin d'encourager le développement durable, 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'Union européenne;
- le Fonds social européen (FSE), qui a pour mission de favoriser un niveau élevé d'emploi et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, notamment à travers l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), qui cible les régions affichant un taux élevé de chômage des jeunes;
- d'autres dispositifs de moindre importance, tels que l'instrument européen de voisinage (IEV), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et une contribution au *mécanisme pour l'interconnexion en Europe*.

Mise en œuvre et cadre de contrôle et d'assurance

6.3. Généralement, les États membres présentent au début de chaque période de programmation les *programmes opérationnels* (PO) pluriannuels pour toute la durée d'un CFP. Une fois approuvés par la Commission, ces PO sont mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée entre celle-ci ⁽²⁾ et l'État membre. Les *bénéficiaires* sont remboursés par l'intermédiaire des autorités des États membres et les coûts éligibles, supportés et payés dans le cadre d'*opérations* approuvées conformément aux termes des PO, sont cofinancés par le budget de l'Union européenne.

6.4. Le cadre de contrôle et d'assurance révisé, mis en place pour la période de programmation 2014-2020, vise à garantir que le taux d'erreur résiduel ⁽³⁾ pour ces remboursements aux PO reste inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé dans le règlement ⁽⁴⁾. Les principaux éléments du cadre de contrôle et d'assurance révisé sont les suivants:

- les travaux réalisés par les *autorités d'audit* concernant les dépenses inscrites dans les comptes annuels. Ces travaux donnent lieu à un rapport annuel de contrôle, soumis à la Commission dans le cadre des «dossiers constitués aux fins de l'assurance» des États membres ⁽⁵⁾. Il présente le taux d'erreur résiduel correspondant au PO (ou groupe de PO) ainsi qu'une opinion d'audit sur la régularité des dépenses déclarées et le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle;
- l'approbation annuelle des comptes. À cette fin, la Commission effectue des contrôles essentiellement administratifs concernant l'exhaustivité et l'exactitude des comptes avant de les approuver et de libérer la retenue de 10 % opérée à titre de garantie ⁽⁶⁾;
- les contrôles documentaires de chaque dossier aux fins de l'assurance et les audits de la *régularité* dans les États membres que la Commission réalise par la suite. Celle-ci procède à ces vérifications pour se prononcer sur les *taux d'erreur résiduels* communiqués par les autorités d'audit et les valider; elle les publie dans ses *rapports annuels d'activité* (RAA) relatifs à l'exercice suivant.

6.5. La procédure à mettre en œuvre avant la clôture des PO de la période de programmation 2007-2013 est comparable à celle décrite au point 6.4, qui prévoit l'évaluation des dossiers aux fins de l'assurance au cours de la période 2014-2020.

6.6. Nous avons décrit le cadre de contrôle et d'assurance en détail dans notre rapport annuel 2017 ⁽⁷⁾. Voir également la **figure 6.1** ci-après.

⁽¹⁾ Voir les articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 326 du 26.10.2012, p. 47).

⁽²⁾ DG Politique régionale et urbaine (DG REGIO) et DG Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL).

⁽³⁾ Dans ses RAA, la Commission emploie l'expression «taux de risque résiduel» lorsqu'elle traite de la clôture de la période de programmation 2007-2013, et «taux d'erreur total résiduel» pour la période de programmation 2014-2020. Dans le présent chapitre, nous les rassemblons sous l'appellation «taux d'erreur résiduel(s)».

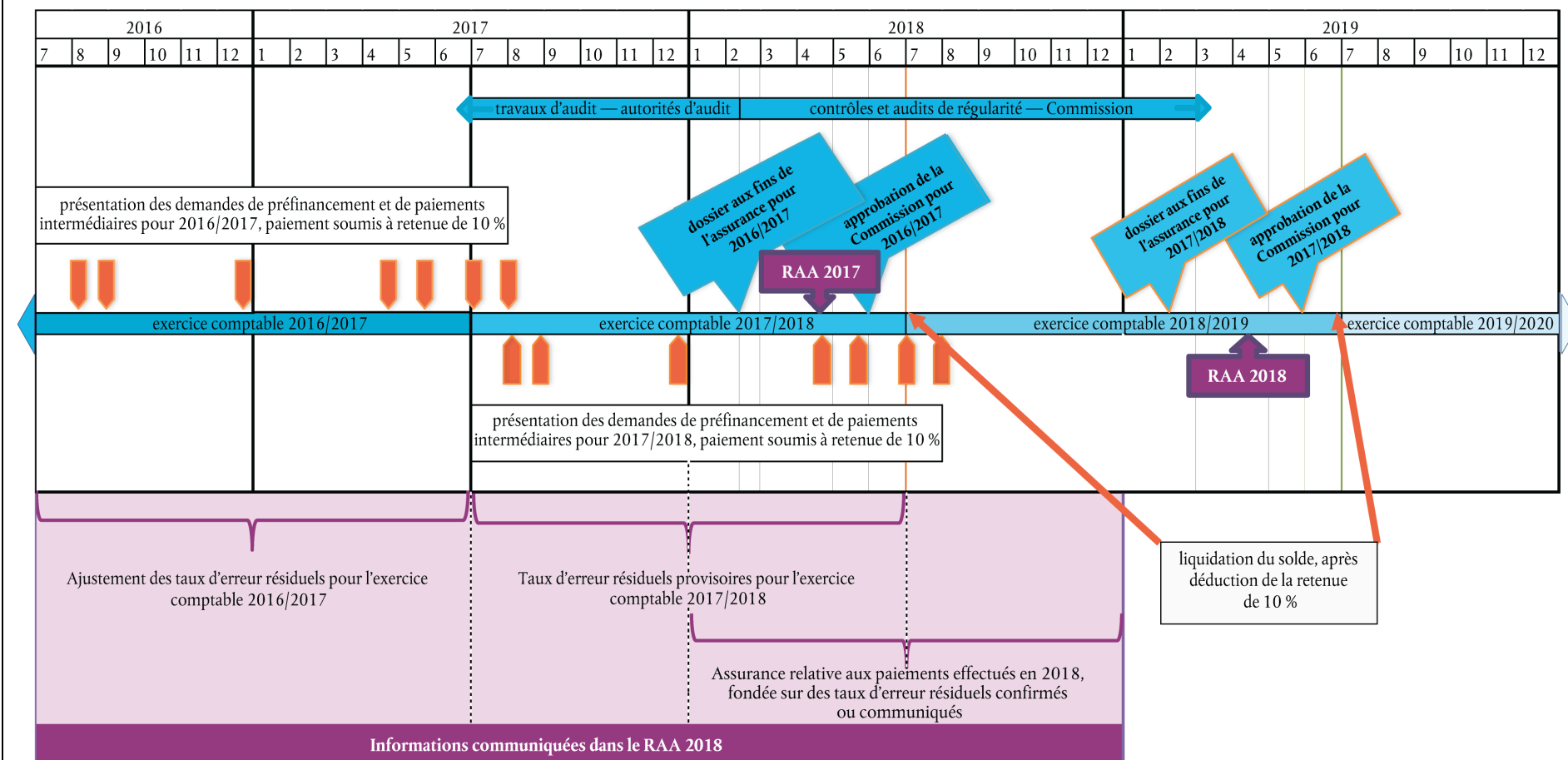
⁽⁴⁾ Article 28, paragraphe 11, du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (*règlement portant dispositions communes*) (JO L 138 du 13.5.2014, p. 5).

⁽⁵⁾ Les dossiers aux fins de l'assurance sont constitués d'une déclaration de gestion, d'une synthèse annuelle, des comptes annuels certifiés, d'un rapport annuel de contrôle et d'une opinion d'audit.

⁽⁶⁾ Selon l'article 130 du règlement (UE) n° 1303/2013 (le «règlement portant dispositions communes»), le remboursement sous la forme de paiements intermédiaires est limité à 90 %. Les 10 % restants sont libérés après approbation des comptes.

⁽⁷⁾ Points 6.5 à 6.15.

Figure 6.1
Cadre de contrôle et d'assurance pour la période de programmation 2014-2020



Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

6.7. En 2018, la Commission a validé des comptes comprenant des dépenses relatives à 248 des 419 PO approuvés (soit quelque 11,9 milliards d'euros). Ces comptes provenaient de 202 dossiers aux fins de l'assurance soumis par les 28 États membres pour la période de programmation 2014-2020. En outre, la Commission a procédé à la clôture, complète ou partielle ⁽⁸⁾, de 217 PO (soit environ 11,7 milliards d'euros) de la période de programmation 2007-2013. La population retenue pour notre audit (environ 23,6 milliards d'euros) était composée des dépenses figurant dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance pour l'exercice comptable 2016/2017 (période 2014-2020) et de celles certifiées par les *autorités de certification* et prises en considération pour l'établissement des rapports de contrôle définitifs des autorités d'audit pour 2007-2013.

6.8. Notre objectif était de contribuer à la déclaration d'assurance globale décrite à l'**annexe 1.1**. En tenant compte des caractéristiques du cadre de contrôle et d'assurance pour ce domaine de dépenses, nous avons également cherché à déterminer le degré de fiabilité des travaux des autorités d'audit et de la Commission, ainsi qu'à relever les aspects susceptibles d'améliorations dans la perspective d'une éventuelle utilisation accrue de leurs travaux dans le futur.

6.9. En ce qui concerne la **première partie** du présent chapitre, consacrée à la régularité, nous avons examiné en 2018, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, pour la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»:

- a) un échantillon de 220 opérations — déjà contrôlées par les autorités d'audit —, conçu pour être statistiquement représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de la sous-rubrique 1b du CFP;
- b) les travaux réalisés par les autorités d'audit pour valider les informations contenues dans les 24 dossiers aux fins de l'assurance ou de la clôture, également sur la base des 220 opérations susmentionnées;
- c) les travaux d'audit de la Commission, après approbation des comptes, visant à vérifier les questions relatives à la régularité dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance pour 2014-2020;
- d) les travaux effectués par la Commission lorsqu'elle a examiné et validé les taux d'erreur communiqués dans les dossiers aux fins de l'assurance ou de la clôture pour 2018. Nous nous sommes également intéressés à la pertinence et à la fiabilité des informations sur la régularité se trouvant dans les RAA des DG REGIO et DG EMPL, ainsi qu'à leur inclusion dans le rapport annuel sur la gestion et la performance de la Commission.

6.10. L'échantillonnage a été effectué en deux étapes. Nous avons d'abord sélectionné 24 dossiers aux fins de l'assurance ou de la clôture (15 de la période de programmation 2014-2020 et neuf de 2007-2013), couvrant 53 des 465 PO pour lesquels la Commission a procédé en 2018 à une liquidation sur le budget de l'Union européenne. Dans ces PO, nous avons ensuite sélectionné des opérations déjà contrôlées par les autorités d'audit. L'**annexe 6.2** présente une ventilation de l'échantillon audité, par État membre.

6.11. Nous avons réalisé cette année les mêmes travaux d'audit que ceux décrits de manière détaillée dans notre rapport annuel 2017 ⁽⁹⁾.

6.12. La **deuxième partie** du présent chapitre est consacrée à l'évaluation des systèmes appliqués par les États membres pour mesurer la performance et en rendre compte. Nous avons également vérifié les travaux effectués par les autorités d'audit et par la Commission pour garantir le caractère approprié et la fiabilité des données relatives à la performance. Lorsque nous avons réexécuté des audits d'opérations matériellement achevés, nous avons également évalué dans quelle mesure les autorités avaient déclaré avoir atteint les valeurs cibles fixées pour les indicateurs de réalisation et de résultat.

Première partie — Régularité des opérations

6.13. Cette partie du chapitre comporte trois sous-sections. La première concerne les tests que nous avons réalisés sur l'échantillon de 220 opérations prélevé cette année afin d'en apprendre davantage sur les principales sources d'erreur et d'apporter des éléments pour la déclaration d'assurance globale. La deuxième sous-section est consacrée à notre évaluation des travaux des autorités d'audit, et la troisième aux travaux de la Commission. Nous nous appuyons sur les résultats de l'ensemble des sous-sections pour nous prononcer sur les informations relatives à la régularité contenues dans les RAA des deux DG compétentes et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance de la Commission.

⁽⁸⁾ En cas de points en suspens dont l'incidence est importante, la Commission procède à la liquidation du montant non contesté uniquement. Le solde est liquidé et le PO clos une fois que tous les problèmes ont été résolus.

⁽⁹⁾ Points 6.21 à 6.23.

Résultats de notre examen des opérations et de notre réexécution des travaux d'audit

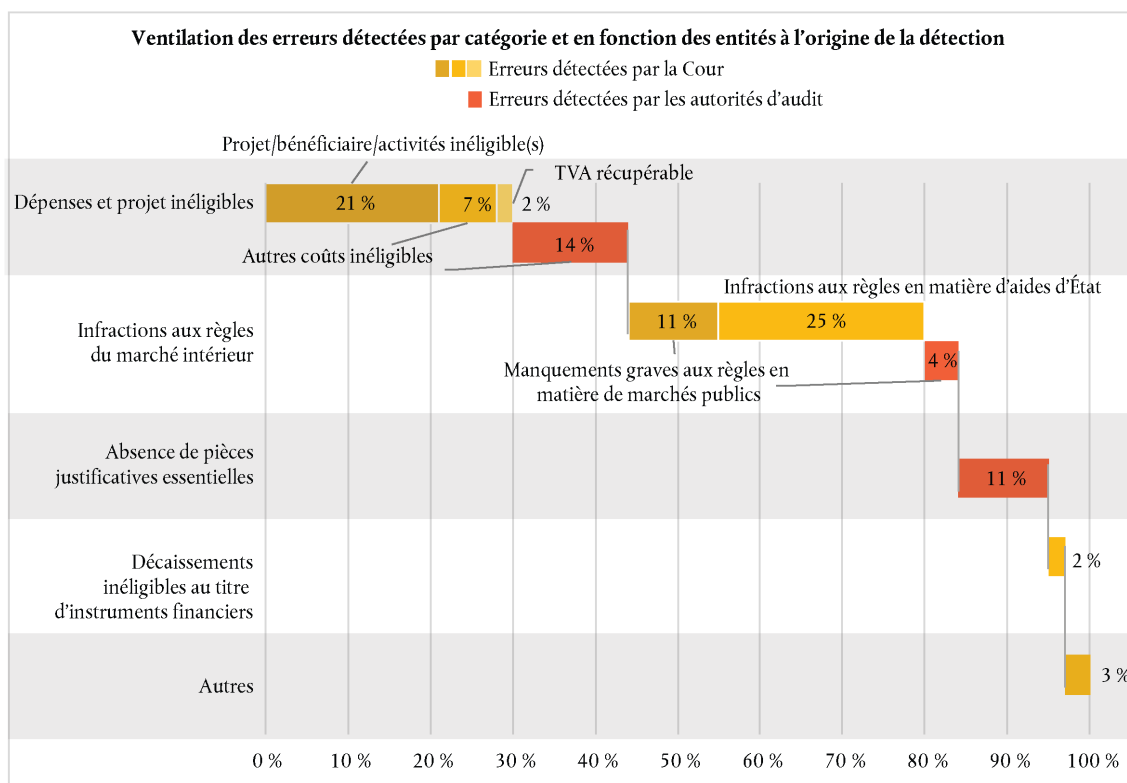
6.14. L'**annexe 6.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations que nous avons effectués. Sur les 220 opérations examinées, nous avons relevé et quantifié 36 erreurs qui n'avaient pas été détectées par les autorités d'audit. Compte tenu des 60 erreurs relevées auparavant par les autorités d'audit ainsi que des corrections (d'une valeur totale de 314 millions d'euros pour les deux périodes de programmation) appliquées par les autorités responsables des programmes, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 5,0 % ⁽¹⁰⁾. Pour les opérations de la période 2014-2020, le nombre et l'incidence des erreurs que nous avons relevées étaient plus élevés que pour celles de la période 2007-2013, qui concernaient la clôture.

6.15. Pour ce qui est des 220 opérations de notre échantillon, les autorités d'audit avait fait état de 60 erreurs quantifiables dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance ou de la clôture, lesquelles concernaient principalement des coûts inéligibles (37) et des marchés publics (18) ainsi que l'absence de pièces justificatives essentielles (3) ⁽¹¹⁾.

6.16. Les États membres ont appliqué des *corrections financières*, le cas échéant en procédant par extrapolation, dans le but de ramener les taux d'erreur résiduels sous le seuil de signification de 2 %.

6.17. L'**encadré 6.2** montre la répartition, par catégorie, des erreurs que nous avons relevées. Il indique également qui est à l'origine de la détection des erreurs constatées (en ce compris celles notifiées par les autorités d'audit et relatives aux opérations que nous avons examinées). Ce sont les coûts inéligibles, suivis du non-respect des règles en matière d'*aides d'État* et de marchés publics, qui ont contribué le plus à notre niveau d'erreur estimatif. Les points 6.19 à 6.40 donnent de plus amples informations sur ces erreurs.

Encadré 6.2
Cohésion économique, sociale et territoriale — Répartition des erreurs



⁽¹⁰⁾ Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un niveau d'erreur estimatif compris entre 2,5 % et 7,5 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

⁽¹¹⁾ Une opération peut être affectée par plusieurs types d'erreur.

6.18. Le nombre et l'incidence des erreurs détectées sont révélateurs de faiblesses persistantes en matière de régularité des dépenses déclarées par les autorités de gestion. Cette constatation corrobore les résultats des audits de conformité réalisés par la Commission en 2018, qui ont conclu dans cinq cas sur 26 à d'importantes insuffisances affectant l'exigence clé n° 4 en ce qui concerne les vérifications de gestion appropriées.

Dépenses et projets inéligibles

6.19. Lorsqu'elles déclarent des dépenses à la Commission, les autorités nationales certifient que celles-ci ont été supportées conformément à un certain nombre de dispositions spécifiques prévues dans la réglementation nationale ou de l'Union européenne, et que les aides ont été accordées à des bénéficiaires ou à des opérations qui satisfaisaient aux exigences des PO en matière d'éligibilité.

6.20. Les dépenses et les projets inéligibles constituent les principales sources d'erreur pour le FEDER/FC et pour le FSE. Dans 7 % des opérations examinées, nous avons constaté que les projets n'étaient pas conformes aux dispositions en matière d'éligibilité définies par l'Union européenne ou par l'État membre concerné. Ces cas représentent 44 % de la totalité des erreurs quantifiables et contribuent à hauteur de 1,9 point de pourcentage environ au niveau d'erreur estimatif.

6.21. Les principales causes d'inéligibilité des dépenses étaient des activités de projets ou des participants aux projets ne satisfaisant pas aux règles en matière d'éligibilité. Cela vaut pour la moitié des opérations pour lesquelles nous avons relevé des dépenses inéligibles, opérations qui ont contribué à hauteur de 21 % au niveau d'erreur estimatif.

6.22. Conformément à la réglementation de l'Union européenne, la TVA ne constitue une dépense éligible à un cofinancement que si elle n'est pas récupérable en vertu de la législation nationale y relative. Comme l'an passé, nous avons relevé 11 projets, provenant de quatre PO, pour lesquels les autorités des États membres avaient déclaré la TVA récupérable comme une dépense éligible. Huit de ces erreurs ont été constatées en Pologne, un État membre déjà cité dans notre rapport annuel de l'an dernier. Dans tous ces cas, les autorités d'audit avaient interprété les règles d'éligibilité de manière incorrecte et n'avaient pas signalé d'irrégularité. La Commission ayant appliqué des corrections financières, nous n'avons pas quantifié ces huit erreurs. Dans notre étude de cas rapide sur la TVA ⁽¹²⁾, nous avons donné davantage d'informations à ce sujet et expliqué que le remboursement de la TVA constitue une cause fréquente d'erreurs car les règles sont rarement appliquées de manière uniforme.

Des mesures de simplification pourraient permettre d'éviter certaines irrégularités

6.23. La situation se complexifie considérablement pour les bénéficiaires lorsque les exigences nationales en matière d'éligibilité vont au-delà de celles imposées par la législation de l'Union européenne ⁽¹³⁾. Trois des erreurs que nous avons détectées auraient pu être évitées si les autorités nationales n'avaient pas défini des conditions d'éligibilité aussi complexes (voir exemple dans l'**encadré 6.3**).

Encadré 6.3

Exemple de conditions d'éligibilité complexes imposées au niveau national

Dans le cas d'un PO polonais, les règles d'éligibilité comportaient une condition interdisant l'utilisation d'une subvention de l'Union européenne lorsqu'une autre entité exerçait le même type d'activité dans les mêmes locaux. Cette exigence, qui va au-delà de ce qui est prévu dans la réglementation de l'Union européenne, a été reprise dans la convention de subvention.

Un bénéficiaire (un avocat) ayant établi ses activités dans les mêmes locaux qu'un autre cabinet d'avocats, le projet n'a pas été éligible à un cofinancement.

Nous avons également relevé des conditions d'éligibilité nationales complexes en Allemagne.

6.24. Par ailleurs, le recours aux options de coûts simplifiés (OCS) est une mesure de simplification susceptible de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires. Nous avons constaté que les opérations que nous avons auditées pour lesquelles les OCS avaient été utilisées étaient moins exposées aux erreurs. Toutefois, le recours à ces options restait limité même lorsqu'il pouvait se justifier.

⁽¹²⁾ «Étude de cas rapide — Remboursement de la TVA pour les dépenses de cohésion: un domaine exposé aux erreurs et à une utilisation non optimale des fonds de l'UE», novembre 2018 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RCR-VAT/RCR-VAT_FR.pdf).

⁽¹³⁾ «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», mai 2018, point 23 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Cohesion_simplification/Briefing_paper_Cohesion_simplification_FR.pdf).

Infractions aux règles du marché intérieur

6.25. Cette année, nous avons relevé 16 infractions aux règles du marché intérieur. Nous avons quantifié huit d'entre elles. En 2018, les infractions concernaient principalement des marchés publics et des aides d'État.

Malgré de nombreuses corrections, les marchés publics représentent encore une source d'erreurs majeure

6.26. Les procédures de marchés publics constituent un instrument essentiel pour une utilisation économique et efficace des fonds publics et pour la mise en place du marché intérieur. Cette année, nous avons examiné 129 procédures en rapport avec des marchés publics de travaux, de services et de fournitures. La grande majorité de ces procédures concernaient des projets cofinancés par des PO relevant du FEDER/FC, d'avantage exposés aux erreurs.

6.27. Au cours de leurs travaux, les autorités d'audit avaient détecté 18 cas de non-respect des règles en matière de marchés publics dans les opérations que nous avons examinées, cas qui concernaient par exemple l'absence d'appels d'offres, l'application incorrecte des critères de sélection ainsi que des faiblesses au niveau du cahier des charges. Les autorités ont systématiquement imposé des corrections forfaitaires comprises entre 5 % et 100 %, conformément aux orientations de la Commission ⁽¹⁴⁾.

6.28. Dans neuf procédures de marchés publics, nous avons relevé des cas de non-respect des règles de l'Union européenne et/ou des règles nationales applicables en la matière qui n'avaient pas été détectés par les autorités d'audit (voir **encadré 6.4**). La majorité des erreurs que nous avons détectées concernaient des marchés d'une valeur supérieure aux plafonds fixés par l'Union européenne ⁽¹⁵⁾. Deux d'entre elles constituaient des infractions graves qui limitaient la concurrence de manière injustifiée, et nous les avons considérées comme des erreurs quantifiables. Elles représentaient 6 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuaient à hauteur d'environ 0,7 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif. Les autres erreurs commises dans les procédures d'appel d'offres comprenaient des cas de non-respect des exigences en matière de publicité et de transparence.

Encadré 6.4 **Exemple d'infraction aux règles des marchés publics**

Au cours de la période de programmation 2007-2013, une autorité publique bénéficiaire située en Italie a attribué un marché de trois ans à une société privée. Les services couverts par ce marché comprenaient le suivi, la gestion et la mise en œuvre des corrections ainsi que la communication d'informations à cet égard. Conformément aux dispositions de l'avis de marché, le bénéficiaire a renouvelé le marché pour une deuxième période de trois ans. À la fin de la deuxième période, le bénéficiaire s'est adressé au contractant pour des services supplémentaires et a signé un nouveau marché pour 15 mois de plus. Ces services supplémentaires, prévisibles, auraient pu être prestés par d'autres entreprises présentes sur le marché. Ceux-ci ayant été attribués sans procédure de marché, les coûts n'étaient pas éligibles au cofinancement de l'Union européenne.

Or, l'autorité d'audit a considéré, à tort, que la façon de procéder du bénéficiaire n'était pas irrégulière.

Nous avons relevé un autre cas de procédure de marché public irrégulière en Hongrie.

Quatre projets étaient inéligibles en raison d'une infraction aux règles en matière d'aides d'État

6.29. Les aides d'État, sauf si elles se situent en deçà du plafond de minimis, sont en principe incompatibles avec le marché intérieur dans la mesure où elles peuvent fausser les échanges entre États membres. Cette règle est toutefois assortie d'exceptions, en particulier si le projet est couvert par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ⁽¹⁶⁾. Les États membres sont tenus de notifier à la Commission les autres cas d'aides d'État, afin que celle-ci puisse se prononcer sur leur compatibilité.

6.30. Cette année, nous avons détecté sept projets relevant du FEDER non conformes aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État en Espagne, en France et au Portugal. Nous estimons que cinq de ces projets, tous situés au Portugal, n'auraient dû obtenir qu'un financement public moindre, voire aucun, de la part de l'Union européenne et/ou des États membres. Ces erreurs représentent environ 1,6 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif.

⁽¹⁴⁾ Document C(2013) 9527 final: décision de la Commission du 19 décembre 2013 relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

⁽¹⁵⁾ Article 4 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).

⁽¹⁶⁾ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

6.31. Trois de ces cinq constatations quantifiées relatives aux aides d'État concernent l'absence d'effet incitatif et mettent en évidence une faiblesse systémique. Les règles de l'Union européenne reposent sur le principe selon lequel les aides d'État ne devraient être autorisées que si elles subventionnent des activités qui, en leur absence, n'auraient pas pu être réalisées. Cet «effet incitatif» est considéré comme automatique pour les régimes relevant du RGEC lorsque les travaux débutent après la date de demande de financement ⁽¹⁷⁾.

6.32. La Commission avait déjà relevé plusieurs opérations concernées par cette erreur. L'autorité de gestion pour le PO en question a exclu des comptes ⁽¹⁸⁾ les opérations pour lesquelles la Commission a détecté ce type d'erreur. La Commission comme les autorités de gestion savaient qu'il s'agissait d'un problème systémique. Bien que l'État membre en question ait modifié la réglementation nationale afin d'être en conformité avec les règles de l'Union européenne et de prévenir de nouvelles irrégularités, aucune des parties n'a pris de mesures correctrices suffisantes pour éviter que de telles erreurs n'affectent les comptes 2016/2017, ou pour en neutraliser l'incidence potentielle au moyen d'une *correction financière* adaptée. La Commission a approuvé les comptes à la suite de la modification des règles.

Non-respect des règles régissant l'utilisation des instruments financiers

En comparaison avec 2017, les décaissements irréguliers relevant des instruments financiers ont eu un impact moindre sur le niveau d'erreur estimatif

6.33. À la fin de l'exercice comptable 2016/2017, 2,9 milliards d'euros avaient été versés sous forme d'avances aux *instruments financiers*, dont 2,3 milliards d'euros déclarés entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2017 (17 % du montant total du cofinancement de l'Union européenne). Au cours de ce même exercice, 1,3 milliard d'euros (43 %) avaient été versés aux destinataires finals.

6.34. Notre audit a porté sur des décaissements en faveur de cinq instruments financiers (deux de la période de programmation 2014-2020, et trois de la période de programmation 2007-2013). Pour ces cinq instruments, nous avons examiné 30 garanties et 100 prêts au niveau des intermédiaires financiers. Cette année, nous avons relevé 14 cas de décaissements inéligibles en faveur de destinataires finals, qui concernaient trois des instruments que nous avons examinés. L'inéligibilité se rapportait à des prêts ou à des destinataires finals, ainsi qu'à des décaissements annulés que l'État membre avait indûment comptabilisés comme effectués. La part des instruments financiers dans la population contrôlée pour 2018 étant bien plus faible que pour 2017, ces erreurs ont eu un impact moindre sur le niveau d'erreur estimatif de 2018 ⁽¹⁹⁾.

6.35. Les informations sur la performance d'un instrument financier et l'utilisation effective des fonds (c'est-à-dire les dépenses éligibles à la clôture) sont fondées sur les données communiquées par les États membres. En dépit des efforts importants déployés par la Commission ces dernières années pour améliorer la qualité des données, nous continuons de relever des inexactitudes dans les rapports de mise en œuvre. Cela a été le cas, en 2018, pour deux des cinq instruments financiers que nous avons examinés (un pour chaque période). Dans un cas, le gestionnaire de fonds a déclaré deux prêts annulés comme des décaissements, qui ont conduit à des dépenses inéligibles.

Les faiblesses des dispositifs d'audit relatifs aux instruments financiers gérés par le groupe BEI ont été examinées, sans qu'il y soit pour autant complètement remédié

6.36. En 2017, nous avons pointé la nécessité d'améliorer sensiblement les dispositifs d'audit concernant les instruments financiers gérés par le groupe BEI et souligné que les autorités d'audit n'étaient pas habilitées à effectuer des vérifications sur place afin d'obtenir une assurance quant à la régularité au niveau des intermédiaires financiers. La Commission a accepté notre recommandation à cet égard et l'a considérée comme mise en œuvre avec l'entrée en vigueur du *règlement «omnibus»*.

6.37. Étant donné l'importance de la question et son incidence horizontale sur l'ensemble des instruments financiers gérés par le groupe BEI, nous avons effectué un suivi de nos recommandations formulées l'an passé.

⁽¹⁷⁾ Article 6 du RGEC.

⁽¹⁸⁾ Conformément aux dispositions de l'article 137, paragraphe 2, du règlement portant dispositions communes.

⁽¹⁹⁾ Voir rapport annuel 2017, point 6.30 et encadré 6.4.

6.38. Le règlement «omnibus» impose aux autorités d'audit une nouvelle obligation ⁽²⁰⁾, à savoir celle de réaliser des audits des systèmes et des audits des opérations concernant les instruments financiers, y compris ceux gérés par le groupe BEI, au niveau des intermédiaires financiers. Le texte adopté en définitive exclut les programmes relevant de l'*initiative en faveur des PME* établis avant le 2 août 2018. Les six programmes relevant de l'initiative en faveur des PME approuvés jusqu'ici ayant été mis en place avant cette date, ils ne sont pas encore tous assortis de dispositifs d'audit adéquats.

La retenue injustifiée de fonds de l'Union européenne destinés aux bénéficiaires a donné lieu à des paiements tardifs

6.39. En vertu de la réglementation de l'Union européenne, les autorités nationales sont en principe tenues de verser aux bénéficiaires l'intégralité de la participation publique due (y compris le soutien de l'Union européenne) dans les 90 jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement, sauf lorsque certaines conditions justifiant l'interruption des paiements sont réunies ⁽²¹⁾. Dans deux États membres, les autorités de gestion n'avaient pas respecté cette règle pour six des 220 opérations examinées.

6.40. Dans quatre cas relevés en Allemagne concernant un seul et même bénéficiaire, celui-ci n'a reçu l'intégralité du montant qu'après la transmission des comptes 2016/2017 à la Commission (soit huit mois après la fin de l'exercice comptable). Dans deux cas, les montants étaient encore en suspens au moment de notre audit. En France et en Allemagne, cette pratique est dans une certaine mesure conçue de manière à neutraliser l'effet de la retenue de 10 % appliquée par la Commission jusqu'à l'approbation des comptes et consiste à retenir indûment le même pourcentage des remboursements en faveur des bénéficiaires.

Notre évaluation des travaux des autorités d'audit

6.41. Les travaux des autorités d'audit sont une composante essentielle du cadre d'assurance et de contrôle des dépenses de cohésion. Notre examen de ces travaux s'inscrit dans un processus qui pourrait avoir pour effet de tirer, à l'avenir, un meilleur parti du modèle d'assurance de la Commission. Cette année, nous avons évalué les travaux de 15 des 126 autorités d'audit.

6.42. Pour tous les dossiers constitués aux fins de l'assurance ou de la clôture que nous avons examinés, les autorités d'audit avaient communiqué un taux d'erreur résiduel inférieur à 2 %. Ces taux sont affectés par des erreurs que les autorités d'audit n'ont pas détectées ou corrigées. Se fondant sur ses propres travaux, la Commission a communiqué un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % pour quatre des dossiers aux fins de l'assurance faisant partie de notre échantillon. Avec les erreurs supplémentaires que nous avons détectées dans notre échantillon d'opérations examinées par les autorités d'audit dans 24 dossiers constitués aux fins de l'assurance ou de la clôture, nous disposons d'éléments probants suffisants pour établir que le taux d'erreur résiduel était supérieur à 2 % pour quatre autres des 15 dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020 et pour un des neuf dossiers aux fins de la clôture de la période 2007-2013.

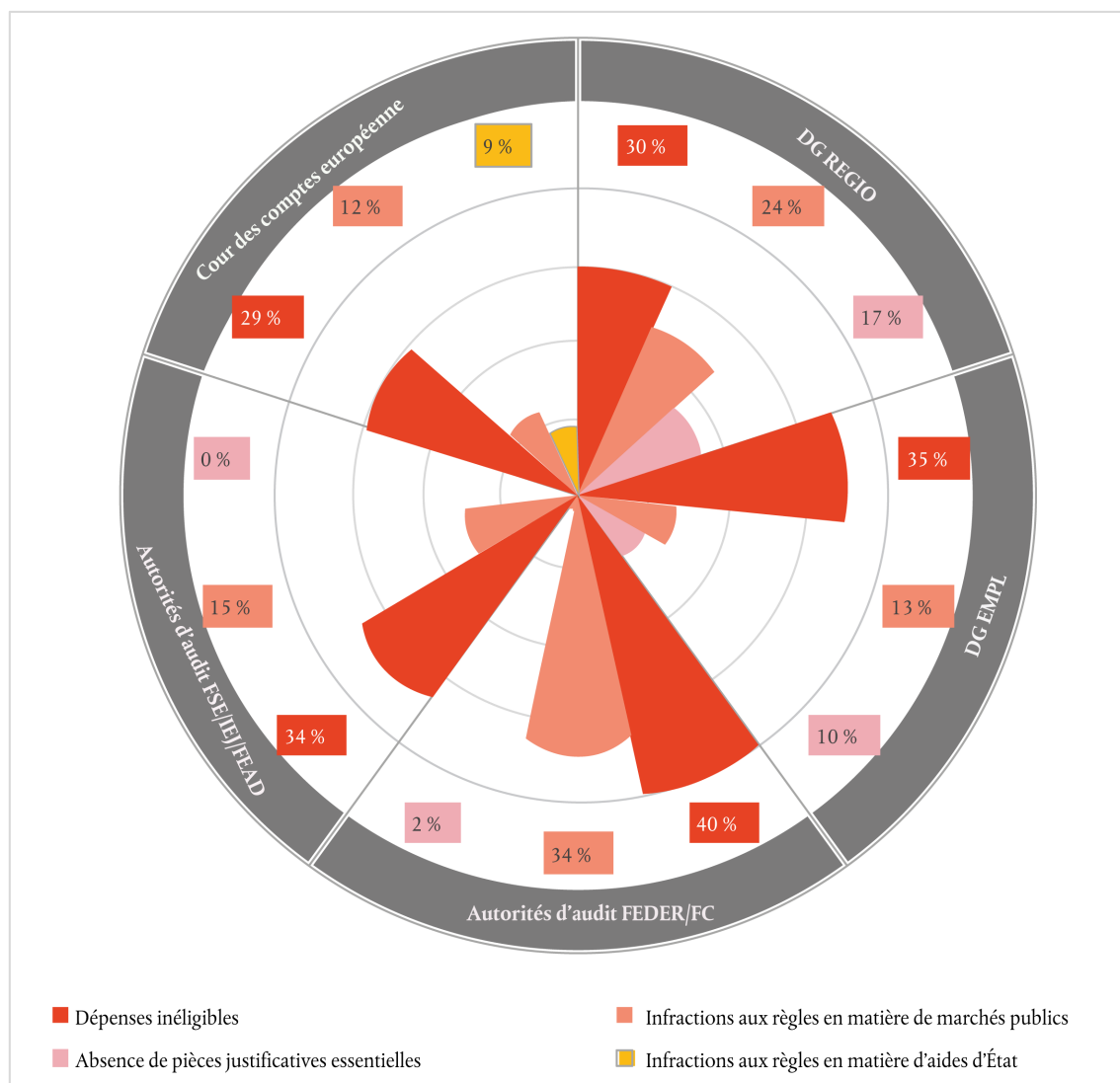
6.43. En 2018, pour la première fois, les autorités d'audit ont communiqué les erreurs en utilisant une typologie commune convenue entre la Commission et les États membres ⁽²²⁾. L'**encadré 6.5** permet d'établir une comparaison entre les types d'erreur les plus fréquemment communiqués par les autorités d'audit et les erreurs supplémentaires les plus fréquemment détectées par la Commission ou par la Cour. Les résultats montrent que, pour chacun des organismes d'audit, les types d'irrégularité les plus courants concernent les dépenses inéligibles et les marchés publics. Toutefois, ils montrent aussi que malgré les nombreuses irrégularités constatées par les autorités d'audit, les projets que nous avons examinés restent affectés par des erreurs que les contrôles internes n'ont pas détectées ou corrigées à un stade antérieur (voir exemple au point 6.32).

⁽²⁰⁾ Article 272, paragraphe 14.

⁽²¹⁾ Article 132 du règlement portant dispositions communes.

⁽²²⁾ Voir les RAA 2018 de la DG REGIO et de la DG EMPL, respectivement p. 68 et p. 56.

Encadré 6.5
Types d'erreur les plus fréquents détectés par les organismes d'audit



Source : Cour des comptes européenne.

Des faiblesses dans l'échantillonnage réalisé par certaines autorités d'audit ont nui à la représentativité

6.44. En raison du grand nombre d'opérations cofinancées au titre de chaque PO, les autorités d'audit doivent recourir à l'échantillonnage pour former une opinion sur l'éligibilité des dépenses. Afin de produire des résultats fiables, les échantillons doivent être représentatifs de la population examinée et, en règle générale, prélevés à l'aide de méthodes statistiquement valables ⁽²³⁾. Nous avons vérifié la méthode d'échantillonnage appliquée pour les 24 dossiers constitués aux fins de l'assurance ou de la clôture que nous avons examinés.

⁽²³⁾ Article 127 du règlement portant dispositions communes.

6.45. Nous avons relevé des faiblesses telles qu'une taille d'échantillon insuffisante, une surreprésentation de certaines opérations ou encore une utilisation incorrecte des paramètres d'échantillonnage dans six des 24 dossiers (dont quatre pour 2014-2020). Dans une certaine mesure, deux de ces déficiences ont porté atteinte à la représentativité des échantillons et, par suite, à l'exactitude des taux d'erreur résiduels communiqués. L'**encadré 6.6** illustre ce point.

Encadré 6.6
Faiblesse dans l'échantillonnage

La DG EMPL a mis au jour des faiblesses dans la méthode d'échantillonnage utilisée pour un PO allemand: elle a observé qu'une mesure était fortement surreprésentée dans l'échantillon vu son poids par rapport à l'ensemble de la population. Nous partageons cet avis et considérons que l'approche adoptée met à mal la représentativité de l'échantillon des dépenses déclarées.

Malgré certaines améliorations, la manière dont les autorités d'audit documentent leurs travaux reste perfectible

6.46. Les normes internationales d'audit exigent des auditeurs qu'ils documentent leurs contrôles et qu'ils indiquent clairement les références de l'ensemble des documents les plus pertinents pour les dépenses auditées. Cela permet aux auditeurs de rendre compte de leurs travaux et aux examinateurs internes ou externes de se prononcer sur l'étendue et le caractère suffisant des contrôles. Des questions ou des réponses inadéquates ou insuffisantes dans les listes de vérification augmentent le risque que des dépenses inéligibles ne soient pas détectées. Le risque augmente encore si l'autorité d'audit a un accès limité à la documentation sous-jacente, comme nous l'avons observé dans un cas où il avait fallu appliquer les règles complexes en matière de marchés publics d'une organisation internationale.

6.47. Nous avons été en mesure de nous prononcer sur 156 (71 %) des 220 opérations de l'échantillon sur la base de notre examen des travaux des autorités d'audit. Nous avons relevé, dans 64 opérations (29 %), des défaillances dans l'étendue, la qualité et/ou la documentation de ces travaux, ce qui nous a obligés à réexécuter les procédures d'audit correspondantes. Ces défaillances concernaient 14 des 24 dossiers constitués aux fins de l'assurance ou de la clôture que nous avons examinés. Pour 48 opérations (soit 22 % du total), les défaillances ont fait qu'une visite auprès du bénéficiaire s'imposait. Pour 24 des 64 opérations (relevant de 13 dossiers aux fins de l'assurance ou de la clôture) pour lesquelles nous avons réexécuté des travaux d'audit, nous avons mis au jour des erreurs quantifiables qui n'avaient pas été relevées par l'autorité d'audit.

6.48. Nos résultats montrent une amélioration par rapport à l'année dernière, où nous avons dû réexécuter plus de la moitié de l'ensemble des procédures d'audit, dont un tiers dans les locaux des bénéficiaires. Nous avons également relevé un exemple de bonne pratique en ce qui concerne la documentation des travaux des autorités d'audit (voir **encadré 6.7**).

Encadré 6.7
Bonne pratique appliquée par une autorité d'audit dans le cadre de ses travaux

Les listes de vérification de l'autorité d'audit lituanienne relatives à la période de programmation 2014-2020 présentent l'étendue des audits de manière détaillée. Il est demandé aux auditeurs de compléter les listes de vérification en indiquant ce qui a été fait et de donner des précisions sur les éléments contrôlés. Cette pratique nous a par conséquent permis, en tant qu'examineurs externes, de tirer nos propres conclusions en nous fondant presque entièrement sur cette documentation.

Le traitement incorrect de certaines erreurs par quatre autorités d'audit a eu une incidence sur les taux d'erreur résiduels qu'elles ont communiqués

6.49. L'exactitude du calcul des taux d'erreur résiduels et leur fiabilité dépendent notamment du traitement réservé aux erreurs relevées.

6.50. Dans le cas de sept opérations, nous avons constaté que si l'autorité d'audit avait bien détecté une irrégularité, elle n'avait pas utilisé cette information à bon escient pour calculer le taux d'erreur (voir la catégorie «Autres» dans l'**encadré 6.2**). Ces cas de figure, y compris un calcul erroné de l'erreur, voire la non-déclaration de l'irrégularité, ont amené l'autorité d'audit à sous-estimer le taux d'erreur pour les opérations concernées, ce qui a également été pris en considération dans notre niveau d'erreur estimatif.

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activité*Assurance pour la période de programmation 2014-2020*

6.51. Les RAA sont le principal outil dont se sert la Commission pour déclarer qu'elle a obtenu, ou pas, l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle des États membres sont en mesure de garantir la légalité et la régularité des dépenses.

La Commission s'est efforcée d'améliorer ses modalités de communication d'informations sur la régularité

6.52. L'année dernière, nous avons souligné que les exigences à respecter pour l'établissement des RAA n'avaient pas été suffisamment adaptées au cadre de contrôle et d'assurance 2014-2020 ⁽²⁴⁾. Dans ses RAA 2018, la Commission a actualisé son indicateur de performance clé (IPC) concernant la régularité et a calculé un taux d'erreur résiduel pour l'exercice comptable 2016/2017. Cet IPC se rapporte aux dépenses pour lesquelles la Commission a pu obtenir l'assurance requise, auprès des autorités d'audit et grâce à ses propres travaux en matière de régularité. Par ailleurs, il permet de neutraliser l'incidence des avances versées aux instruments financiers.

6.53. L'IPC communiqué était inférieur à 2 % pour les deux DG. Les résultats d'audit de plusieurs PO étant toujours en cours d'examen (voir point 6.64), les deux DG ont également indiqué des taux d'erreur résiduels supérieurs au seuil de signification de 2 % correspondant au scénario le plus pessimiste ⁽²⁵⁾.

6.54. Les directeurs généraux concernés ont fourni une déclaration d'assurance concernant les dépenses supportées au cours de l'année 2018. Pour ce faire, les DG ont estimé le montant à risque en appliquant le plus élevé des deux taux suivants: soit le taux d'erreur résiduel confirmé pour l'exercice comptable 2016/2017, soit le taux d'erreur communiqué par les autorités d'audit pour l'exercice comptable 2017/2018. Si aucun dossier aux fins de l'assurance n'avait été présenté pour l'exercice comptable 2016/2017, elles ont comparé le taux de 2 % et le taux d'erreur résiduel déclaré pour 2017/2018 et appliqué le plus élevé des deux.

6.55. Comme le prévoit le règlement financier, les chiffres pour 2018 comprennent des dépenses qui n'ont pas encore été soumises au cycle de contrôle complet ⁽²⁶⁾ et qui ne le seront qu'à partir de 2020.

6.56. La Commission a utilisé les estimations des montants à risque de ces deux DG pour fournir des informations concernant la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son rapport annuel 2018 sur la gestion et la performance. Elle a par conséquent déclaré un montant global à risque au moment du paiement correspondant à 1,7 % ⁽²⁷⁾, calculé à partir des dépenses 2018 concernées (voir points 6.54 et 6.55). Nous sommes d'avis que ce chiffre sous-estime le niveau d'irrégularité.

⁽²⁴⁾ Voir rapport annuel 2017, points 6.55 à 6.57 et recommandation n° 4.

⁽²⁵⁾ Voir RAA de la DG REGIO, note de bas de page 12, et RAA de la DG EMPL, note de bas de page 38.

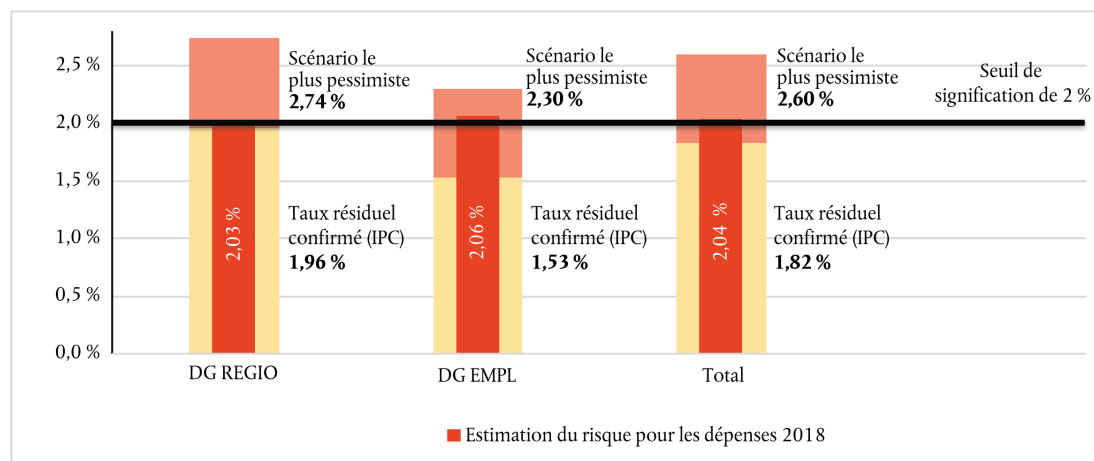
⁽²⁶⁾ Voir rapport annuel 2017, recommandation n° 4, sous i).

⁽²⁷⁾ Ce taux est calculé tous modes de gestion confondus et tient compte des dépenses des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020.

6.57. Dans l'**encadré 6.8**, nous proposons une vue d'ensemble des taux d'erreur résiduels pour l'exercice comptable 2016/2017 et du risque estimé pour les dépenses 2018 concernées, dont font état les RAA 2018 pour la période de programmation 2014-2020.

Encadré 6.8

Synthèse des informations relatives à la période de programmation 2014-2020 fournies dans les RAA



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données figurant dans les RAA 2018 des DG REGIO et DG EMPL.

Les audits de conformité aident la Commission à évaluer la régularité des dépenses, mais le taux d'erreur résiduel avancé comme indicateur de performance clé n'est jamais qu'un minimum

6.58. La Commission effectue des audits de conformité, dans le cadre desquels elle examine et évalue la fiabilité des travaux des autorités d'audit. Il s'agit d'établir avec une assurance raisonnable qu'aucune faiblesse grave relative aux systèmes de gestion et de contrôle ne demeure non détectée, non communiquée et donc non corrigée, une fois que les comptes lui ont été transmis.

6.59. La Commission sélectionne les PO aux fins de ses audits de conformité en se fondant sur une évaluation des risques annuelle. Priorité est donnée aux programmes à score de risque élevé, qui présentent dès lors une forte probabilité d'être affectés par un taux d'erreur significatif.

6.60. En 2018, 26 audits de conformité ont été réalisés par la Commission pour les 202 dossiers constitués aux fins de l'assurance pour l'exercice comptable 2016/2017. Ces audits ont couvert 193 opérations (comportant quatre visites auprès de bénéficiaires) et 25 dossiers aux fins de l'assurance provenant de 13 États membres. Nous avons examiné huit des audits effectués par la Commission dans huit États membres.

6.61. Dans les projets de rapports relatifs à 21 (81 %) de ses 26 audits de conformité, la Commission a jugé que le taux d'erreur indiqué dans le rapport annuel de contrôle de l'autorité d'audit avait été sous-estimé. Quatorze (54 %) de ces audits ont abouti à un taux d'erreur supérieur à 2 %.

6.62. L'approche fondée sur les risques utilisée par la Commission pour sélectionner les PO n'est pas conçue pour produire un taux d'erreur résiduel global qui puisse servir d'IPC. Celle-ci ne peut extrapoler les résultats de ses audits de conformité aux PO qu'elle n'a soumis qu'à un contrôle documentaire. Les PO qui n'ont pas été sélectionnés aux fins d'un audit de conformité présentent nécessairement un risque de non-détection des erreurs. Par conséquent, le taux d'erreur résiduel avancé comme IPC par la Commission ne devrait être considéré que comme un taux minimum.

6.63. Lorsqu'il s'agit de sélectionner un PO aux fins d'un audit de conformité, les procédures de la Commission indiquent que le choix des audits des opérations devant faire l'objet d'une réexécution peut être opéré en recourant à un échantillonnage aléatoire, à une approche fondée sur les risques ou à une combinaison des deux. Néanmoins, la Commission n'extrapole en aucun cas ses résultats d'audit. Le taux d'erreur recalculé pour le PO, qui a une incidence sur l'IPC, n'est donc également qu'un minimum.

6.64. Dans sa réponse à notre rapport annuel 2017 ⁽²⁸⁾, la Commission a fait part de son intention de finaliser ses travaux relatifs à la régularité des dépenses dans un délai de neuf mois. Sur les huit audits de conformité que nous avons examinés, un seul existait dans sa version définitive en mai 2019. Les erreurs relevées par la Commission ainsi que les taux d'erreur résiduels communiqués étaient encore susceptibles de changer à la suite d'une *procédure contradictoire* avec les États membres portant sur des points tels que les résultats de vérifications supplémentaires auxquelles les autorités d'audit étaient tenues de procéder. Dans les RAA 2018, les DG précisent que des travaux additionnels sont susceptibles d'être effectués dans les années à venir afin d'évaluer la fiabilité des taux d'erreur résiduels. La conclusion de la Commission quant à l'exercice comptable 2016/2017 n'est donc pas encore définitive.

Modalités de clôture

Période 2007-2013

6.65. Pour la période de programmation 2007-2013, les États membres devaient présenter leurs dossiers aux fins de la clôture à la Commission pour le 31 mars 2017 au plus tard ⁽²⁹⁾. Fin 2018, celle-ci avait effectué les paiements correspondant aux engagements restant à liquider de l'Union européenne pour 358 des 440 PO.

6.66. En 2018, la Commission n'a procédé à la clôture, complète ou partielle, que des PO pour lesquels elle avait obtenu l'assurance que le taux d'erreur résiduel se situait en deçà du seuil de signification. Pour un des neuf dossiers aux fins de la clôture que nous avons examinés, nous avons cependant décelé des erreurs supplémentaires qui ont eu des répercussions importantes sur le taux d'erreur résiduel pour ce qui est des dépenses non contestées (le taux que nous avons recalculé était supérieur à 2 %).

6.67. Dans le cas d'un dossier (hongrois) aux fins de la clôture, la Commission a relevé plusieurs problèmes demeurés sans solution. Nous avons constaté qu'elle n'avait pas traité l'impact des irrégularités potentielles de manière cohérente. Il existe un risque que le solde final comprenne des montants irréguliers.

Période 2014-2020

6.68. Le cadre de contrôle et d'assurance établi pour la période de programmation 2014-2020 vise à simplifier la clôture des PO en introduisant une procédure d'examen et d'approbation annuels des comptes, qui inclut des aspects ayant trait à la régularité. Le règlement portant dispositions communes attribue un rôle bien précis à la Commission et aux différentes autorités responsables des programmes dans les États membres en ce qui concerne l'établissement des comptes annuels et la vérification ainsi que la validation des informations financières figurant dans les dossiers aux fins de l'assurance, en ce compris une évaluation de la fiabilité des taux d'erreur résiduels. Par ailleurs, l'article 148 du règlement prévoit, principalement pour les petites opérations, une période de conservation des documents plus courte que celle requise au cours de la période de programmation 2007-2013.

6.69. Pour la clôture des PO relevant de la période 2014-2020, le règlement portant dispositions communes prévoit que chaque État membre soumet un rapport final sur la mise en œuvre des différents PO, sans toutefois en préciser suffisamment le contenu ni la date de soumission. En outre, la plupart des dispositions relatives à la clôture des programmes relevant de la période 2014-2020 reportent l'évaluation finale de l'éligibilité des coûts déclarés pour certaines opérations à un stade ultérieur (le plus souvent la clôture). Sont notamment concernés les investissements réalisés par les instruments financiers, l'apurement des avances sur les aides d'État, l'évaluation finale des projets générateurs de recettes et le traitement réservé aux projets non opérationnels.

6.70. Alors qu'il le fait pour l'évaluation des comptes annuels, le règlement portant dispositions communes ne définit pas le rôle de chacun des acteurs intervenant dans le processus ni les travaux qu'il convient d'effectuer pour réévaluer et, le cas échéant, ajuster l'impact d'éventuels coûts inéligibles sur les taux résiduels pour les années en question. Il importe de clarifier tous ces aspects en temps utile afin que les États membres comprennent ce que la Commission attend d'eux en vue de la clôture des programmes relevant de la période 2014-2020. Toute incertitude à cet égard est en outre susceptible de mettre à mal la capacité des États membres à procéder aux vérifications nécessaires pour garantir que les dépenses finales éligibles lors de la clôture de chaque PO présentent un taux d'erreur résiduel inférieur à 2 %, compte tenu du fait que la période de conservation des documents pourrait avoir expiré si certaines tâches sont laissées pour la toute fin du programme (fin 2025).

⁽²⁸⁾ Voir rapport annuel 2017, réponse de la Commission au point 6.67.

⁽²⁹⁾ À l'exception de la Croatie.

Conclusion et recommandations

Conclusion

6.71. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que les dépenses relevant de la Cohésion économique, sociale et territoriale présentent un niveau d'erreur significatif (voir points 6.14 à 6.40). Pour cette sous-rubrique du CFP, il ressort de nos tests sur les opérations que le niveau d'erreur estimatif global est de 5,0 % (voir **annexe 6.1**).

6.72. Les faiblesses constatées dans les travaux de plusieurs autorités d'audit couvertes par notre échantillon (voir points 6.41 à 6.50) limitent, à l'heure actuelle, la fiabilité de ces travaux.

6.73. Pour cette raison et du fait des problèmes que nous avons relevés dans les travaux de la Commission elle-même (voir points 6.51 à 6.70), les taux d'erreur résiduels que celle-ci a présentés dans ses RAA pour l'exercice comptable 2016/2017 (IPC) sont sous-estimés, et nous ne pouvons pas, à l'heure actuelle, nous y fier. En raison des erreurs supplémentaires détectées, le taux tel que nous l'avons recalculé était supérieur au seuil de signification de 2 % pour huit des 15 dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020 et pour un des neuf dossiers aux fins de la clôture de la période 2007-2013.

6.74. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente une estimation du montant à risque au moment du paiement pour la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale». Toutefois, le taux d'erreur communiqué correspond à des dépenses qui n'ont pas encore été soumises à l'ensemble du cycle de contrôle (c'est-à-dire que la Commission n'a pas encore pu obtenir l'assurance nécessaire à partir de ses propres travaux d'audit et de ceux des autorités d'audit) et qui ne sont pas les mêmes que les dépenses que nous avons auditées. Nous ne pouvons donc pas nous fier à ce taux.

6.75. Le cadre de contrôle et d'assurance révisé a été conçu pour faire en sorte que les taux d'erreur résiduels, établis pour l'année, soient inférieurs à 2 %. Notre audit a néanmoins montré que des améliorations s'imposent encore, surtout du point de vue de la mise en œuvre du cadre par les autorités de gestion, par les autorités d'audit et par la Commission.

Recommandations

6.76. L'**annexe 6.3** présente les résultats de notre examen de suivi des cinq recommandations formulées dans notre rapport annuel 2015 ainsi que des quatre recommandations émises dans le rapport annuel 2017 appelant une action immédiate. La Commission a intégralement mis en œuvre deux recommandations, tandis que quatre ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards, une l'a été à certains égards et deux n'ont pas été mises en œuvre du tout. Nous estimons que les recommandations n^{os} 1, 2, 4 sous ii) et 6, formulées l'an passé et concernant des problèmes dont nous avons de nouveau fait état cette année, sont toujours valables.

6.77. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2018, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 6.1 — Modalités d'audit pour les programmes relevant de l'initiative en faveur des PME

Veiller à ce que:

- a) sur la base d'un échantillon représentatif de décaissements en faveur de bénéficiaires finals, des contrôles réguliers soient réalisés au niveau des intermédiaires financiers, soit par l'autorité d'audit soit par un auditeur sélectionné par le groupe BEI;
- b) lorsque de tels contrôles se sont avérés insuffisants, des mesures de contrôle appropriées soient élaborées et mises en œuvre afin d'empêcher l'existence de dépenses irrégulières significatives au moment de la clôture.

Délai de mise en œuvre: immédiatement.

Recommandation n° 6.2 — Retenue irrégulière de paiements

Prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les listes de vérification utilisées par les autorités de gestion et d'audit incluent des contrôles du respect de l'article 132 du règlement portant dispositions communes, lequel dispose que les bénéficiaires reçoivent le montant total des dépenses éligibles dues dans son intégralité et au plus tard 90 jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement correspondante. Le cas échéant, adresser aux autorités responsables des programmes les recommandations qui s'imposent et les encourager à adopter des pratiques correctes à l'avenir.

Délai de mise en œuvre: immédiatement.

Recommandation n° 6.3 — Modalités de clôture pour la période 2014-2020

Remédier aux faiblesses et veiller à ce qu'aucun programme ne puisse être clos s'il présente un niveau significatif de dépenses irrégulières. La Commission devrait:

- a) identifier les principaux risques susceptibles d'avoir une incidence sur la clôture normale des programmes;
- b) le cas échéant, élaborer des orientations ciblées sur les modalités de clôture qui comprennent l'adoption de mesures correctrices appropriées et en temps utile.

Délais de mise en œuvre: mai 2020 pour a) et décembre 2022 pour b).

Deuxième partie – Évaluation de la performance des projets

6.78. Pour les 208 opérations (hors instruments financiers et PO relevant du FEAD) que nous avons examinées cette année, nous avons évalué certains éléments du système de mesure de la performance (en particulier les questions de savoir si les PO 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 aux projets ⁽³⁰⁾ correspondaient aux objectifs des PO pour chaque axe prioritaire). Nous avons également vérifié si les États membres avaient mis en place une base de données contenant des informations sur la performance au niveau des projets, et dans quelle mesure les autorités d'audit contrôlaient la fiabilité de ces informations.

6.79. Nous avons réexécuté les audits de 26 opérations matériellement achevées au moment de notre audit. Nous avons également évalué la performance de ces opérations, c'est-à-dire si les autorités avaient déclaré avoir atteint les valeurs cibles définies pour chaque indicateur et réalisé leurs objectifs.

Les indicateurs de résultat ne font pas toujours partie intégrante de la conception des systèmes de mesure de la performance au niveau des projets

6.80. Les règlements de l'Union européenne qui concernent ce domaine de dépenses font obligation aux bénéficiaires de définir les réalisations et d'en rendre compte. Les États membres ont également la possibilité de définir des indicateurs de résultat liant les résultats du projet aux indicateurs correspondants au niveau de l'axe prioritaire du PO. Chaque fois que cela s'avère possible et pertinent, il est de bonne pratique d'établir des indicateurs de résultat, car cela permet aux autorités de mesurer la contribution spécifique d'un projet aux objectifs de l'axe prioritaire correspondant.

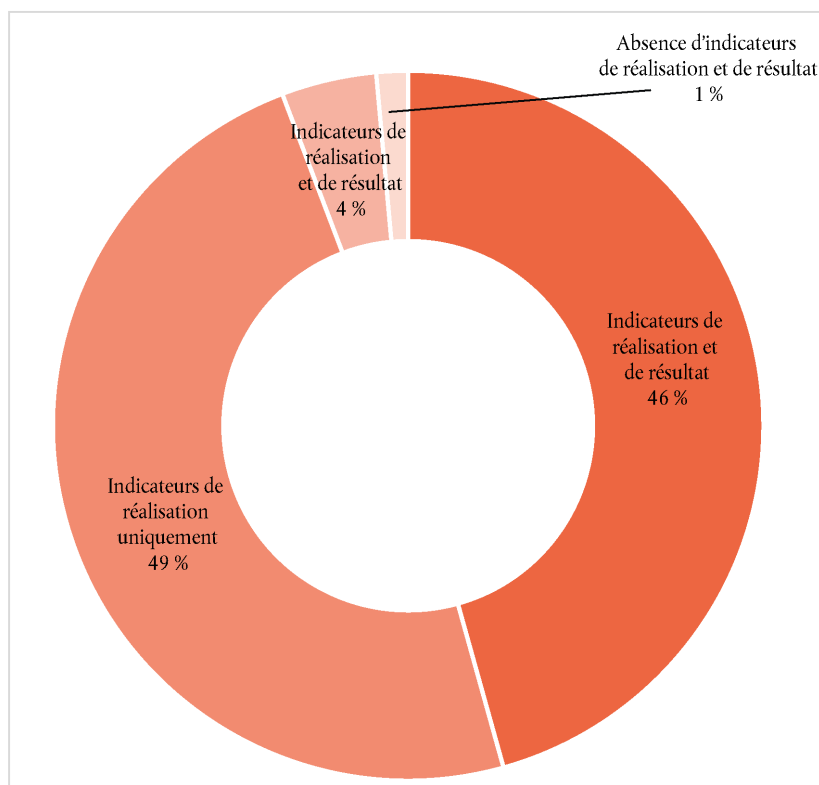
6.81. Nos constatations à cet égard sont similaires à celles des années précédentes. Nous avons relevé des faiblesses dans la manière dont les autorités des États membres avaient conçu les indicateurs de performance, tant au niveau du programme opérationnel qu'à celui du projet.

⁽³⁰⁾ Dossiers de projets, conventions de subvention, marchés et/ou décisions de cofinancement.

6.82. Dans 110 cas, les autorités n'avaient pas défini d'indicateurs de résultat ou de réalisation au niveau du projet, et dans trois autres, elles ne disposaient d'aucun indicateur ni d'aucune valeur cible permettant de mesurer la performance des projets. Il est impossible de déterminer en la circonstance si ces projets ont concouru aux objectifs généraux des programmes. Parmi ces cas, 41 concernent la période 2007-2013. L'**encadré 6.9** résume nos constatations.

Encadré 6.9

Évaluation de certains éléments des systèmes de mesure de la performance



Source: Cour des comptes européenne.

6.83. Pour cinq des 205 projets pour lesquels les États membres avaient défini un indicateur de réalisation ou un indicateur de résultat, ou les deux, aucun lien n'existait entre ces indicateurs et les objectifs du PO.

Les États membres ont mis en place des systèmes de suivi en vue d'enregistrer des informations sur la performance

6.84. Les 14 États membres que nous avons examinés pour 2018 disposaient tous de systèmes de suivi. Ils étaient en outre utilisés par tous les États membres sauf un (la Slovaquie), dans lequel le système n'est devenu pleinement opérationnel qu'en 2019.

6.85. Pendant la période 2014-2020, les autorités d'audit sont tenues d'examiner la fiabilité des données sur la performance. Nous avons constaté qu'elles effectuaient généralement des contrôles de la performance des projets lors de leurs audits des opérations. Toutefois, pour la Pologne et le Portugal, nous sommes parvenus à la conclusion que l'autorité d'audit avait limité ses vérifications aux objectifs en matière de réalisations.

6.86. En 2018, la Commission a réalisé des audits afin de s'assurer que les données relatives aux indicateurs communiquées par les États membres sont fiables. Elle a conclu que, malgré l'existence de systèmes informatiques permettant d'effectuer un suivi des données sur la performance, il subsiste de graves insuffisances qui compromettent la fiabilité des données.

À l'achèvement des projets, les objectifs en matière de performance n'avaient pas toujours été pleinement atteints

6.87. Nous avons examiné les objectifs réalisés pour 26 projets achevés et avons constaté que 17 d'entre eux comportaient des indicateurs de réalisation et de résultat. Ces indicateurs avaient été déclarés pleinement atteints pour six projets (23 %) et partiellement atteints pour 11 autres (42 %).

6.88. Nous avons constaté que, sur les neuf projets restants dans lesquels seul un indicateur de réalisation ou un indicateur de résultat avait été établi, ces indicateurs avaient été déclarés comme pleinement atteints pour quatre d'entre eux (16 % des projets achevés). En l'absence d'informations pertinentes suffisantes, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la réalisation des objectifs en matière de performance pour les cinq autres projets (19 %).

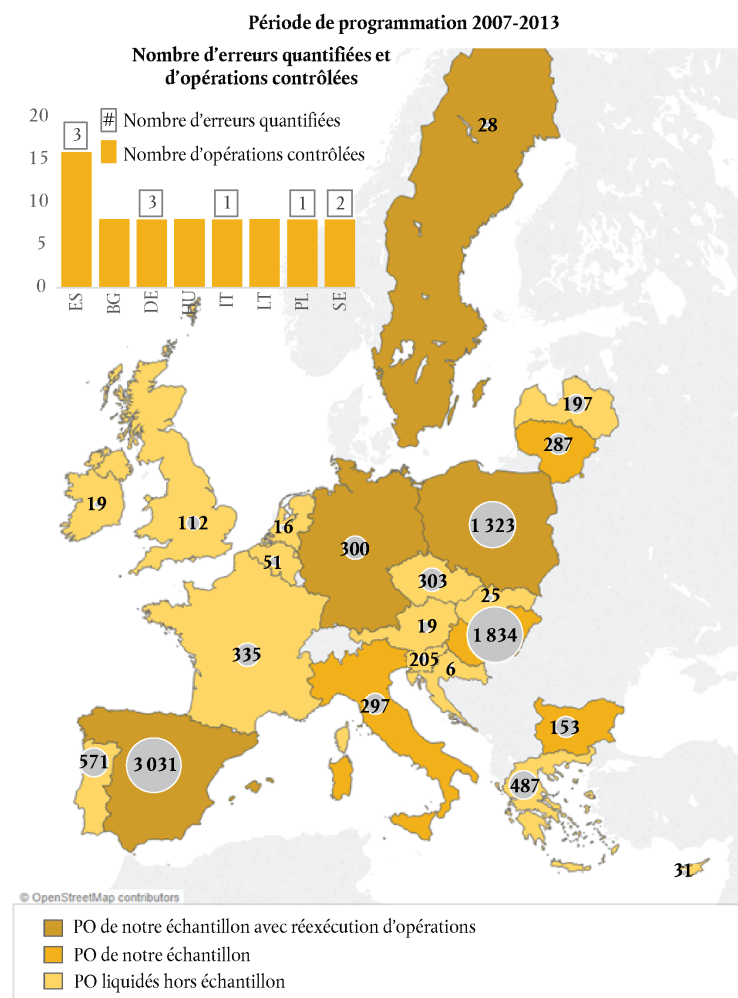
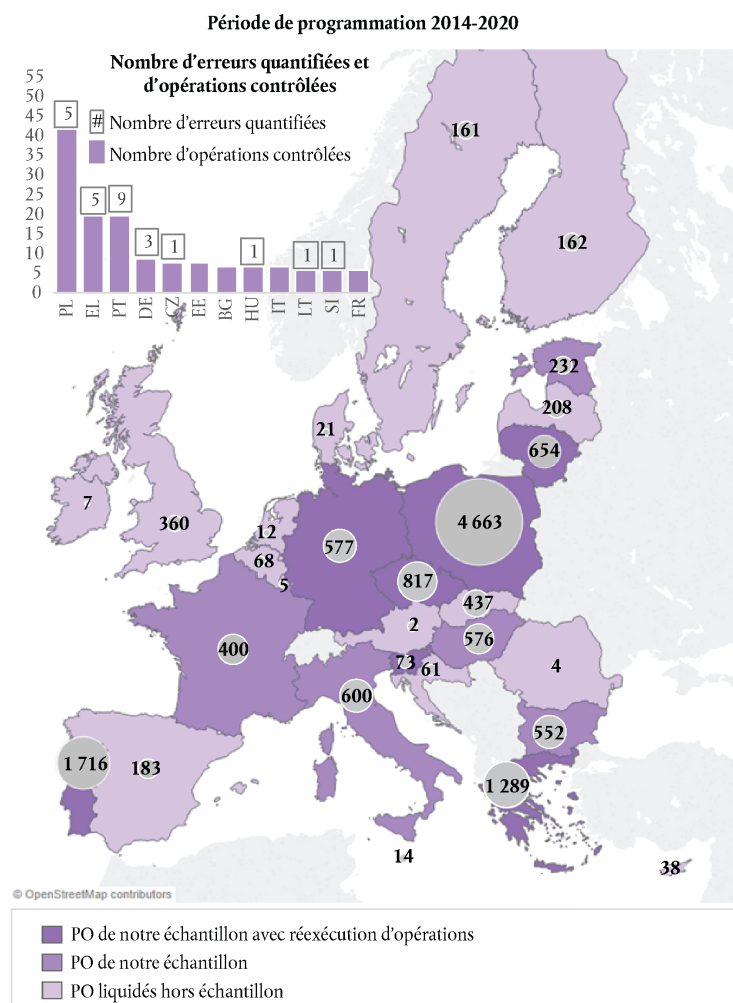
ANNEXE 6.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS

	2018	2017
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations	220	217
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	5,0 %	3,0 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	7,5 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	2,5 %	

INFORMATIONS SUR L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES ÉTATS MEMBRES

Ventilation de notre échantillon de PO sélectionnés parmi ceux ayant fait l'objet d'une liquidation par la Commission en 2018 et nombre d'erreurs quantifiables relevées dans chaque État membre concerné (les montants dans les cercles correspondent aux dépenses déclarées, en millions d'euros)



Sources: Fonds de carte © OpenStreetMap contributors sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

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					
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffi- sants
			à pratique- ment tous égards	à certains égards			
2015	Recommandation n° 1: La Commission devrait repenser en profondeur la conception et le mécanisme de mise en œuvre des Fonds ESI lors de l'élaboration de sa proposition législative pour la prochaine période de programmation, en tenant compte également des suggestions du groupe de haut niveau chargé de la simplification. (délai de mise en œuvre: résultats définitifs avant que la Commission ne présente sa proposition pour l'après-2020)		X ⁽¹⁾				
	Recommandation n° 2: La Commission devrait exploiter l'expérience acquise pendant la période de programmation 2007-2013 et produire une analyse ciblée des règles d'éligibilité nationales pour la période de programmation 2014-2020. Sur la base de ce qui précède, elle devrait fournir des orientations aux États membres sur la manière de simplifier les règles et d'éviter toute complexité et/ou lourdeur inutiles, sans valeur ajoutée du point de vue des résultats visés par la politique en cause («surréglementation»), en particulier lorsqu'il en découle des erreurs significatives et/ou récurrentes. (délai de mise en œuvre: fin 2018)		X ⁽²⁾				
	Recommandation n° 3: La Commission devrait soumettre au Conseil et au Parlement une proposition législative en vue de modifier, par un acte juridique de valeur équivalente, le règlement (CE) n° 1083/2006 en ce qui concerne le prolongement de la période d'éligibilité prévue pour les instruments financiers relevant de la gestion partagée. Une modification du règlement est nécessaire afin de garantir une sécurité juridique aux États membres. (délai de mise en œuvre: immédiatement)				X ⁽³⁾		
	Recommandation n° 4: Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission devrait clarifier, à l'intention des États membres, la notion de «TVA récupérable», en particulier lorsqu'elle concerne des bénéficiaires publics, de manière à éviter des interprétations divergentes de la notion de TVA «non récupérable» et une utilisation des fonds de l'Union européenne qui ne serait pas optimale. (délai de mise en œuvre: mi-2017)	X					
	Recommandation n° 5: La Commission devrait veiller à ce que toutes les dépenses liées aux instruments financiers relevant du FEDER et du FSE pour la période de programmation 2007-2013 figurent dans les déclarations de clôture suffisamment tôt pour permettre aux autorités d'audit d'effectuer leurs contrôles. En outre, la Commission devrait encourager tous les États membres ayant eu recours aux instruments financiers à effectuer des audits spécifiques sur la mise en œuvre de ces instruments dans la perspective de la clôture. (délai de mise en œuvre: immédiatement)	X					

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffi- sants
			à pratique- ment tous égards	à certains égards			
2017	Recommandation n° 1: La Commission devrait veiller à ce qu'au niveau des intermédiaires financiers, les dispositifs d'audit destinés aux instruments financiers gérés par le FEI soient appropriés. Lorsque la BEI/le FEI recourt à des procédures convenues avec des auditeurs externes, la Commission devrait, compte tenu de la nécessité de fournir une assurance, définir les conditions minimales de tels contrats, et prévoir en particulier l'obligation de mener des travaux d'audit suffisants au niveau de l'État membre. (délai de mise en œuvre: immédiatement)		X ⁽⁴⁾				
	Recommandation n° 2: La Commission devrait proposer, pour le cadre financier post-2020, des modifications de la réglementation visant à exclure la possibilité que la TVA soit remboursée à des organismes publics sur les fonds de l'Union européenne. (délai de mise en œuvre: avant l'approbation du cadre législatif post-2020)				X ⁽⁵⁾		
	Recommandation n° 3: La Commission devrait remédier aux faiblesses que nous avons mises en évidence dans la vérification des travaux des autorités d'audit à laquelle elle procède dans le cadre de ses audits de régularité. (délai de mise en œuvre: immédiatement)		X ⁽⁶⁾				
	Recommandation n° 6: La Commission devrait procéder à des contrôles de régularité suffisants pour pouvoir se prononcer sur l'efficacité des travaux des autorités d'audit et obtenir une assurance raisonnable quant à la régularité des dépenses, au plus tard dans les RAA qu'elle publie l'année suivant celle de l'approbation des comptes. (délai de mise en œuvre: immédiatement)			X ⁽⁷⁾			

⁽¹⁾ Comme nous l'avons souligné dans notre avis n° 6/2018 sur la proposition de la Commission du 29 mai 2018 relative au règlement portant dispositions communes — COM(2018) 375 final — et dans notre document d'information relatif à la performance dans le domaine de la cohésion paru en juin 2019, malgré les efforts de la Commission en faveur d'une simplification, le projet de règlement portant dispositions communes pour la prochaine période de programmation comprend des éléments représentant des risques pour la conformité aux règles et pour la bonne gestion financière.

⁽²⁾ La Commission n'a pas produit d'analyse ciblée des règles d'éligibilité nationales. Elle a cependant fourni des orientations aux États membres et établi des rapports sur les pratiques de surréglementation recensées au cours de ses audits.

⁽³⁾ La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

⁽⁴⁾ Voir points 6.36 à 6.38.

⁽⁵⁾ La Commission a avancé une autre proposition prévoyant que la TVA soit éligible pour les projets dont le coût total est inférieur à 5 millions d'euros. Cela ne résout toutefois pas le problème, pour les raisons exposées dans notre étude de cas rapide sur la TVA.

⁽⁶⁾ Voir points 6.58 à 6.64.

⁽⁷⁾ La Commission n'a été en mesure de formuler des conclusions dans un délai de neuf mois que pour un des huit audits entrepris. Voir point 6.64.

CHAPITRE 7

Ressources naturelles

TABLE DES MATIÈRES

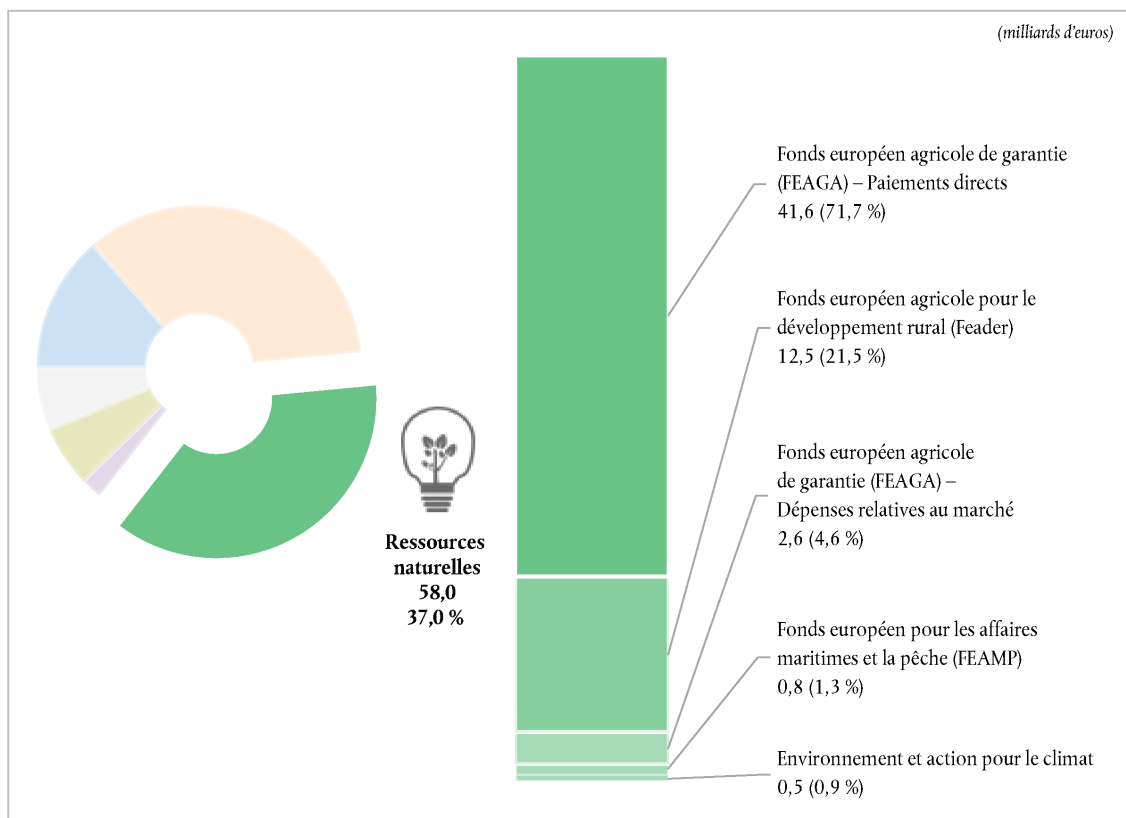
	<i>Points</i>
Introduction	7.1-7.7
Brève description des «Ressources naturelles»	7.3-7.5
Étendue et approche de l'audit	7.6-7.7
Première partie — Régularité des opérations	7.8-7.36
Les paiements directs sont, dans leur ensemble, exempts d'erreur significative	7.11-7.18
La plupart des paiements directs que nous avons contrôlés étaient exempts d'erreur	7.13-7.15
Le système intégré de gestion et de contrôle limite le niveau d'erreur pour les paiements directs	7.16-7.18
Autres domaines de dépenses: le risque d'erreur augmente avec la complexité des conditions d'éligibilité	7.19-7.26
Développement rural	7.20-7.24
Mesures de marché	7.25
Pêche, environnement et action pour le climat	7.26
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	7.27-7.36
Communication, par la DG AGRI, d'informations sur la régularité des dépenses relevant de la PAC	7.27-7.35
Rapport annuel d'activité de la DG CLIMA	7.36
Conclusion et recommandations	7.37-7.40
Conclusion	7.37-7.38
Recommandations	7.39-7.40
Deuxième partie — Performance	7.41-7.64
Évaluation de la performance des actions de développement rural	7.43-7.48
La plupart des actions avaient produit les réalisations escomptées	7.45
Les États membres ont généralement vérifié si les coûts étaient raisonnables, mais ils n'ont guère utilisé les options de coûts simplifiés	7.46-7.48
Le cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC	7.49-7.64
Faiblesses dans les indicateurs de résultats pour les dépenses de développement rural	7.52-7.60
Les indicateurs de résultats relatifs aux paiements directs présentent des faiblesses similaires	7.61-7.64
Conclusion et recommandations	7.65-7.66
Conclusion	7.65-7.66
Recommandations	
Annexe 7.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Ressources naturelles»	
Annexe 7.2 — Informations sur l'action de l'UE dans les États membres ou dans les régions	
Annexe 7.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement	

Introduction

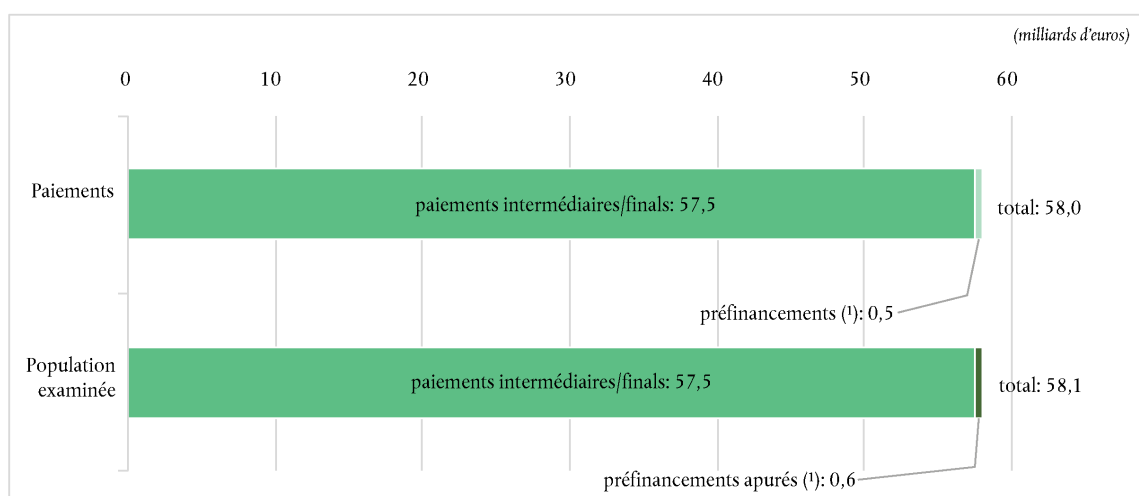
7.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique du CFP «Ressources naturelles». L'**encadré 7.1** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2018.

Encadré 7.1
Rubrique 2 du CFP «Ressources naturelles» — Répartition en 2018

Ventilation des paiements:



Paiements et population examinée:



(¹) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 13).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2018.

7.2. La **première partie** de ce chapitre présente nos constatations concernant la *régularité*. Dans la **deuxième partie** du chapitre, centrée sur la *performance*, nous examinons: i) la performance d'un échantillon d'actions de développement rural, et ii) comment la Commission et les États membres mesurent la performance des dépenses consacrées à l'agriculture et au développement rural et en rendent compte, au travers du *cadre commun de suivi et d'évaluation* ⁽¹⁾.

Brève description des «Ressources naturelles»

7.3. La *politique agricole commune* (PAC) représente 98 % des dépenses relevant de la rubrique «Ressources naturelles». La législation de l'Union européenne fixe trois grands objectifs pour la PAC ⁽²⁾:

- a) une production alimentaire viable, avec une attention particulière pour les revenus agricoles, la productivité agricole et la stabilité des prix;
- b) une gestion durable des ressources naturelles et de l'action pour le climat, avec une attention particulière pour les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, le sol et l'eau;
- c) un développement territorial équilibré.

7.4. 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. Depuis 2015, la législation de l'Union exige que des *organismes de certification* indépendants dans les États membres émettent chaque année une opinion sur la légalité et la régularité des dépenses des organismes payeurs. Les dépenses de la PAC se répartissent en trois grandes catégories:

- les *paiements directs* aux agriculteurs, qui sont entièrement financés sur le budget de l'Union européenne;
- les *mesures de marché* dans le domaine agricole, également financées intégralement sur le budget de l'Union européenne, à l'exception de certaines mesures cofinancées par les États membres, telles que les actions de promotion et les programmes de distribution de fruits, de légumes et de lait dans les écoles;
- les programmes de développement rural des États membres, cofinancés par l'Union européenne.

7.5. Cette rubrique du CFP couvre également les dépenses de l'Union au titre de la *politique commune de la pêche*, ainsi qu'une partie de celles relatives à l'environnement et à l'action pour le climat.

Étendue et approche de l'audit

7.6. En ce qui concerne la régularité des *opérations* analysée dans la **première partie** de ce chapitre, nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, un échantillon de 251 opérations ⁽³⁾, comme l'indique le point 11 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 22 États membres ⁽⁴⁾. Notre objectif était de contribuer à la *déclaration d'assurance* globale décrite à l'**annexe 1.1**. Pour l'exercice 2018, en ce qui concerne la rubrique «Ressources naturelles», nous avons également examiné:

- a) les informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activité* (RAA) de la DG AGRI et de la direction générale de l'action pour le climat (DG CLIMA), la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque et l'inclusion de ces montants dans le rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance du budget de l'Union européenne;

⁽¹⁾ Article 110, paragraphe 1, du 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).

⁽²⁾ Article 110, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013.

⁽³⁾ L'échantillon était composé de 95 paiements directs, 14 mesures de marché, 136 paiements en faveur de programmes de développement rural et six paiements concernant la pêche, l'environnement et l'action pour le climat.

⁽⁴⁾ Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Finlande, Suède et Royaume-Uni. L'échantillon comprenait également trois opérations en *gestion directe*.

- b) une sélection de systèmes concernant des éléments clés du cadre de contrôle interne de la Commission relatif à la PAC: les données et statistiques de contrôle des organismes payeurs; les travaux des organismes de certification; la vérification, par la DG AGRI, des travaux des organismes de certification; les audits de la DG AGRI dans les États membres et son calcul des taux d'erreur publiés dans son RAA.

7.7. Pour la **deuxième partie** du présent chapitre, consacrée à la performance, nous avons examiné:

- a) la mise en œuvre et les coûts des actions de développement rural figurant dans l'échantillon;
- b) la mesure de la performance et la communication d'informations en la matière par la Commission et les États membres conformément au cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC.

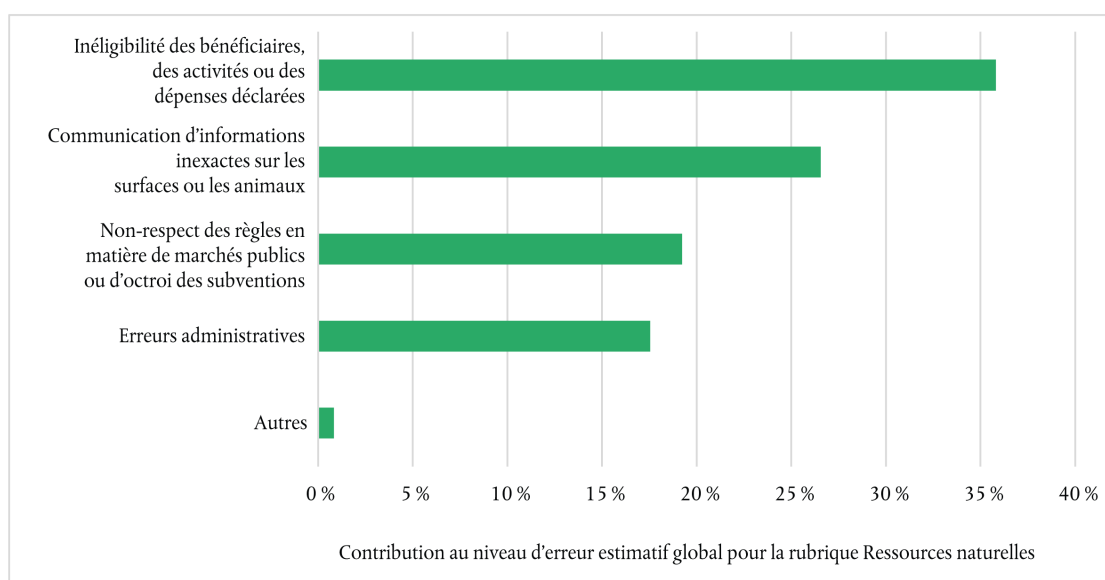
Première partie — Régularité des opérations

7.8. L'**annexe 7.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 251 opérations examinées, 193 (77 %) ne comportaient aucune erreur. Sur la base des 46 erreurs ⁽⁵⁾ que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 2,4 % pour les «Ressources naturelles» ⁽⁶⁾.

7.9. L'**encadré 7.2** montre comment se décompose notre *niveau d'erreur estimatif* pour 2018. Les erreurs résultant de l'inéligibilité de bénéficiaires, d'activités ou de dépenses déclarées représentent plus d'un tiers du niveau d'erreur estimatif de 2,4 %.

Encadré 7.2

L'inéligibilité des bénéficiaires, des activités ou des dépenses déclarées était la cause d'erreur la plus fréquente



Source: Cour des comptes européenne.

7.10. La Commission et les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctrices qui ont eu une incidence directe sur 53 opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs, puisqu'elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre de 0,6 point de pourcentage. Dans 12 cas d'erreurs quantifiées, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si les autorités nationales avaient fait bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 0,6 point de pourcentage.

⁽⁵⁾ Nous avons également relevé douze cas de non-conformité, qui n'ont toutefois eu aucun impact financier.

⁽⁶⁾ Nous calculons le niveau d'erreur sur la base d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un niveau d'erreur estimatif compris entre 1,2 % et 3,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Les paiements directs sont, dans leur ensemble, exempts d'erreur significative

7.11. Nos travaux corroborent la conclusion selon laquelle les paiements directs sont, dans leur ensemble, exempts d'erreur significative. Ces paiements représentent 72 % des dépenses relevant de la rubrique «Ressources naturelles» du CFP.

7.12. Quatre grands régimes du FEAGA concentrent 92 % de tous les paiements directs:

- a) deux régimes qui fournissent un *soutien du revenu découplé* ⁽⁷⁾ sur la base de la surface de terres agricoles déclarée par les agriculteurs, à savoir le «*régime de paiement de base*» (16,3 milliards d'euros en 2018) et le «*régime de paiement unique à la surface*» (4,2 milliards d'euros en 2018);
- b) un paiement destiné à encourager les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, communément appelé «*paiement vert*» (11,7 milliards d'euros en 2018);
- c) le *soutien couplé*, lié à la production de types de produits agricoles spécifiques (comme la viande bovine, le lait ou les protéagineux) (5,9 milliards d'euros en 2018).

La plupart des paiements directs que nous avons contrôlés étaient exempts d'erreur

7.13. Nous avons testé 95 paiements directs qui nous ont permis de couvrir tous les grands régimes. Nous nous sommes rendus dans 50 exploitations afin de vérifier si les bénéficiaires avaient respecté les règles, mais pas dans les 45 pour lesquelles nous avons obtenu suffisamment d'éléments probants concernant la conformité sur la base de l'imagerie satellite, ainsi que des *orthophotos* et des documents transmis par les organismes payeurs.

7.14. Nous avons constaté que 77 opérations ne comportaient aucune erreur. Les paiements directs aux agriculteurs sont fondés sur des droits: les bénéficiaires perçoivent des paiements s'ils respectent certaines conditions. Ces paiements présentent un risque d'erreur moins élevé lorsque les conditions fixées ne sont pas trop complexes (voir points 1.16 et 1.18).

7.15. Bien que cela n'ait aucune incidence sur notre conclusion positive relative aux paiements directs, nous avons détecté 11 cas de trop-perçus mineurs (inférieurs à 5 % du montant examiné), principalement dus à la surestimation du nombre d'hectares ou d'animaux éligibles par les agriculteurs dans leurs demandes d'aide. Nous avons relevé des erreurs représentant plus de 5 % du montant examiné dans deux paiements directs, dont un où l'erreur était supérieure à 20 %. Pour cinq paiements, nous avons détecté des problèmes de non-conformité n'ayant aucun impact financier.

Le système intégré de gestion et de contrôle limite le niveau d'erreur pour les paiements directs

7.16. Le principal outil de gestion des paiements directs est le *système intégré de gestion et de contrôle* (SIGC) ⁽⁸⁾, qui comprend le *système d'identification des parcelles agricoles* (SIPA). Le SIGC permet de relier entre elles les bases de données relatives aux exploitations, aux demandes d'aide et aux surfaces agricoles, que les organismes payeurs utilisent pour effectuer des contrôles administratifs croisés portant sur l'ensemble des demandes d'aide. Le SIPA est un système d'information géographique contenant des séries de données spatiales provenant de sources multiples qui, rassemblées, composent un catalogue des surfaces agricoles des États membres.

7.17. Nos constatations confirment que le SIPA contribue de manière particulièrement importante à prévenir les erreurs ou à en réduire le niveau ⁽⁹⁾. Comme nous l'avons déjà fait observer par le passé, les plans d'action des États membres, supervisés par la Commission, ont permis d'améliorer la fiabilité des données contenues dans le SIPA concernant l'éligibilité des terres ⁽¹⁰⁾.

7.18. La mise en place, dans le SIGC, de la *procédure de demande d'aide géospatiale* ⁽¹¹⁾, qui permet aux agriculteurs de présenter les demandes de paiement via internet, et le fait que les organismes payeurs soumettent à présent les demandes des exploitants à des contrôles croisés préliminaires ont également contribué à réduire le niveau d'erreur pour les paiements directs ⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ Les aides découplées sont versées pour toutes les terres agricoles éligibles, que celles-ci soient exploitées à des fins de production ou non.

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en

⁽⁹⁾ Voir rapport annuel 2015, point 7.17, rapport annuel 2016, point 7.13, et rapport annuel 2017, point 7.16.

⁽¹⁰⁾ Voir rapport annuel 2015, point 7.17.

⁽¹¹⁾ Voir rapport annuel 2017, points 7.46 à 7.55.

⁽¹²⁾ Voir rapport annuel 2016, point 7.15, et rapport annuel 2017, point 7.16.

Autres domaines de dépenses: le risque d'erreur augmente avec la complexité des conditions d'éligibilité

7.19. Nous avons testé 136 opérations relevant du développement rural, 14 mesures de marché et six opérations sélectionnées parmi les dépenses en faveur de la pêche, de l'environnement et de l'action pour le climat. La plus grande part des dépenses effectuées dans ce domaine sont fondées sur des remboursements et soumises à des conditions d'éligibilité complexes, ce qui augmente le risque d'erreur (voir points 1.16, 1.19 et 1.20). L'**annexe 7.2** présente une ventilation par État membre des résultats des tests sur les opérations.

Développement rural

7.20. Pour la période 2014-2020, la Commission a approuvé 118 programmes de développement rural nationaux ou régionaux dans les États membres ⁽¹³⁾. Ces programmes comprennent 20 mesures et 67 sous-mesures, qui se répartissent en deux grandes catégories de dépenses:

- a) les aides aux projets d'investissement destinés à soutenir le développement social et économique dans les zones rurales;
- b) les paiements liés à la surface d'exploitation ou au nombre d'animaux.

7.21. Ces mesures et sous-mesures sont soumises à des règles d'exécution spécifiques ainsi qu'à des conditions d'éligibilité généralement complexes. Les tests que nous avons effectués sur les opérations ont concerné 16 mesures, relevant de 30 programmes mis en œuvre dans 18 États membres.

7.22. Sur les 136 opérations de développement rural que nous avons testées, 104 ne comportaient aucune erreur et 20 présentaient des erreurs correspondant à moins de 20 % du montant examiné. Dans six cas, nous avons relevé des erreurs dont l'impact atteignait, voire dépassait, les 20 %. Pour six paiements, nous avons détecté des problèmes de non-conformité n'ayant aucun impact financier.

7.23. Nous avons examiné 66 paiements effectués en faveur de projets d'investissement, notamment pour la modernisation des exploitations, et de projets de développement d'entreprise, ainsi qu'au titre du soutien aux investissements dans les services de base et la rénovation des villages dans les zones rurales. Nous avons quantifié 11 erreurs, dont trois cas de non-respect des conditions d'éligibilité par les bénéficiaires (voir **encadré 7.3**) et sept projets pour lesquels des coûts inéligibles avaient été déclarés. Pour ce qui est des opérations restantes, nous avons décelé des erreurs liées au non-respect des règles d'octroi des *subventions*.

Encadré 7.3**Non-respect, par certains bénéficiaires, des règles d'éligibilité applicables aux investissements dans les exploitations agricoles et aux projets de développement d'entreprise**

En Pologne, un *bénéficiaire* a soumis, avec des membres de sa famille, une demande d'aide conjointe pour la construction d'une porcherie d'une capacité maximale de 600 truies. Chacun des bénéficiaires conjoints a demandé à obtenir le montant maximum de l'aide, qui s'élevait à quelque 215 000 euros. L'objectif de la mesure étant de soutenir le développement des petites et moyennes exploitations, les conditions d'éligibilité précisait que les exploitations des demandeurs ne devaient pas avoir une taille économique supérieure à 250 000 euros ni une superficie excédant 300 hectares. Les bénéficiaires ont déclaré exploiter des entreprises indépendantes. Or nous avons constaté qu'ils détenaient des parts dans une entreprise familiale opérant sur le même site. Compte tenu des parts du bénéficiaire dans l'entreprise familiale, cette exploitation dépassait le plafond relatif à la taille économique. Nous avons déjà relevé par le passé d'importantes erreurs d'éligibilité dans plusieurs États membres, liées au non-respect des conditions du soutien aux *petites et moyennes entreprises* par les bénéficiaires ⁽¹⁴⁾.

En Estonie, un bénéficiaire a reçu une aide au démarrage en tant que jeune agriculteur créant une entreprise dans une exploitation agricole. Les règles d'éligibilité disposaient que tous les membres du conseil d'administration devaient être des jeunes agriculteurs, afin de garantir que ceux-ci dirigent l'exploitation tout au long de la période de création de l'entreprise. Après le versement de la première tranche de l'aide, mais toujours au cours de la période de démarrage, le conseil d'administration a accueilli un deuxième membre, qui n'était pas un jeune agriculteur. De ce fait, le bénéficiaire est devenu inéligible. Les autorités estoniennes ont versé une deuxième tranche sans se rendre compte du fait que les conditions d'éligibilité n'étaient plus respectées.

En Italie, nous avons observé un autre cas où un bénéficiaire inéligible avait perçu une aide au démarrage en tant que jeune agriculteur. La cause de cette erreur était semblable à celle décrite ci-dessus pour le bénéficiaire estonien. À la suite de notre visite d'audit, les autorités italiennes ont décidé de recouvrer le montant versé.

⁽¹³⁾ Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487).

⁽¹⁴⁾ Voir rapport annuel 2016, point 7.26.

7.24. Nous avons examiné 70 opérations liées à la surface ou au nombre d'animaux déclarés par les agriculteurs, telles que des paiements subordonnés au respect des *engagements agroenvironnementaux et climatiques*, des paiements compensatoires pour les agriculteurs établis dans des zones soumises à des contraintes naturelles et des paiements en faveur de l'agriculture biologique. Parmi ces opérations, nous avons relevé 14 cas de surdéclaration de la surface ou du nombre d'animaux éligibles, dont 10 où cette surdéclaration était toutefois inférieure à 5 %. Nous avons également observé un cas où l'organisme payeur n'avait pas correctement calculé l'aide.

Mesures de marché

7.25. Les mesures de marché dans le domaine agricole font référence à des dispositifs nombreux et variés, soumis à diverses conditions d'éligibilité. Parmi les 14 opérations de l'échantillon, nous avons relevé trois cas de remboursement de coûts inéligibles par les organismes payeurs et un cas de non-respect des règles en matière de *marchés publics*.

Pêche, environnement et action pour le climat

7.26. Dans les domaines de la pêche, de l'environnement et de l'action pour le climat, les critères de sélection et les conditions d'éligibilité applicables aux projets sont également variables. Parmi les six opérations que nous avons examinées, nous avons mis au jour trois projets qui ne remplissaient pas toutes les conditions d'éligibilité et qui ont donc une incidence sur notre taux d'erreur.

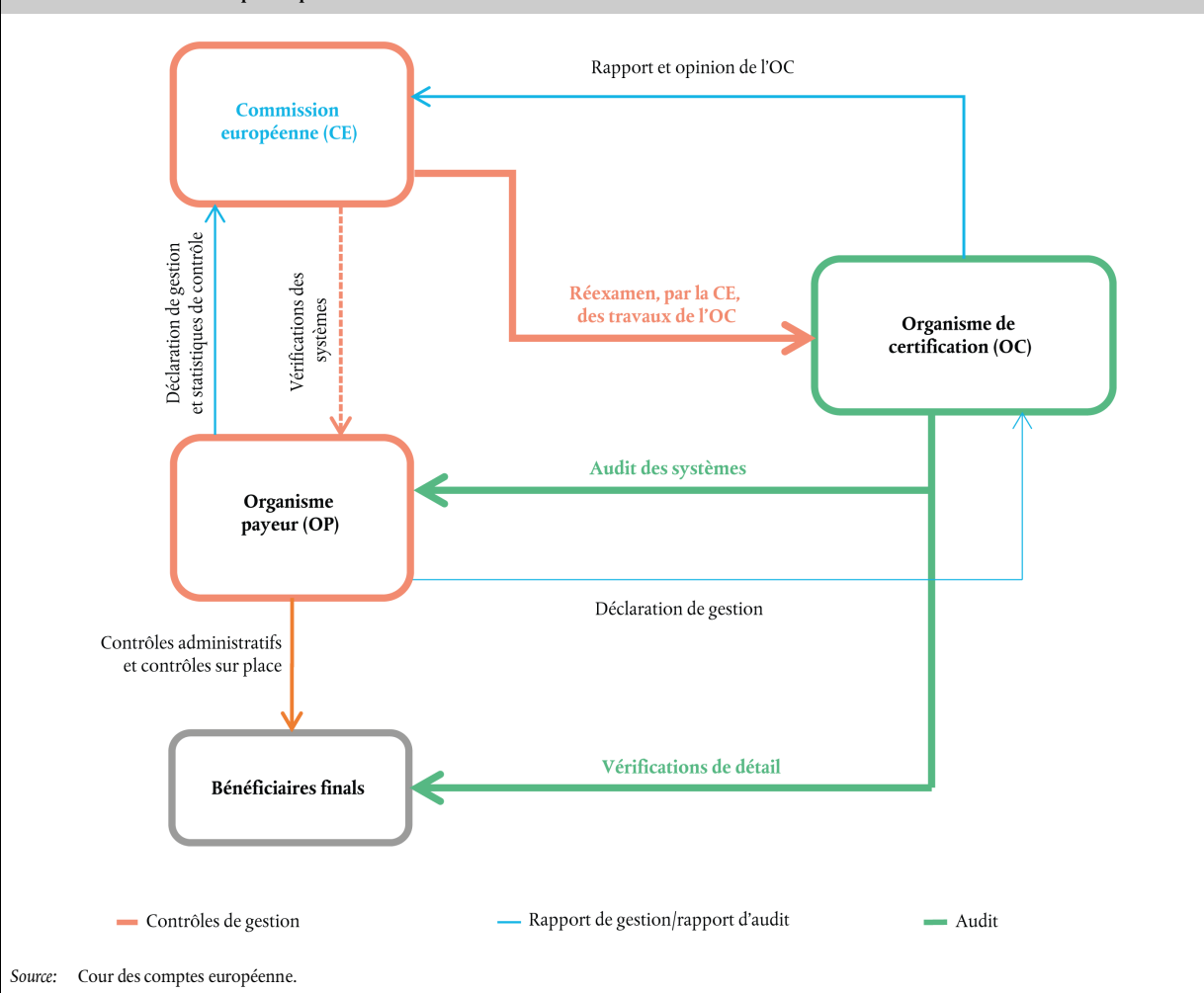
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

Communication, par la DG AGRI, d'informations sur la régularité des dépenses relevant de la PAC

7.27. Les paiements au titre de la PAC sont contrôlés à l'aide du SIGC (voir points 7.16 à 7.18 pour les paiements directs), ainsi que d'autres systèmes de contrôle (voir **encadré 7.4**). Tous les ans, le directeur de chacun des 76 organismes payeurs remet à la DG AGRI une déclaration de gestion concernant l'efficacité de ses systèmes de contrôle, accompagnée d'un rapport sur les contrôles administratifs et les contrôles sur place réalisés par l'organisme payeur («les statistiques de contrôle»). Depuis 2015, pour fournir une assurance supplémentaire, les organismes de certification ont été chargés d'émettre chaque année, et pour chaque organisme payeur, une opinion sur la légalité et la régularité des dépenses dont les États membres ont demandé le remboursement ⁽¹⁵⁾.

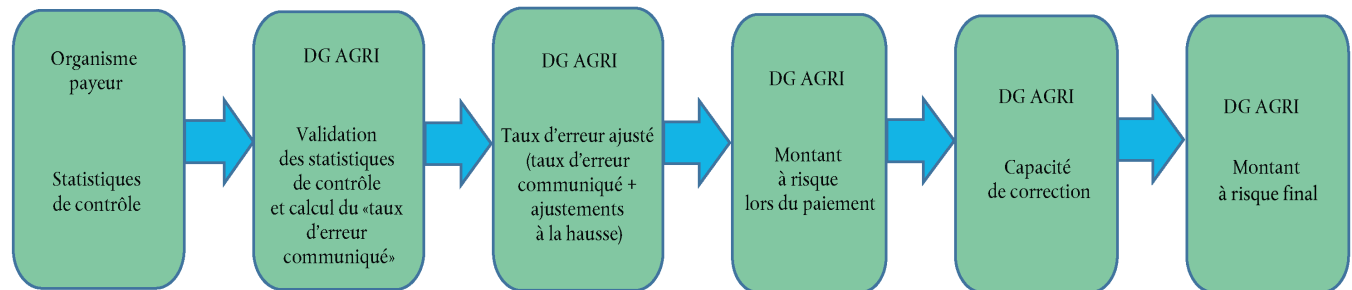
⁽¹⁵⁾ Voir également notre rapport spécial n° 7/2017 «Nouveau rôle des organismes de certification concernant les dépenses de la PAC: une avancée vers un modèle de contrôle unique, malgré d'importantes faiblesses à surmonter».

Encadré 7.4
Modèle d'assurance de la PAC pour la période 2014-2020



7.28. La DG AGRI utilise les statistiques de contrôle nationales qu'elle reçoit des organismes payeurs. Elle procède aussi à des ajustements sur la base des résultats des audits des organismes de certification, de ses propres vérifications et de son jugement professionnel, pour aboutir aux «taux d'erreur ajustés» pour les paiements directs, les programmes de développement rural et les mesures de marché. Elle déduit ensuite du résultat l'estimation des *corrections* et recouvrements futurs ⁽¹⁶⁾ afin de calculer un montant à risque final (voir **encadré 7.5**).

Encadré 7.5
Informations de la DG AGRI sur la régularité



Source: Cour des comptes européenne.

7.29. Nous avons examiné les rapports de la DG AGRI relatifs aux 18 visites de réexamen qu'elle a effectuées auprès d'organismes de certification en 2018, ainsi qu'à cinq organismes payeurs ⁽¹⁷⁾. Pour ce faire, nous avons contrôlé:

- les vérifications de la DG AGRI et des organismes de certification concernant les statistiques de contrôle;
- le calcul, par la DG AGRI, du taux d'erreur ajusté.

7.30. Nous avons également examiné le calcul, par la DG AGRI, du taux d'erreur ajusté pour l'ensemble de la PAC, son estimation des corrections et recouvrements futurs, ainsi que le calcul du montant à risque final présenté dans son RAA.

La DG AGRI a appliqué sa méthodologie de façon uniforme

7.31. La DG AGRI a appliqué sa méthodologie de façon uniforme pour son examen des statistiques de contrôle des organismes payeurs, pour ses visites auprès des organismes de certification et pour la présentation des informations sur la régularité dans son RAA. Les modifications récemment opérées dans le manuel d'audit de la DG AGRI sont conformes à nos recommandations ⁽¹⁸⁾ et à celles du service d'audit interne de la Commission ⁽¹⁹⁾.

Les visites de réexamen de la DG AGRI ont révélé des insuffisances dans les travaux des organismes de certification

7.32. En 2018, la DG AGRI a effectué 18 visites de réexamen auprès de 17 organismes de certification et a constaté plusieurs problèmes, dont ceux ci-après:

- la méthode d'échantillonnage de neuf organismes de certification n'était pas pleinement conforme aux lignes directrices diffusées par la Commission et, pour trois d'entre eux, cette dernière a estimé que cela compromettrait la représentativité de leurs échantillons;
- neuf organismes de certification, dont huit de ceux évoqués au tiret précédent, n'avaient pas suffisamment contrôlé les conditions d'éligibilité ou les engagements agricoles.

⁽¹⁶⁾ Pour estimer sa *capacité de correction*, la DG AGRI utilise une moyenne mobile ajustée des corrections financières et des recouvrements.

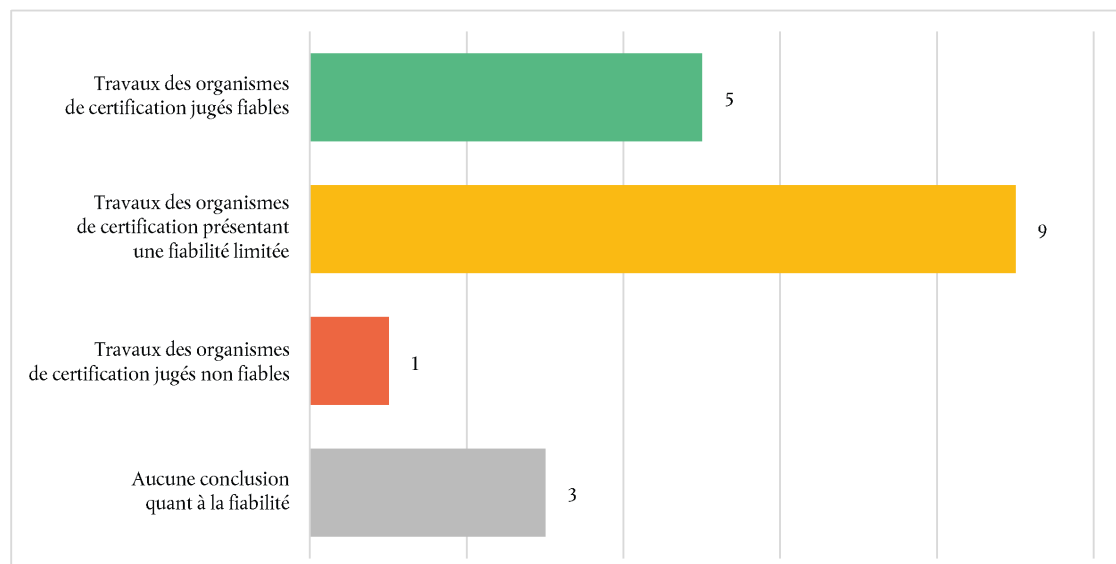
⁽¹⁷⁾ Espagne (Andalousie et Aragon), Italie (AGREA), Pologne et Royaume-Uni (Écosse).

⁽¹⁸⁾ Au point 7.67 (recommandation n° 5) de notre rapport annuel 2015, nous avons recommandé à la Commission d'actualiser le manuel d'audit de la DG AGRI en y incluant des procédures d'audit détaillées et des exigences relatives à la documentation nécessaire à la vérification des données fournies par les États membres et utilisées pour le calcul des corrections financières.

⁽¹⁹⁾ À la suite de son audit de 2017 concernant la stratégie de contrôle de la DG AGRI pour la PAC 2014-2020, le service d'audit interne lui a recommandé de renforcer ses procédures de calcul des corrections financières et d'actualiser le manuel d'audit si cela s'avérait nécessaire.

7.33. Au cours des quatre dernières années (2015-2018), la DG AGRI a effectué des visites de réexamen portant sur une sélection de catégories de dépenses auprès de quelque 80 % des organismes de certification, concluant qu'elle pouvait se fier entièrement à leurs travaux dans environ un quart des cas. Notre synthèse des résultats des 18 visites de réexamen réalisées en 2018 est présentée dans l'**encadré 7.6**. Comme nous l'avons fait observer l'an dernier, une amélioration des travaux des organismes de certification est constamment nécessaire pour que la Commission puisse les utiliser comme principale source d'assurance concernant la régularité des dépenses de la PAC ⁽²⁰⁾.

Encadré 7.6
Synthèse des résultats des visites de réexamen de la DG AGRI portant sur une sélection de catégories de dépenses vérifiées par les organismes de certification en 2018



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réexamens effectués par la DG AGRI.

Les ajustements forfaitaires des taux d'erreur communiqués par les États membres sont une composante importante des taux d'erreur publiés par la DG AGRI

7.34. Sur la base des statistiques de contrôle de leurs organismes payeurs, les États membres ont communiqué un niveau d'erreur global proche de 1 % ⁽²¹⁾ pour les dépenses de la PAC prises dans leur ensemble. Nous avons examiné les ajustements auxquels la DG AGRI a procédé concernant les taux d'erreur des États membres (voir point 7.28). Comme les années précédentes, la DG AGRI a fondé la plupart de ses ajustements sur ses propres contrôles des systèmes et des dépenses des organismes payeurs. Elle calcule la majorité de ces ajustements sous la forme de taux forfaitaires, censés refléter l'importance et l'ampleur des faiblesses détectées dans les systèmes de contrôle.

7.35. Dans son RAA, la DG AGRI estime que le montant à risque au moment du paiement correspond à environ 2,1 % de l'ensemble des dépenses de la PAC et à environ 1,8 % des paiements directs. La Commission présente également ces résultats dans son rapport annuel sur la gestion et la performance.

Rapport annuel d'activité de la DG CLIMA

7.36. Nous avons examiné le RAA de la DG CLIMA. Le rapport a été élaboré conformément aux instructions internes de la Commission. Notre échantillon pour 2018 ne comportant aucune opération dans le domaine de l'action pour le climat, nous ne disposons pas de résultats d'audit à comparer aux informations sur la régularité des dépenses communiquées par la DG CLIMA.

⁽²⁰⁾ Voir rapport annuel 2017, point 7.37.

⁽²¹⁾ Les États membres sont tenus de présenter chaque année deux séries de données statistiques à la DG AGRI pour le 15 juillet au plus tard: les données de contrôle (une base de données complète répertoriant tous les bénéficiaires qui ont déposé des demandes et indiquant s'ils ont fait l'objet de contrôles administratifs et sur place, ainsi que les résultats de ces contrôles, le cas échéant) et les statistiques de contrôle (une synthèse des résultats des contrôles relatifs aux principales lignes budgétaires).

Conclusion et recommandations

Conclusion

7.37. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur estimatif est significatif pour les dépenses relevant de la rubrique «Ressources naturelles», prises dans leur ensemble. Pour l'ensemble de la rubrique «Ressources naturelles», il ressort de nos tests sur les opérations que le niveau d'erreur global est de 2,4 % (voir *annexe 7.1*). Toutefois, nos résultats montrent que le niveau d'erreur n'était pas significatif en ce qui concerne les paiements directs au titre du FEAGA, qui représentent 72 % des dépenses relevant de cette rubrique du CFP.

7.38. L'estimation, par la Commission, des montants à risque au moment du paiement pour les dépenses de la PAC et pour les paiements directs publiée dans le rapport annuel sur la gestion et la performance (voir point 7.35) concorde avec notre conclusion.

Recommandations

7.39. L'*annexe 7.3* présente les constatations résultant de notre examen de suivi des six recommandations formulées dans notre rapport annuel 2015. La Commission a intégralement mis en œuvre ces recommandations.

7.40. Dans notre rapport annuel 2017, nous avons adressé à la Commission des recommandations avec un délai de mise en œuvre fixé à fin 2019. Celles-ci portaient sur les actions des États membres visant à remédier aux causes des erreurs et sur la qualité des travaux des organismes de certification. Ces recommandations sont également pertinentes au regard des constatations et des conclusions de cette année, et nous en assurerons le suivi en temps utile.

Deuxième partie — Performance

7.41. En 2018, nous avons publié huit rapports spéciaux sur les dépenses relatives à l'utilisation durable des ressources naturelles. Les rapports spéciaux consacrés à la PAC ont porté sur les énergies renouvelables dans les zones rurales, le régime de paiement de base, les options de financement des projets de développement rural et le bien-être animal. Nous avons également publié des rapports sur la pollution atmosphérique, le captage et le stockage du carbone, la prévention des inondations et la désertification. Nous avons en outre publié un document d'information sur l'avenir de la PAC ainsi qu'un avis sur les propositions législatives relatives à la PAC post-2020 (voir points 3.50 à 3.52).

7.42. Dans le cadre de nos tests concernant la régularité des opérations en 2018, nous avons examiné:

- a) la mise en œuvre et les coûts des actions de développement rural figurant dans l'échantillon, avec une attention particulière pour les réalisations;
- b) la mesure de la performance et la communication d'informations en la matière par la Commission et les États membres conformément au cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC, avec une attention particulière pour les résultats des actions.

Évaluation de la performance des actions de développement rural

7.43. Nous avons examiné un échantillon de 113 actions de développement rural ⁽²²⁾ mises en œuvre dans 18 États membres et relevant de 13 mesures, et notamment:

- les paiements compensatoires en faveur des agriculteurs ayant pris des engagements agroenvironnementaux et climatiques ou exerçant leur activité dans des zones soumises à des contraintes naturelles;
- le soutien à la modernisation des exploitations (construction de bâtiments ou achat d'équipements par exemple);
- l'octroi d'une aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs;
- le soutien aux services de base et à la rénovation des villages dans les zones rurales.

⁽²²⁾ Les 136 opérations de notre échantillon relevant du développement rural couvraient 113 actions approuvées au titre de la période de programmation actuelle (2014-2020).

7.44. Nous avons déterminé:

- si les actions avaient produit les réalisations escomptées;
- si les États membres avaient vérifié le caractère raisonnable des coûts déclarés en lien avec des projets d'investissement;
- si les *options de coûts simplifiés* avaient été utilisées à bon escient.

La plupart des actions avaient produit les réalisations escomptées

7.45. Au moment de notre audit, 103 des 113 actions examinées étaient terminées. Dans les 10 cas où les actions n'avaient pas produit les réalisations escomptées, soit les investissements n'avaient pas été réalisés conformément aux règles et spécifications applicables, soit les bénéficiaires avaient surévalué la surface agricole éligible.

Les États membres ont généralement vérifié si les coûts étaient raisonnables, mais ils n'ont guère utilisé les options de coûts simplifiés

7.46. Dans 47 des 49 projets de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles et de développement d'entreprise que nous avons examinés, les États membres avaient mis en place des procédures destinées à vérifier le caractère raisonnable des coûts déclarés, telles qu'une procédure de marchés publics, des coûts de référence ou une comparaison des offres. Cependant, dans l'un de ces cas, les procédures mises en place n'ont pas été appliquées correctement.

7.47. Nous avons déjà indiqué par le passé que, pour certains projets, les options de coûts simplifiés pouvaient faciliter les démarches administratives et permettre de maîtriser les coûts ⁽²³⁾. C'est notamment le cas pour les mesures qui comportent des actions prévoyant des types d'activités et de dépenses similaires ⁽²⁴⁾.

7.48. Les États membres ont utilisé des options de coûts simplifiés, telles que les montants ou les taux forfaitaires, pour trois des 49 projets (voir l'exemple fourni dans l'**encadré 7.7**). Les autorités nationales auraient pu y avoir recours, au moins pour certains coûts, pour 16 autres projets. Dans notre rapport spécial n° 11/2018, nous avons adressé des recommandations à la Commission visant à encourager l'utilisation appropriée des options de coûts simplifiés.

Encadré 7.7
Exemple de recours aux options de coûts simplifiés

En Finlande, les coûts indirects d'un projet de développement local ont été financés sur le budget de l'Union européenne selon le mécanisme des taux forfaitaires. Les autorités nationales ont déterminé les catégories de coûts indirects à l'avance et calculé le financement sous la forme d'un pourcentage forfaitaire des coûts directs du projet.

Le cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC

7.49. Le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) de la PAC est un ensemble de règles, de procédures et d'indicateurs destinés à fournir une évaluation exhaustive et régulière des progrès, de l'efficacité et de l'efficience de chaque mesure au regard des objectifs de cette politique ⁽²⁵⁾. Les indicateurs sont conçus pour: a) décrire le produit de l'action de la PAC (*indicateurs de réalisation*); b) mesurer les changements immédiats induits (*indicateurs de résultat*); c) montrer les conséquences à long terme d'une action sur le plan de sa contribution à la réalisation des objectifs généraux de la PAC (*indicateurs d'impact*) ⁽²⁶⁾. Le CCSE impose à la Commission et aux États membres d'effectuer des évaluations sur la base d'un plan pluriannuel ⁽²⁷⁾.

7.50. Nous avons examiné les indicateurs pour 113 paiements au titre du développement rural et 95 paiements directs, à la lumière des définitions présentées dans l'**encadré 7.8**. Nous nous sommes concentrés sur les indicateurs de résultat, qui sont supposés être directement liés aux actions. Cet examen vient compléter nos travaux sur l'utilisation des indicateurs de performance au niveau des programmes, dont nous rendons compte au **chapitre 3**.

⁽²³⁾ Voir rapport annuel 2017, point 7.63.

⁽²⁴⁾ Voir point 56 du rapport spécial n° 11/2018 «Nouvelles options de financement des projets de développement rural: plus simples, mais pas axées sur les résultats».

⁽²⁵⁾ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_fr

⁽²⁶⁾ Rapport spécial n° 1/2016 «Soutien aux revenus des agriculteurs: le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables?»

⁽²⁷⁾ Les États membres étaient tenus de transmettre les premières évaluations relatives à la période 2014-2020 avant la fin du mois de juin 2019.

Encadré 7.8
Définition des notions d'intrant, de réalisation, de résultat et d'impact



Source: Cour des comptes européenne.

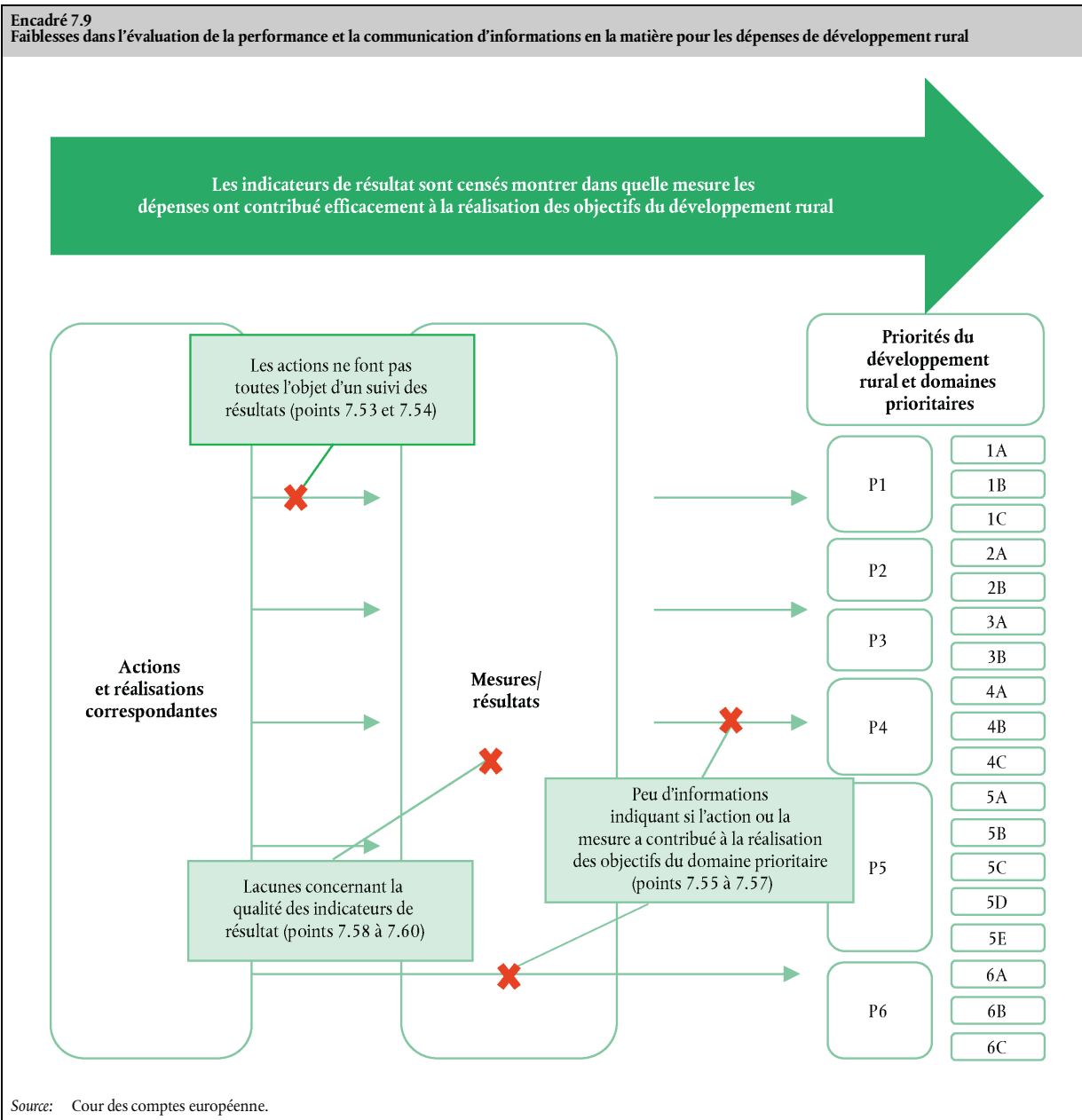
7.51. Nous avons tenu compte de nos observations antérieures concernant le CCSE ⁽²⁸⁾. Nous avons fait observer par le passé que le système de suivi et d'évaluation devait permettre d'obtenir des informations concernant les domaines dans lesquels les fonds sont, ou ne sont pas, dépensés de manière efficace et efficiente. En particulier, les indicateurs de résultat devraient mettre en évidence les effets directs et immédiats de l'action, c'est-à-dire ce que les dépenses ont effectivement permis d'obtenir ⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ Notamment dans le rapport spécial n° 12/2013 «La Commission et les États membres peuvent-ils démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l'Union européenne à la politique de développement rural?», dans le rapport spécial n° 12/2015 «La priorité que s'était fixée l'Union européenne de promouvoir une économie rurale fondée sur la connaissance a souffert de la mauvaise gestion des mesures de transfert de connaissances et de conseil», dans le rapport spécial n° 1/2016 «Soutien aux revenus des agriculteurs: le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables?», dans le rapport spécial n° 10/2017 «Le soutien de l'Union européenne en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations», et dans le rapport spécial n° 16/2017 «La programmation du développement rural doit être moins complexe et davantage axée sur les résultats».

⁽²⁹⁾ Rapport spécial n° 12/2013 «La Commission et les États membres peuvent-ils démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l'Union européenne à la politique de développement rural?»

Faiblesses dans les indicateurs de résultats pour les dépenses de développement rural

7.52. Nous avons déjà souligné par le passé que les projets de développement rural peuvent très bien produire les réalisations physiques convenues sans parvenir à atteindre les résultats escomptés ⁽³⁰⁾. Cette année, tout en constatant que la plupart des actions avaient produit les réalisations attendues (voir point 7.45), nous avons de nouveau détecté plusieurs faiblesses liées à l'utilisation des indicateurs de résultat pour les dépenses de développement rural. Les conclusions de notre examen sont présentées de manière synthétique dans l'**encadré 7.9** et exposées plus en détail aux points ci-après.



⁽³⁰⁾ Voir point 79 du rapport spécial n° 25/2015 «Aide de l'Union européenne en faveur des infrastructures rurales: une bien meilleure utilisation des ressources est possible».

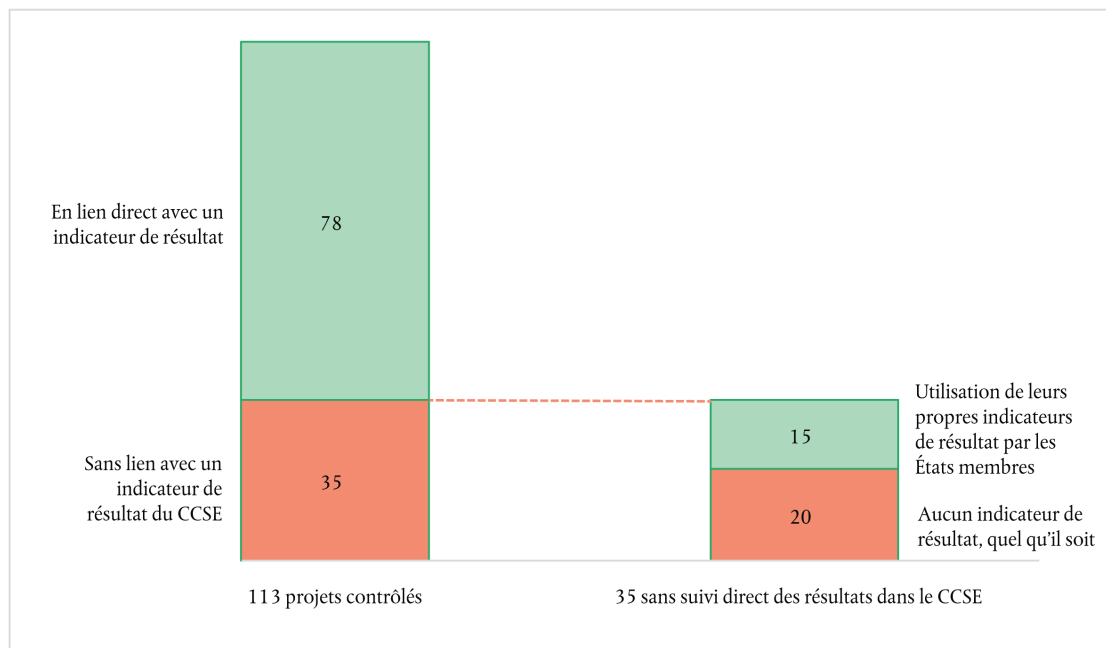
Les indicateurs de résultat du CCSE ne couvrent pas l'ensemble des dépenses de développement rural

7.53. Pour 35 des 113 actions de développement rural que nous avons examinées, nous avons constaté qu'aucun indicateur de résultat ne mesurait leurs effets directs et immédiats (voir **encadré 7.10**). Tel était le cas pour la mesure n° 13 (« Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques ») et pour cinq autres sous-mesures ⁽³¹⁾.

7.54. Nous avons constaté que pour 15 des 35 projets auxquels ne s'appliquait aucun indicateur de résultat du CCSE, les États membres avaient comblé cette lacune en matière d'information en définissant leurs propres indicateurs nationaux (voir **encadré 7.10**).

Encadré 7.10

Les résultats de 20 (18 %) des 113 projets de développement rural n'ont fait l'objet d'aucun suivi



Source: Cour des comptes européenne.

Informations limitées sur la question de savoir si les dépenses contribuent à la réalisation des objectifs du domaine prioritaire

7.55. Pour cinq des 14 domaines prioritaires examinés, il n'existait pas de lien évident entre les objectifs du domaine et les indicateurs de résultat correspondants. Les informations permettant de déterminer si les actions soutenues ont contribué à la réalisation des objectifs sont donc limitées.

7.56. Le domaine prioritaire 2B est par exemple censé « faciliter l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture et le renouvellement des générations ». La plupart des dépenses relevant de ce domaine prioritaire consistent en des paiements en faveur de jeunes agriculteurs pour leur permettre de démarrer leur activité. Le seul indicateur de résultat est le « pourcentage d'exploitations agricoles avec un plan de développement d'entreprise/des investissements pour les jeunes agriculteurs, bénéficiant d'un soutien ». Cet indicateur ne fournit guère d'informations sur les qualifications des agriculteurs intégrant le secteur agricole ou sur le taux réel du renouvellement des générations.

⁽³¹⁾ Les sous-mesures n°s 1.2 (« Aide aux activités de démonstration et aux actions d'information »), 4.2 (« Aide aux investissements dans la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles »), 4.3 (« Aide aux investissements dans les infrastructures liées au développement, à la modernisation ou à l'adaptation du secteur agricole et du secteur forestier »), 8.3 (« Aide à la prévention des dommages causés aux forêts par les incendies de forêt, les catastrophes naturelles et les événements catastrophiques ») et 19.4 (« Aide aux frais de fonctionnement et d'animation »).

7.57. Nous avons relevé trois cas où les critères d'éligibilité appliqués pour sélectionner les actions n'avaient aucun rapport avec les indicateurs de performance correspondants (voir exemples dans l'**encadré 7.11**). Ces actions n'ont donc aucunement contribué à la réalisation des objectifs du domaine prioritaire.

Encadré 7.11
Projets sans lien avec les objectifs du domaine prioritaire

En Allemagne, un projet de construction d'une digue destinée à protéger le quartier médiéval d'une ville contre les inondations a été mis en œuvre et déclaré au titre du domaine prioritaire 3B «Soutien à la prévention et à la gestion des risques au niveau des exploitations». L'indicateur de résultat correspondant était le «pourcentage d'exploitations participant à des mécanismes de gestion des risques».

Les autorités suédoises ont déclaré l'aide accordée à des événements de promotion et de lancement d'activités agricoles comme contribuant à la réalisation des objectifs du domaine prioritaire 4B «Améliorer la gestion de l'eau». L'indicateur de résultat pour ce domaine prioritaire était le «pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau».

La plupart des indicateurs de résultats présentent des limites et des lacunes

7.58. Les indicateurs de résultat qui mesurent les effets directs de l'aide ne sont pas nombreux. En effet, 17 des 25 indicateurs de résultats relatifs au développement rural rendent compte du niveau de soutien apporté et non de la mesure dans laquelle ce soutien a effectivement contribué à la réalisation des objectifs du domaine prioritaire ⁽³²⁾.

7.59. Certains indicateurs de résultat sont imprécis. L'un des indicateurs définis pour évaluer les effets de la mesure n° 7 («Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales») est le «pourcentage de la population rurale bénéficiant de meilleurs services/infrastructures». On entend par «population» la taille de la population vivant dans la zone géographique (municipalité, groupe de municipalités, etc.) qui bénéficie des services/infrastructures en question. En pareil cas, les États membres peuvent déclarer l'ensemble de la population de la municipalité où l'action a été mise en œuvre, indépendamment du nombre réel d'utilisateurs qui en bénéficient. Nous avons déjà signalé ce problème pour la période de programmation précédente (2007-2013) ⁽³³⁾.

7.60. Six des indicateurs de résultat reposent sur des enquêtes concernant des échantillons d'opérations achevées relatives au domaine prioritaire concerné. La méthode utilisée pour les calculer est fondée sur des orientations générales, publiées par la Commission alors que la mise en œuvre des projets avait déjà commencé.

Les indicateurs de résultat relatifs aux paiements directs présentent des faiblesses similaires

7.61. Notre examen des paiements directs figurant dans l'échantillon a confirmé les principales faiblesses du suivi de leur performance que nous avons signalées dans deux rapports spéciaux: le rapport spécial n° 1/2016 «Soutien aux revenus des agriculteurs: le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables?» et le rapport spécial n° 10/2017 «Le soutien de l'Union européenne en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations».

7.62. Les paiements directs en faveur des jeunes agriculteurs ont notamment pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'agriculture. Les indicateurs de résultat correspondants ne présentent toutefois aucun lien évident et substantiel avec les paiements, étant donné qu'ils mesurent la «valeur ajoutée des producteurs primaires dans la filière agroalimentaire», les «échanges agricoles de l'Union européenne» et les «prix des produits de base de l'Union européenne par rapport aux prix du marché mondial» ⁽³⁴⁾.

7.63. Nous avons déjà fait rapport par le passé sur la performance des paiements verts ⁽³⁵⁾. Nous avons constaté que l'indicateur de résultat de la Commission mesurant la «proportion des surfaces faisant l'objet de pratiques d'écologisation» ne présentait qu'une utilité limitée pour le suivi des résultats obtenus grâce au verdissement.

⁽³²⁾ Par exemple, le «pourcentage d'exploitations agricoles bénéficiant d'un soutien au titre du PDR pour des investissements dans la restructuration ou la modernisation» est obtenu en divisant le nombre total d'exploitations agricoles bénéficiant d'un tel soutien au titre de la mesure n° 4 par le nombre total d'exploitations agricoles pour l'année de référence.

⁽³³⁾ Voir point 81 de notre rapport spécial n° 25/2015 «Aide de l'Union européenne en faveur des infrastructures rurales: une bien meilleure utilisation des ressources est possible».

⁽³⁴⁾ Voir points 71 et 90 de notre rapport spécial n° 10/2017 «Le soutien de l'Union européenne en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations».

⁽³⁵⁾ Voir rapport annuel 2016, points 7.43 à 7.54. Voir également points 26 à 33 du rapport spécial n° 21/2017 «Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement».

7.64. À la suite des périodes de sécheresse de 2017 et 2018, certains États membres ont autorisé les agriculteurs à utiliser à des fins de production des terres déclarées en tant que «surfaces d'intérêt écologique» ⁽³⁶⁾ (principalement des terres en jachère). Les États membres ont fait état des réalisations et des résultats en tenant compte des surfaces d'intérêt écologique que les agriculteurs avaient déclarées au départ plutôt que de l'affectation effective des terres, au détriment de la fiabilité des indicateurs de réalisation et de résultat relatifs aux paiements verts.

Conclusion et recommandations

Conclusion

7.65. La plupart des actions de développement rural achevées que nous avons examinées avaient produit les réalisations escomptées. Les États membres ont généralement appliqué les procédures destinées à vérifier le caractère raisonnable des coûts des projets, mais ils n'ont guère eu recours aux options de coûts simplifiés.

7.66. Nous avons mis au jour plusieurs faiblesses dans la façon dont la Commission et les États membres ont utilisé les indicateurs de résultat du CCSE pour mesurer la performance des dépenses de la période de programmation actuelle (2014-2020) consacrées à l'agriculture et au développement rural et pour en rendre compte. Dans sa proposition concernant l'introduction d'un modèle de mise en œuvre reposant sur la performance pour la PAC post-2020, la Commission a défini des indicateurs communs de réalisation, de résultat et d'impact ⁽³⁷⁾. Dans notre avis n° 7/2018 sur cette proposition, tout en saluant le passage à un modèle reposant sur la performance, nous avons estimé que ces indicateurs n'étaient pas encore totalement développés ⁽³⁸⁾ et avons formulé des commentaires spécifiques sur les indicateurs proposés ⁽³⁹⁾.

Recommandations

Recommandation n° 7.1 — Remédier aux faiblesses concernant la mesure de la performance de la PAC et la communication d'informations en la matière

Pour la période postérieure à 2020, la Commission devrait tenir compte des faiblesses que nous avons relevées dans le cadre actuel, afin de veiller à ce que les indicateurs de résultat mesurent correctement les effets des actions et à ce qu'ils présentent clairement un lien avec les interventions et objectifs stratégiques concernés (voir points 7.52 à 7.64).

Délai de mise en œuvre: 2020.

⁽³⁶⁾ Les agriculteurs dont les terres arables couvrent plus de 15 hectares doivent veiller à ce qu'au moins 5 % de celles-ci soient affectées à des éléments d'intérêt écologique, tels que des terres en jachère, des haies ou des arbres.

⁽³⁷⁾ Voir annexe I de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil [COM(2018) 392].

⁽³⁸⁾ Avis n° 7/2018, point 70.

⁽³⁹⁾ Avis n° 7/2018, annexe I.

ANNEXE 7.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «RESSOURCES NATURELLES»

	2018	2017
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Paiements directs	95	121
Mesures de marché, développement rural, pêche, environnement et action pour le climat	156	109
Nombre total d'opérations pour la rubrique «Ressources naturelles»	251	230
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif pour la rubrique «Ressources naturelles»	2,4 %	2,4 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	3,6 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	1,2 %	

INFORMATIONS SUR L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES ÉTATS MEMBRES OU DANS LES RÉGIONS

VUE D'ENSEMBLE DES RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS, PAR ÉTAT MEMBRE, POUR LES MESURES DE MARCHÉ, LE DÉVELOPPEMENT RURAL, LA PÊCHE, L'ENVIRONNEMENT ET L'ACTION POUR LE CLIMAT ⁽¹⁾

Pays-Bas Opérations exemptes d'erreur: 3 Erreurs non quantifiées: 1 Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 4	Royaume-Uni Opérations exemptes d'erreur: 3 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 1 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 4	Allemagne Opérations exemptes d'erreur: 15 Erreurs non quantifiées: 1 Erreurs quantifiées < 20 %: 4 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 20	Suède Opérations exemptes d'erreur: 2 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 2 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 4	Finlande Opérations exemptes d'erreur: 6 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 2 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 8	Lettonie Aucune opération examinée pour 2018	Lituanie Aucune opération examinée pour 2018	
Irlande Aucune opération examinée pour 2018	Danemark Aucune opération examinée pour 2018					Estonie Opérations exemptes d'erreur: 3 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: 1 Total: 4	Pologne Opérations exemptes d'erreur: 5 Erreurs non quantifiées: 1 Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: 3 Total: 9
Belgique Opérations exemptes d'erreur: 1 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 1 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 2						Tchéquie Opérations exemptes d'erreur: 4 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 4	
Luxembourg Aucune opération examinée pour 2018						Slovaquie Opérations exemptes d'erreur: 2 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 2 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 4	
France Opérations exemptes d'erreur: 18 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 4 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 22						Autriche Opérations exemptes d'erreur: 4 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 4	
Portugal Opérations exemptes d'erreur: 2 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 3 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 5						Hongrie Opérations exemptes d'erreur: 5 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 5	
Espagne Opérations exemptes d'erreur: 9 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 9						Roumanie Opérations exemptes d'erreur: 11 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 1 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: 1 Total: 13	
Italie Opérations exemptes d'erreur: 12 Erreurs non quantifiées: 2 Erreurs quantifiées < 20 %: 2 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: 2 Total: 18	Slovénie Opérations exemptes d'erreur: 1 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 1	Croatie Aucune opération examinée pour 2018	Malte Aucune opération examinée pour 2018	Grèce Opérations exemptes d'erreur: 5 Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: 1 Erreurs quantifiées ≥ 20 %: 1 Total: 7	Chypre Opérations exemptes d'erreur: - Erreurs non quantifiées: - Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: 2 Total: 2	Bulgarie Opérations exemptes d'erreur: 3 Erreurs non quantifiées: 1 Erreurs quantifiées < 20 %: - Erreurs quantifiées ≥ 20 %: - Total: 4	

Nos travaux d'audit permettent d'estimer le niveau d'erreur probable pour la population prise dans son ensemble. Ils se fondent sur une méthode d'échantillonnage où la probabilité qu'une opération soit sélectionnée est proportionnelle à sa taille et ne fournissent donc aucune information sur la fréquence d'erreur dans les populations examinées (pour cela, les opérations devraient être sélectionnées de manière aléatoire). Les chiffres ci-dessus ne doivent donc pas être compris comme une indication de la fréquence d'erreur, que ce soit dans les opérations financées par l'UE ou dans les différents États membres, et la fréquence d'erreur dans les échantillons constitués dans les différents États membres ne peut pas servir d'indicateur du niveau d'erreur relatif dans ces pays.

Source: Cour des comptes européenne.

⁽¹⁾ À l'exception des trois opérations en gestion directe examinées.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2015	7.67. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2015, nous recommandons à la Commission, pour le FEAGA:						
	recommandation n° 1: de poursuivre ses efforts pour donner suite aux cas dans lesquels la législation nationale n'est pas conforme à la législation de l'Union, en recourant à tous les moyens légaux disponibles, notamment la suspension des paiements;	X					
	recommandation n° 2: d'effectuer un suivi annuel des résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA réalisée par les États membres et de vérifier que tous les États membres présentant une évaluation négative prennent bien les mesures correctrices nécessaires;	X					
	<i>pour le développement rural:</i>						
	recommandation n° 3: de garantir que tous les plans d'action des États membres destinés à rectifier les erreurs dans le domaine du développement rural comprennent des actions efficaces en matière de marchés publics;	X					
	<i>pour le FEAGA et le développement rural:</i>						
	recommandation n° 4: de suivre et d'aider activement les organismes de certification à améliorer leurs travaux et leur méthodologie en matière de légalité et de régularité des dépenses afin de pouvoir fournir des informations fiables à la Commission pour son estimation du taux d'erreur ajusté;	X					
	recommandation n° 5: d'actualiser le manuel d'audit de la direction générale de l'agriculture et du développement rural en y incluant des procédures d'audit détaillées et des exigences relatives à la documentation nécessaire à la vérification des données fournies par les États membres et utilisées pour le calcul des corrections financières;	X					
	<i>pour la pêche:</i>						
	recommandation n° 6: concernant les audits de conformité de la DG MARE, d'améliorer leur respect des normes internationales d'audit.	X					

CHAPITRE 8

Sécurité et citoyenneté

TABLE DES MATIÈRES

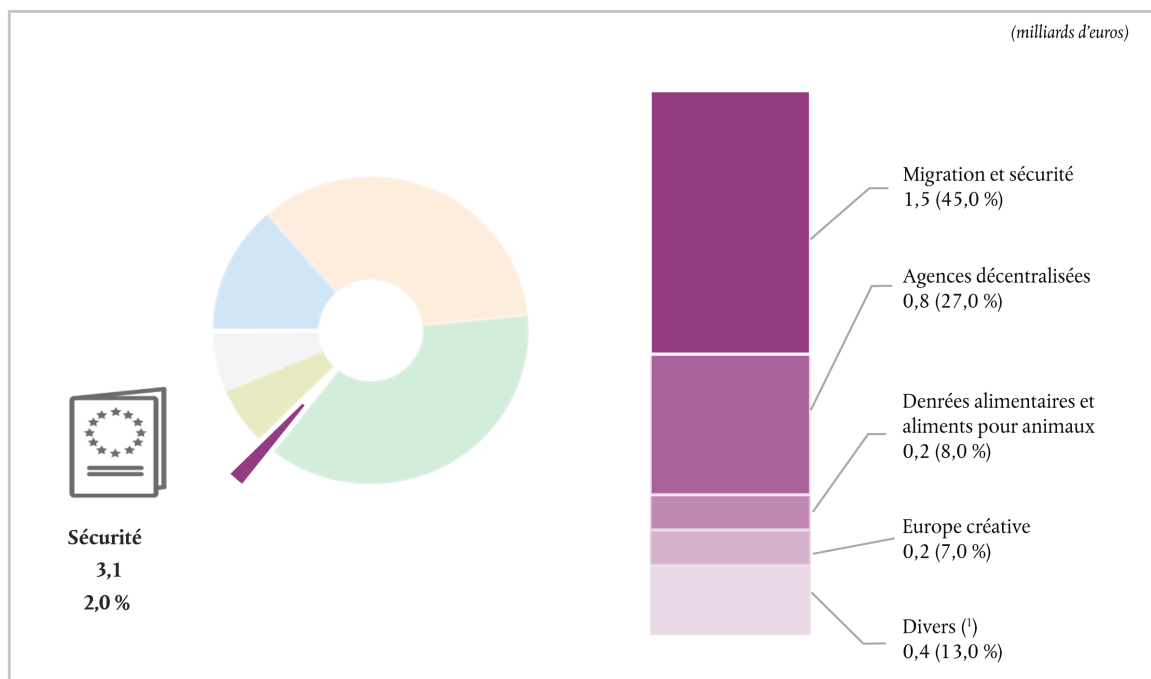
	<i>Points</i>
Introduction	8.1-8.5
Brève description de la rubrique Sécurité et citoyenneté du CFP	8.2-8.4
Étendue et approche de l'audit	8.5
Première partie — Régularité des opérations	8.6-8.17
Examen d'une sélection de systèmes	8.8-8.16
FAMI et FSI en gestion partagée	8.8-8.10
FAMI et FSI en gestion directe/indirecte	8.11-8.13
Programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux	8.14-8.16
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	8.17
Conclusion et recommandations	8.18
Deuxième partie — Performance	8.19-8.20

Introduction

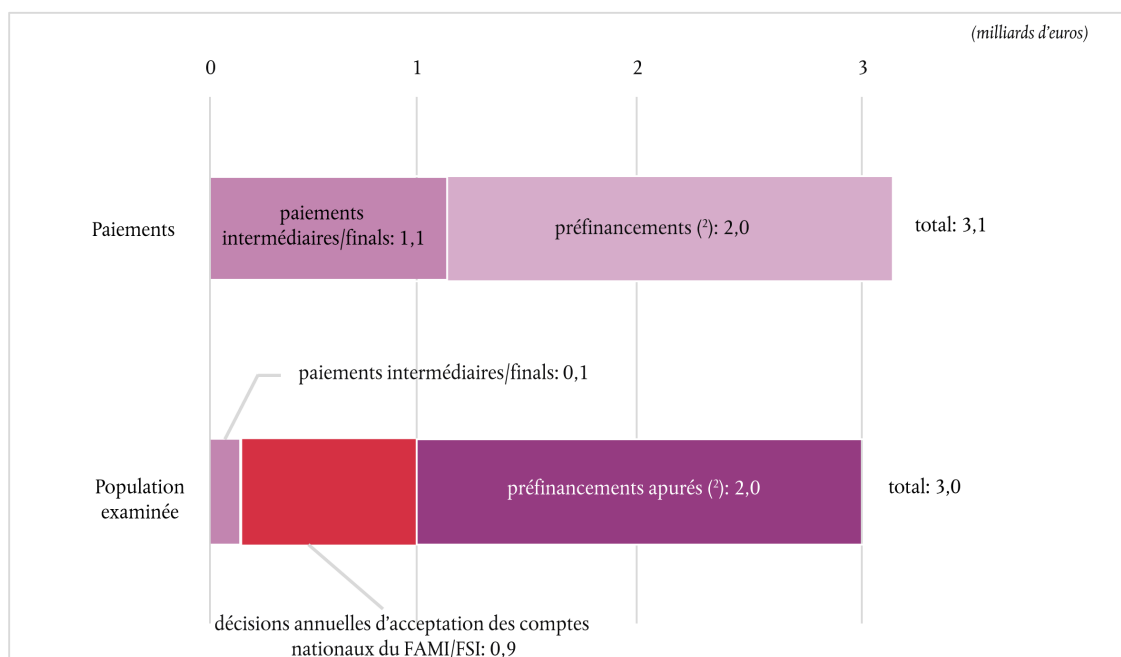
8.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique «Sécurité et citoyenneté» du CFP. L'**encadré 8.1** donne, pour l'exercice 2018, une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique.

Encadré 8.1
Rubrique du CFP «Sécurité et citoyenneté» — Répartition en 2018

Ventilation des paiements:



Paielements et population examinée:



⁽¹⁾ Les données englobent les dépenses relatives aux consommateurs, à la justice, aux droits, à l'égalité et à la citoyenneté.

⁽²⁾ Les avances et les apurements s'entendent au sens de la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 13).

Brève description de la rubrique «Sécurité et citoyenneté» du CFP

8.2. Cette rubrique 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.

8.3. Comme l'illustre l'**encadré 8.1**, le volet «migration et sécurité» constitue le principal domaine de dépenses. Par conséquent, la plupart des dépenses sont financées par deux Fonds seulement: le Fonds «Asile, migration et intégration» ⁽¹⁾ (FAMI) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) ⁽²⁾. La gestion de la plupart des fonds du FAMI et du FSI est partagée entre les États membres et la DG Migration et affaires intérieures (DG HOME) de la Commission. 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 ⁽³⁾: le FSI-Frontières et visas et le FSI-Police. Le premier soutient la mise en place de mesures harmonisées concernant la gestion des frontières ainsi que le développement d'une politique commune en matière de visas; le second est axé sur la coopération entre les services répressifs et sur l'amélioration de la capacité de gestion des crises et des risques liés à la sécurité.

8.4. Une autre part importante de cette rubrique du budget est constituée de la dotation financière aux 13 agences décentralisées ⁽⁴⁾ qui jouent un rôle actif dans la mise en œuvre des priorités essentielles de l'UE dans les domaines de la migration et de la sécurité, de la coopération judiciaire ainsi que de la santé. Viennent ensuite le programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, qui vise à garantir la santé humaine, animale et végétale à tous les stades de la chaîne alimentaire, et «Europe créative», qui est le programme-cadre de l'UE en faveur de la culture et de l'audiovisuel. Enfin, le budget finance un certain nombre de programmes qui visent à atteindre l'objectif commun consistant à renforcer la sécurité et la citoyenneté; il s'agit notamment de programmes dans les domaines de la justice, de la protection des consommateurs ainsi que des droits, de l'égalité et de la citoyenneté.

Étendue et approche de l'audit

8.5. Nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, un échantillon de 18 opérations, qui a été conçu pour nous permettre de nous forger une opinion sur les dépenses imputées au budget dans son ensemble; il ne se voulait pas représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP (nous n'avons donc pas estimé le taux d'erreur global pour cette rubrique). Ce choix a été motivé par le niveau relativement faible des paiements pour ce domaine d'action en 2018 (environ 2 % du total des dépenses de l'UE). L'échantillon se composait de sept opérations *en gestion partagée* avec les États membres ⁽⁵⁾, de six autres *en gestion directe* ainsi que de deux autres *en gestion indirecte* par la Commission, et enfin de trois opérations concernant l'apurement des avances aux agences. Pour l'exercice 2018, en ce qui concerne la rubrique «Sécurité et citoyenneté», notre examen a également porté sur:

- a) les principaux systèmes utilisés par la DG HOME et les États membres pour fournir une assurance quant à la régularité des paiements effectués au titre du FAMI et du FSI, ainsi que les systèmes utilisés par la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (DG SANTE) de la Commission pour fournir une assurance quant à la régularité des paiements effectués dans le cadre du programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux;
- b) la fiabilité des informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activité* des DG HOME et SANTE, la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections et recouvrements futurs;
- c) pour la deuxième partie du présent chapitre, nous nous sommes penchés sur les indicateurs de performance du FAMI et du FSI.

⁽¹⁾ L'acte juridique établissant le FAMI peut être consulté sur le site web EUR-Lex.

⁽²⁾ Ces deux fonds ont remplacé le programme SOLID qui couvrait la période de programmation précédente.

⁽³⁾ Les actes juridiques établissant ces instruments peuvent être consultés sur le site web EUR-Lex: FSI-Frontières et visas et FSI-Police.

⁽⁴⁾ Santé: ECDC, EFSA, EMA et ECHA-Biocides. Affaires intérieures: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA et OEDT. Justice: Eurojust, FRA et EIGE. Des rapports annuels spécifiques dans lesquels nous formulons une opinion sur la légalité et la régularité des opérations de chacune de ces agences sont disponibles sur le site web de la Cour.

⁽⁵⁾ En Belgique, en Allemagne, en Grèce, en Espagne, en Lituanie, en Roumanie et en Suède.

Première partie — Régularité des opérations

8.6. Sur les 18 opérations examinées, trois (soit 17 %) comportaient des *erreurs*, dont une était quantifiable et dépassait le seuil de signification de 2 %. Cette opération, en gestion partagée au titre du FAMI en Espagne (erreur de 9,4 %), est présentée à l'**encadré 8.2**. Étant donné que cet échantillon ne se voulait pas représentatif des dépenses relevant de cette rubrique, nous n'avons pas calculé le taux d'erreur global.

Encadré 8.2

Des éléments probants pas toujours suffisants pour attester la prestation de services d'interprétation

En Espagne, le FAMI soutient les autorités nationales dans le traitement des demandes d'asile en cofinçant des services d'interprétation pour les personnes sollicitant une protection internationale. Nous avons contrôlé les registres d'un échantillon de dix sessions d'interprétation pour déterminer si les conditions de paiement avaient été remplies. Nous avons constaté que, pour une session, les registres ne concordaient pas avec les heures déclarées, ne précisaient pas combien de personnes avaient bénéficié d'une assistance et n'avaient pas été dûment validés par un agent du service d'accueil des demandeurs d'asile espagnol. Les coûts de cette intervention ont donc été surévalués.

8.7. En outre, nous avons constaté que des critères de sélection et d'attribution n'avaient pas été correctement appliqués dans le cadre de deux opérations, l'une relative à l'octroi d'une subvention et l'autre, à un contrat de prestation de services. Le non-respect des règles en matière de sélection et de marchés publics est susceptible d'avoir une incidence sur l'éligibilité des coûts déclarés et risque de compromettre la bonne gestion financière des dépenses de l'UE. Nous expliquons comment à l'**encadré 8.3**.

Encadré 8.3

Des défaillances dans l'application des règles en matière de marchés publics

En vertu du droit de l'UE, les coûts supportés par les bénéficiaires de fonds de l'Union doivent être raisonnables, justifiés et respecter le principe de bonne gestion financière, notamment en ce qui concerne l'économie et l'efficacité.

L'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» de l'UE a accordé une subvention à un musée situé aux Pays-Bas dans le cadre du programme Culture. Les dispositions générales de la convention de subvention précisaient que, pour l'acquisition de biens ou de services, le bénéficiaire était tenu d'attribuer tout marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre la moins disante ou celle économiquement la plus avantageuse.

Nous avons contrôlé une procédure de marchés publics lancée par le bénéficiaire pour l'édition et la publication de trois livres. Nous avons constaté que l'invitation à soumissionner ne comportait pas de critères clairs d'admissibilité et d'attribution, et qu'elle n'indiquait pas si la décision d'attribution privilégierait l'offre la moins disante ou celle économiquement la plus avantageuse. En outre, lors de l'évaluation des offres, le bénéficiaire a ajusté le prix de l'une d'entre elles sans consulter le soumissionnaire et a appliqué des critères d'attribution qui ne figuraient pas dans l'invitation à soumissionner.

Par conséquent, il n'a pas garanti que les dépenses résultant de ce marché étaient raisonnables, justifiées ou conformes au principe de bonne gestion financière.

L'Agence pourrait empêcher que des situations similaires se présentent à l'avenir en consolidant les orientations qu'elle donne aux bénéficiaires et en renforçant les contrôles administratifs de leurs procédures de marchés.

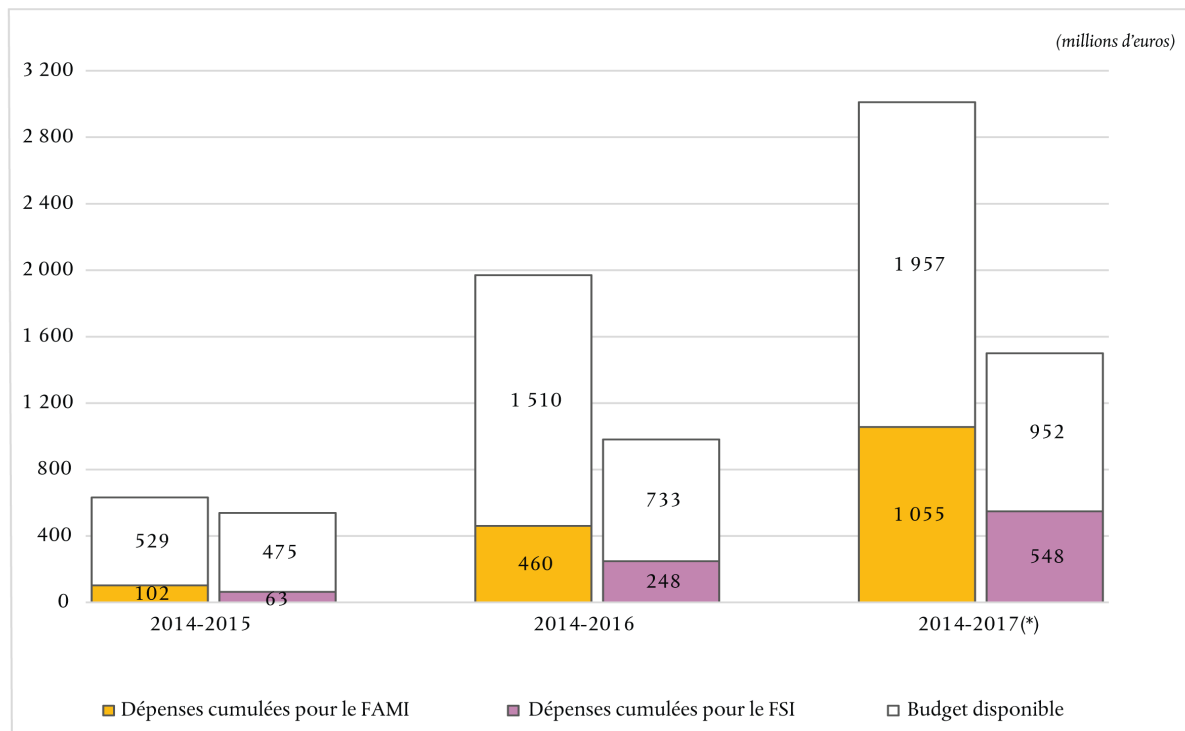
Examen d'une sélection de systèmes

FAMI et FSI en gestion partagée

8.8. Quatre ans après le début de la période de programmation septennale, les États membres ont sensiblement relevé le taux d'exécution de leurs programmes nationaux. Néanmoins, le montant des fonds non dépensés continue d'augmenter, ce qui pourrait accroître la pression qui s'exerce sur les autorités nationales à mesure que les programmes approchent de leur clôture. L'**encadré 8.4** montre les paiements annuels que les États membres ont déclarés dans leurs comptes depuis le début de la période de programmation et qu'ils ont présentés à la Commission en vue de leur apurement, puis de leur remboursement.

Encadré 8.4

Le rythme des paiements en faveur des programmes nationaux relevant du FAMI et du FSI s'est intensifié, mais le budget disponible ne cesse d'augmenter également



(*) Les dépenses relevant du FAMI/du FSI supportées au niveau des États membres sont déclarées par ces derniers, puis approuvées par la Commission au cours de l'année suivante. Ainsi, le budget exécuté par la Commission en 2018 comporte les dépenses supportées par les États membres en 2017.

Source: Cour des comptes européenne.

8.9. Nous avons contrôlé les systèmes de gestion et de contrôle de sept autorités responsables de la mise en œuvre des programmes nationaux relevant du FAMI/du FSI dans différents États membres ⁽⁶⁾. Notre objectif était de confirmer que les contrôles des autorités étaient satisfaisants en ce qui concerne: a) la sélection des projets et l'attribution des subventions, b) la vérification et la validation des dépenses, c) la piste d'audit et d) l'établissement des comptes annuels ⁽⁷⁾. Toutes les autorités avaient mis en place des procédures détaillées, généralement suffisantes pour répondre aux exigences des règlements relatifs au FAMI et au FSI. Nous avons également sélectionné 70 dossiers (dix pour chaque autorité nationale contrôlée) et examiné si ces procédures avaient été appliquées correctement.

⁽⁶⁾ La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce et la Suède pour le FAMI; la Lituanie et la Roumanie pour le FSI.

⁽⁷⁾ Exigences clés en matière de contrôle pour les autorités responsables dans les États membres — voir le règlement d'exécution (UE) 2017/646 de la Commission.

8.10. Notre audit a permis de mettre au jour les insuffisances suivantes:

Encadré 8.5 Insuffisances systémiques liées au FAMI et au FSI	
États membres	
Insuffisance	Impact potentiel
a) Sélection des projets et attribution des subventions En Suède, lors de l'évaluation des interventions proposées au titre du FAMI, l'autorité responsable n'a pas établi de classement des projets ni fixé un seuil en dessous duquel les projets devaient être rejetés.	Projets moins efficaces que prévu
b) Vérification et validation des dépenses L'autorité roumaine responsable du programme national relevant du FSI n'a pas systématiquement contrôlé la réalité des dépenses lors des visites sur place qu'elle a effectuées auprès des bénéficiaires. En Suède, les contrôles concernant les doubles financements n'ont pas été exhaustifs. En Espagne et en Suède, les contrôles des autorités responsables du programme national relevant du FAMI n'étaient pas suffisants pour garantir que les bénéficiaires respectaient les règles nationales et/ou de l'UE en matière de marchés publics.	Non-détection de dépenses inéligibles et d'irrégularités dans les marchés publics
c) Piste d'audit L'autorité allemande responsable du programme national relevant du FAMI n'a pas suffisamment documenté les travaux du comité d'évaluation chargé de l'attribution des subventions aux porteurs de projets.	Transparence du processus d'attribution
d) Établissement des comptes annuels du FAMI/du FSI L'autorité belge responsable du programme national relevant du FAMI n'a pas pris les dispositions nécessaires dans le domaine informatique pour stocker les données financières utilisées pour l'établissement des comptes annuels. En Espagne, les procédures d'établissement des comptes annuels du FAMI n'étaient pas toujours de nature à empêcher que les montants déclarés dépassent le taux maximal de cofinancement de l'UE.	Fiabilité des données déclarées

FAMI et FSI en gestion directe/indirecte

8.11. Nous avons examiné les procédures internes de la DG HOME pour l'évaluation des demandes de subvention au titre du FAMI et du FSI (y compris les demandes d'aide d'urgence) ainsi que ses contrôles administratifs pour la validation des demandes de paiement des bénéficiaires. Nous avons constaté qu'elle gérait efficacement les appels à propositions et les demandes de subvention: les candidats reçoivent des instructions appropriées et sont pleinement informés des décisions d'attribution, et les recommandations du comité d'évaluation sont généralement prises en considération avant la signature d'une convention de subvention.

8.12. En ce qui concerne la vérification des demandes et l'ordonnancement des paiements, nous avons constaté que la DG HOME disposait d'une stratégie de contrôle globale fondée sur les risques, qui comprend des contrôles ex ante classiques, des contrôles documentaires approfondis et des audits ex post.

8.13. Toutefois, notre audit a également permis de mettre en lumière certaines faiblesses, comme le montre le tableau suivant:

Encadré 8.6 Insuffisances systémiques liées au FAMI et au FSI	
Commission	
Insuffisance	Impact potentiel
a) Retards dans l'adoption des programmes de travail annuels, l'évaluation des demandes de subventions et la signature des conventions de subvention	Mise en œuvre tardive des projets financés, qui pourraient être moins efficaces que prévu
b) Certaines subventions d'aide d'urgence ont été attribuées sans qu'aient été obtenues toutes les informations nécessaires à une évaluation exhaustive de la nécessité et du caractère raisonnable des coûts ou des interventions.	Projets moins efficaces que prévu
c) L'évaluation de certaines propositions n'était pas toujours totalement cohérente avec les lignes directrices internes de la Commission.	Projets moins efficaces que prévu
d) Lors de ses contrôles administratifs ex ante des demandes de paiement, la Commission n'a pas examiné correctement les pièces justificatives liées aux marchés publics, qu'elle avait demandé aux bénéficiaires de fournir.	Non-détection de dépenses inéligibles et d'irrégularités dans les marchés publics

Programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux

8.14. Nous avons examiné les procédures internes de la DG SANTE pour l'évaluation et l'approbation des programmes nationaux et des mesures d'urgence relevant du règlement relatif aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux ⁽⁸⁾, ainsi que les contrôles administratifs qu'elle effectue avant d'accepter et de valider les demandes de paiement présentées par les États membres. Nous avons constaté que les contrôles de la DG sont suffisants à cet égard.

8.15. Nos travaux d'audit ont montré que la mise en œuvre des subventions est surveillée tout au long de l'année et que les rapports intermédiaires, les rapports finals et les demandes de paiement sont acceptés par la Commission dans les délais réglementaires et conformément à ses propres procédures internes. En ce qui concerne la validation des demandes de paiement, la DG SANTE a mis en place un cadre de contrôle global fondé sur les risques, qui comprend des contrôles ex ante classiques, des contrôles documentaires approfondis, des vérifications sur place ex ante et des audits ex post.

8.16. Nos travaux ont toutefois permis de mettre au jour les insuffisances suivantes:

Encadré 8.7 Insuffisances systémiques au niveau des contrôles portant sur le programme Denrées alimentaires et aliments pour animaux	
Commission	
Insuffisance	Impact potentiel
a) La Commission n'a pas revu les coûts unitaires et les plafonds qu'elle utilise pour approuver les budgets des programmes nationaux. La décision applicable de la Commission prévoyait qu'elle le fasse en 2016. Les subventions octroyées en 2017 et en 2018 l'ont donc été sur la base d'anciennes données.	Les budgets approuvés ne reflètent pas les coûts réels.
b) Lors de ses contrôles administratifs ex ante approfondis portant sur les demandes de paiement, la Commission n'a pas examiné correctement les pièces justificatives liées aux marchés publics, qu'elle avait demandé aux bénéficiaires de fournir.	Non-détection de dépenses inéligibles et d'irrégularités dans les marchés publics

⁽⁸⁾ Le règlement (UE) n° 652/2014 peut être consulté sur le site web EUR-Lex.

Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

8.17. Nous avons examiné les rapports annuels d'activité de la DG HOME et de la DG SANTE, mais nous n'avons relevé aucune information de nature à contredire nos constatations. Cependant, notre échantillon limité de seulement 18 opérations pour 2019 n'est pas suffisant pour nous permettre de comparer nos résultats d'audit avec les informations sur la régularité des dépenses communiquées par les deux DG.

Conclusion et recommandations

8.18. L'étendue de l'audit pour cette rubrique du CFP (voir point 8.5) ne nous permet pas de tirer une conclusion quantifiée en ce qui concerne le niveau d'erreur. Nos travaux ont néanmoins permis de mettre en lumière un aspect essentiel susceptible d'être amélioré.

Recommandation 8.1 — Contrôles des marchés publics

Sur la base de nos constatations pour l'exercice 2018, nous recommandons à la Commission de veiller, lors de ses contrôles administratifs des demandes de paiement, à utiliser systématiquement les documents qu'elle a demandé aux bénéficiaires de subventions de fournir, afin d'examiner convenablement la légalité et la régularité des procédures de marchés qu'ils ont organisées.

La Commission devrait également donner pour instruction aux autorités des États membres responsables des programmes nationaux relevant du FAMI et du FSI de contrôler dûment la légalité et la régularité des procédures de marchés organisées par les bénéficiaires des fonds lors des contrôles administratifs des demandes de paiement.

Quand? Courant 2020.

Deuxième partie — Performance

8.19. Cette année, en plus des contrôles de régularité, nous avons également évalué des aspects relatifs à la performance pour trois des sept opérations en gestion partagée au titre du FAMI/du FSI que nous avons retenues dans l'échantillon. Nous avons sélectionné trois projets, achevés ou en passe de l'être, et nous avons effectué des contrôles sur place dans les États membres.

8.20. Les règlements relatifs au FAMI et au FSI définissent pour les programmes nationaux des indicateurs communs de réalisation qui sont souvent généraux et qui devraient, le cas échéant, être davantage détaillés au niveau des projets.

- Nous avons constaté que cela n'avait pas été fait dans le cadre d'un projet relevant du FAMI (services d'interprétation fournis à des personnes demandant le statut de réfugié). Les autorités n'ont consigné que des informations sur le nombre de fois où un interprète est intervenu, et ne disposaient d'aucune donnée concernant les langues les plus utilisées ou demandées ou la disponibilité de services d'interprétation en fonction du lieu et de la langue.
- Dans un projet relevant du FSI-Frontières et visas, les indicateurs communs de réalisation n'étaient pas pertinents. Pourtant, l'autorité responsable ne les a pas remplacés par des indicateurs spécifiques au projet. L'objectif du projet était de faire en sorte que les équipements de communication utilisés par la police des frontières soient opérationnels en permanence. Le bénéficiaire n'avait mis en place aucun dispositif indiquant combien de temps le système était resté hors service ou mesurant si la durée des coupures avait évolué après la mise en œuvre de l'intervention financée par le FSI et quelles avaient été ces évolutions.

Dans les deux cas, l'impact du projet était difficile à mesurer avec précision.

CHAPITRE 9

L'Europe dans le monde

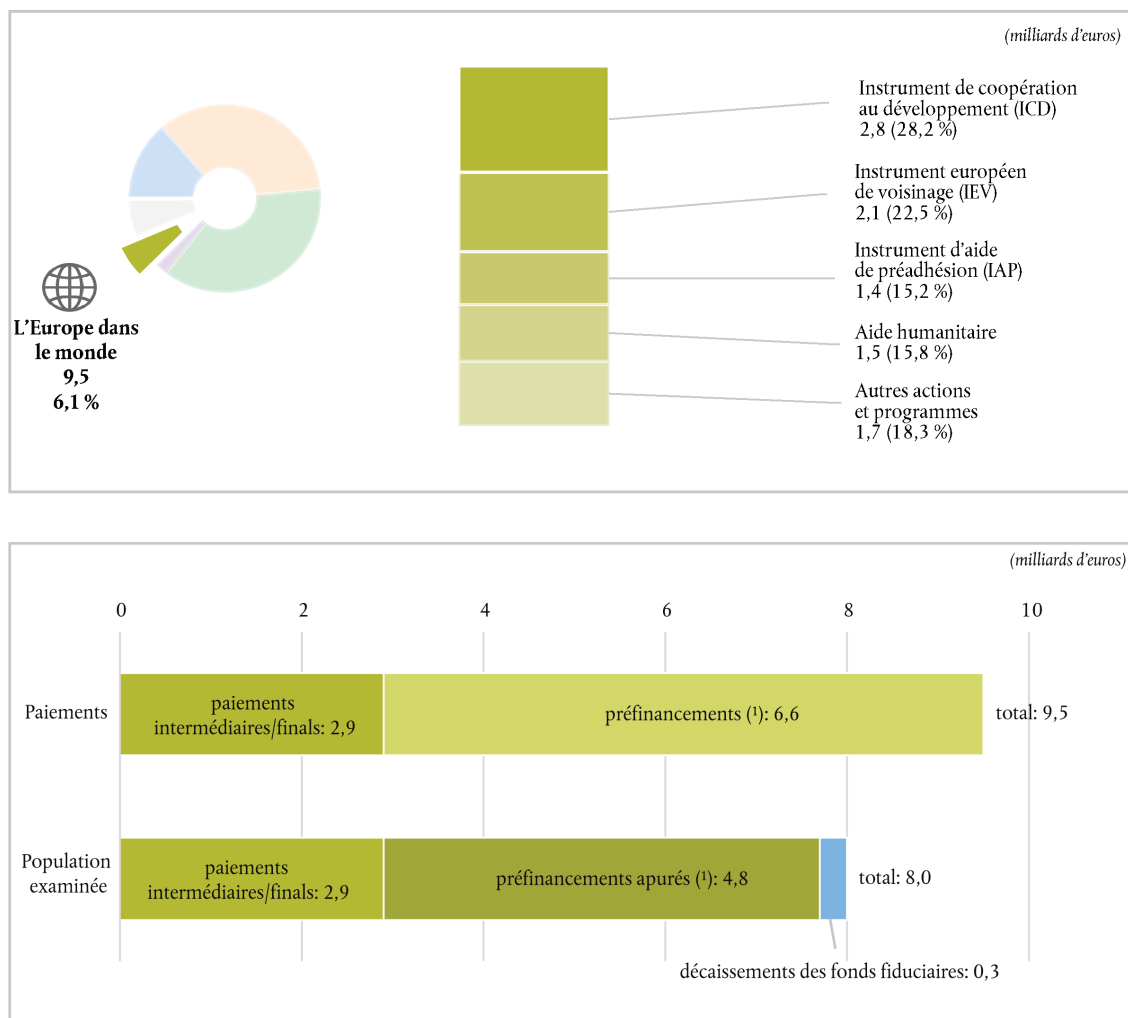
TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	9.1-9.7
Brève description de la rubrique «L'Europe dans le monde»	9.3-9.5
Étendue et approche de l'audit	9.6-9.7
Première partie – Régularité des opérations	9.8-9.21
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	9.14-9.21
Étude 2018 sur le taux d'erreur résiduel de la DG NEAR	9.14-9.17
Rapport annuel d'activité de la DG ECHO	9.18-9.20
Rapport annuel d'activité et étude sur le TER de la DG DEVCO	9.21
Conclusions et recommandations	9.22-9.24
Recommandations	9.23-9.24
Deuxième partie – Performance	9.25-9.27
 Annexe 9.1 — Dépenses opérationnelles par délégation en 2018	
Annexe 9.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «L'Europe dans le monde»	

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, pour l'exercice 2018, une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique.

Encadré 9.1
Rubrique du CFP «L'Europe dans le monde» – Répartition en 2018



(¹) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 13).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2018.

9.2. La **première partie** de ce chapitre présente nos constatations concernant la *régularité*, tandis que la **deuxième partie** est consacrée à la *performance*.

Brève description de la rubrique «L'Europe dans le monde»

9.3. La rubrique «L'Europe dans le monde» couvre les dépenses pour toutes les actions extérieures (politique étrangère) financées par le budget général de l'Union européenne. Ces politiques visent à:

- promouvoir les valeurs de l'Union européenne au-delà de ses frontières, notamment la démocratie, l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- relever les grands défis mondiaux, tels que le changement climatique et la perte de biodiversité;
- accroître l'*impact* de la coopération au développement de l'Union européenne, dans le but d'éradiquer la pauvreté et d'agir en faveur de la prospérité;
- favoriser la stabilité et la sécurité dans les pays candidats à l'adhésion et les pays voisins;
- renforcer la solidarité européenne en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine;
- améliorer la prévention des crises et la résolution des conflits, maintenir la paix, renforcer la sécurité internationale et encourager la coopération internationale;
- défendre les intérêts de l'Union européenne ainsi que ceux qu'elle partage avec d'autres pays au-delà de ses frontières, en soutenant la dimension extérieure des politiques de l'Union.

9.4. 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).

9.5. En 2018, les paiements effectués dans le cadre de cette rubrique se sont élevés à 9,5 milliards d'euros ⁽¹⁾. Ces fonds ont été alloués, dans plus de 150 pays (voir **annexe 9.1**), par l'intermédiaire de plusieurs instruments (voir **encadré 9.1**) et suivant différentes méthodes d'acheminement de l'aide ⁽²⁾.

Étendue et approche de l'audit

9.6. Nous avons examiné, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, un échantillon de 58 opérations, auxquelles s'ajoutent six opérations tirées des études sur le taux d'erreur résiduel (TER) ⁽³⁾ pour lesquelles nous avons procédé à des ajustements ⁽⁴⁾. Cet échantillon a été conçu pour nous permettre de nous forger une opinion sur les dépenses de l'exercice 2018 imputées au budget dans son ensemble; il ne se voulait pas représentatif des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Le nombre d'opérations contrôlées n'était pas suffisant pour estimer le niveau d'erreur ⁽⁵⁾. Par conséquent, aucun taux d'erreur n'a été calculé pour cette rubrique du CFP.

9.7. Pour l'exercice 2018, en ce qui concerne la rubrique «L'Europe dans le monde», notre examen a également porté sur:

- a) la fiabilité des informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activité* (RAA) de la DG ECHO et de la DG DEVCO ⁽⁶⁾, la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections et recouvrements futurs;
- b) pour la **deuxième partie** du présent chapitre, la performance de 15 projets répartis entre quatre délégations de l'Union européenne ⁽⁷⁾. Douze de ces projets avaient été mis en œuvre par la DG NEAR et les trois autres, par la DG DEVCO.

⁽¹⁾ Exécution finale des paiements, y compris recettes affectées.

⁽²⁾ Par exemple marchés de travaux/de fournitures/de services, subventions, prêts spéciaux, garanties de prêts ainsi qu'aide financière, appui budgétaire et autres formes ciblées d'aide budgétaire.

⁽³⁾ La DG NEAR et la DG DEVCO commandent chaque année des études sur le 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'ont pas permis d'empêcher, dans l'ensemble de leur domaine de compétence. Une étude sur le TER ne constitue ni une mission d'assurance ni un audit; elle est réalisée conformément à la méthodologie relative au TER et aux manuels correspondants des DG.

⁽⁴⁾ Notre examen des études sur le TER nous a permis de constater que la méthodologie qui sous-tend celle de la DG DEVCO prévoit beaucoup moins de contrôles sur place (jusqu'à neuf) que nous n'en prévoyons pour nos travaux d'audit. En outre, la DG DEVCO comme la DG NEAR laissent moins de place à l'examen des procédures de marchés publics dans leurs études. Nous avons donc pondéré le résultat des études sur le TER afin de tenir compte de la part d'erreurs liées au non-respect des règles en matière de *marchés publics* (sur la base des constatations de la DAS 2014-2017 relatives à la rubrique «L'Europe dans le monde»).

⁽⁵⁾ Notre échantillon était composé de 19 opérations de la DG NEAR, 18 de la DG DEVCO, 10 de la DG ECHO et de 11 autres opérations. Pour la partie de notre population également examinée dans le cadre des études 2018 sur le TER réalisées par la DG NEAR et la DG DEVCO (9 %), nous avons intégré les résultats de ces études dans nos calculs.

⁽⁶⁾ Nos travaux sur le RAA de la DG DEVCO sont présentés de manière détaillée dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement.

⁽⁷⁾ En Algérie, en Ukraine, en Bosnie-Herzégovine et au Laos.

Première partie – Régularité des opérations

9.8. Sur les 58 opérations examinées, 11 (19 %) présentait des erreurs. Nous avons décelé cinq *erreurs quantifiables* qui ont eu un impact financier sur les montants imputés au budget de l'Union européenne. Nous avons également relevé six cas de non-respect des dispositions juridiques et financières, notamment des règles en matière de marchés publics. L'examen de la régularité de ces opérations nous a permis de mettre en évidence des cas où les systèmes de contrôle externe sont efficaces; nous en donnons un exemple à l'**encadré 9.2**. Nous présentons également une constatation portant sur des dépenses inéligibles (voir **encadré 9.3**) et une autre concernant le non-respect des procédures d'attribution de marché (voir **encadré 9.4**).

Encadré 9.2 Importance de l'efficacité des contrôles de la Commission

DG NEAR

Nous avons examiné les dépenses déclarées par une organisation non gouvernementale (ONG) dans le cadre d'un contrat de *subvention* conclu avec la Commission et géré par une délégation de l'Union européenne. L'ONG était chargée de proposer une série d'amendements législatifs en vue d'optimiser les recettes que l'État tire de l'extraction d'hydrocarbures. Le montant de la subvention octroyée par l'Union européenne était de 200 000 EUR.

L'audit financier réalisé par un auditeur externe pour le compte de la Commission a mis au jour, à l'issue du projet, des dépenses inéligibles d'un montant de 9 650 EUR, résultant de l'application d'un taux de change incorrect. La Commission a émis un ordre de recouvrement pour corriger cette erreur.

Encadré 9.3 Déclaration de dépenses inéligibles

DG DEVCO

Nous avons examiné les dépenses déclarées par une organisation internationale dans le cadre d'une *convention de délégation* conclue avec la Commission. L'action s'intitulait «Global Alliance on Health and Pollution» et son objectif était d'atténuer l'exposition des populations à des substances toxiques dans les pays à revenu faible et moyen.

Le budget total de cette action était estimé à plus de 6 millions d'euros, la contribution maximale de l'Union européenne étant fixée à 5 millions d'euros.

Les pièces justificatives indiquent qu'un montant de 13 300 EUR, correspondant au règlement de 31 billets d'avion ayant permis un repli du personnel en Jamaïque, a été imputé au projet. Ce n'était pas prévu dans le cadre de ce dernier. Ces coûts sont inéligibles, car ils ne respectent pas les règles d'éligibilité.

Encadré 9.4 Non-respect des procédures d'attribution de marché

DG NEAR

En vertu du règlement financier de l'Union européenne, les subventions sont soumises aux principes de transparence et d'égalité de traitement.

Nous avons examiné le processus par lequel la Commission a publié un appel à manifestation d'intérêt pour la réparation des ponts entre les deux rives du Severski Donets et de la Borovaya en Ukraine. Le budget du projet s'élevait à 2 millions d'euros.

Nos travaux ont révélé que la Commission avait publié l'appel à manifestation d'intérêt sans définir de critères d'attribution clairs, ce qui a donné lieu à une grille d'évaluation incomplète.

Enfin, le comité d'évaluation n'a pas respecté les procédures à suivre pour informer les candidats qui n'ont pas été retenus, en omettant de communiquer les notes, le motif du rejet et les voies de recours pour contester l'attribution.

Dans ce cas, la Commission n'a pas respecté les principes de transparence et d'égalité de traitement.

9.9. Lorsque des fonds de l'Union européenne sont dépensés au moyen de l'*appui budgétaire* et mis en œuvre par l'intermédiaire d'un projet financé par plusieurs bailleurs de fonds selon l'approche dite «notionnelle» (voir point 9.12), le niveau d'erreur dans les opérations sous-jacentes est faible. En 2018, nous avons examiné 13 opérations financées par plusieurs bailleurs de fonds selon l'approche dite «notionnelle», ainsi que deux opérations relevant de l'appui budgétaire, et nous avons détecté une erreur dans l'une des premières.

9.10. L'appui budgétaire est une contribution financière apportée soit au budget général d'un État, soit au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Les paiements relatifs à l'appui budgétaire effectués sur le budget général en 2018 se sont élevés à 885 millions d'euros. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions régissant les paiements d'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) avant de verser les fonds.

9.11. Cependant, étant donné la grande marge d'interprétation accordée par les dispositions réglementaires, la Commission a toute latitude pour décider si ces conditions générales sont respectées ou non par le pays *bénéficiaire* ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Les contrôles des finances publiques des pays partenaires n'entrent pas dans le champ des audits que nous réalisons dans le cadre de la déclaration d'assurance. 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° 35/2016 «L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne», le rapport spécial n° 32/2016 «L'aide de l'Union européenne en faveur de l'Ukraine» et le rapport spécial n° 30/2016 «Efficacité du soutien accordé par l'Union européenne aux secteurs prioritaires au Honduras».

9.12. Dans le cadre de l'approche «notionnelle», quand les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les règles fixées par l'Union européenne en matière d'éligibilité sont respectées dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'Union européenne. Nous avons tenu compte de cette approche dans nos vérifications de détail.

En 2018, les paiements en faveur d'organisations internationales effectués au moyen de crédits du budget général se sont élevés à 2,6 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.

9.13. Pour trois opérations mises en œuvre par des organisations internationales (Fonds des Nations unies pour l'enfance – Unicef et Programme alimentaire mondial – PAM), nous avons fait face à un manque de coopération dans la transmission de pièces justificatives essentielles en temps utile, qui a eu une incidence grave sur la planification de nos travaux d'audit en 2018. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽⁹⁾ établit le droit de la Cour des comptes européenne à se voir transmettre tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Dans notre avis n° 10/2018 ⁽¹⁰⁾, nous recommandons à la Commission d'envisager de renforcer l'obligation faite aux organisations internationales de nous communiquer les documents nécessaires à la réalisation de nos audits.

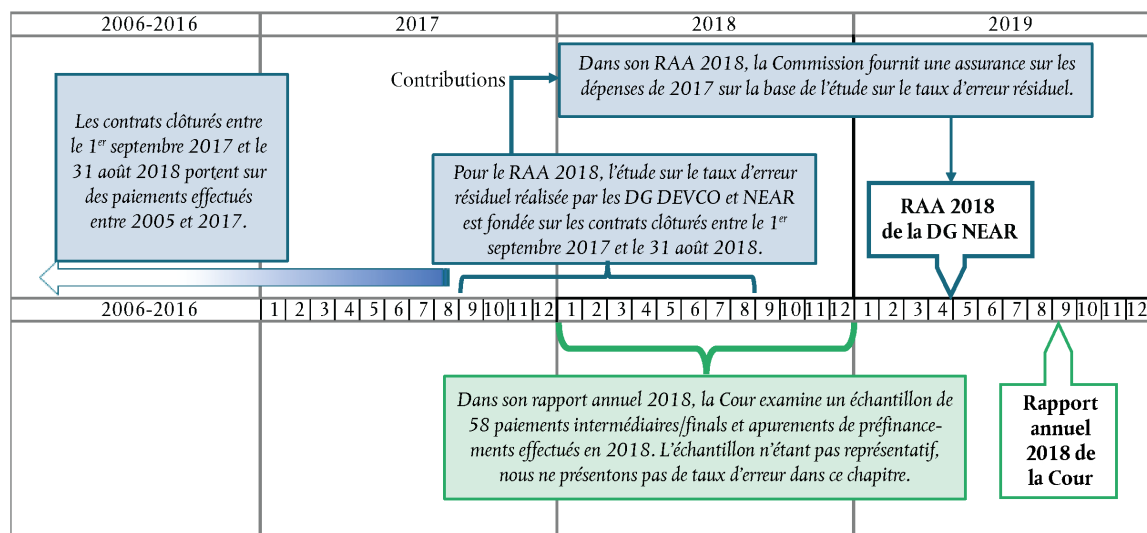
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

Étude 2018 sur le taux d'erreur résiduel de la DG NEAR

9.14. En 2018, la DG NEAR a fait réaliser, pour son compte, sa quatrième étude sur le *taux d'erreur résiduel* (TER) par un contractant externe. L'objectif de l'étude était d'évaluer, pour le domaine de compétence de la DG NEAR, le nombre d'erreurs que son système de contrôle interne n'avait pas permis de déceler, ou qu'il avait permis de détecter mais non de corriger. Elle constitue un élément important sur lequel le directeur général fonde la déclaration d'assurance.

9.15. Aux fins de l'étude, un échantillon représentatif d'opérations relatives à des contrats clos entre septembre 2017 et août 2018 a été examiné (voir **encadré 9.5**). La DG NEAR a ajusté sa méthodologie depuis sa création en 2012.

Encadré 9.5



Source: Cour des comptes européenne.

⁽⁹⁾ Le droit de la Cour à accéder à la documentation nécessaire est inscrit à l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: «[tout] document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par [...] les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget».

⁽¹⁰⁾ Avis n° 10/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, point 18.

9.16. Les résultats de l'étude sur le TER réalisée par la DG NEAR en 2018 sont présentés dans son RAA. Le TER global pour la DG y est estimé à 0,72 %, c'est-à-dire un taux inférieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission.

9.17. Lors de notre examen de cette étude, nous avons toutefois constaté, comme dans notre rapport annuel 2016, que des améliorations étaient possibles en ce qui concerne la marge d'appréciation laissée aux auditeurs pour estimer les erreurs caractérisant les différentes opérations. En outre, nous avons vu doubler le nombre d'opérations n'ayant fait l'objet d'aucune vérification de détail parce qu'une confiance totale avait été placée dans les travaux de contrôle antérieurs⁽¹¹⁾. L'objectif de l'étude sur le TER est de mesurer les erreurs qui ont échappé à tous les contrôles en matière de prévention, de détection et de correction. Or, l'étude ne mesure pas ces erreurs, puisqu'elle se fie totalement aux résultats de contrôles antérieurs pour 23,6 %⁽¹²⁾ des opérations retenues dans l'échantillon. Cette confiance excessive placée dans les travaux d'audit de tiers pourrait conduire l'étude sur le TER à manquer son objectif principal en raison d'un taux d'erreur résiduel faussé.

Rapport annuel d'activité de la DG ECHO

9.18. Pour l'exercice 2018, nous avons examiné le rapport annuel d'activité de la DG ECHO pour la même année.

9.19. La DG ECHO a estimé que le montant total à risque au moment de l'exécution des paiements pour les dépenses acceptées en 2018 (1,8 milliard d'euros) s'élevait à 12,5 millions d'euros (soit 0,69 % des dépenses acceptées de l'exercice). Sur ce montant total à risque, elle a estimé que 7,2 millions d'euros (57,8 %) feraient l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réaliserait dans les années à venir. Ces éléments ont conduit le directeur général à déclarer que l'exposition financière de la DG était inférieure au seuil de signification de 2 %. Étant donné que nous ne disposons pas d'un échantillon représentatif qui nous aurait permis d'estimer un taux d'erreur pour la rubrique «L'Europe dans le monde», nous ne sommes pas en mesure d'indiquer si cette déclaration est en contradiction avec les résultats de nos travaux d'audit. En outre, seule une petite partie de nos contrôles (17 %) porte sur des opérations placées sous la responsabilité de la DG ECHO.

9.20. En ce qui concerne la capacité de correction de la DG ECHO, 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, la fiabilité du chiffre pour 2018 est compromise par des erreurs non détectées ayant entraîné une surestimation de la capacité de correction. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'ampleur de cette insuffisance, celle-ci n'a pas d'incidence sur l'assurance fournie par le directeur général.

Rapport annuel d'activité et étude sur le TER de la DG DEVCO

9.21. Les travaux que nous avons réalisés sur le rapport annuel d'activité 2018 de la DG DEVCO et sur son étude sur le TER sont présentés en détail dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (voir points 28 à 37).

Conclusions et recommandations

9.22. L'échantillon d'opérations a été conçu pour nous permettre de nous forger une opinion sur les dépenses de 2018 pour le budget dans son ensemble; il ne se voulait pas représentatif des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Le nombre d'opérations contrôlées n'était pas suffisant pour estimer le niveau d'erreur. Par conséquent, aucun taux d'erreur n'a été calculé pour cette rubrique du CFP (voir point 9.6). Notre examen des opérations et des systèmes a néanmoins mis en lumière trois aspects perfectibles.

Recommandations

9.23. L'**annexe 9.2** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des trois recommandations formulées dans notre rapport annuel 2015⁽¹³⁾. Deux ont été intégralement mises en œuvre par la Commission et une l'a été partiellement.

9.24. Sur la base de nos constatations pour 2018, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 9.1

D'ici à 2020, prendre des mesures pour renforcer l'obligation faite aux organisations internationales de transmettre à la Cour, à sa demande, tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE.

⁽¹¹⁾ En 2018, le contractant a placé une confiance totale dans les travaux de contrôle antérieurs pour 118 opérations relevant de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et de l'instrument européen de voisinage (IEV) (23,6 %), contre 57 (12,2 %) en 2017 et 55 (13,0 %) en 2016.

⁽¹²⁾ Une confiance totale a été placée dans les travaux de contrôle antérieurs pour 118 des 501 opérations (IEV+IAP+gestion indirecte avec le pays bénéficiaire).

⁽¹³⁾ Nous avons choisi notre rapport 2015 pour le suivi de cette année dans la mesure où la Commission a disposé de suffisamment de temps pour mettre en œuvre nos recommandations.

Recommandation n° 9.2

D'ici à 2020, prendre des mesures pour ajuster la méthodologie relative au TER de la DG NEAR, afin de limiter les décisions de se fier totalement à des travaux antérieurs, et suivre étroitement sa mise en œuvre.

Recommandation n° 9.3

Réviser le calcul de la capacité de correction de la DG ECHO pour 2019 en excluant les recouvrements de préfinancements non utilisés.

Deuxième partie – Performance

9.25. Nous avons évalué des aspects relatifs à la performance pour 15 opérations achevées retenues dans notre échantillon. Nous avons effectué des contrôles sur place à l'occasion de nos visites auprès de quatre délégations de l'Union européenne en Ukraine, en Algérie, en Bosnie-Herzégovine et au Laos.

9.26. Pour chaque projet, nous avons cherché à déterminer si des indicateurs de *réalisation* et de résultat clairs avaient été mis en place. Nous avons également vérifié si les objectifs des projets en matière de réalisations avaient été atteints sur le plan de la quantité et de la qualité ainsi que dans les délais fixés. Nous avons procédé à des contrôles supplémentaires sur les coûts acceptés des projets afin de vérifier s'ils correspondaient aux offres financières approuvées.

9.27. Tous les projets examinés étaient dotés d'indicateurs de performance clairs et pertinents. Leurs cadres logiques étaient bien structurés et les réalisations escomptées étaient réalistes et réalisables. Nous avons toutefois relevé un problème qui a nui à la performance de l'un des projets (voir **encadré 9.6**).

Encadré 9.6
Problèmes liés à la performance dans certains projets ayant fait l'objet de visites

Nous avons contrôlé un programme de renforcement des institutions qui visait à améliorer la capacité d'unités de protection civile et de secours en Serbie et en Bosnie-Herzégovine à réagir aux crises liées aux inondations.

Les objectifs en matière de réalisations liées aux activités de formation n'ont été que partiellement atteints. La participation a été nettement plus faible que prévu (inférieure à 50 %). Par exemple:

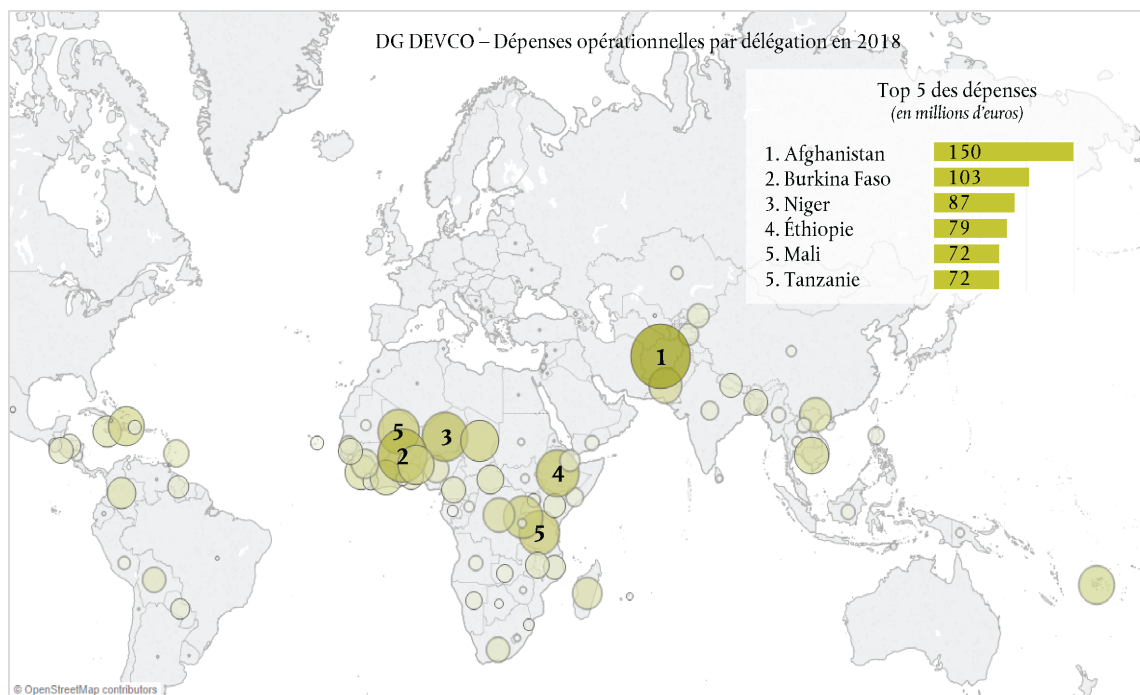
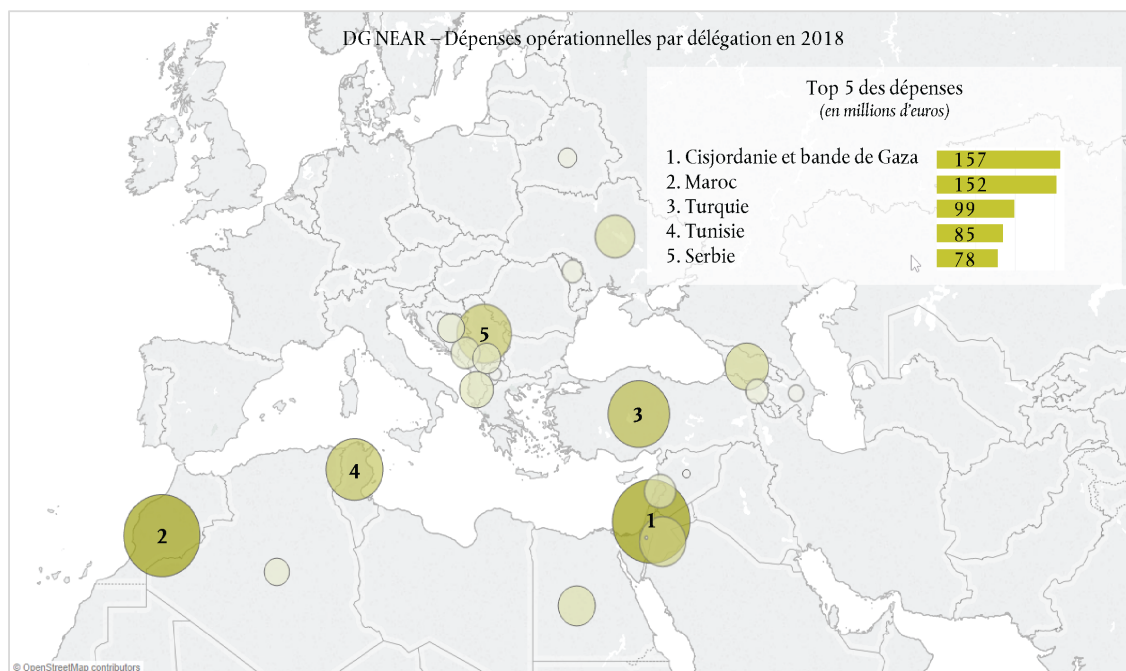
Des ateliers à Brčko et à Brod ont réuni, respectivement, 20 et 32 participants, alors qu'il était prévu que chaque événement accueille 60 participants.

Un exercice de démonstration conjoint, prévu pour 50 participants, a été remplacé par un exercice basé sur des données réelles sur le thème de la communication en situation d'urgence, auquel ont participé six personnes.

Nous estimons que ces chiffres traduisent une mauvaise planification: les indicateurs de réalisation fixés dans le cadre logique étaient trop optimistes.

ANNEXE 9.1

DÉPENSES OPÉRATIONNELLES PAR DÉLÉGATION EN 2018



Sources: Fond de carte ©OpenStreetMap contributors sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA), et Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2018.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2015	Recommandation n° 1: la DG DEVCO et la DG NEAR devraient améliorer la qualité des vérifications des dépenses réalisées à l'initiative des bénéficiaires, notamment en mettant en place de nouvelles mesures telles que l'utilisation de grilles d'évaluation de la qualité pour contrôler la qualité des travaux des auditeurs commis par les bénéficiaires, et la révision de leur mandat;					X	
	Recommandation n° 2: la DG NEAR devrait prendre des mesures pour que les fonds alloués par l'intermédiaire d'un instrument de jumelage soient conformes à la règle de non-profit et au principe de bonne gestion financière;	X					
	Recommandation n° 3: la DG NEAR devrait revoir la méthodologie relative aux TER de manière à fournir des informations statistiquement exactes sur le montant à risque en ce qui concerne les paiements effectués dans le cadre de l'IAP en <i>gestion indirecte</i> .	X					

CHAPITRE 10

Administration

TABLE DES MATIÈRES

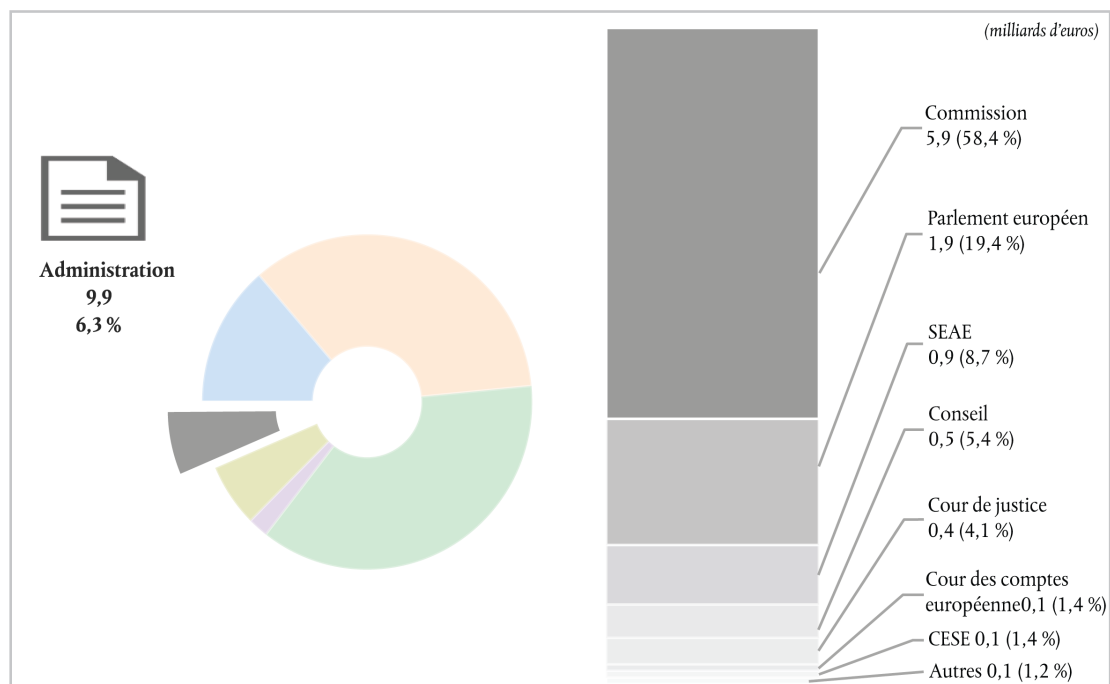
	<i>Points</i>
Introduction	10.1-10.5
Brève description de la rubrique «Administration» du CFP	10.3
Étendue et approche de l'audit	10.4-10.5
Régularité des opérations	10.6-10.13
Observations concernant l'échantillon principal d'opérations	10.7-10.8
Commission	10.8
Observations sur les procédures de marchés publics visant à améliorer la sécurité des personnes et des bâtiments	10.9-10.13
Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	10.14
Conclusion et recommandations	10.15-10.17
Conclusion	10.15
Recommandations	10.16-10.17
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»	

Introduction

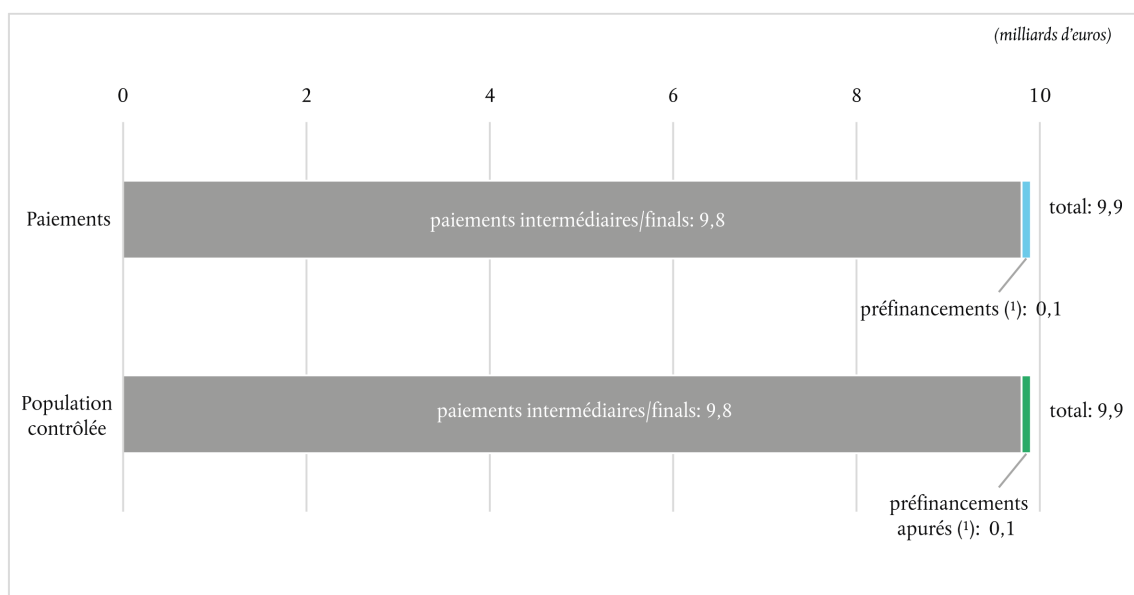
10.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique «Administration» ⁽¹⁾ du CFP. L'**encadré 10.1** donne un aperçu des dépenses par institution et par organisme sous cette rubrique en 2018.

Encadré 10.1
Rubrique 5 du CFP «Administration» – Répartition en 2018

Ventilation des paiements:



Paielements et population contrôlée:



⁽¹⁾ Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 13).

Source: *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2018.

⁽¹⁾ Elle couvre les dépenses de fonctionnement de toutes les institutions et tous les organismes de l'Union européenne, les pensions et les paiements aux Écoles européennes.

10.2. Nous établissons des rapports séparés sur les agences et les autres organismes de l'Union européenne ⁽²⁾, ainsi que sur les Écoles européennes ⁽³⁾. Notre mandat ne couvre pas l'audit financier de la Banque centrale européenne.

Brève description de la rubrique «Administration» du CFP

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, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné en 2018:

- a) un échantillon de 45 opérations, comme l'indique le point 11 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). Notre objectif était de contribuer à la déclaration d'assurance globale décrite à l'**annexe 1.1**;
- b) les procédures de *marchés publics* visant à améliorer la sécurité des personnes et des bâtiments, organisées par le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice ⁽⁴⁾;
- c) la fiabilité des informations sur la *régularité* se trouvant dans les *rapports annuels d'activité* de l'ensemble des institutions et organismes de l'Union européenne, y compris les directions générales et les offices de la Commission chargés principalement des dépenses de fonctionnement ⁽⁵⁾, et leur concordance globale avec nos propres *résultats*.

10.5. La Cour des comptes européenne fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe ⁽⁶⁾. Les résultats relatifs aux états financiers de l'exercice prenant fin le 31 décembre 2018 sont présentés au point 10.7.

Régularité des opérations

10.6. L'**annexe 10.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 45 opérations examinées, 13 (28,9 %) comportaient des *erreurs*. Sur la base de l'erreur que nous avons quantifiée, nous *estimons que le niveau d'erreur est inférieur au seuil de signification*.

Observations concernant l'échantillon principal d'opérations

10.7. En dehors des questions examinées aux points 10.9 à 10.13, nous n'avons détecté aucun problème spécifique concernant le Parlement, le Conseil, la Cour de justice, la Cour des comptes ⁽⁷⁾, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur européen, le Contrôleur européen de la protection des données ou le Service européen pour l'action extérieure.

⁽²⁾ Nos rapports annuels spécifiques relatifs aux agences et autres organismes de l'Union européenne sont publiés au Journal officiel.

⁽³⁾ Nous publions un rapport annuel spécifique qui est adressé au conseil supérieur des Écoles européennes. Nous envoyons également un exemplaire de ce rapport au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

⁽⁴⁾ Notre audit a comporté l'examen de procédures de marchés publics organisées par différentes institutions: quatre par le Parlement européen, une par le Conseil, cinq par la Commission et trois par la Cour de justice. Nous avons sélectionné ces procédures de manière discrétionnaire.

⁽⁵⁾ La direction générale des ressources humaines et de la sécurité (RH), l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO), les Offices pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles (OIB) et à Luxembourg (OIL), ainsi que la direction générale de l'informatique (DIGIT).

⁽⁶⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'entreprises.

⁽⁷⁾ Selon le rapport du réviseur indépendant sur les états financiers mentionné au point 10.5, «les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de la Cour des comptes européenne au 31 décembre 2018, ainsi que du résultat de ses opérations, des flux de trésorerie et de la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date».

Commission

10.8. Nous avons décelé un plus grand nombre de faiblesses affectant le contrôle interne relatif à la gestion des allocations familiales octroyées aux agents que les années précédentes ⁽⁸⁾. Nous avons constaté en particulier que le PMO ne s'assurait pas suffisamment que les dossiers personnels étaient mis à jour correctement et en temps opportun afin de garantir l'exactitude de la base utilisée pour le calcul des rémunérations et indemnités. Par exemple, malgré une réforme bien médiatisée du système d'allocations familiales en France, le PMO n'a pas mis à jour son registre des allocations familiales octroyées par les autorités françaises, qui doivent être déduites des allocations versées par les institutions de l'Union européenne ⁽⁹⁾. Nous avons également constaté que, dans le cas du versement d'une allocation de foyer, le revenu annuel du conjoint n'est vérifié que tous les quatre ans. Enfin, le PMO n'a pas régulièrement vérifié le lieu de résidence des agents retraités bénéficiant d'un coefficient correcteur appliqué à leur pension.

Observations sur les procédures de marchés publics visant à améliorer la sécurité des personnes et des bâtiments

10.9. En raison des attaques terroristes des dernières années, les institutions ont jugé nécessaire de renforcer sans attendre la protection des personnes et des bâtiments. Nous avons ainsi examiné 13 procédures de marchés publics organisées dans ce domaine par le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice entre 2015 et 2018.

10.10. Pour ce faire, nous nous sommes concentrés sur la définition des besoins, la nature de la procédure utilisée, sa mise en œuvre à ses différentes étapes et la sélection des contractants. Nous avons constaté des faiblesses au niveau des procédures organisées par le Parlement et la Commission, résultant principalement de l'urgence à conclure des marchés.

10.11. Pour les travaux de construction spécifiques liés à la sécurité, le Parlement a dû recourir à des contrats-cadres qui étaient déjà en place. Ces contrats-cadres étaient conçus de telle manière qu'il a pu commander des travaux non prévus dans la proposition de prix initiale sur la base d'une offre unique du contractant. Le Parlement a utilisé cette approche pour deux des quatre procédures examinées, ce qui peut signifier que les travaux n'ont pas été obtenus au prix le plus bas ⁽¹⁰⁾.

10.12. Nous avons constaté que, dans deux des cinq cas ⁽¹¹⁾ audités à la Commission, l'institution avait organisé des procédures négociées alors que les critères du *règlement financier* concernant leur utilisation n'étaient pas respectés. Dans le premier cas, la valeur du marché a été fractionnée pour permettre l'achat d'équipements de vidéosurveillance sur la base d'une procédure négociée pour des marchés de valeur moyenne dans le cadre des dispositions alors en vigueur ⁽¹²⁾. Dans le deuxième cas, la Commission a invoqué la clause d'urgence impérieuse afin de pouvoir conclure un marché pour des travaux de construction à la suite d'une procédure négociée avec un candidat unique, sans publication préalable d'un avis de marché ⁽¹³⁾. Cependant, dans la mesure où il avait fallu plusieurs mois à la Commission pour lancer la procédure, elle n'a démontré ni l'urgence impérieuse ni l'impossibilité de se conformer aux délais applicables aux procédures standard.

10.13. En outre, trois des procédures examinées à la Commission étaient affectées par des faiblesses relatives au processus d'évaluation. Dans un cas, le contractant ne remplissait pas l'une des exigences minimales relatives au cahier des charges; dans les deux autres, la Commission n'a pas correctement vérifié si les critères d'exclusion et de sélection étaient respectés.

Rapports annuels d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

10.14. Notre examen des rapports annuels d'activité n'a mis en évidence aucun niveau d'erreur significatif, ce qui concorde avec nos propres résultats d'audit.

⁽⁸⁾ Voir le rapport annuel 2017, point 10.12, et le rapport annuel 2015, point 9.12.

⁽⁹⁾ En vertu de l'article 67, paragraphe 2, du Statut des fonctionnaires de l'Union européenne.

⁽¹⁰⁾ Nous avons signalé le même type de constatation au point 10.9 de notre rapport annuel relatif à l'exercice 2017.

⁽¹¹⁾ Un marché de faible valeur, trois de valeur moyenne et un dont la valeur était supérieure au seuil fixé dans la directive sur les marchés publics.

⁽¹²⁾ Article 136 bis du règlement financier de 2016 (entre 60 001 EUR et 135 000 EUR).

⁽¹³⁾ Article 134, paragraphe 1, point c), du règlement financier de 2016.

Conclusion et recommandations

Conclusion

10.15. Globalement, les informations probantes indiquent que le niveau d'erreur des dépenses relevant de la rubrique «Administration» n'est pas significatif (voir **annexe 10.1**).

Recommandations

10.16. L'**annexe 10.2** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des quatre recommandations formulées dans notre rapport annuel 2015. Trois d'entre elles n'ont pas été examinées car nos travaux d'audit pour 2018 ne couvraient pas le type d'opérations auxquelles elles se rapportaient. L'institution concernée par la dernière recommandation l'a à présent mise en œuvre à certains égards (voir également point 10.8).

10.17. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2018, nous formulons la recommandation ci-après..

Recommandation n° 10.1

La Commission devrait améliorer au plus vite ses systèmes de gestion des allocations familiales statutaires en augmentant la fréquence des contrôles relatifs à la situation personnelle des agents et en renforçant les contrôles de cohérence relatifs aux déclarations des agents concernant les allocations perçues par ailleurs, notamment en cas de réformes des systèmes d'allocations familiales dans les États membres.

ANNEXE 10.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «ADMINISTRATION»

	2018	2017
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	45	55
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	Exempts d'erreur significative	Exempts d'erreur significative

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «ADMINISTRATION»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés				
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet (*)
			à pratique-ment tous égards	à certains égards		
2015	Recommandation n° 1: le Parlement européen devrait revoir le cadre de contrôle existant pour l'exécution des crédits budgétaires alloués aux groupes politiques. Il devrait fournir en outre de meilleures orientations au moyen d'un suivi renforcé de l'application, par ces derniers, des règles relatives à l'ordonnancement et au règlement des dépenses, ainsi qu'aux procédures de marchés (voir point 9.11).					X
	Recommandation n° 2: la Commission européenne devrait améliorer ses systèmes de suivi en vue de la mise à jour en temps opportun de la situation personnelle des agents, compte tenu de l'incidence éventuelle de celle-ci sur le calcul des allocations familiales (voir point 9.12).			X		
	Recommandation n° 3: le SEAE devrait faire en sorte que toutes les étapes des procédures de sélection des agents locaux recrutés dans les délégations soient dûment documentées (voir point 9.13).					X
	Recommandation n° 4: le SEAE devrait améliorer ses orientations en matière de conception, de coordination et d'application des procédures de marchés publics qui sont organisées par les délégations et dont la valeur ne dépasse pas le seuil de 60 000 euros (voir point 9.14).					X

(*) Nos travaux d'audit pour 2018 n'ont pas comporté d'examen de ce type d'opérations. Un suivi de ces recommandations sera effectué dans les années à venir.

**RÉPONSES DES INSTITUTIONS AU RAPPORT
ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET RELATIF
À L'EXERCICE 2018**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Réponses au chapitre 1 – Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	
Réponses de la Commission	209
Réponses au chapitre 2 – Gestion budgétaire et financière	
Réponses de la Commission	213
Réponses au chapitre 3 – Le budget de l'UE: obtenir des résultats	
Réponses de la Commission	217
Réponses au chapitre 4 – Recettes	
Réponses de la Commission	245
Réponses au chapitre 5 – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	
Réponses de la Commission	247
Réponses au chapitre 6 – Cohésion économique, sociale et territoriale	
Réponses de la Commission	251
Réponses au chapitre 7 – Ressources naturelles	
Réponses de la Commission	259
Réponses au chapitre 8 – Sécurité et citoyenneté	
Réponses de la Commission	263
Réponses au chapitre 9 – L'Europe dans le monde	
Réponses de la Commission	265
Réponses au chapitre 10 – Administration	
Réponses du Parlement	267
Réponses de la Commission	268

Chapitre 1 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Constatations d'audit relatives à l'exercice 2018

Régularité des opérations

1.15 b). La Commission prend acte avec satisfaction des améliorations constantes apportées à l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en place pour garantir la légalité et la régularité des dépenses à charge du budget de l'Union européenne, tout en relevant que la Cour des comptes confirme que les **erreurs significatives sont circonscrites à certains types de dépenses**. Le niveau d'erreur global reste faible par rapport aux années antérieures à 2017.

1.16 Premier tiret. En ce qui concerne la **complexité des règles**, la Commission convient que ce phénomène contribue à accroître le risque d'erreur. Elle s'emploie donc en permanence à **simplifier les règles** dans la mesure du possible (voir aussi la réponse de la Commission au point 1.18) et à recourir davantage à des mécanismes de mise en œuvre plus simples, comme les options simplifiées en matière de coûts. La réduction des charges administratives pour les bénéficiaires était l'un des principes directeurs à la base des propositions de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel, qui ont également tenu compte des recommandations formulées par la Cour des comptes européenne.

En parallèle, la Commission a poursuivi cette année son soutien en faveur des autorités chargées des programmes dans les États membres au moyen de diverses actions, réunions et notes d'orientation, afin de mieux prévenir et corriger les erreurs et, plus généralement, de renforcer leur capacité à maîtriser les dispositions de l'actuelle période de programmation. En particulier, ces actions étaient concentrées sur la nécessité de favoriser le recours aux options simplifiées en matière de coûts et de promouvoir une transparence accrue des procédures de passation, à la suite de la mise en œuvre du plan d'action actualisé relatif aux marchés publics.

1.18. La Commission constate avec satisfaction que **près de la moitié des dépenses contrôlées ne présentent pas d'erreur significative**. Les erreurs significatives sont circonscrites à certains types de dépenses (celles fondées sur des remboursements). Pour ce type de dépenses, la conclusion de la Cour s'inscrit dans le droit fil de l'évaluation effectuée par la Commission dans son rapport annuel 2018 sur la gestion et la performance (AMPR).

1.19. La Commission cherche en permanence à **proposer des règles aussi simples que possible** pour les programmes afin de réduire le risque d'erreur. Toutefois, elle vise aussi à fixer des objectifs ambitieux afin d'accroître la performance des programmes et d'attribuer les aides de manière ciblée, ce qui peut nécessiter une certaine complexité dans les règles. Ainsi, il faut concilier la légalité et la régularité avec la réalisation des objectifs stratégiques sans en négliger les coûts d'exécution. Voir aussi la réponse de la Commission au point 1.16, premier point.

1.21. **Dans le domaine de l'«agriculture»**, la Commission relève que les paiements directs du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), qui représentent 71,8 % des dépenses dans ce domaine, sont exempts d'erreur significative. **Dans le domaine de la «compétitivité»**, le niveau d'erreur se situe au seuil de signification de 2 %.

1.22. Voir la réponse de la Commission au point 1.21.

1.24. **Dans le domaine politique «Compétitivité»**, la Commission observe que la Cour considère les dépenses hors recherche comme présentant un risque moins élevé.

Comme il est expliqué dans la fiche financière législative qui accompagne sa proposition législative, la Commission confirme, en ce qui concerne Horizon 2020, qu'elle considère qu'un risque d'erreur, sur une base annuelle, compris entre 2 % et 5 % constitue un objectif réaliste tenant compte des risques inhérents liés à la conception du programme et aux coûts des contrôles. La Commission entend néanmoins parvenir à un niveau d'erreur aussi proche que possible des 2 % à la clôture du programme.

1.25. **Dans le domaine de la «cohésion»**, la Commission souligne l'importance des travaux réalisés par les autorités d'audit pour détecter les erreurs. Il en a résulté de fortes corrections financières avant que les comptes pour 2014-2020 n'aient été présentés à la Commission ou avant que les programmes de la période 2007-2013 n'aient pu être clos.

La Commission relève qu'une interprétation divergente des règles applicables au niveau national ou de l'Union européenne a eu une incidence sur le taux d'erreur calculé par la Cour des comptes (voir la réponse de la Commission au point 6.14).

Elle va continuer à **œuvrer en étroite collaboration avec les autorités de gestion et d'audit** au moyen de diverses notes d'orientation, de réunions techniques et d'outils d'audit conjoints afin de garantir au fil du temps un niveau d'erreur résiduel inférieur au seuil de signification.

La Commission souligne que, pour un certain nombre de programmes opérationnels, des procédures d'interruption et de suspension sont en cours aux fins de la mise en œuvre de plans d'action, y compris des corrections financières. Dans leurs rapports annuels d'activités, les services de la Commission rendent compte, de manière transparente, des insuffisances relevées et des mesures prises.

1.26. **Dans le domaine de l'«agriculture»**, la Commission se félicite de la constatation de la Cour aux termes de laquelle les paiements directs relevant du FEAGA, qui représentent 71,8 % des dépenses au titre des ressources naturelles, soit 41,6 milliards d'euros, sont exempts d'erreur significative. Cette conclusion concorde avec le taux d'erreur estimé par la Commission pour ces dépenses tel qu'il figure dans le rapport annuel d'activités de la DG AGRI pour 2018.

1.27. **Dans le domaine des «dépenses administratives»**, les systèmes de contrôle propres à la Commission ont également confirmé que ces dépenses étaient exemptes d'erreur significative.

1.28. Voir les réponses de la Commission aux points 1.19 et 1.26.

1.30. **Dans le domaine de la «cohésion»**, la Commission n'approuve pas l'évaluation de la Cour concernant trois erreurs significatives relatives à la période 2014-2020 et 2 erreurs relatives à la période 2007-2013 pour la politique de cohésion. Cela résulte d'une interprétation divergente des règles applicables au niveau national ou de l'Union européenne, qui a eu une incidence sur le taux d'erreur calculé. La Commission renvoie aux scénarios les plus pessimistes présentés dans les différents rapports annuels d'activités 2018 pour la politique de cohésion, qu'elle considère comme reflétant, compte tenu des erreurs reconnues, une estimation raisonnable du taux d'erreur.

La Commission souligne, en ce qui concerne les erreurs confirmées, qu'elle assurera le suivi requis et prendra toute mesure qu'elle jugera nécessaire.

1.31. La Commission observe que, dans le domaine de la «Cohésion», les autorités d'audit ont détecté la majorité des infractions en matière de marchés publics dans les opérations examinées par la Cour des comptes, ce qui montre que la capacité des autorités d'audit à détecter ce type d'erreurs s'est améliorée. Toutefois, la Commission poursuivra ses mesures pour assurer une meilleure détection de ces problèmes par des vérifications de gestion de premier niveau, notamment au moyen de la mise en œuvre de son plan d'action actualisé relatif aux marchés publics.

Les informations de la Commission sur la régularité

1.33. **La Commission accorde la plus haute priorité à la bonne gestion et à la protection du budget de l'Union contre les erreurs et la fraude.**

Pour s'acquitter de ses responsabilités, **elle a mis en place un modèle d'assurance et de responsabilité qui est solide, transparent et efficace, ainsi qu'un robuste cadre de contrôle interne.** À l'intérieur de ce cadre — le cas échéant en collaboration avec les États membres et les entités chargées de l'exécution —, les services de la Commission prennent des mesures pour prévenir les erreurs, les irrégularités et la fraude, et, si de tels cas de figure se produisent, ils prennent des mesures pour remédier à la situation.

Sur la base des déclarations d'assurance établies par les ordonnateurs délégués de la Commission (qui indiquent notamment que les informations contenues dans leurs rapports annuels d'activités donnent une image fidèle), le collège des commissaires assume la responsabilité politique de la gestion du budget de l'Union.

La Commission rend compte de manière transparente des faiblesses détectées par ses systèmes de gestion et de contrôle. Ces faiblesses sont mises en évidence par les réserves émises par les services de la Commission dans leurs rapports annuels d'activités et indiquées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. Chaque fois qu'une réserve est émise, les services de la Commission sont tenus de mettre en place des plans d'action visant à remédier aux faiblesses correspondantes.

1.34. Pour la déclaration d'assurance, **la Commission réitère son appui en faveur de l'approche pilote** suivie par la Cour **pour la politique de cohésion.** Une compréhension commune et harmonisée du cadre global de l'assurance est une condition préalable essentielle à cette approche, afin de garantir un cadre stable pour l'activité de compte rendu et un système d'assurance solide tant pour les États membres que pour la Commission, ainsi que pour permettre un contrôle unique. La Commission est disposée à poursuivre la discussion avec la Cour afin d'aboutir à une telle compréhension commune.

1.37. Bien que les dépenses de l'Union européenne soient soumises à des critères de contrôles communs, les programmes de dépenses individuels peuvent être très variés d'un domaine politique à l'autre. Par conséquent, **les stratégies de contrôle doivent être adaptées aux différents modes de gestion, domaines politiques et/ou procédures de financement spécifiques, ainsi qu'aux risques qui y sont associés.** Cette approche permet aux directions générales de détecter les faiblesses affectant certains (éléments des) programmes de dépenses et de prendre des mesures ciblées pour y remédier.

Encadré 1.10 — Fondement du calcul effectué par la Commission pour estimer le montant à risque au moment du paiement

Deuxième tiret: Afin de contribuer au compte rendu, au niveau de l'institution, sur les dépenses de 2018, les DG REGIO et EMPL ont toutes deux estimé le risque au moment du paiement et à la clôture en appliquant l'approche la plus prudente fondée sur les taux d'erreur résiduels confirmés pour 2016-2017. Les taux d'erreur résiduels non confirmés pour 2017-2018 ne sont utilisés que s'ils sont supérieurs aux taux confirmés pour 2016-2017. La Commission souligne qu'au moment de la signature des RAA, les dépenses déclarées au cours de l'année civile de référence sont couvertes par une retenue de 10 % sur les paiements intermédiaires.

Quatrième tiret: **Dans le domaine politique «L'Europe dans le monde»**, les études sur le TER des DG DEVCO et NEAR reposent chacune sur des échantillons représentatifs d'environ 500 opérations. La Commission considère que l'exclusion des contrats anciens améliore l'estimation du risque correspondant à l'année de référence.

1.39 Deuxième tiret. La Commission est d'avis que le risque au moment du paiement indiqué dans le **rapport annuel sur la gestion et la performance** donne une image fidèle du risque concernant la légalité et la régularité des **dépenses au titre de la «Cohésion»** réalisées en 2018, qui se rapporte à une période différente de celle contrôlée par la Cour des comptes.

1.39 Troisième tiret. **Dans le domaine de l'«agriculture»**, la Commission se félicite que la conclusion issue de l'audit de la Cour concorde, en ce qui concerne le risque au moment du paiement, avec le **rapport annuel sur la gestion et la performance** et le **rapport annuel d'activités** de la DG AGRI. Ces faibles taux d'erreur (voir point 7.35) justifient l'assurance raisonnable pour la déclaration d'assurance du directeur général de la DG AGRI (voir aussi les réponses de la Commission aux points 7.35 et 7.37).

1.40. La Commission vise un niveau d'erreur inférieur à 2 % à la fin du cycle de vie des programmes (voir le **rapport annuel sur la gestion et la performance**, p. 151-152).

Le caractère pluriannuel des programmes financiers de l'Union européenne permet de corriger les erreurs même après que les paiements ont été effectués, au cours des années qui précèdent la clôture des programmes. La Commission a estimé les corrections futures globales à 0,9 % du total des dépenses correspondantes de 2018. Par conséquent, par rapport au risque estimé au moment du paiement, le risque à la clôture est estimé à 0,8 % du total des dépenses correspondantes de 2018.

1.41. Les corrections futures sont estimées selon une méthodologie commune, c'est-à-dire sur la base de moyennes historiques ajustées en tant que de besoin, notamment pour neutraliser des éléments qui ne sont plus pertinents. En conséquence, les corrections futures estimées sont prudentes et reflètent la capacité de correction réelle des services de la Commission.

Conclusions

1.49. La Commission constate avec satisfaction qu'environ la moitié des dépenses contrôlées ne présentaient pas d'erreur significative. Les erreurs significatives sont circonscrites à certains types de dépenses (celles fondées sur des remboursements). Le niveau d'erreur global reste faible par rapport aux années antérieures à 2017.

Chapitre 2 — Gestion budgétaire et financière

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

La gestion budgétaire en 2018

2.8. En 2018, la **mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion** a connu une accélération importante. Le taux de sélection des projets pour le FEDER et le Fonds de cohésion à la fin de 2018 a atteint 76,6 %, soit 4,2 points de pourcentage de plus par rapport à 2007-2013 au cours de la même période de référence. Le taux de sélection pour le FSE/l'IEJ à la fin de 2018 a atteint 70 %, ce qui, du point de vue de la Commission, est comparable au niveau de 2007-2013.

En 2018, le budget voté a été intégralement exécuté, y compris les recettes affectées.

Les efforts se poursuivent pour accélérer la mise en œuvre sur le terrain. La Commission suit de près les programmes considérés comme étant à risque pour aider à prévenir une absorption insuffisante et un dégagement potentiel. Un dialogue étroit est mis en place avec les États membres concernés afin d'améliorer la situation. Les services de la Commission apportent aux États membres un soutien substantiel, qui comprend une assistance technique et des services de conseil.

La mise en œuvre des **programmes de développement rural** de la période 2014-2020, financés par le Feader, ne subit pas de retard et maintient sa vitesse de croisière.

2.9 à 2.11. La Commission ne partage pas l'appréciation de la Cour des comptes quant à la principale raison de l'existence de **préfinancements** inutilisés.

La mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion a montré que les taux de préfinancement pour la période 2014-2020 étaient trop élevés. Par conséquent, des préfinancements annuels inutilisés ont été restitués au budget de l'Union européenne.

En outre, l'introduction par les colégislateurs de la **règle de dégagement** d'office n+3 (au lieu de n+2) a supprimé un incitant à une exécution budgétaire plus rapide.

Afin d'encourager une bonne gestion financière et une exécution dans de meilleurs délais pour la période 2021-2027, la proposition de la Commission relative au règlement portant dispositions communes [COM(2018) 375] prévoit une règle de dégagement d'office n+2 au lieu de l'actuelle règle de dégagement d'office n+3. Pour la même raison, le taux de préfinancement a été réduit à un paiement annuel de 0,5 % du soutien total accordé par les Fonds.

Le Fonds européen agricole pour le développement rural n'est pas concerné par les points 2.9 à 2.11 puisque le préfinancement n'est versé qu'au cours des 3 premières années de la période de programmation, soit en l'occurrence de 2014 à 2016 [conformément à l'article 35, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013].

2.18. Après un retard initial, la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion progresse de manière satisfaisante.

2.19 à 2.21. Lorsqu'elle a proposé les **plafonds de paiement pour le prochain cadre financier pluriannuel**, la Commission a tenu compte de toutes les évolutions pertinentes pour les estimations des paiements à ce moment-là, y compris l'exécution effective du budget de l'Union européenne au cours des années précédentes et les besoins escomptés pour 2021-2027.

Ces estimations incluent aussi la proposition de la Commission d'abaisser pour les programmes 2014-2020 le niveau du préfinancement annuel, en le faisant passer de 3 % pour la période 2020-2023 à 1 % pour les années 2021-2023 [voir COM(2018) 614]. Cette proposition doit encore être débattue au sein du Conseil.

Après un retard initial, la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion progresse de manière satisfaisante. La Commission considère que le taux de sélection des projets pour les programmes 2014-2020 relevant de la politique de cohésion, tel qu'il a été indiqué à la fin décembre 2018 dans sa réponse au point 2.8, a dépassé le taux défini à un moment équivalent pour la période de programmation 2007-2013. La Commission est par conséquent d'avis que la mise en œuvre des Fonds ESI n'a pas été plus retardée que dans le CFP précédent.

Questions de gestion financière liées au budget 2018 et au futur

2.22 et 2.23. L'adoption tardive du CFP pour la période 2014-2020 et le retard qui en a découlé pour l'adoption du règlement portant dispositions communes (6 mois plus tard que pour 2007-2013) ont retardé le début de la **mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2014-2020**. Néanmoins, depuis 2018, la mise en œuvre a atteint sa vitesse de croisière.

Le chevauchement entre les périodes de programmation est une conséquence logique de la coexistence de programmes pluriannuels auxquels s'appliquent des règles de dégageant d'office n+2 et n+3.

En ce qui concerne le risque de l'insuffisance des crédits de paiement au début du prochain CFP, voir les réponses de la Commission au point 2.8 et aux points 2.19 à 2.21.

2.26. La Commission souligne que l'**exposition effective du budget de l'Union européenne aux garanties** ne devra pas être supportée par un budget annuel unique. L'exposition supportée par le budget annuel ne représente qu'une partie de l'exposition réelle et une partie de cette dernière est protégée par une réserve de liquidité (voir également le point 2.27).

2.28. La Commission souligne que, pour la gestion des risques du **FEDD**, qui effectue des opérations sur les marchés émergents et dans les pays fragiles présentant un risque plus élevé que les opérations garanties dans les États membres, elle est assistée par le groupe d'évaluation technique «Garantie» (GTAG), dont les membres sont des experts en matière de risques, détachés à titre personnel par des institutions financières agissant en tant que partenaires chargés de la mise en œuvre.

Conclusions et recommandations

2.44. L'adoption tardive du CFP pour la période 2014-2020 et le retard qui en a découlé pour l'adoption du règlement portant dispositions communes ont retardé le début de la **mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2014-2020**. Néanmoins, depuis 2018, la mise en œuvre progresse de manière satisfaisante.

Les services de la Commission apportent un soutien substantiel aux États membres afin d'accélérer la mise en œuvre sur le terrain.

La Commission souligne aussi que la mise en œuvre des programmes de développement rural de la période 2014-2020, financés par le Feader, ne subit pas de retard et maintient sa vitesse de croisière.

2.44 *Premier tiret*. La mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion a montré que les taux de **préfinancement** pour la période 2014-2020 étaient trop élevés. Par conséquent, des préfinancements annuels inutilisés ont été restitués au budget de l'Union européenne.

En outre, l'introduction par les législateurs de la **règle de dégageant d'office n+3** (au lieu de n+2) a supprimé un incitant à une exécution budgétaire plus rapide.

Afin d'encourager une bonne gestion financière et une exécution dans de meilleurs délais pour la période 2021-2027, la proposition de la Commission relative au règlement portant dispositions communes [COM(2018) 375] prévoit une règle de dégageant d'office n+2 au lieu de l'actuelle règle de dégageant d'office n+3. Pour la même raison, le taux de préfinancement a été réduit à un paiement annuel de 0,5 % du soutien total accordé par les Fonds.

2.44 *Deuxième tiret*. La proposition de la Commission pour le prochain CFP tient compte du fait que la **marge globale pour les paiements (MGP)** ne peut pas être transférée au prochain CFP.

2.44 *Troisième tiret*. Après le retard initial, la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion progresse de manière satisfaisante. La Commission considère que le **taux de sélection des projets** pour les programmes 2014-2020 relevant de la politique de cohésion, tel qu'il a été indiqué à la fin décembre 2018 dans sa réponse au point 2.8, a dépassé le taux défini à un moment équivalent pour la période de programmation 2007-2013.

2.44 *Quatrième tiret*. La proposition de la Commission sur les **plafonds de paiement** au début du prochain CFP prend en compte les besoins escomptés ainsi que les contraintes susceptibles de peser sur le plafond des ressources propres pour ces années.

2.45. La **mise en œuvre des Fonds ESI** a continué de s'améliorer en 2018 par rapport aux années précédentes. Le budget voté a été intégralement exécuté en 2018. Voir aussi les réponses de la Commission aux points 2.8 et 2.22.

Recommandation n° 2.1 (niveau des crédits de paiement)

(a) La Commission accepte la recommandation dans la mesure du possible, compte tenu de l'incertitude et de l'exactitude des prévisions des États membres quant à la mise en œuvre des Fonds ESI – l'élément principal de l'estimation globale des paiements.

(b) La Commission accepte la recommandation.

La proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel propose des niveaux d'engagements ambitieux et réalistes pour les futurs programmes de dépenses. Dans ce contexte, la Commission a également proposé des modifications aux règles de dégageant.

Sur la base des dernières projections concernant les besoins de paiement postérieurs à 2020, la Commission a aussi proposé des plafonds annuels pour les paiements correspondant aux besoins escomptés et à la mise en œuvre de la nouvelle génération de programmes ainsi que des engagements restant à liquider des cadres financiers précédents.

(c) La Commission accepte la recommandation.

La Commission a présenté ses propositions législatives sur la politique de cohésion bien avant le début de la période de programmation 2021-2027. Dans le même temps, elle souligne que la responsabilité de l'adoption du cadre juridique incombe au Parlement européen et au Conseil.

Recommandation n° 2.2 (fonds commun de provisionnement)

La Commission accepte la recommandation.

La Commission continuera à recevoir et à contrôler l'encours garanti, qui est couvert par les trois fonds de garantie (MPE, EFSI, FEDD), et continuera à envoyer des rapports réguliers à l'autorité budgétaire conformément aux dispositions du règlement financier. La méthodologie du taux de provisionnement effectif fera l'objet d'un acte délégué. Conformément au règlement financier, il sera mis en œuvre de manière progressive selon une approche prudente (article 213, paragraphe 2, du RF), en tenant dûment compte de la phase initiale de constitution du provisionnement global.

Recommandation n° 2.3 (instruments financiers gérés par le groupe BEI)

La Commission accepte la recommandation.

La Commission continuera à fournir à l'autorité budgétaire un rapport annuel détaillé sur l'ensemble des instruments financiers. Ce rapport comprendra également le montant global et la ventilation des fonds transférés aux instruments financiers gérés par le groupe BEI.

Chapitre 3 — Le budget de l'Union européenne: obtenir des résultats

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Introduction

3.1. **La Commission s'est engagée à améliorer le cadre de performance du budget de l'Union européenne.** Cette amélioration se fera de manière continue, mais progressive, et en particulier dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Elle requiert également un engagement total de la part de toutes les autres entités exécutant le budget de l'Union européenne, en particulier des États membres.

Le cadre de performance du budget de l'Union européenne se compose de trois éléments: a) l'obligation légale de rendre compte sur les indicateurs qui font partie des bases juridiques des programmes; b) le suivi de la mise en œuvre des programmes en utilisant un éventail beaucoup plus large d'informations quantitatives et qualitatives et c) les évaluations régulières qui mesurent la performance du programme. Les indicateurs peuvent fournir des indications sur les points méritant une attention particulière lorsqu'il s'agit d'examiner quels programmes sont susceptibles de soulever des problèmes de performance, mais des informations quantitatives et qualitatives supplémentaires sont nécessaires pour savoir s'il existe des problèmes réels et, le cas échéant, en déterminer la nature exacte et la façon d'y remédier.

Première partie — Que nous apprennent les indicateurs de performance budgétaire de l'Union européenne?

3.3. La «note méthodologique» qui accompagne la vue d'ensemble des performances des programmes aborde la question de la sélection des indicateurs: «Des indicateurs ont été sélectionnés sur la base de certains critères tels que la pertinence, la disponibilité des données, etc.»

3.4. La Commission reconnaît qu'il est possible d'améliorer la facilité de lecture des fiches de programme (FP) et s'y emploie, mais elle souligne que l'important volume d'informations qu'elles contiennent, à savoir les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du programme conformément à l'article 41, paragraphe 3, point h), du règlement financier, en fait, par nature, des documents de référence destinés aux spécialistes. C'est précisément dans le but d'améliorer la lisibilité de la compilation des informations sur la performance des programmes que la Commission a commencé à publier la vue d'ensemble des performances des programmes.

3.6. **La Commission s'est pleinement engagée à collecter, analyser, publier et exploiter des informations de haute qualité sur la performance.** Afin d'avoir une meilleure compréhension de la situation actuelle en matière de communication d'informations sur la performance fondée sur les indicateurs, la Commission a entrepris une analyse interne des données relatives à la performance de tous les programmes de dépenses disponibles en mars 2019, qui a été publiée dans les fiches de programme accompagnant le projet de budget 2020.

Le cadre de performance du budget de l'Union européenne repose en outre sur de multiples éléments. Le suivi de l'état d'avancement en se fondant sur des indicateurs de performance est un élément important. Les progrès mesurés par certains indicateurs ne fournissent toutefois qu'une partie de l'information et ne peuvent être utilisés pour tirer des conclusions définitives sur la performance des programmes. Comme la Cour des comptes le souligne au point 3.8, les informations qualitatives, telles que les exemples de réalisation, complètent les informations sur les indicateurs et donnent une image plus complète des performances, y compris et en particulier dans les cas où les données sur les indicateurs font défaut ou lorsque la valeur de référence est mise à jour.

Section A — Les indicateurs font apparaître d'importantes différences quant à ce qui a été accompli et dénotent des progrès globalement modérés

3.7. **L'actuel cadre de performance du budget de l'Union européenne a été considéré par l'OCDE ⁽¹⁾ comme étant le meilleur de sa catégorie parmi les cadres comparables.** La Commission reconnaît qu'une amélioration constante de tous les cadres de performance s'impose et elle rappelle que des travaux sont en cours pour améliorer le système, par exemple au moyen des propositions de la Commission pour la prochaine génération de programmes financiers. De nombreux problèmes sont liés à la collecte et la transmission des données, en particulier pour les programmes relevant de la gestion partagée. Ces facteurs, ainsi que d'autres, dont le caractère pluriannuel des programmes, compliquent la communication d'informations sur la performance concernant le budget européen.

3.8. La Commission s'est engagée à produire des rapports fiables et de qualité sur la performance du budget de l'Union européenne. Pour ce faire, la Commission s'appuie sur les données communiquées par les États membres et d'autres sources. Conformément aux instructions reçues des services centraux, les services de la Commission sont chargés de fournir des informations complètes sur la performance de chaque programme et de veiller à la qualité et la fiabilité des informations présentées.

Les sources des indicateurs de performance sont systématiquement publiées dans les rapports annuels d'activités (RAA). En outre, conformément aux instructions relatives aux rapports annuels d'activités 2018, les directeurs responsables de la gestion des risques et du contrôle interne ont été invités à déclarer que les informations présentées dans les deux parties — 1 et 2 — des RAA étaient fiables, complètes et exactes.

⁽¹⁾ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>

3.9 *Deuxième tiret.* La Commission prend note de l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle, d'une manière générale, le calcul des progrès en matière de performance est plus indicatif lorsqu'il part d'une valeur de référence. Des valeurs de référence numériques n'ayant toutefois pas été définies pour tous les programmes dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, la décision a été prise, dans un souci de comparabilité, de calculer la progression globale.

La Commission part du principe qu'il est légitime, dans le cas de programmes d'investissement tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), d'utiliser des prévisions — fondées sur des projets décidés —, en plus des chiffres réels de mise en œuvre. Cette approche est informative et permet aux experts et aux décideurs de tirer des conclusions sur l'état d'avancement de la mise en œuvre et ce faisant, permet au système dans son ensemble d'atteindre l'objectif prévu.

3.10. **La Commission estime que, pratiquée à l'échelle des programmes et des rubriques, l'agrégation de la performance sur la base d'indicateurs a ses limites.** C'est à dessein que la Commission a renoncé à calculer par programme un écart moyen par rapport à la valeur cible. Un chiffre unique ne saurait refléter pleinement la complexité inhérente à des dépenses s'élevant à des dizaines de milliards d'euros.

3.11. La Commission s'est engagée à améliorer la collecte et la disponibilité des données, en particulier pour la gestion partagée, où les retards sont actuellement les plus importants. À cette fin, la Commission a proposé, en mai 2018, un cycle bimensuel de transmission de données conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la proposition de règlement portant dispositions communes — COM(2018) 375.

3.12. Dans la plupart des cas, la performance n'évolue pas de manière linéaire dans le temps, mais ne démarre que lentement en cours de mise en œuvre. On s'attend donc à ce que, dans la plupart des cas, la progression par rapport à la valeur de référence soit inférieure aux pourcentages linéaires indiqués par la Cour des comptes. L'évolution devrait aussi tenir compte des retards enregistrés dans la mise en œuvre. **Tenant compte de cela, la Commission considère que la progression par rapport à la valeur de référence est globalement en bonne voie.** La Commission convient toutefois qu'il est nécessaire de suivre très attentivement l'avancement de la mise en œuvre et de prendre les mesures nécessaires en cas d'insuffisances.

Sous-rubrique 1a: les indicateurs font état de progrès satisfaisants pour Erasmus+ comme pour l'EFSI et modérés pour Horizon 2020 ainsi que pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe

3.13 *Premier tiret.* La Commission souligne que le choix des indicateurs pour la vue d'ensemble des performances des programmes était fondé en particulier sur la pertinence et la disponibilité des données et non sur la valeur résultante de l'indicateur. En réalité, il y a des cas dans le rapport pour chaque sous-rubrique où le calcul de la progression fondé sur les fiches de programme donne de meilleurs résultats que le calcul reposant sur la vue d'ensemble des performances des programmes. La Commission convient qu'à l'avenir, l'analyse devra être plus détaillée et que les hypothèses sous-jacentes devront être mieux précisées.

3.13 *Deuxième tiret.* Des **efforts importants** ont été faits dans la vue d'ensemble des performances des programmes 2019 **afin d'améliorer la communication des données concernant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.** Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe finance de grands projets d'infrastructures à long terme ou des projets qui doivent être coordonnés au sein d'un réseau. Ces projets doivent souvent être élaborés au titre de cadres financiers successifs et il peut s'écouler un délai important entre le moment où le projet est lancé et la disponibilité des données nécessaires pour mesurer la performance. La proposition de la Commission concernant le maintien du mécanisme a mis davantage l'accent sur le cadre de performance en prévoyant «des mesures transparentes, comptables et adéquates de suivi et d'établissement de rapports afin d'évaluer l'état d'avancement du programme [...] et de promouvoir les réalisations du programme».

3.13 *Troisième tiret.* Dans sa vue d'ensemble des performances des programmes, la Commission a précisé que la performance du programme **Erasmus+** est comparée à celle de 2017. Le programme **est en bonne voie** pour atteindre ses objectifs d'ici 2020.

3.13 *Quatrième tiret.* La Commission souligne que l'objectif initial du **Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)** était de mobiliser 315 milliards d'euros d'investissements d'ici juillet 2018. Le 30 décembre 2017, le règlement visant à prolonger la durée d'existence de l'EFSI et à introduire des améliorations techniques (règlement EFSI 2.0) est entré en vigueur. Il a prolongé la durée d'existence de l'EFSI jusqu'à la fin 2020 et porté son objectif d'investissement à 500 milliards d'euros. Conformément à ce règlement, l'augmentation de 16 à 26 milliards d'euros de la garantie de l'Union européenne nécessaire pour permettre à l'EFSI de soutenir les investissements ne devait intervenir qu'à partir de juillet 2018 (c'est-à-dire après la période initiale). C'est donc en toute logique qu'à la fin 2017, les résultats de l'EFSI ont été comparés à l'objectif d'investissement initial de 315 milliards d'euros.

Sous-rubrique 1b: les indicateurs reflètent des progrès relativement faibles dans le domaine de la cohésion, en raison d'un retard dans le lancement des programmes

3.14. Les prévisions, qui sont fondées sur les projets décidés en cours, sont des informations cruciales dans le contexte du suivi de la mise en œuvre. Outre les données relatives à la mise en œuvre effective, elles donnent un aperçu de la réserve de projets, ce qui, dans le cas des politiques à forte intensité d'investissements et à longs délais de mise en œuvre telles que la cohésion, constitue peut-être l'information la plus précieuse en cours de mise en œuvre.

Rubrique 2: les indicateurs n'ont pas permis de mesurer les progrès réalisés pour la majeure partie des dépenses dans la rubrique «Ressources naturelles»

3.15. La Commission souligne que le caractère annuel rend le **Fonds européen agricole de garantie** moins propice à la fixation d'objectifs pluriannuels. Des travaux sont toutefois en cours pour élaborer les outils et les paramètres qui permettront de s'assurer que les données de ce Fonds pourront également donner lieu à la communication d'informations sur la performance à mi-parcours.

3.15 *Premier tiret.* La Commission prend acte que la méthode appliquée par la Cour des comptes (telle qu'elle est expliquée au point 3.9 et dans l'encadré 3.1) ne permet de calculer la progression par rapport à la valeur de référence que pour un seul des 27 indicateurs.

La Commission estime toutefois que la progression enregistrée par rapport à la valeur de référence peut être mesurée pour l'ensemble des 27 indicateurs. Les indicateurs choisis permettent donc bien de suivre l'évolution.

Une analyse complète des 27 indicateurs inclus dans la fiche de programme devrait tenir compte de la réalité spécifique du secteur agricole et des dépenses du FEAGA.

Rubrique 3: les indicateurs relatifs à la rubrique «Sécurité et citoyenneté» font apparaître des progrès satisfaisants pour deux programmes, des progrès modérés pour un troisième et un franc retard pour un quatrième

3.17. La Commission fait remarquer que l'évaluation des résultats du **programme concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux** doit tenir compte de l'imprévisibilité des foyers de maladies frappant les animaux et les végétaux. Tous les programmes de travail ont été adoptés et mis en œuvre comme prévu.

Rubrique 4: les indicateurs reflètent des progrès globalement raisonnables pour les programmes de la rubrique «L'Europe dans le monde»

3.19. La méthodologie utilisée pour définir les indicateurs et les valeurs cibles de l'**instrument de coopération au développement** est expliquée dans la *version révisée du cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale* [SWD(2018) 444].

Instruments spéciaux: les informations ne sont pas suffisantes pour confirmer que les objectifs des instruments spéciaux ont été atteints

3.20 *Premier tiret.* La Commission souligne que l'indicateur ne prend en compte que les catastrophes qui satisfont aux critères d'admissibilité. Les six cas de 2017 étaient encore en cours d'examen et il n'en a donc pas été tenu compte dans le calcul, car à ce stade on ne savait toujours pas s'ils remplissaient les critères d'admissibilité. Enfin, deux des dix demandes introduites en 2017 ont été rejetées (inondations à Murcie et incendies à Donana).

Section B — Les indicateurs n'ont pas donné une image fiable des progrès effectivement réalisés

3.21. En ce qui concerne le sous-titre «De nombreux indicateurs ont été mal choisis», **la Commission rappelle que les indicateurs de performance des programmes financiers de l'Union européenne sont définis dans les actes juridiques qui sous-tendent ces programmes.** Le choix des indicateurs est le résultat de négociations menées entre le Parlement européen et le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission. La Commission a l'obligation de faire rapport régulièrement sur tous les indicateurs définis dans la législation.

3.22. Ce n'est pas parce la proportion des indicateurs relatifs aux intrants et aux réalisations est élevée que les indicateurs sont mal choisis. La Commission convient que les indicateurs de résultat et d'impact sont plus appropriés pour mesurer la performance à proprement parler. Toutefois, en particulier pour les projets à forte intensité d'investissements et à long terme, il est nécessaire de disposer d'indicateurs de réalisation pour rendre compte des progrès accomplis. La Commission est donc d'avis qu'un équilibre doit exister entre les différents types d'indicateurs et que cet équilibre doit être spécifique au programme.

3.23. **La Commission estime qu'une proportion de 60 % d'indicateurs d'intrant et de réalisation ne limite pas nécessairement l'utilité de l'information fournie. Si la Commission convient qu'un équilibre doit exister entre les différents types d'indicateurs, l'équilibre approprié peut varier entre les différents programmes.** Le cadre de performance du budget de l'Union européenne contient également un système structuré d'évaluations (intermédiaires et ex post), comme le prévoient les lignes directrices pour une meilleure réglementation, précisément dans le but d'établir une distinction entre les différents effets d'un programme.

3.24. La Commission fait remarquer qu'il est extrêmement difficile de sélectionner des indicateurs d'impact qui ne sont influencés que par les effets directs du programme lui-même. Tout indicateur de résultat ou de réalisation plus large sera inévitablement affecté par une diversité de facteurs, et ces programmes ne seront que l'un d'eux. La Commission entend donc utiliser un ensemble d'indicateurs qui expliquent la performance des programmes et en rendent compte de la meilleure manière possible, même si, compte tenu de la nature même des programmes, se révèle parfois très difficile.

Des efforts sont cependant consentis afin de sélectionner les indicateurs de résultat et d'impact qui expliquent au mieux les programmes, en particulier pour la prochaine série d'indicateurs du cadre financier pluriannuel après 2020. La Commission fait en outre remarquer que les effets des programmes de dépenses de l'Union européenne ne pourront être perceptibles que dans le cadre d'une évaluation complète, assortie des variables de contrôle appropriées.

3.25. Concernant le tableau 3.2, la Commission reconnaît que, dans certains cas, les indicateurs couvrant le **domaine de l'aide humanitaire** n'ont qu'un lien indirect avec l'action humanitaire financée par l'Union européenne et qu'un certain nombre de facteurs externes influence la valeur de l'indicateur. Des efforts seront donc déployés dans le contexte du prochain CFP pour accroître la pertinence de l'ensemble des indicateurs de l'action humanitaire de l'Union européenne, c'est-à-dire pour établir des liens plus clairs entre les indicateurs, d'une part, et les dépenses et objectifs, d'autre part.

En ce qui concerne le FEAGA, des systèmes efficaces de gestion et de contrôle sont également essentiels pour garantir que les programmes sont mis en œuvre de manière à atteindre les objectifs, ce qui justifie l'inclusion, dans la fiche de programme, de l'indicateur qui mesure le niveau de contrôle des dépenses.

3.26. La Commission reconnaît que les fiches de programme ne sont pas structurées de manière à exposer expressément le lien entre les objectifs spécifiques et l'objectif général. Une structure hiérarchique claire a toutefois été mise en place pour les programmes de dépenses postérieurs à 2020 afin de relier les objectifs spécifiques aux objectifs généraux et les indicateurs aux objectifs spécifiques. En outre, la nomenclature budgétaire est également en cours de révision et sera structurée en fonction des objectifs spécifiques. Ces mesures amélioreront sensiblement la structure et la convivialité des documents de la Commission relatifs à la performance du budget.

3.27. Un compromis doit toujours être trouvé entre une liste exhaustive d'indicateurs couvrant chaque aspect des objectifs et les ressources nécessaires.

3.27 *Deuxième tiret.* Les objectifs de l'**instrument de coopération au développement** sont, par nature, très larges et ne peuvent être couverts par un nombre limité d'indicateurs. Quoi qu'il en soit, les actions liées au changement climatique et à l'environnement font l'objet d'un suivi annuel fondé sur la méthodologie des marqueurs de Rio qui a été mise au point par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

3.28. Comme indiqué plus haut, la Commission, qui s'appuie également sur les États membres et d'autres entités déclarantes, améliore en permanence la communication d'informations sur la performance. Dans son analyse de l'ensemble des données disponibles en mars 2019, la Commission a constaté que 63 % des indicateurs comportaient des «informations complètes sur la performance», c'est-à-dire des points de données, une valeur de référence et une valeur cible; un chiffre que la Commission juge raisonnable. En ce qui concerne le cadre de performance des programmes de dépenses postérieurs à 2020, la Commission vient de lancer un vaste projet visant à garantir que les informations sous-jacentes sur la performance sont fixées pour les programmes d'une manière cohérente et selon un calendrier convenu.

3.28 *Quatrième tiret.* La Commission constate que, dans des cas spécifiques, la valeur de référence change également lorsque les données statistiques officielles sont mises à jour.

3.29. En ce qui concerne le **FEAGA**, on considère que les indicateurs retenus permettent d'évaluer les progrès accomplis (voir la réponse de la Commission au point 3.15, premier tiret).

La Commission s'engage en outre à veiller à l'amélioration continue de la communication d'informations sur la performance du FEAGA, d'Horizon 2020 et du FSUE, en particulier pour la période couverte par le prochain CFP, pour laquelle des dispositions de suivi renforcées et des indicateurs rationalisés sont proposés sur la base des enseignements tirés des évaluations.

3.30. Dans les cas mentionnés par la Cour des comptes, la Commission reconnaît l'utilité de définir des échéances annuelles afin d'assurer le suivi de la performance. La Commission fait toutefois remarquer que pour certains programmes du cycle 2014-2020, de telles échéances ne sont pas fixées ou, dans le cas de la gestion partagée, que les autorités des États membres ne fournissent pas suffisamment d'informations sur les valeurs communiquées. Là aussi, la Commission s'est engagée, le cas échéant, à améliorer cette situation pour les programmes financiers postérieurs à 2020 et elle aura absolument besoin à cette fin du concours du Parlement, du Conseil et des États membres.

3.31. En ce qui concerne le sous-titre «Pour certains programmes, les données disponibles étaient de qualité insuffisante», la Commission note que la disponibilité et la qualité des données dépendent en grande partie des obligations en matière de compte rendu qui découlent du processus législatif. Lorsque les données sont communiquées par les États membres et les autorités publiques, la Commission peut difficilement influencer leur qualité. La Commission souligne que les trois quarts des indicateurs s'appuyaient sur les données les plus récentes disponibles. Pour certains programmes, les données ne seront disponibles que plus tardivement durant la période de mise en œuvre.

3.32. **La Commission prend les recommandations du Parlement européen et du Conseil très au sérieux et présente toujours les dernières données disponibles lorsqu'elle communique des informations sur la performance.** Comme nous l'avons déjà indiqué, dans un système de performance aussi complexe que celui du budget de l'Union européenne et avec le cadre juridique actuel, il est difficile de disposer de données totalement actualisées. La Commission s'efforce d'améliorer son compte rendu de manière à présenter des informations aussi actualisées que possible, tout en soulignant qu'elle reste largement dépendante de la fourniture en temps utile de données fiables par les États membres et les autres tiers. La Commission souligne également que tout compte rendu est toujours l'instantané d'une situation à un moment précis, car les données sous-jacentes sont rarement statiques.

3.33. **La Commission reconnaît que des problèmes limités de qualité des données existent en rapport avec les indicateurs, mais elle maintient que, dans l'ensemble, le cadre de performance est solide. La Commission souligne également qu'elle s'est engagée à améliorer le système de communication d'informations sur la performance pour le prochain cycle budgétaire.**

3.33 *Deuxième tiret.* La Commission s'est engagée à veiller à ce que la qualité des données qui sous-tendent les principaux indicateurs de performance soit améliorée, et notamment les informations communiquées concernant les demandes de brevets et leur publication. Cela transparaît dans la section du tableau de bord d'Horizon 2020 relative aux résultats des projets qui est régulièrement mise à jour. Le tableau de bord est publié sur le portail en ligne Funding & tender opportunities.

3.34. La Commission reconnaît que certaines valeurs cibles pourraient ne pas être suffisamment ambitieuses, mais elle maintient que dans l'ensemble, le cadre de performance est solide. La Commission souligne également son engagement à améliorer le système dans le prochain cadre financier pluriannuel.

3.34 *Point 2)* La priorité politique, en particulier pour le Fonds de cohésion (compte tenu du secteur ferroviaire des États membres éligibles à ces investissements), était la reconstruction et la modernisation des chemins de fer, avec un objectif de 2 829 km. Les valeurs cibles pour les nouvelles lignes ferroviaires financées par le FEDER étaient un peu plus élevées, s'établissant à 580 km, mais elles ne représentaient toujours que 14 % de l'objectif fixé pour la longueur des lignes reconstruites et modernisées.

3.35. La Commission reconnaît que les valeurs cibles fixées pour certains indicateurs dans certains programmes pourraient ne pas être suffisamment ambitieuses. Afin d'identifier ces indicateurs et valeurs cibles, il est nécessaire d'évaluer en détail la signification et le contexte des indicateurs.

Deuxième partie — Résultats des audits de la performance de la Cour: principales conclusions et recommandations

Sous-rubriques 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» et 1b «Cohésion économique, sociale et territoriale»

a) Rapport spécial n° 8/2018 — Durabilité du soutien de l'Union européenne en faveur des investissements productifs dans les entreprises

3.38. La Commission prend bonne note que les projets audités par la Cour des comptes ont généralement produit les réalisations escomptées et que, dans la plupart des cas, les réalisations existent encore et étaient toujours utilisées.

Par rapport à la période de programmation 2000-2006, l'approche de gestion adoptée par l'Union européenne en matière de durabilité des investissements a considérablement évolué en 2007-2013. Cela se reflète non seulement dans les dispositions réglementaires spécifiques et renforcées, mais aussi dans l'accent mis sur la planification stratégique pour les grands projets, ainsi que dans les évaluations ex post réalisées au niveau du programme par la Commission dans le cadre de la politique de cohésion.

En ce qui concerne les résultats obtenus, au moment de l'audit, la Commission a souligné le manque de données pour de nombreux projets audités, plutôt qu'une prédominance de résultats faibles ou non durables.

3.39 *Premier tiret.* La Commission souligne que cette recommandation est liée au processus d'approbation des programmes opérationnels au cours de la période postérieure à 2020.

b) Rapport spécial n° 9/2018 — Les partenariats public-privé (PPP) dans l'Union européenne

3.40 et 3.41. Concernant les instruments sectoriels, les PPP sont l'un des outils mis à la disposition des États membres et des promoteurs de projets en tant qu'instrument potentiel de mise en œuvre. La Commission contribue au partage des bonnes pratiques, offre une assistance technique ciblée, analyse régulièrement les cadres nationaux des PPP et, le cas échéant, formule des recommandations sur la manière de les améliorer («Semestre européen»). Concernant le semestre européen et la stratégie Europe 2020, un recours plus intensif aux PPP n'est cependant pas spécifiquement encouragé. En ce qui concerne les instruments sectoriels, la Commission ne dispose pas de base juridique lui permettant de demander aux États membres d'utiliser plus ou moins de PPP par comparaison avec d'autres méthodes de passation de marché. Dans le cadre de la gestion partagée des Fonds structurels et d'investissement européens, les États membres ont toute latitude pour décider d'utiliser ou non les PPP.

c) Rapport spécial n° 12/2018 — Le haut débit dans les États membres de l'Union européenne

3.42 et 3.43. La Commission assure le suivi des objectifs de la stratégie numérique concernant le haut débit et publie les données pertinentes dans son indice relatif à l'économie et à la société numériques.

La Commission a invité les États membres à examiner l'état d'avancement de leurs plans nationaux en matière de haut débit et à les actualiser à l'horizon 2025.

La Commission rappelle que la responsabilité finale de l'application de l'environnement juridique et réglementaire incombe aux autorités réglementaires nationales (ARN). Dans sa proposition de révision de la réglementation de l'Union européenne en matière de télécommunications (code des communications électroniques européen), la Commission a proposé des dispositions renforcées sur l'indépendance et la capacité réglementaire des ARN, concernant aussi les ressources mises à leur disposition, le pouvoir d'imposer directement des sanctions et l'harmonisation d'une liste minimale de tâches.

Dans les régions économiquement moins viables, la Commission a également proposé des règles révisées en matière de télécommunications dans le but d'encourager leur déploiement.

En outre, la Commission fournit et continuera de fournir aux États membres des orientations concernant l'application des aides d'État en faveur du haut débit.

La Commission a mis en place un plan d'action pour le haut débit en milieu rural qui se concentre sur les problèmes liés au déploiement du haut débit dans les zones rurales, notamment par l'échange de bonnes pratiques via le réseau des bureaux de compétences en matière de haut débit, par des missions ciblées dans les États membres, par un suivi plus étroit des dépenses des Fonds ESI concernant le haut débit et par la publication de lignes directrices actualisées sur les investissements dans cette technologie.

d) Rapport spécial n° 17/2018 — Absorption

3.44. La Commission rappelle que la date d'adoption du cadre législatif dépend fortement des colégislateurs. La Commission souligne également que si l'adoption rapide du cadre législatif est importante pour le démarrage de la mise en œuvre du programme, d'autres facteurs tels que la règle du dégagement, le niveau du préfinancement ou les exigences de désignation pour 2014-2020 ont également eu un effet important sur la mise en œuvre.

La Commission note avec satisfaction que les mesures qu'elle a prises en étroite coopération avec les autorités concernées chargées des programmes, notamment par l'intermédiaire de la task-force pour une meilleure mise en œuvre qu'elle a créée, ont conduit à une augmentation sensible du niveau d'absorption au cours de la période 2007-2013. Elle relève également que selon les résultats de l'évaluation ex post de la période de programmation 2007-2013 et d'après le 7^e rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, la politique de cohésion a abouti globalement à de bons résultats.

3.45 *Premier tiret.* Pour la période 2021-2027, la Commission a présenté sa proposition de règlement portant dispositions communes dès le 29 mai 2018 [COM(2018) 375], c'est-à-dire 30 mois avant le début prévu de la période d'éligibilité. Elle a également entamé des négociations informelles visant à parvenir à des accords de partenariat avec les États membres avant que le colégislateur adopte le cadre juridique.

3.45 *Deuxième tiret.* Les services de la Commission ont continué à fournir aux États membres un soutien substantiel, dont une assistance technique et des services de conseil, afin d'améliorer leur capacité à mettre en œuvre les fonds tout en se concentrant sur l'obtention de résultats.

Un suivi étroit permet d'établir des plans d'action adaptés aux besoins de chaque programme et d'assurer le suivi des questions spécifiques identifiées afin d'assurer une mise en œuvre durable, sans aucun compromis concernant les résultats à obtenir.

e) Rapport spécial n° 30/2018 — Droits des passagers

3.47 *Premier tiret.* La Commission a accepté les recommandations.

3.47 *Deuxième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation, estimant qu'elle avait un rôle important à jouer dans la sensibilisation des passagers. Elle a également accepté d'améliorer encore les orientations existantes.

3.47 *Troisième tiret.* La Commission a accepté la recommandation et fera usage de son droit d'initiative pour réfléchir à des solutions à proposer afin de remédier aux problèmes d'application qui subsistent.

f) Rapport spécial n° 28/2018 — Horizon 2020

3.48. La Commission s'est réjouie de l'évaluation de la Cour des comptes concernant Horizon 2020. La Commission a accepté toutes les recommandations formulées dans le rapport. La Commission procède donc actuellement à la mise en œuvre des recommandations.

Rubrique 2 «Ressources naturelles»

3.51 *Premier tiret.* La Commission reconnaît que les projets en matière d'énergie renouvelable ont le potentiel de contribuer à un développement rural durable.

Elle considère qu'à ce jour, elle a déjà examiné la conception et la viabilité de la future politique en matière d'énergies renouvelables dans le cadre de la nouvelle législation adoptée: le nouveau règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie [règlement (UE) 2018/1999], le règlement UTCAFT [règlement (UE) 2018/841] et la refonte de la directive sur les énergies renouvelables [directive (UE) 2018/2001].

Dans ce cadre, les États membres ont eu la possibilité, au moment d'élaborer et de finaliser leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, de tenir compte de la situation et des besoins de leurs zones rurales.

C'est toujours aux États membres/régions, lors de l'élaboration de leurs programmes de développement rural et de la recherche d'un équilibre entre les différents objectifs de leurs stratégies de développement rural, qu'il incombe de déterminer si le potentiel du financement du Feader à cet égard est réalisé.

3.51 Deuxième tiret. La Commission s'est engagée à tenir compte de toutes les données disponibles à ce jour sur la performance et à utiliser cette information lors de l'analyse de solutions spécifiques pour l'avenir dans l'analyse d'impact sous-tendant la proposition de la Commission pour la PAC d'après 2020. La Commission s'est également engagée à examiner la manière d'évaluer la performance des types d'intervention, y compris, le cas échéant, les mesures d'aide au revenu.

3.51 Troisième tiret. Le recours aux options de coûts simplifiés vise à réduire la charge administrative des autorités et des bénéficiaires. Le système de remboursement fondé sur les options de coûts simplifiés devrait livrer les mêmes résultats que les systèmes de remboursement traditionnels, mais d'une manière plus simple et plus rapide. La Commission a accepté de réfléchir à des moyens permettant de passer à des systèmes qui fondent le remboursement des États membres sur la mise en œuvre.

3.52 Deuxième tiret. La Commission a renforcé les liens entre le système de conditionnalité et le bien-être des animaux, notamment en continuant à partager avec les États membres les bonnes pratiques et les résultats des contrôles en matière de conditionnalité, comme le recommande la Cour des comptes. Cela s'est fait dans le cadre des réunions du groupe d'experts sur la conditionnalité qui ont été organisées en 2018.

3.52 Cinquième tiret. En ce qui concerne le rapport spécial n° 25/2018, il est à souligner que la sélection des projets (y compris la hiérarchisation des projets) incombe aux États membres. S'agissant des Fonds ESI, les dispositions juridiques qui les régissent n'investissent pas la Commission d'un tel rôle en gestion partagée en ce qui concerne l'établissement des critères pour la sélection des opérations, le lancement d'appels à propositions, ainsi que l'évaluation et la sélection des projets à financer. C'est aux États membres qu'il appartient d'organiser ce processus. Cela n'a pas changé dans la proposition de la Commission pour la période 2021-2027. Toutefois, en tant que conditions préalables au financement (appelées conditions favorisantes) de l'aide du FEDER/Fonds de cohésion, la Commission a proposé, pour la période 2021-2027, que les investissements dans la prévention et la gestion des risques soient conformes à un plan national ou régional de gestion des risques de catastrophe. Il s'agit d'une approche similaire à celle de la période 2014-2020, mais elle est renforcée et offre une vision intégrée de tous les risques.

Rubriques 3 «Sécurité et citoyenneté» et 4 «L'Europe dans le monde»

a) Rapport spécial n° 7/2018 — Turquie

3.55 Premier tiret. La Commission a accepté cette recommandation.

La Commission prend note de la date fixée pour la mise en œuvre et envisagera une réorganisation des priorités dans le cadre de l'exercice de programmation 2018, dans le respect des orientations politiques.

La Commission souligne que les progrès dans ces domaines sensibles dépendent non seulement des fonds alloués au titre de l'IAP, mais aussi et surtout de la volonté politique des autorités turques.

3.55 Deuxième tiret. La Commission a accepté cette recommandation.

3.55 Troisième tiret. La Commission a accepté cette recommandation.

3.55 Quatrième tiret. La Commission a accepté cette recommandation.

3.55 Cinquième tiret. La Commission a accepté cette recommandation.

b) Rapport spécial n° 20/2018 — L'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)

3.56. L'aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), tant en termes de capacités que d'appropriation financière, a contribué de manière essentielle au développement de cette architecture, bien que les résultats escomptés n'aient pas été systématiquement obtenus.

La participation aux rémunérations ou à d'autres coûts opérationnels n'est pas un problème en soi tant qu'elle est liée à l'obtention de résultats et qu'elle s'inscrit dans une stratégie de soutien plus large avec une stratégie de sortie claire.

3.57 *Premier tiret.* La Commission et le SEAE ont accepté la recommandation. Toutefois, le soutien ad hoc aux coûts opérationnels pourrait toujours se révéler approprié dans certaines conditions.

3.57 *Deuxième tiret.* La Commission a accepté la recommandation.

c) *Rapport spécial n° 27/2018 — La facilité en faveur des réfugiés en Turquie*

3.59 *Premier tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

La Commission considère que le soutien d'activités de même nature par le biais d'instruments parallèles a permis la complémentarité et n'a pas entraîné de double emploi ou de chevauchement, et a offert à la Commission la possibilité d'accélérer ses réponses, car différents instruments ont été mobilisés à différents moments.

3.59 *Deuxième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

3.59 *Troisième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

3.59 *Quatrième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

La Commission souligne que la mise en œuvre de cette recommandation ne dépend pas uniquement de la Commission, mais aussi de la volonté des partenaires d'accepter ces conditions.

3.59 *Cinquième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

Malgré le manque d'accès aux noms des bénéficiaires, les partenaires ont mis en place des mécanismes de contrôle solides. Les partenaires, ainsi que la Commission, continueront de plaider en faveur d'un meilleur accès aux données primaires auprès du gouvernement turc, en tenant dûment compte du cadre juridique.

3.59 *Sixième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

La Commission continuera de collaborer avec les autorités turques sur cette question dans le but d'assurer aux partenaires chargés de la mise en œuvre un accès complet aux données, en tenant dûment compte du cadre juridique applicable.

La Commission note que la facilité n'est pas destinée à coordonner l'ensemble de l'aide de l'Union européenne aux réfugiés en Turquie; son mandat en matière de suivi et d'information concerne uniquement l'aide au mécanisme. La Commission prépare déjà, dans un contexte distinct, un rapport global sur la mise en œuvre du financement lié à la crise migratoire, qui complétera les rapports spécifiques de la facilité.

d) *Rapport spécial n° 32/2018 — Le fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique*

3.60. Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique a été conçu comme un outil d'exécution doté d'objectifs souples afin de pouvoir répondre aux besoins et aux nouveaux défis engendrés par les crises complexes, de nature différente, qui touchent les trois régions.

3.61 *Premier tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

3.61 *Deuxième tiret.* La Commission a partiellement accepté cette recommandation.

3.61 *Troisième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

3.61 *Quatrième tiret.* La Commission a accepté cette recommandation.

Rubrique 5 «Administration»

a) *Rapport spécial 34/2018 — Gestion des espaces de bureaux des institutions de l'Union européenne*

3.64 *Premier tiret.* En ce qui concerne les stratégies immobilières, les principes généraux de la politique immobilière de la Commission tels qu'ils sont exposés dans la communication COM(2007) 501 sont, pour l'essentiel, encore d'actualité ⁽²⁾.

La Commission n'a accepté que partiellement la recommandation, étant donné que les documents relatifs à la planification (MAPF et document de travail sur les bâtiments accompagnant le projet de budget) sont déjà mis à jour annuellement.

3.64 *Deuxième tiret.* La Commission n'a pas accepté la recommandation, mais elle évaluera la marge d'amélioration.

⁽²⁾ Cette politique est susceptible de faire l'objet d'une révision en fonction des développements concernant la mise en œuvre des nouvelles méthodes de travail et de l'issue des négociations relatives au CFP 2021-2027.

La Commission pourrait en outre fournir chaque année dans son document de travail sur les bâtiments accompagnant le projet de budget les informations relatives aux avances versées pour les différents projets.

3.64 *Troisième tiret.* La Commission a partiellement accepté la recommandation, car elle considère que la procédure demandée de gestion des bâtiments est déjà en place. Celle-ci pourrait être réévaluée à moyen terme.

3.64 *Quatrième tiret.* La Commission a accepté la recommandation et tient à souligner qu'en matière immobilière, la taille, les besoins et la localisation différents de chaque institution conduisent à des caractéristiques spécifiques qui sont susceptibles d'avoir une influence importante sur les résultats de la comparaison.

Rapports sur le bon fonctionnement du marché unique et la pérennité de l'union monétaire

b) Rapport spécial n° 3/2018 — Procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM)

3.68. Dans l'ensemble, la Commission estime que la mise en œuvre de la PDM est positive. La Cour des comptes a interrogé les membres du comité de politique économique (CPE) et seuls 10 % d'entre eux environ ont jugé la PDM inefficace. Afin d'améliorer la transparence, la Commission a rendu publics dans le guide de la PDM les principes suivis pour mettre en évidence et évaluer les déséquilibres, et a aussi introduit les matrices d'évaluation de la PDM dans les bilans approfondis. En ce qui concerne le profil de l'analyse de la Commission, les conclusions des bilans approfondis sont présentées dans une communication de la Commission accompagnant lesdits bilans, et non dans les bilans eux-mêmes car, selon le règlement, elles doivent prendre en compte le contexte général. Enfin, l'identification initiale des déséquilibres n'est pas conçue comme un système d'alerte précoce et repose donc sur des variables de haute qualité. Or, l'analyse approfondie de la Commission s'appuie sur les dernières prévisions macroéconomiques qui, par nature, tiennent compte des conditions générales du marché, notamment des éventuelles conditions souveraines reflétant une contagion de l'extérieur.

3.69. La Commission accepte la plupart des recommandations de la Cour des comptes et s'engage à les mettre en œuvre. En réalité, de nombreuses recommandations contenues dans le rapport portent sur le renforcement et l'amélioration d'aspects de la PDM que la Commission a déjà entrepris de réviser.

c) Rapport spécial n° 18/2018 — «L'objectif premier du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance est-il atteint?»

3.70. La Commission s'affaire à mettre en œuvre les recommandations qu'elle a acceptées. Le Conseil a publié ses conclusions sur ce rapport en décembre 2018 et a invité la Commission à se pencher sur les conclusions et recommandations de la Cour des comptes et à lui faire rapport à ce sujet dans un délai de deux ans. La Commission a accepté ce délai.

3.71 *Premier tiret.* La Commission a examiné les paramètres de la matrice d'exigences dans le cadre d'un examen plus large de la flexibilité au titre du pacte de stabilité et de croissance (PSC), publié en mai 2018. La Commission n'a pas accepté la recommandation visant à traiter les effets cumulatifs des écarts autorisés, étant donné que le règlement (CE) n° 1466/97 prévoit expressément une marge d'écart autorisée de 0,25 % du PIB et que la Commission ne peut imposer de restrictions à cet égard.

3.71 *Deuxième tiret.* La Commission n'a pas accepté les recommandations mentionnées dans cette phrase, à savoir les recommandations 2.a) et 2.b). L'écart temporaire permis par la clause relative aux réformes structurelles n'est pas directement lié aux coûts budgétaires effectifs des réformes entreprises, car certaines réformes structurelles très bénéfiques n'engendrent pas nécessairement de coûts budgétaires directs significatifs, mais donnent par contre lieu à des coûts économiques ou politiques substantiels. En pareils cas, lier directement l'écart temporaire aux coûts budgétaires réduirait en pratique à néant l'effet incitatif de cette clause. La Commission n'a pas non plus accepté la recommandation de supprimer la clause d'investissement sous sa forme actuelle, car elle considère qu'il s'agit d'un élément important du train de mesures de flexibilité introduit en 2015.

3.71 *Troisième tiret.* La Commission examinera ces questions dans le cadre de son prochain réexamen des paquets législatifs «2-Pack» et «6-Pack». Les paramètres de la matrice d'exigences imposent déjà des exigences plus strictes pour les États membres plus lourdement endettés.

3.71 *Quatrième tiret.* La Commission a mis en œuvre ces recommandations à temps pour la publication récente de son paquet de printemps 2019.

Troisième partie — Suivi des recommandations

3.75. Les onze recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre n'avaient pas été acceptées par la Commission.

Conclusions et recommandations

Conclusions

3.79. Dans la plupart des cas, la performance n'évolue pas de manière linéaire dans le temps, mais ne démarre que lentement en cours de mise en œuvre. **Compte tenu de ce fait et du démarrage tardif de certains programmes, la Commission estime que les progrès sont globalement en bonne voie.** La Commission convient qu'il est nécessaire de suivre très attentivement l'avancement de la mise en œuvre et de prendre les mesures nécessaires en cas d'insuffisances. La Commission estime que, pratiquée à l'échelle des programmes et des rubriques, l'agrégation de la performance sur la base d'indicateurs a ses limites. C'est à dessein que la Commission a renoncé à calculer par programme un écart moyen par rapport à la valeur cible. **Un chiffre unique ne saurait refléter pleinement la complexité inhérente à des dépenses s'élevant à des dizaines de milliards d'euros.**

3.80. **L'actuel cadre de performance du budget de l'Union européenne a été jugé par l'OCDE ⁽³⁾ comme étant le meilleur parmi les cadres comparables. La Commission a présenté des propositions visant à l'améliorer encore pour le prochain cadre financier.** La collecte et la transmission des données posent toutefois de nombreux problèmes, en particulier pour les programmes en gestion partagée. Ces facteurs, ainsi que d'autres, dont le caractère pluriannuel des programmes, compliquent la communication d'informations sur la performance concernant le budget européen.

a) Premier tiret: Les indicateurs de performance des programmes financiers de l'Union européenne sont définis dans les actes juridiques qui sous-tendent ces programmes. La Commission convient que les indicateurs de résultat et d'impact sont importants pour mesurer la performance. Un équilibre entre les différents types d'indicateurs est nécessaire.

Deuxième tiret: La Commission convient que tous les indicateurs devraient aider à mesurer les réalisations du budget de l'Union européenne.

Troisième tiret: Un compromis doit toujours être trouvé entre une liste exhaustive d'indicateurs couvrant chaque aspect des objectifs et les ressources nécessaires.

b) Premier tiret: Se fondant également sur les États membres et d'autres entités déclarantes, la Commission améliore en permanence sa communication d'informations sur la performance. Dans son analyse de l'ensemble des données disponibles en mars 2019, la Commission a constaté que 63 % des indicateurs comportent des «informations complètes sur la performance», c'est-à-dire des points de données, une valeur de référence et une valeur cible, un chiffre que la Commission juge raisonnable. En ce qui concerne le cadre de performance des programmes de dépenses postérieurs à 2020, la Commission vient de lancer un vaste projet visant à garantir que les informations sous-jacentes sur la performance sont fixées pour les programmes d'une manière cohérente et selon un calendrier convenu.

c) Premier tiret: La disponibilité et la qualité des données dépendent en grande partie des obligations de rapport qui découlent du processus législatif. Lorsque les données sont communiquées par les États membres et les autorités publiques, la Commission peut difficilement influencer leur qualité. La Commission souligne que les trois quarts des indicateurs s'appuyaient sur les données les plus récentes disponibles. Pour certains programmes, les données ne seront disponibles que plus tardivement durant la période de mise en œuvre.

d) Premier tiret: La Commission admet que certaines valeurs cibles pour les indicateurs pourraient ne pas être suffisamment ambitieuses, mais elle maintient que, dans l'ensemble, le cadre de performance est solide. La Commission souligne également son engagement à améliorer le système dans le prochain cadre financier pluriannuel.

3.81. La Commission convient avec la Cour des comptes que la disponibilité des données pourrait être améliorée. La Commission estime toutefois qu'un équilibre doit être trouvé entre les différents types d'indicateurs, mais on ne saurait considérer qu'une proportion particulière d'indicateurs d'intrant et de réalisation représente automatiquement une faiblesse (voir réponse de la Commission au point 3.23). L'impossibilité de calculer les progrès est liée à la fois à la disponibilité des données et à la façon dont les données disponibles sont utilisées pour calculer cette progression (voir réponse de la Commission au point 3.28). S'il se peut que pour certains indicateurs dans certains programmes, les valeurs cibles soient peu ambitieuses, il n'y a pas, dans la plupart des cas, de méthode directe pour les recenser (voir la réponse de la Commission au point 3.35).

⁽³⁾ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>

Recommandations*Recommandation n° 3.1 (Indicateurs dans les fiches de programme)*

La Commission accepte la recommandation. Conformément au règlement financier, la Commission est tenue de communiquer dans les fiches de programme tous les indicateurs figurant dans les bases juridiques des programmes de dépenses tels qu'ils sont convenus par le Parlement européen et le Conseil sur la base de propositions présentées par la Commission.

a) La Commission estime qu'il est nécessaire de trouver un équilibre approprié entre les différents types d'indicateurs afin de suivre et d'évaluer les performances et que cet équilibre devrait refléter les spécificités de chaque programme.

Recommandation n° 3.2 (Cadres de performance pour les programmes)

La Commission accepte cette recommandation. La Commission note qu'il sera nécessaire d'utiliser un nombre limité d'indicateurs pour lesquels il n'est pas utile de définir des valeurs de référence, des valeurs intermédiaires ou des valeurs cibles chiffrées.

d) La Commission prend acte qu'elle doit tenir compte des considérations de faisabilité et de coût, ainsi que du fait que cela exige que les États membres et les bénéficiaires, en particulier, s'engagent à communiquer en temps utile des données de haute qualité.

Recommandation n° 3.3 (Informations à jour pour les indicateurs de performance)

La Commission accepte la recommandation. La Commission note qu'elle doit tenir compte de considérations liées à la faisabilité et aux coûts, ainsi que du fait que cela exige que les États membres et les bénéficiaires, en particulier, s'engagent à communiquer en temps utile des données de haute qualité.

Recommandation n° 3.4 (Documentation des valeurs cibles)

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 3.5 (Amélioration de la vue d'ensemble des performances des programmes)

La Commission accepte la recommandation.

a) La Commission estime qu'elle ne pourra mettre cette partie de la recommandation en œuvre qu'au début du CFP 2021-2027.

Annexe 3.3 — Degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2015, pour chaque rapport**Rapport spécial n° 1/2015: Transport fluvial en Europe — Aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001**

Réponse au point 52, recommandation n° 1, lettre a): La Commission souligne que cette recommandation a été adressée aux États membres.

Réponse au point 54, recommandation n° 2, lettre a): La Commission a pris les mesures qu'il était possible de prendre dans le délai fixé pour la mise en œuvre de la recommandation et considère que celle-ci est complètement mise en œuvre. Elle a examiné la situation du secteur du transport fluvial à l'aide d'une analyse d'observation du marché. La révision de la stratégie en soi s'inscrit dans le contexte plus général de la révision du cadre RTE-T [voir la recommandation n° 2, lettre c), ci-dessous].

Réponse au point 54, recommandation n° 2, lettre c): Cette action sera complétée par la révision du règlement RTE-T prévue d'ici au 31 décembre 2023.

Rapport spécial n° 2/2015: Financement, par l'Union européenne, des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires dans le bassin du Danube: de nouveaux efforts sont nécessaires pour aider les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'Union en matière d'eaux usées

Réponse au point 108, recommandation n° 1, lettre a): La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Réponse au point 110, recommandation n° 2, lettre a): La Commission a pleinement mis en œuvre la partie de la recommandation n° 2, lettre a), qu'elle a acceptée. Des informations financières sont fournies pour la plus grande partie de la charge des eaux résiduaires (toutes les agglomérations dont l'EH dépasse 2 000). Seules les agglomérations dont l'EH est inférieur à 2 000 ne sont pas déclarées. Les raisons en sont les suivantes: a) une charge administrative supplémentaire injustifiable, b) cela augmenterait les retards dans la communication des informations (la Cour recommande ailleurs de réduire les retards en la matière), c) il n'y a pas d'obligation explicite d'information dans la directive.

Réponse au point 115, recommandation n° 3, lettre a): La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Réponse au point 115, recommandation n° 3, lettre b): La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Réponse au point 115, recommandation n° 3, lettre c): La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre.

Réponse au point 115, recommandation n° 3, lettre d): La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. La Commission a pris l'action recommandée.

Pour la période de programmation 2014-2020, l'article 46 du règlement portant dispositions communes [règlement (UE) n° 1303/2013] et l'annexe I du règlement d'exécution (UE) n° 821/2014 de la Commission prévoient des obligations de déclaration concernant les instruments financiers. Ladite annexe contient un modèle pour la communication des informations sur les instruments financiers. À la section VIII du modèle de communication, les États membres doivent fournir des informations sur le montant d'autres contributions, hors Fonds ESI, levées par les instruments financiers, dont les contributions publiques et/ou privées, à la fois engagées dans les accords de financement et versées au niveau des bénéficiaires finaux.

Réponse au point 117, recommandation n° 4, lettre a): La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Réponse au point 117, recommandation n° 4, lettre b): Cette recommandation est partiellement mise en œuvre.

Réponse au point 119, recommandation n° 5, lettre b): La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Rapport spécial n° 3/2015: Garantie pour la jeunesse de l'Union européenne — Les premières mesures ont été prises, mais des risques pour la mise en œuvre s'annoncent

Réponse au point 89, recommandation n° 1: Cette recommandation est adressée aux États membres.

Rapport spécial n° 4/2015: Assistance technique — Quelle a été la contribution de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural?

Réponse au point 90, recommandation n° 1: La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. Conformément au principe de la gestion partagée, les États membres décrivent dans leurs programmes de développement rural la façon dont l'assistance technique sera utilisée et sont en mesure de fournir une évaluation globale de la manière dont elle est mise en œuvre.

Il convient en outre de souligner que les indicateurs de suivi ne fournissent qu'une partie des informations nécessaires à l'évaluation et que celle-ci va bien au-delà de l'analyse des données des tableaux de suivi. Les questions d'évaluation communes pour le développement rural, telles qu'elles sont énoncées à l'annexe V du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission, comprennent la question 20: «Dans quelle mesure l'assistance technique a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs fixés à l'article 59 du règlement (UE) n° 1303/2013 et à l'article 51, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013?»

L'évaluation ex post des programmes de développement rural devrait être préparée et soumise à la Commission au plus tard en décembre 2024.

Réponse au point 90, recommandation n° 2: La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Réponse au point 93, recommandation n° 4: La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. Le tableau de suivi B2.3 fait une distinction, en ce qui concerne l'assistance technique autre que le réseau rural national, entre les dépenses publiques totales pour les coûts administratifs et les autres coûts, ces derniers incluant les études et la formation. En tant que principe général, la définition d'indicateurs supplémentaires à collecter par les États membres et les régions doit maintenir un juste équilibre entre la valeur ajoutée, d'une part, et la charge administrative, d'autre part. Telle est la raison pour laquelle la quantité d'informations détaillées recueillies à ce niveau est volontairement limitée.

La Commission n'est pas en mesure de fournir des éléments de preuve ex ante sur les résultats éventuels des questions d'évaluation. Dans le cadre de la gestion partagée, l'évaluation des programmes de développement rural se fait au niveau des États membres ou des régions conformément à l'approche d'évaluation commune prévue à l'article 14 du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission.

Rapport spécial n° 5/2015: Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?

Réponse au point 100, recommandation n° 3: Les colégislateurs n'ont pas prévu d'exigences légales pour la fixation de valeurs cibles pour les effets de renouvellement. La raison en est que le caractère renouvelable associé aux instruments financiers est spécifique à chaque instrument et à sa conception. Il dépend aussi de facteurs externes tels que la demande du marché et le développement économique. De même, dans ses règlements d'exécution (UE) n° 964/2014 et (UE) 2016/1157, la Commission n'a fourni que des règles de mise en œuvre supplémentaires relatives à l'effet de renouvellement, qui sont intégrées dans les sections relatives à la politique de prêt. Le cadre juridique et les règles de mise en œuvre ne peuvent fournir que des principes de fixation des valeurs cibles et de gestion des ressources remboursées.

En particulier, le volume cible de prêt et l'éventail de taux d'intérêt ne peuvent pas être fixés préalablement au niveau de l'Union européenne avec des objectifs prédéfinis. Ils ne peuvent être appréciés qu'au cas par cas dans le cadre de l'évaluation ex ante de chaque instrument financier [conformément à l'article 37 du règlement (UE) n° 1303/2013] et doivent être pris en compte pour déterminer la nature de l'instrument (instrument renouvelable ou non renouvelable). L'effet de levier doit également être examiné durant le processus d'évaluation ex ante. Les ressources remboursées à l'instrument financier sont soit réutilisées dans le cadre du même instrument financier (effet de renouvellement au sein du même instrument financier), soit, après avoir été remboursées à l'autorité de gestion ou au fonds de fonds, utilisées conformément à l'article 44 (pour le même objectif fixé au titre d'une priorité avant la fin de la période d'éligibilité) et à l'article 45 (conformément au but du programme à l'issue de la période d'éligibilité) du règlement (UE) n° 1303/2013.

Avec ces dispositions, telles que modifiées dans le règlement «omnibus» [règlement (UE, Euratom) 2018/1046], la Commission considère que la recommandation est mise en œuvre, à l'exception des objectifs qui ne peuvent être définis que dans l'évaluation ex ante de chaque instrument financier et qui ne peuvent être fixés horizontalement par la Commission.

Rapport spécial n° 8/2015: Le soutien financier apporté par l'Union européenne permet-il de répondre de façon appropriée aux besoins des microentrepreneurs?

Réponse au point 68, recommandation n° 1: En ce qui concerne la faiblesse restante mentionnée par la Cour à l'annexe 3.4, il convient de noter que, pour les autorités de gestion, l'inclusion d'indicateurs spécifiques dans un PO est facultative. Le règlement prévoit toutefois un indicateur de réalisation commun obligatoire pour les entités [règlement (UE) n° 1304/2013, annexe I, point 2)].

Réponse au point 72, recommandation n° 4: La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Rapport spécial n° 9/2015: L'aide de l'Union européenne en faveur de la lutte contre la torture et de l'abolition de la peine de mort

Réponse au point 55, recommandation n° 4: La Commission souscrit à la conclusion de la Cour des comptes que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, mais elle rappelle qu'elle ne l'accepte pas.

Réponse au point 56, recommandation n° 6: La Commission souscrit à la conclusion de la Cour des comptes que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, mais elle rappelle qu'elle ne l'accepte pas.

Rapport spécial n° 12/2015: La priorité que s'était fixée l'Union européenne de promouvoir une économie rurale fondée sur la connaissance a souffert de la mauvaise gestion des mesures de transfert de connaissances et de conseil

Réponse au point 94, recommandation n° 1, lettre b): La recommandation de la Cour des comptes est considérée comme étant pleinement mise en œuvre. Différentes méthodologies permettent d'effectuer une analyse récurrente des besoins de formation et l'approche la plus appropriée dépend de la conception du système d'échange des connaissances et d'innovation dans le domaine agricole (AKIS), qui varie selon les États membres. Par conséquent, la fiche relative à la mesure ne peut décrire qu'en termes généraux la manière la plus efficace de procéder à une telle évaluation des besoins.

On considère que la mise à jour de la fiche relative à la mesure, telle qu'elle est mise en œuvre par la Commission, fournit le degré de détail approprié et est suffisante pour guider les États membres dans la réalisation d'une évaluation récurrente des besoins.

Réponse au point 94, recommandation n° 1, lettre d): La recommandation de la Cour des comptes est considérée comme étant pleinement mise en œuvre. L'ajout des mesures de développement rural aux programmes correspondants ne peut être approuvé que si un État membre démontre l'existence d'un besoin stratégique sous-jacent. La mise en évidence de ce besoin repose sur la stratégie du programme de développement rural qui est fondée, à son tour, sur l'analyse SWOT et l'évaluation des besoins que chaque État membre a dû effectuer sur la base de cette analyse au début de la phase de programmation du développement rural.

Les «rapports annuels de mise en œuvre», qui rendent compte de l'avancement de l'exécution de toutes les mesures programmées dans les programmes de développement rural, sont évalués lors des réunions de réexamen annuel et dans le cadre des comités de suivi. Si l'on constate des difficultés ou des retards dans la mise en œuvre, la situation est analysée et des mesures correctives sont recherchées.

Réponse au point 96, recommandation n° 2, lettre b): La recommandation de la Cour des comptes concernant les documents d'orientation et les marchés publics, et notamment les informations sur la fourniture de services en interne, est considérée comme pleinement mise en œuvre.

En ce qui concerne le suivi des procédures des États membres dans le cadre des audits de conformité, voir la réponse donnée par la Commission à la recommandation n° 5 relative au rapport spécial n° 12/2015.

Réponse au point 98, recommandation n° 3, lettre a): La recommandation de la Cour des comptes est considérée comme étant pleinement mise en œuvre. La Commission fournit des documents d'orientation, qui servent à clarifier certaines interprétations juridiques et à diffuser auprès des États membres des exemples de bonnes pratiques de mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

La question du caractère raisonnable des coûts est régulièrement débattue avec les États membres dans divers contextes: le dernier événement a été le séminaire sur le taux d'erreur qui a eu lieu en juin 2018, au cours duquel ont été examinés certains aspects du caractère raisonnable des coûts et le recours aux options de coûts simplifiés.

Des formations peuvent être organisées à la demande des États membres et plusieurs formations ont déjà été organisées à ce sujet. Il convient de noter également que le recours aux options de coûts simplifiés est en nette augmentation tout au long de la mise en œuvre des programmes de développement rural, ce qui signifie que l'évaluation du caractère raisonnable des coûts est utilisée moins fréquemment par les États membres.

Réponse au point 98, recommandation n° 3, lettre b): La recommandation de la Cour des comptes est considérée comme étant pleinement mise en œuvre. L'article 51 du règlement (UE) n° 1303/2013 dispose qu'en 2017 et 2019, les réunions de réexamen annuel entre la Commission et chaque État membre portent sur tous les programmes. Ces réunions de réexamen tiennent compte des rapports d'avancement sur la mise en œuvre de l'accord de partenariat. Ce rapport contient notamment des informations sur la mise en œuvre des mécanismes visant à assurer la coordination entre les Fonds structurels et d'investissement européens et les autres instruments de financement de l'Union et des États membres et avec la Banque européenne d'investissement. Ces réunions de réexamen constituent un moyen supplémentaire d'assurer la complémentarité et les synergies entre les programmes des Fonds structurels et d'investissement européens dans un État membre donné, et fournissent une base pour apporter des améliorations si nécessaire.

Réponse au point 100, recommandation n° 4, lettre b): La Commission maintient qu'il ne lui appartient pas de s'assurer que des systèmes de retour d'information destinés à améliorer les formations futures sont en place.

En ce qui concerne les informations fiables sur la qualité et l'efficacité des services de transfert de connaissances et les services de conseil, l'annexe V du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 précise les questions d'évaluation (QE) communes du développement rural: La QE 1 pour le domaine prioritaire 1 A se lit comme suit: «Dans quelle mesure les interventions du PDR ont-elles soutenu l'innovation, la coopération et le développement de la base de connaissances dans les zones rurales?» Il sera répondu à cette QE dans le rapport annuel de mise en œuvre contenant des informations complémentaires qui sera présenté en 2019 ainsi que dans l'évaluation ex post.

La recommandation de la Cour des comptes est donc considérée comme étant pleinement mise en œuvre.

Réponse au point 102, recommandation n° 5: La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre. En ce qui concerne les audits dans le domaine du transfert des connaissances et de l'innovation qui n'ont pas été effectués, ils étaient prévus dans le programme de travail pluriannuel 2016-2019 pour l'année n+2, c'est-à-dire 2018-2019. À la suite d'une nouvelle évaluation centrale du risque, réalisée en 2017, leur note de risque a été revue à la baisse compte tenu de la diminution des dépenses concernées. Dès lors, compte tenu des ressources disponibles, il a été décidé de prévoir d'autres audits (portant sur des risques plus importants et de plus gros volumes de dépenses).

Après le rapport spécial, le profil de risque de ce domaine d'audit a été rehaussé. En conséquence, la DG AGRI a sélectionné et exécuté cinq audits (AT, DK, FR, IT, SE). Il convient de comprendre qu'en raison du très faible niveau de dépenses, même si le facteur de risque du domaine d'audit a été augmenté dans l'analyse des risques, le nombre d'opérations sélectionnées reste limité.

En outre, dans la nouvelle approche d'audit que la DG AGRI applique depuis juillet 2018, l'accent est mis sur les travaux de l'organisme de certification (OC) pour toutes les mesures ne relevant pas du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), dont font partie les mesures liées au transfert de connaissances et à l'innovation. Chaque fois qu'une telle mesure figurera dans l'échantillon 1 de l'OC, elle sera également retenue dans l'audit de la DG AGRI.

Rapport spécial n° 13/2015: Le soutien de l'Union européenne aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT

Réponse au point 58, recommandation n° 1: Cette recommandation a été partiellement acceptée par la Commission en 2015, car l'affectation d'un budget à la mise en œuvre du plan d'action FLEGT n'est possible que pour des programmes/lignes budgétaires thématiques. Pour la période 2014-2020, la Commission a affecté 145 millions d'euros à la mise en œuvre du plan d'action FLEGT au titre de la ligne budgétaire du programme thématique et a élaboré des plans d'action annuels précisant les domaines d'action du plan d'action FLEGT à financer.

Rapport spécial n° 16/2015: Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en développant le marché intérieur de l'énergie

Réponse au point 117, recommandation n° 3: La Commission considère que la recommandation est pleinement mise en œuvre à la suite de l'extension du cadre réglementaire et de la création d'une plateforme.

Réponse au point 123, recommandation n° 7, lettre b): La Commission avait partiellement accepté la recommandation et elle a pris les mesures demandées concernant les éléments acceptés.

Réponse au point 126, recommandation n° 9: La Commission n'avait pas accepté cette recommandation. Elle a cependant pris les mesures jugées nécessaires pour traiter les problèmes sous-jacents.

Rapport spécial n° 17/2015: Soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes: une réorientation bien réelle des fonds du FSE, mais insuffisamment axée sur les résultats

Réponse au point 84, recommandation n° 2, lettre a): La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

La Commission insiste sur le fait que l'examen des possibilités d'amélioration des résultats est une pratique normale et continue. La Commission examine chaque demande de reprogrammation, qu'elle soit déclenchée ou non par la nécessité d'intégrer de nouveaux fonds supplémentaires, principalement en vue d'obtenir de meilleurs résultats, et elle en discute longuement avec l'État membre concerné. À ce jour, la Commission n'a pas pris l'initiative de proposer de nouvelles modifications, étant donné que cela aurait été inutile et très inefficace.

Réponse au point 84, recommandation n° 2, lettre b): La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

La Commission insiste sur le fait que cette évaluation s'effectue avec diligence et a toujours été la pratique normale. On considère qu'il est inutile et inefficace de rendre compte de chaque détail du processus d'évaluation ainsi que des éléments exigés par les règlements et qui ont toujours constitué la pratique normale, ce qui explique l'absence d'information détaillée sur les listes de vérification.

Réponse au point 84, recommandation n° 2, lettre c): La Commission insiste sur le fait que cette recommandation est pleinement mise en œuvre, dans la mesure où elle reste pertinente. Cette recommandation a perdu de sa pertinence au cours de la période 2014-2020, étant donné que les rapports annuels de mise en œuvre ne sont plus considérés comme le moyen de communiquer des informations détaillées, mais uniquement des informations synthétisées. La Commission insiste pour que des informations suffisantes et pertinentes soient transmises par le biais des rapports annuels de mise en œuvre et que des informations plus détaillées soient fournies par d'autres canaux (comme les rapports d'évaluation, réunions techniques et comités de suivi dont les discussions sont consignées dans des procès-verbaux et des notes au dossier).

Réponse au point 86, recommandation n° 3: La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

La Commission souligne que les contrôles de vraisemblance et de fiabilité systématiques sont la pratique normale. On peut démontrer qu'il s'agit de la pratique normale (documents d'orientation de l'unité d'évaluation et de l'unité de coordination du FSE, listes de vérification pour l'acceptation des rapports). Documenter chaque contrôle effectué serait inutile et inefficace.

Rapport spécial n° 20/2015: Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture

Réponse au point 74, recommandation n° 1, lettre a): Conformément à l'article 75 du règlement (UE) n° 1305/2013, les États membres sont tenus de présenter à la Commission le rapport annuel sur la mise en œuvre 2018, contenant des informations complémentaires, pour la fin juin 2019. Ce n'est qu'à ce moment-là que la Commission sera en mesure d'achever les divers contrôles.

Réponse au point 77, recommandation n° 3, lettre a): La Commission considère que cette recommandation a été mise en œuvre dans la mesure où l'action requise, consistant à conseiller aux États membres de mettre en place des indicateurs supplémentaires, a été menée à bien. La Commission assure le suivi de la mise en œuvre des programmes de développement rural au moyen d'un ensemble commun d'indicateurs de contexte, de résultat et de réalisation dans le cadre du système commun de suivi et d'évaluation 2014-2020.

Des évaluations sont effectuées par ou au nom des États membres, tandis que la synthèse de ces évaluations au niveau de l'Union européenne s'effectue sous la responsabilité des services de la Commission. Les éléments obligatoires du système commun de suivi et d'évaluation 2014-2020, contenus dans l'acte d'exécution, comprennent une liste des indicateurs à utiliser pour assurer le suivi de la performance. Au-delà de ces indicateurs, la Commission n'a pas d'autres possibilités que de conseiller/encourager les États membres à mettre en place les indicateurs supplémentaires.

La recommandation visant à «conseiller aux États membres où l'aide aux INP est élevée de définir des indicateurs de résultats spécifiques pour les types d'INP le plus fréquemment financés» a été mise en œuvre par le biais des lignes directrices «Évaluation des résultats du PDR: comment établir le rapport sur l'évaluation en 2017».

La Commission ne peut obliger les États membres à établir de tels indicateurs supplémentaires, étant donné que cela va au-delà des éléments obligatoires du cadre du système commun de suivi et d'évaluation pour 2014-2020.

Réponse au point 81, recommandation n° 5, lettre b): La direction Assurance et audit de la DG AGRI continuera d'inclure les conclusions de la Cour des comptes dans ses travaux préparatoires au programme de travail pluriannuel. Les conclusions de la Cour des comptes figurent parmi les critères standard utilisés lors de l'établissement du programme de travail pluriannuel.

Rapport spécial n° 23/2015: La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire

Réponse au point 172, recommandation n° 1, lettre d): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Réponse au point 172, recommandation n° 1, lettre e): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Réponse au point 172, recommandation n° 1, lettre f): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Réponse au point 182, recommandation n° 2, lettre b): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Réponse au point 182, recommandation n° 2, lettre c): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Réponse au point 182, recommandation n° 2, lettre d): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Réponse au point 191, recommandation n° 3, lettre b): La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Réponse au point 191, recommandation n° 3, lettre e): Des autres complémentaires sont prévus et cette recommandation devrait être pleinement mise en œuvre d'ici la fin de 2020.

Réponse au point 191, recommandation n° 3, lettre f): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Réponse au point 191, recommandation n° 3, lettre g): Cette recommandation est adressée aux États membres.

Rapport spécial n° 24/2015: Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent

Réponse au point 116, recommandation n° 6: La Commission n'a pas accepté cette recommandation, qui est aujourd'hui dépassée par la proposition de la Commission, actuellement examinée par le Conseil, relative à un «système de TVA définitif» constituant une refonte du système actuel de TVA pour les échanges intracommunautaires et prévoyant de nouvelles règles en ce qui concerne les obligations de déclaration.

Réponse au point 117, recommandation n° 7: La Commission n'a pas accepté cette recommandation. Le mécanisme sectoriel d'autoliquidation en tant que mesure antifraude est facultatif et axé principalement sur des problèmes spécifiques de fraude au niveau national. La proposition de la Commission relative au «système de TVA définitif», actuellement examinée par le Conseil, prévoit la suppression de l'autoliquidation sectorielle (pour les biens dans un premier temps), car elle s'attaque de manière structurelle à l'origine du problème de la fraude intra-UE.

Rapport spécial n° 25/2015: Aide de l'Union européenne en faveur des infrastructures rurales: une bien meilleure utilisation des ressources est possible

Réponse au point 101, recommandation n° 1, lettre b): La Commission estime que cette recommandation est intégralement mise en œuvre.

La plateforme d'échange des bonnes pratiques, à savoir le réseau européen de développement rural, a été créée et est utilisée par les États membres au fur et à mesure qu'apparaissent des projets et de bonnes pratiques de mise en œuvre au cours de la période de programmation 2014-2020. D'autres évaluations de l'effet d'aubaine potentiel ne peuvent être effectuées qu'au cas par cas et au cours de l'évaluation du programme, pour laquelle la Commission a publié des orientations.

En outre, à la suite de l'adoption des programmes de développement rural pour la période 2014-2020, la Commission a atténué le risque de non-concrétisation de la valeur ajoutée des financements de l'Union européenne.

Réponse au point 101, recommandation n° 1, lettre d): La Commission considère que cette recommandation est partiellement suivie puisque sa mise en œuvre est en cours. Des contacts réguliers ont lieu entre les différents services de la Commission. Lorsque des programmes de développement rural sont approuvés ou modifiés, d'autres services de la Commission sont associés au processus par le biais de consultations interservices officielles et leurs contributions sont prises en considération. Les modifications sont en outre aussi apportées conjointement aux accords de partenariat. Les rapports annuels de mise en œuvre pour 2018 contenant des informations complémentaires, qui doivent être présentés en 2019, devraient fournir davantage d'informations sur l'efficacité des dispositions prises pour assurer la complémentarité entre les financements de l'Union européenne. Une version révisée des orientations relatives à ces rapports annuels de mise en œuvre a été publiée en septembre 2018.

Réponse au point 106, recommandation n° 2, lettre b): La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre. La Commission a fourni plusieurs présentations sur les nouvelles possibilités introduites par le règlement «omnibus» [règlement (UE, Euratom) 2018/1046] concernant les options de coûts simplifiés. Une présentation a eu lieu au sein du comité du développement rural; une deuxième lors du séminaire du partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture» (PEI-AGRI) en octobre 2018 et une troisième lors de la conférence des organismes payeurs espagnols qui s'est tenue en novembre 2018. Lors de ces présentations, des débats ont eu lieu sur la façon dont le recours aux options de coûts simplifiés peut remplacer la nécessité d'évaluer le caractère raisonnable des coûts et la manière dont les États membres peuvent surmonter toute difficulté concernant cet aspect. L'atelier du réseau européen de développement rural, prévu le 20 juin 2019, sera placé sous le thème des «options de coûts simplifiés: expérience acquise et nouvelles opportunités».

Réponse au point 109, recommandation n° 3, lettre a): La Commission a l'intention d'évaluer l'efficacité et l'efficacé des fonds au titre des programmes de développement rural 2014-2020, conformément au système commun de suivi et d'évaluation [article 110 du règlement (UE) n° 1306/2013]. Elle se fondera à cette fin sur les évaluations intermédiaires présentées par les États membres en 2019 et sur les évaluations ex post qui seront soumises à la Commission avant la fin de 2024 [article 78 du règlement (UE) n° 1305/2013].

Annexe 3.4 — Progrès accomplis et faiblesses restantes concernant les recommandations partiellement mises en œuvre pour chaque rapport

Rapport spécial n° 1/2015: Transport fluvial en Europe — Aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001

Point 54, recommandation n° 2, Aucun élément n'atteste qu'il existe des efforts efficaces de coordination entre les États membres.

Réponse: La recommandation était de mener des études approfondies en vue de poursuivre l'élaboration de la stratégie. La Commission a pris les mesures qu'il était possible de prendre dans le délai fixé pour la mise en œuvre de la recommandation et considère que celle-ci est complètement mise en œuvre. Elle a examiné la situation du secteur du transport fluvial à l'aide d'une analyse d'observation du marché. Parallèlement à cela, la Commission mène également des études sur le potentiel du transport fluvial (ports et voies navigables intérieures) en fonction de différents scénarios d'évolution de l'économie de l'Union européenne et des infrastructures. La révision de la stratégie en soi s'inscrit dans le contexte plus général de la révision du cadre RTE-T. L'étude menée par la Commission sur le potentiel du transport fluvial (ports et voies navigables intérieures) selon différents scénarios d'évolution de l'économie de l'Union européenne, des tendances industrielles et des développements du RTE-T devait s'achever en février 2019. Cependant, compte tenu des retards rencontrés par le consultant chargé de l'étude et de la nécessité d'apporter des améliorations significatives à l'étude, le rapport final est actuellement en cours d'approbation par les services de la Commission.

À la suite de discussions menées avec le Conseil et le Parlement européen, la Commission a entamé les travaux avec les États membres et les parties prenantes en vue de la préparation du futur programme Naïades III, qui sera mis en place après 2020, afin d'encore améliorer l'efficacité du secteur du transport fluvial.

Rapport spécial n° 2/2015: Financement, par l'Union européenne, des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires dans le bassin du Danube: de nouveaux efforts sont nécessaires pour aider les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'Union en matière d'eaux usées

Point 110, recommandation n° 2, lettre a): Aucune information de ce type n'a été collectée pour les agglomérations présentant un EH inférieur à 2 000.

Réponse: La Commission a dûment examiné la recommandation 2, point a), et n'a pas accepté la partie concernant les agglomérations dont l'EH est inférieur à 2 000. La Commission n'a pas accepté de demander aux États membres de fournir des informations sur les montants financiers pour les agglomérations présentant un EH inférieur à 2 000. Les raisons en sont les suivantes: a) une charge administrative supplémentaire injustifiable, b) cela augmenterait les retards dans la communication des informations (la Cour recommande ailleurs de réduire les retards en la matière), c) il n'y a pas d'obligation explicite d'information dans la directive.

Point 115, recommandation n° 3, lettre c): La DG ENV n'a toujours pas fait part de sa conclusion concernant notre recommandation, à savoir la nécessité de rendre obligatoire la mesure des surcharges.

Réponse: Conformément à la recommandation de la Cour des comptes, la Commission a réalisé une étude spécifique sur la question des surcharges dues aux eaux pluviales et a inclus cette question dans l'évaluation de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. L'évaluation touche à sa fin et sera publiée au quatrième trimestre de 2019. L'évaluation est rétrospective, mais elle examine l'impact résiduel des déversoirs d'orage de réseaux d'assainissement mixtes dans le cadre d'un scénario de conformité intégrale. Cela a été modélisé et les conclusions seront intégrées dans le document de travail des services de la Commission consacré à l'évaluation (attendu pour le quatrième trimestre de 2019). Sur la base des conclusions de l'évaluation, la Commission peut décider de procéder à une analyse d'impact visant à déterminer s'il y a lieu ou non de modifier la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, notamment en ce qui concerne la fixation d'exigences concernant les mesures et les règles relatives aux déversoirs. Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que la recommandation est désormais pleinement mise en œuvre.

Point 115, recommandation n° 3, lettre d): Le risque que des stations d'épuration des eaux résiduaires soient surdimensionnées persiste.

Réponse: La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. La Commission a pris l'action recommandée.

Pour la période de programmation 2014-2020, l'article 46 du règlement portant dispositions communes [règlement (UE) n° 1303/2013] et l'annexe I du règlement d'exécution (UE) n° 821/2014 de la Commission prévoient des obligations de déclaration concernant les instruments financiers. Ladite annexe contient un modèle pour la communication des informations sur les instruments financiers. À la section VIII du modèle de communication, les États membres doivent fournir des informations sur le montant d'autres contributions, hors Fonds ESI, levées par les instruments financiers, dont les contributions publiques et/ou privées, à la fois engagées dans les accords de financement et versées au niveau des bénéficiaires finaux.

Point 117, recommandation n° 4, lettre b): Le règlement révisé lui-même n'a toujours pas été adopté. L'ajout des boues d'épuration à la liste des fertilisants dépend des résultats d'une étude technique en cours.

Réponse: Le règlement relatif aux fertilisants a été adopté en mai et sera publié le 25 juin. Un acte délégué fondé sur l'étude STRUBIAS peut introduire de nouvelles catégories de matières constitutives dans l'annexe II du règlement établissant des règles de valorisation pour certains matériaux, tels que les cendres et les sels de précipitation récupérés des boues d'épuration et vendus sur le marché comme produits fertilisants portant le marquage CE (marque de conformité européenne).

Rapport spécial n° 4/2015: Quelle a été la contribution de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural?

Point 90, recommandation n° 1: La valeur ajoutée apportée par les actions entreprises pour donner suite à la recommandation est discutable. Certes, la Commission a mis en œuvre la recommandation n° 1 (clarifier et assurer un suivi), mais les mesures qu'elle a prises ne répondent pas à la constatation sous-jacente que nous avons présentée dans notre rapport, à savoir le fait qu'une grande partie des dépenses consacrées par les États membres à l'assistance technique «s'apparente de facto à de l'appui budgétaire». L'utilisation de l'assistance technique pour couvrir des coûts administratifs généraux ne va pas à l'encontre des règlements de l'Union européenne et est donc autorisée par la Commission. Dans le cadre du suivi, une évaluation exacte de ces coûts combinée avec une comparaison entre États membres pourrait permettre de déterminer quelles sont les bonnes/mauvaises pratiques à inclure dans la fiche d'orientation et dans les recommandations à l'intention des États membres.

Réponse: Conformément au principe de la gestion partagée, les États membres décrivent dans leurs programmes de développement rural la façon dont l'assistance technique sera utilisée et sont en mesure de fournir une évaluation globale de la manière dont elle est mise en œuvre.

Il convient en outre de souligner que les indicateurs de suivi ne fournissent qu'une partie des informations nécessaires à l'évaluation et que celle-ci va bien au-delà de l'analyse des données des tableaux de suivi. Les questions d'évaluation communes pour le développement rural, telles qu'elles sont énoncées à l'annexe V du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission, comprennent la question 20: «Dans quelle mesure l'assistance technique a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs fixés à l'article 59 du règlement (UE) n° 1303/2013 et à l'article 51, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013?»

L'évaluation ex post des programmes de développement rural devrait être préparée et soumise à la Commission au plus tard en décembre 2024.

La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre.

Point 93, recommandation n° 4: Les informations probantes auxquels les auditeurs ont eu accès donnent à penser que la Commission n'a pas fait tout le nécessaire pour instaurer le cadre de performance à son niveau. Moyennant une recommandation formulée dans ses lettres d'observation relatives à l'approbation des programmes de développement rural pour 2014-2020, elle a encouragé les États membres à définir des indicateurs appropriés pour l'assistance technique, sans toutefois rendre cette mesure obligatoire. Aucune information sur l'état de mise en œuvre du cadre de performance au niveau des États membres n'était disponible auprès de la Commission. Très peu de données issues du suivi obligatoire étaient disponibles, et elles n'étaient pas utilisées dans la pratique. Les indicateurs concernant les réseaux ruraux nationaux (RRN) ainsi que les autres coûts (qui couvrent également l'assistance technique au renforcement des capacités) ne sont pas pondérés en fonction de l'importance relative des dépenses liées à ces différents éléments.

Réponse: Le tableau de suivi B2.3 fait une distinction, en ce qui concerne l'assistance technique autre que le réseau rural national, entre les dépenses publiques totales pour les coûts administratifs et les autres coûts, ces derniers incluant les études et la formation. En tant que principe général, la définition d'indicateurs supplémentaires à collecter par les États membres et les régions doit maintenir un juste équilibre entre la valeur ajoutée, d'une part, et la charge administrative, d'autre part. Telle est la raison pour laquelle la quantité d'informations détaillées recueillies à ce niveau est volontairement limitée.

La Commission n'est pas en mesure de fournir des éléments de preuve ex ante sur les résultats éventuels des questions d'évaluation. Dans le cadre de la gestion partagée, l'évaluation des programmes de développement rural se fait au niveau des États membres ou des régions conformément à l'approche d'évaluation commune prévue à l'article 14 du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission.

La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre.

Rapport spécial n° 5/2015: Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?

Point 100, recommandation n° 3: La Commission n'a pas défini de valeurs cibles précises pour les effets de renouvellement. L'impact réel de la gestion plus rigoureuse des fonds sur ces effets de renouvellement reste indéterminé.

Les colégislateurs n'ont pas prévu d'exigences légales pour la fixation de valeurs cibles pour les effets de renouvellement. La raison en est que le caractère renouvelable associé aux instruments financiers est spécifique à chaque instrument et à sa conception. Il dépend également de facteurs externes tels que la demande du marché et le développement économique. De même, dans ses règlements d'exécution (UE) n° 964/2014 et (UE) 2016/1157, la Commission n'a fourni que des règles de mise en œuvre supplémentaires relatives à l'effet de renouvellement, qui sont intégrées dans les sections relatives à la politique de prêt. Le cadre juridique et les règles de mise en œuvre ne peuvent fournir que des principes de fixation des valeurs cibles et de gestion des ressources remboursées.

En particulier, le volume cible de prêt et l'éventail de taux d'intérêt ne peuvent pas être fixés préalablement au niveau de l'Union européenne avec des objectifs prédéfinis. Ils ne peuvent être appréciés qu'au cas par cas dans le cadre de l'évaluation ex ante de chaque instrument financier [conformément à l'article 37 du règlement (UE) n° 1303/2013] et doivent être pris en compte pour déterminer la nature de l'instrument (instrument renouvelable ou non renouvelable). L'effet de levier doit également être examiné durant le processus d'évaluation ex ante. Les ressources remboursées à l'instrument financier sont soit réutilisées dans le cadre du même instrument financier (effet de renouvellement au sein du même instrument financier), soit, après avoir été remboursées à l'autorité de gestion ou au fonds de fonds, utilisées conformément à l'article 44 (pour le même objectif fixé au titre d'une priorité avant la fin de la période d'éligibilité) et à l'article 45 (conformément au but du programme à l'issue de la période d'éligibilité) du règlement (UE) n° 1303/2013.

Avec ces dispositions, telles que modifiées dans le règlement «omnibus» [règlement (UE, Euratom) 2018/1046], la Commission considère que la recommandation est mise en œuvre, à l'exception des objectifs qui ne peuvent être définis que dans l'évaluation ex ante de chaque instrument financier et qui ne peuvent être fixés horizontalement par la Commission.

Rapport spécial n° 7/2015: Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan: résultats mitigés (SEAE)

Point 85, recommandation n° 2, lettre a): Absence d'éléments probants concernant les cours eux-mêmes. Absence d'éléments propres aux pays. Absence d'éléments probants concernant la formation préalable au déploiement dans le cas des agents locaux.

Réponse: Le SEAE approuve l'évaluation de la Cour des comptes.

Point 86, recommandation n° 3, lettre b): Les éléments probants disponibles n'attestent pas la mise en œuvre de la recommandation pour les formateurs/participants locaux.

Réponse: Le SEAE approuve l'évaluation de la Cour des comptes.

Point 86, recommandation n° 3, lettre d): Concernant les dossiers, étapes et registres d'encadrement, aucun élément probant n'a été trouvé.

Réponse: Le SEAE approuve l'évaluation de la Cour des comptes.

Point 86, recommandation n° 3, lettre e): Nous n'avons pas trouvé de pièces justificatives faisant état de lignes directrices spécifiques concernant le passage de témoin des mentors.

Réponse: Le SEAE approuve l'évaluation de la Cour des comptes.

Point 86, recommandation n° 3, lettre f): Les auditeurs n'ont pas trouvé d'instructions/de documents spécifiques concernant les synergies avec les activités d'encadrement ni concernant l'établissement d'un lien clair entre les objectifs des projets et les étapes du plan de mise en œuvre de la mission.

Réponse: Le SEAE approuve l'évaluation de la Cour des comptes.

Point 88, recommandation n° 5, lettre a): Aucune stratégie détaillée commune au SEAE et à la Commission n'a encore été élaborée en ce qui concerne la réduction des effectifs des missions PSDC et la clôture de ces missions. Le problème posé par le fait que les plans de clôture des missions ne doivent être présentés que trois mois avant la fin de la phase opérationnelle de la mission n'a pas été résolu. Les lignes directrices disponibles ne couvrent pas de manière exhaustive les différents risques inhérents au processus de réduction des effectifs et de clôture des missions.

Réponse: Le SEAE approuve l'évaluation de la Cour des comptes.

Point 88, recommandation n° 5, lettre b): Les auditeurs n'ont pas trouvé d'instructions/de documents spécifiques concernant la manière d'éviter l'accumulation des actifs et de prévenir les risques financiers en résultant. Ils n'ont pas non plus trouvé d'exemples d'instructions ou de documents visant à prévenir l'accumulation des actifs, communiqués de manière centralisée et en temps utile par le SEAE et la Commission aux missions PSDC.

Réponse: Le SEAE approuve l'évaluation de la Cour des comptes.

Rapport spécial n° 8/2015: Le soutien financier apporté par l'Union européenne permet-il de répondre de façon appropriée aux besoins des microentrepreneurs?

Point 68, recommandation n° 1: En l'absence d'indicateur spécifique relatif aux microentrepreneurs, aucune information sur les montants de subventions accordés aux microentrepreneurs n'est encore disponible pour la période 2014-2020.

Réponse: En ce qui concerne la faiblesse restante mentionnée par la Cour à l'annexe 3.4, il convient de noter que, pour les autorités de gestion, l'inclusion d'indicateurs spécifiques dans un PO est facultative. Le règlement prévoit toutefois un indicateur de réalisation commun obligatoire pour les entités [règlement (UE) n° 1304/2013, annexe I, point 2].

Rapport spécial n° 10/2015: Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'Union européenne nécessitent des efforts supplémentaires

Point 99, recommandation n° 1, lettre a): Actuellement, le système IMS ne comporte des informations détaillées sur la sous-catégorie que dans un quart des cas environ. La situation s'améliorera à mesure que de nouveaux cas seront enregistrés et que d'anciens dossiers seront clos. L'outil d'analyse ainsi que les interfaces entre le système IMS et les bases de données des États membres sont à un stade avancé, mais leur développement n'est pas encore achevé.

Réponse: Le système de gestion des irrégularités a été mis à jour afin d'inclure une catégorie spécifique d'irrégularités liées aux infractions concernant les marchés publics. Cette catégorie s'articule ensuite autour de 26 typologies spécifiques qui peuvent décrire en détail les principaux motifs de ces infractions. Cette catégorisation est intégralement alignée sur celle qui est utilisée par la DG REGIO et les autorités d'audit nationales.

Avant d'exploiter les possibilités analytiques offertes par cette nouvelle catégorisation, il convient d'atteindre une masse critique de données. À ce jour, sur les 19 891 irrégularités relatives à des infractions aux règles des marchés publics, 7 593 (38 %) contiennent des informations basées sur cette nouvelle catégorisation. Une analyse significative de ces données sera donc progressivement réalisée, à mesure que les États membres mettront à jour les anciennes irrégularités et que de nouvelles irrégularités apparaîtront.

La situation s'améliore donc progressivement et la Commission rappelle aux autorités nationales de mettre à jour les informations et de veiller à la qualité des données chaque fois que cela apparaît possible (sous-groupe spécifique du comité COCOLAF ou réunions annuelles de coordination avec les autorités d'audit).

Point 105, recommandation n° 6, lettre a): Les étapes ultérieures en matière de marchés publics électroniques restent à mettre en œuvre conformément aux dispositions de la directive (facturation électronique en avril 2019).

La Commission devrait inciter tous les États membres à alimenter et utiliser activement la base de données ARACHNE.

Réponse: La dernière phase juridiquement contraignante de l'e-procurement (soumission électronique des offres) est en vigueur depuis octobre 2018. Dans le cadre de la stratégie du marché unique, la Commission soutient la mise en place de registres de contrats dans les États membres. Les registres de contrats contribuent de manière significative à accroître la transparence des données dans les marchés publics. Un groupe de travail du forum multi-parties prenantes (EXEP) a été créé afin de travailler dans ce domaine et de partager les bonnes pratiques. Il a également produit des lignes directrices sur les registres de contrats.

En ce qui concerne les outils d'extraction de données, la Commission met en œuvre l'action recommandée. Elle encourage activement les autorités nationales responsables à utiliser Arachne, un outil préventif de calcul du risque qu'elle a mis au point. Cet outil pourrait améliorer de façon considérable les vérifications de gestion, mais aussi la prévention et la détection des divers risques associés notamment aux procédures de marchés publics, aux conflits d'intérêts et à la concentration des subventions sur certains opérateurs. Il pourrait également contribuer à l'identification des indicateurs de fraude. La Commission a connaissance de l'existence d'autres outils d'extraction de données comparables et en encourage l'utilisation.

Les mesures prises sont les suivantes:

- 1) fourniture d'un soutien technique et d'une aide au renforcement des capacités aux États membres, en particulier aux «pays prioritaires», pour la mise en œuvre, avant la fin 2018, des exigences en matière de passation électronique des marchés figurant dans les directives sur les marchés publics;
- 2) partage des bonnes pratiques pour soutenir la transition vers les marchés publics électroniques par le biais du forum multi-parties prenantes sur les marchés publics électroniques (EXEP, dont la dernière réunion s'est tenue le 22 mai 2019). Une conférence sur la transformation numérique des marchés publics a eu lieu le 18 octobre 2018;
- 3) partage des bonnes pratiques et soutien de la mise en œuvre (notamment par le biais des activités du forum européen pluripartite sur la facturation électronique) de la norme européenne en matière de facturation électronique qui a été publiée en 2017 et dont l'échéance est fixée à avril 2019;
- 4) traitement des questions juridiques relatives aux marchés publics électroniques (aides d'État, interprétation de la directive, etc.).

Rapport spécial n° 11/2015: La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche?

Point 90, recommandation n° 1, lettre b): Toutefois, puisqu'il n'existe pas de stratégie régionale consignée par écrit, des progrès restent à accomplir en ce qui concerne la définition et la consignation par écrit des stratégies régionales.

Réponse: La Commission prend note de l'appréciation finale de la Cour. Elle considère que chaque évaluation individuelle réalisée dans le cadre des négociations d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable (APPD) intègre déjà le contexte régional et vise à assurer la cohérence entre les dispositions des différents APPD d'une même région.

Elle définira néanmoins d'autres stratégies régionales en matière d'APPD dans le cadre de l'évaluation globale des APPD prévue pour 2020/2021.

Point 93, recommandation n° 2, lettre a): Cependant, les procédures actuelles de suivi du processus d'octroi des licences présentent toujours des faiblesses. Des progrès restent à réaliser en ce qui concerne le suivi, par la Commission, du processus d'octroi des licences et les mesures correctrices à cet égard.

Réponse: La Commission prend note de l'appréciation finale de la Cour. Les services de la Commission qui gèrent le processus d'octroi des licences sont déjà en mesure de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des données sur la base des lignes directrices internes existantes et d'enregistrer toutes les demandes reçues dans une base de données.

Afin de rationaliser davantage le processus, un projet informatique a été développé et est actuellement en cours. Le processus d'octroi des licences devrait donc être entièrement automatisé d'ici la fin de 2021.

Rapport spécial n° 12/2015: La priorité que s'était fixée l'Union européenne de promouvoir une économie rurale fondée sur la connaissance a souffert de la mauvaise gestion des mesures de transfert de connaissances et de conseil

Point 94, recommandation n° 1, lettre b): Le document d'orientation ne fournit pas d'informations suffisamment détaillées sur la manière de réaliser une analyse récurrente des besoins en matière de formation.

Réponse: Différentes méthodologies permettent d'effectuer une analyse récurrente des besoins de formation et l'approche la plus appropriée dépend de la conception du système d'échange des connaissances et d'innovation dans le domaine agricole (AKIS), qui varie selon les États membres. Par conséquent, la fiche relative à la mesure ne peut décrire qu'en termes généraux la manière la plus efficace de procéder à une telle évaluation des besoins.

On considère que la mise à jour de la fiche relative à la mesure, telle qu'elle est mise en œuvre par la Commission, fournit le degré de détail approprié et est suffisante pour guider les États membres dans la réalisation d'une évaluation récurrente des besoins.

La recommandation formulée par la Cour est dès lors considérée comme intégralement mise en œuvre.

Point 94, recommandation n° 1, lettre d): Au sein des comités de suivi et lors des réunions de réexamen annuel, la Commission n'assure pas le suivi de la conformité des États membres en ce qui concerne la mise en place de services de conseil.

Réponse: L'ajout des mesures de développement rural aux programmes correspondants ne peut être approuvé que si un État membre démontre l'existence d'un besoin stratégique sous-jacent. La mise en évidence de ce besoin repose sur la stratégie du programme de développement rural qui est fondée, à son tour, sur l'analyse SWOT et l'évaluation des besoins que chaque État membre a dû effectuer sur la base de cette analyse au début de la phase de programmation du développement rural.

Les «rapports annuels de mise en œuvre», qui rendent compte de l'avancement de l'exécution de toutes les mesures programmées dans les programmes de développement rural, sont évalués lors des réunions de réexamen annuel et dans le cadre des comités de suivi. Si l'on constate des difficultés ou des retards dans la mise en œuvre, la situation est analysée et des mesures correctives sont recherchées.

La recommandation formulée par la Cour est dès lors considérée comme intégralement mise en œuvre.

Point 96, recommandation n° 2, lettre b): Le suivi des procédures des États membres assuré par la Commission en réponse à notre recommandation est insuffisant.

Réponse: La recommandation de la Cour des comptes concernant les documents d'orientation et les marchés publics, et notamment les informations sur la fourniture de services en interne, est considérée comme pleinement mise en œuvre.

En ce qui concerne le suivi des procédures des États membres dans le cadre des audits de conformité, voir la réponse donnée par la Commission à la recommandation n° 5 relative au rapport spécial n° 12/2015.

Point 98, recommandation n° 3, lettre a): La Commission a fourni peu d'éléments probants concernant des formations supplémentaires dispensées aux autorités de gestion et ayant porté sur la question du caractère raisonnable des coûts dans les cas où l'on ne recourt pas aux options de coûts simplifiés (OCS). Les contrôles sur le caractère raisonnable des coûts et le recours aux OCS ont certes plusieurs objectifs communs, mais constituent des questions distinctes. Les OCS ne concernent qu'une petite partie du total des dépenses consacrées au développement rural (voir rapport spécial n° 11/2018); il demeure dès lors nécessaire que les autorités de gestion s'assurent que les coûts sont raisonnables. (La Commission n'a trouvé, sur la plateforme consacrée au réseau européen de développement rural, aucune autre bonne pratique en matière de procédures administratives visant à l'évaluation du caractère raisonnable des coûts).

Réponse: La Commission fournit des documents d'orientation, qui servent à clarifier certaines interprétations juridiques et à diffuser auprès des États membres des exemples de bonnes pratiques de mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

La question du caractère raisonnable des coûts est régulièrement débattue avec les États membres dans divers contextes: le dernier événement a été le séminaire sur le taux d'erreur qui a eu lieu en juin 2018, au cours duquel ont été examinés certains aspects du caractère raisonnable des coûts et le recours aux options de coûts simplifiés.

Des formations peuvent être organisées à la demande des États membres et plusieurs formations ont déjà été organisées à ce sujet. Il convient de noter également que le recours aux options de coûts simplifiés est en nette augmentation tout au long de la mise en œuvre des programmes de développement rural, ce qui signifie que l'évaluation du caractère raisonnable des coûts est utilisée moins fréquemment par les États membres.

À cet égard, la recommandation formulée par la Cour des comptes est considérée comme étant pleinement mise en œuvre.

Point 98, recommandation n° 3, lettre b): Les thèmes qu'examinent les groupes interservices sont généraux et ne couvrent pas les différentes mesures figurant dans les programmes. En outre, un de nos rapports (rapport spécial n° 16/2017) a fait apparaître des insuffisances, du point de vue de la complémentarité intersectorielle et des synergies, dans les accords de partenariat et les programmes de développement rural.

Réponse: L'article 51 du règlement (UE) n° 1303/2013 dispose qu'en 2017 et 2019, les réunions de réexamen annuel entre la Commission et chaque État membre portent sur tous les programmes. Ces réunions de réexamen tiennent compte des rapports d'avancement sur la mise en œuvre de l'accord de partenariat. Ce rapport contient notamment des informations sur la mise en œuvre des mécanismes visant à assurer la coordination entre les Fonds structurels et d'investissement européens et les autres instruments de financement de l'Union et des États membres et avec la Banque européenne d'investissement. Ces réunions de réexamen constituent un moyen supplémentaire d'assurer la complémentarité et les synergies entre les programmes des Fonds structurels et d'investissement européens dans un État membre donné, et fournissent une base pour apporter des améliorations si nécessaire.

La recommandation formulée par la Cour est dès lors considérée comme intégralement mise en œuvre.

Point 100, recommandation n° 4, lettre b): La version actualisée du document d'orientation relatif à la mesure 1 ne fournit pas d'orientations claires concernant la mise en œuvre, par les États membres, des processus de retour d'information. Certes, l'évaluation des programmes de formation figure dans l'exemple de méthodologie standard tiré de notre rapport, mais elle n'est pas citée dans le texte des orientations, si bien que l'on pourrait croire que la méthodologie n'est destinée qu'à l'analyse des besoins.

Réponse: La Commission maintient qu'il ne lui appartient pas de s'assurer que des systèmes de retour d'information destinés à améliorer les formations futures sont en place.

En ce qui concerne les informations fiables sur la qualité et l'efficacité des services de transfert de connaissances et les services de conseil, l'annexe V du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 précise les questions d'évaluation (QE) communes du développement rural: La QE 1 pour le domaine prioritaire 1 A se lit comme suit: «Dans quelle mesure les interventions du PDR ont-elles soutenu l'innovation, la coopération et le développement de la base de connaissances dans les zones rurales?» Il sera répondu à cette QE dans le rapport annuel de mise en œuvre contenant des informations complémentaires qui sera présenté en 2019 ainsi que dans l'évaluation ex post.

La recommandation de la Cour des comptes est donc considérée comme étant pleinement mise en œuvre.

Point 102, recommandation n° 5: Plusieurs audits prévus n'ont en fait pas été réalisés, peut-être parce qu'ils ont obtenu un faible score à l'issue de l'analyse des risques.

Nos auditeurs reconnaissent que la DG AGRI a commencé à effectuer des audits de conformité dans le domaine du transfert de connaissances et de l'innovation après la publication de notre rapport spécial sur cette question; cependant, d'après le programme de travail pluriannuel 2016-2018 de la DG AGRI (p. 49), l'absence d'audits avant le rapport spécial n° 12/2015 de la Cour s'explique par le faible niveau des dépenses au cours de la période de programmation 2007-2013.

Nous n'avons aucune assurance que le profil de risque des mesures de transfert de connaissances et de conseil a été autant rehaussé que la Commission l'affirme dans ses réponses.

Réponse: En ce qui concerne les audits dans le domaine du transfert des connaissances et de l'innovation qui n'ont pas été effectués, ils étaient prévus dans le programme de travail pluriannuel 2016-2019 pour l'année n+2, c'est-à-dire 2018-2019. À la suite d'une nouvelle évaluation centrale du risque, réalisée en 2017, leur note de risque a été revue à la baisse compte tenu de la diminution des dépenses concernées. Dès lors, compte tenu des ressources disponibles, il a été décidé de prévoir d'autres audits (portant sur des risques plus importants et de plus gros volumes de dépenses).

Après le rapport spécial, le profil de risque de ce domaine d'audit a été rehaussé. En conséquence, la DG AGRI a sélectionné et exécuté cinq audits (AT, DK, FR, IT, SE). Il convient de comprendre qu'en raison du très faible niveau de dépenses, même si le facteur de risque du domaine d'audit a été augmenté dans l'analyse des risques, le nombre d'opérations sélectionnées reste limité.

En outre, dans la nouvelle approche d'audit que la DG AGRI applique depuis juillet 2018, l'accent est mis sur les travaux de l'organisme de certification (OC) pour toutes les mesures ne relevant pas du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), dont font partie les mesures liées au transfert de connaissances et à l'innovation. Chaque fois qu'une telle mesure figurera dans l'échantillon 1 de l'OC, elle sera également retenue dans l'audit de la DG AGRI.

La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

Rapport spécial n° 13/2015: Le soutien de l'Union européenne aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT

Point 58, recommandation n° 1: Le programme de travail, qui devait couvrir la période 2016-2020, est en fait établi pour 2018-2022. Ce changement de dates a des répercussions sur le suivi du programme FLEGT et l'établissement de rapports le concernant (voir recommandation n° 5).

Le projet de programme de travail n'est pas encore formellement contraignant pour la Commission, car il n'a pas reçu toutes les approbations nécessaires.

En outre, aucun budget de mise en œuvre spécifique n'a été affecté à ce programme de travail, d'où des complications en ce qui concerne le suivi de la performance et l'obligation de rendre compte.

Réponse: La Commission a rappelé que cette recommandation avait été partiellement acceptée en 2015, car l'affectation d'un budget à la mise en œuvre du plan d'action FLEGT n'est possible que pour des programmes/lignes budgétaires thématiques.

Le projet de plan de travail FLEGT a été validé par les États membres en septembre 2018. Le projet de plan de travail a donc été approuvé par certaines parties responsables. En outre, le projet de plan de travail FLEGT est un document d'accompagnement pour la prochaine communication de l'Union européenne relative à la déforestation et la dégradation des forêts. Lorsque cette communication de l'Union européenne sera adoptée, le plan de travail FLEGT deviendra automatiquement un document de travail des services de la Commission et sera formellement contraignant pour celle-ci.

Point 59, recommandation n° 5: À ce jour, le programme de travail n'a reçu aucune des approbations nécessaires. Le délai fixé pour le rapport d'avancement de 2018 n'a pas été respecté.

Réponse: Il entre dans les intentions de la Commission de produire le rapport d'avancement des deux premières années (2018-2019) d'ici la fin de 2019.

Rapport spécial n° 16/2015: Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en développant le marché intérieur de l'énergie

Point 117, recommandation n° 3: La mise en œuvre est toujours en cours. Le problème d'inefficacité du marché n'est encore pas résolu.

Réponse: En ce qui concerne la Commission, la recommandation est pleinement mise en œuvre grâce à l'extension du cadre réglementaire et la création d'une plateforme.

S'agissant de la remarque de la Cour des comptes selon laquelle «le problème d'inefficacité du marché n'est encore pas résolu», la Commission souligne que la Cour des comptes ne recommandait pas d'éliminer la totalité des problèmes et distorsions de prix du marché, mais bien de mettre en œuvre des mesures spécifiques (mécanismes commerciaux) pour améliorer la situation.

La Commission estime que cette recommandation ne doit pas être interprétée en relation avec l'impact de ces mesures, étant donné que cet impact ne se concrétisera pas directement et dépendra également de facteurs indépendants de la volonté de la Commission (comportement des acteurs économiques, situation du marché, environnement réglementaire, etc.). Par ailleurs, la correction des inefficacités du marché relève essentiellement de la compétence des États membres et des opérateurs économiques.

Point 123, recommandation n° 7, lettre b): La Commission a partiellement accepté la recommandation. La création en interne de capacités d'analyse et de modélisation pourrait avoir de lourdes implications en matière de ressources, que ce soit pour la Commission ou pour l'ACER.

Réponse: La Commission avait partiellement accepté la recommandation et elle a pris les mesures demandées concernant les éléments acceptés.

Point 126, recommandation n° 9: La Commission n'a pas présenté de propositions législatives

Réponse: La Commission n'avait pas accepté cette recommandation. Elle a cependant pris les mesures jugées nécessaires pour traiter les problèmes sous-jacents.

Rapport spécial n° 17/2015: Soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes — Une réorientation bien réelle des fonds du FSE, mais insuffisamment axée sur les résultats

Point 84, recommandation n° 2, lettre a): Faiblesses dans la mise en œuvre de l'obligation de préciser l'effet attendu des modifications sur la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Réponse: La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

La Commission insiste sur le fait que l'examen des possibilités d'amélioration des résultats est une pratique normale et continue. La Commission examine chaque demande de reprogrammation, qu'elle soit déclenchée ou non par la nécessité d'intégrer de nouveaux fonds supplémentaires, principalement en vue d'obtenir de meilleurs résultats, et elle en discute longuement avec l'État membre concerné. À ce jour, la Commission n'a pas pris l'initiative de proposer de nouvelles modifications, étant donné que cela aurait été inutile et très inefficace.

Point 84, recommandation n° 2, lettre b): la liste de vérification ne couvre pas l'analyse de la plausibilité des résultats supplémentaires.

Réponse: La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

La Commission insiste sur le fait que cette évaluation s'effectue avec diligence et a toujours été la pratique normale. On considère qu'il est inutile et inefficace de rendre compte de chaque détail du processus d'évaluation ainsi que des éléments exigés par les règlements et qui ont toujours constitué la pratique normale, ce qui explique l'absence d'information détaillée sur les listes de vérification.

Point 84, recommandation n° 2, lettre c): Les rapports annuels de mise en œuvre ne contiennent pas suffisamment d'informations sur l'efficacité passée et attendue résultant des modifications des programmes opérationnels.

Réponse: La Commission insiste sur le fait que cette recommandation est pleinement mise en œuvre, dans la mesure où elle reste pertinente. Cette recommandation a perdu de sa pertinence au cours de la période 2014-2020, étant donné que les rapports annuels de mise en œuvre ne sont plus considérés comme le moyen de communiquer des informations détaillées, mais uniquement des informations synthétisées. La Commission insiste pour que des informations suffisantes et pertinentes soient transmises par le biais des rapports annuels de mise en œuvre et que des informations plus détaillées soient fournies par d'autres canaux (comme les rapports d'évaluation, réunions techniques et comités de suivi dont les discussions sont consignées dans des procès-verbaux et des notes au dossier).

Point 86, recommandation n° 3: absence d'éléments probants concernant soit des contrôles systématiques de la fiabilité des données contenues dans les rapports annuels de mise en œuvre, soit des contrôles opérés sur les informations reçues en réponse à des demandes ponctuelles.

Réponse: La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre. La Commission souligne que les contrôles de vraisemblance et de fiabilité systématiques sont la pratique normale. On peut démontrer qu'il s'agit de la pratique normale (documents d'orientation de l'unité d'évaluation et de l'unité de coordination du FSE, listes de vérification pour l'acceptation des rapports). Documenter chaque contrôle effectué serait inutile et inefficace.

Rapport spécial n° 20/2015: Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture

Point 74, recommandation n° 1, lettre a): La mise en œuvre de la recommandation, adressée à la Commission, d'assurer un suivi au moyen des rapports annuels sur la mise en œuvre élaborés par les États membres se poursuit toujours et ne pourra être vérifiée qu'après l'évaluation intermédiaire de 2019.

Réponse: Conformément à l'article 75 du règlement (UE) n° 1305/2013, les États membres sont tenus de présenter à la Commission le rapport annuel sur la mise en œuvre 2018, contenant des informations complémentaires, pour la fin juin 2019. Ce n'est qu'à ce moment-là que la Commission sera en mesure d'achever les divers contrôles.

Point 77, recommandation n° 3, lettre a): Le document d'orientation n'étant pas contraignant et ses dispositions n'étant pas obligatoires pour les États membres, la Commission ne peut pas se porter garante de la mesure dans laquelle les États membres ont suivi les orientations et défini les indicateurs spécifiques supplémentaires. Seules les évaluations du rapport annuel 2019 sur la mise en œuvre, plus complet, permettront de déterminer dans quelle mesure l'action de la Commission a permis d'assurer que la contribution des investissements non productifs fasse l'objet d'un suivi ou d'une appréciation lors des évaluations relatives à la période de programmation 2014-2020, comme cela a été recommandé.

Réponse: La Commission assure le suivi de la mise en œuvre des programmes de développement rural au moyen d'un ensemble commun d'indicateurs de contexte, de résultat et de réalisation dans le cadre du système commun de suivi et d'évaluation 2014-2020.

Des évaluations sont effectuées par ou au nom des États membres, tandis que la synthèse de ces évaluations au niveau de l'Union européenne s'effectue sous la responsabilité des services de la Commission. Les éléments obligatoires du système commun de suivi et d'évaluation 2014-2020, contenus dans l'acte d'exécution, comprennent une liste des indicateurs à utiliser pour assurer le suivi de la performance. Au-delà de ces indicateurs, la Commission n'a pas d'autres possibilités que de conseiller/encourager les États membres à mettre en place les indicateurs supplémentaires.

La recommandation visant à «conseiller aux États membres où l'aide aux INP est élevée de définir des indicateurs de résultats spécifiques pour les types d'INP le plus fréquemment financés» a été mise en œuvre par le biais des lignes directrices «Évaluation des résultats du PDR: comment établir le rapport sur l'évaluation en 2017».

La Commission considère que cette recommandation a été mise en œuvre dans la mesure où l'action requise, consistant à conseiller aux États membres de mettre en place des indicateurs supplémentaires, a été menée à bien.

La Commission ne peut obliger les États membres à établir de tels indicateurs supplémentaires, étant donné que cela va au-delà des éléments obligatoires du cadre du système commun de suivi et d'évaluation pour 2014-2020.

Rapport spécial n° 21/2015: Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'Union européenne

Point 83, recommandation n° 1: Un guide pratique de la gestion des interventions de l'Union européenne dans le domaine de la coopération internationale, avec des fiches visant à clarifier les concepts et la terminologie clés en matière de résultats, n'était pas encore disponible au moment du suivi. En outre, l'usage de la terminologie dans les principaux documents méthodologiques n'était toujours pas cohérent. Par exemple, un diagramme présenté par la Commission dans sa boîte à outils à l'intention des évaluateurs des actions de développement de l'Union européenne contenait toujours des définitions qui ne correspondaient pas à la terminologie adoptée dans le contexte du cadre de résultats. Par ailleurs, des valeurs cibles et des valeurs de référence font toujours défaut dans certains documents d'action.

Réponse: Bien que la révision du guide pratique soit toujours en cours, la terminologie relative aux résultats a été encore rationalisée dans d'autres documents révisés ou nouveaux. Le modèle pour les actions de développement, qui est annexé au chapitre 6 du manuel DEVCO, a été révisé récemment afin d'améliorer la cohérence terminologique générale. Ce processus a également été étendu aux annexes du PRAG 2018 concernant la terminologie et aux nouvelles lignes directrices pour les indicateurs de secteur (2018). Les orientations méthodologiques pour les indicateurs de secteur fournissent des indications détaillées sur la chaîne de résultats au niveau sectoriel. Ces travaux alimentent la révision en cours du guide pratique.

Rapport spécial n° 23/2015: La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire

Point 191, recommandation n° 3, lettre d): La Commission a déjà engagé des mesures concrètes pour appliquer cette recommandation et devrait continuer sur cette voie lors de l'établissement des prochains rapports prévus en vertu de la directive sur les nitrates (2020) et de la directive-cadre sur l'eau (2022).

Réponse: La Commission a accepté cette recommandation et note qu'elle s'est efforcée de rationaliser le suivi et le compte rendu au titre de la directive sur les nitrates et de la directive-cadre sur l'eau.

Rapport spécial n° 25/2015: Aide de l'Union européenne en faveur des infrastructures rurales: une bien meilleure utilisation des ressources est possible

Point 101, recommandation n° 1, lettre b): La Commission n'a pas fourni de document d'orientation spécifique indiquant comment atténuer le risque d'effet d'aubaine ou éviter la substitution pure et simple des ressources des PDR à d'autres sources de financement. Aucun élément probant n'atteste que l'effet d'aubaine ait été efficacement atténué pour les programmes de la période 2017-2020. La DG AGRI prévoit d'effectuer un premier diagnostic à cet égard en se fondant sur l'évaluation intermédiaire de 2019. La Commission ne dispose d'aucun élément attestant que le risque de substitution des fonds du Feader à des fonds nationaux ait été atténué.

Réponse: La Commission estime que cette recommandation est intégralement mise en œuvre.

La plateforme d'échange des bonnes pratiques, à savoir le réseau européen de développement rural, a été créée et est utilisée par les États membres au fur et à mesure qu'apparaissent des projets et de bonnes pratiques de mise en œuvre au cours de la période de programmation 2014-2020. D'autres évaluations de l'effet d'aubaine potentiel ne peuvent être effectuées qu'au cas par cas et au cours de l'évaluation du programme, pour laquelle la Commission a publié des orientations.

En outre, à la suite de l'adoption des programmes de développement rural pour la période 2014-2020, la Commission a atténué le risque de non-concrétisation de la valeur ajoutée des financements de l'Union européenne.

Point 101, recommandation n° 1, lettre d): L'efficacité des dispositifs visant à assurer la complémentarité entre les différents financements de l'Union européenne au cours de la période de programmation actuelle est toujours inconnue. Les rapports annuels sur la mise en œuvre ne seront disponibles que plus tard dans l'année. Notre rapport spécial n° 16/2017 fait état de faiblesses, du point de vue de la complémentarité intersectorielle et des synergies, dans les accords de partenariat et les programmes de développement rural.

Réponse: Des contacts réguliers ont lieu entre les différents services de la Commission. Lorsque des programmes de développement rural sont approuvés ou modifiés, d'autres services de la Commission sont associés au processus par le biais de consultations interservices officielles et leurs contributions sont prises en considération. Les modifications sont en outre aussi apportées conjointement aux accords de partenariat. Les rapports annuels de mise en œuvre pour 2018 contenant des informations complémentaires, qui doivent être présentés en 2019, devraient fournir davantage d'informations sur l'efficacité des dispositions prises pour assurer la complémentarité entre les financements de l'Union européenne. Une version révisée des orientations relatives à ces rapports annuels de mise en œuvre a été publiée en septembre 2018.

La Commission considère que cette recommandation est partiellement suivie puisque sa mise en œuvre est en cours.

Point 106, recommandation n° 2, lettre b): La Commission n'a pas fourni d'autres éléments attestant que des formations supplémentaires sur le caractère raisonnable des coûts aient été dispensées aux autorités de gestion depuis le suivi que nous avons assuré en 2017. Elle n'a trouvé, sur la plateforme consacrée au réseau européen de développement rural, aucune autre bonne pratique en matière de procédures administratives visant à l'évaluation du caractère raisonnable des coûts.

Réponse: La Commission a fourni plusieurs présentations sur les nouvelles possibilités introduites par le règlement «omnibus» [règlement (UE, Euratom) 2018/1046] concernant les options de coûts simplifiés. Une présentation a eu lieu au sein du comité du développement rural; une deuxième lors du séminaire du partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture» (PEI-AGRI) en octobre 2018 et une troisième lors de la conférence des organismes payeurs espagnols qui s'est tenue en novembre 2018. Lors de ces présentations, des débats ont eu lieu sur la façon dont le recours aux options de coûts simplifiés peut remplacer la nécessité d'évaluer le caractère raisonnable des coûts et la manière dont les États membres peuvent surmonter toute difficulté concernant cet aspect. L'atelier du réseau européen de développement rural, prévu le 20 juin 2019, sera placé sous le thème des «options de coûts simplifiés: expérience acquise et nouvelles opportunités».

La Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.

Point 109, recommandation n° 3, lettre a): La collecte des données nécessaires pour évaluer les indicateurs de performance et les résultats des programmes en général reste insuffisante. D'après sa réponse à l'audit de suivi, la Commission entend évaluer les informations permettant de tirer des conclusions quant à l'efficacité et l'efficacé lors des évaluations prévues par le cadre commun de suivi et d'évaluation, en 2019.

Réponse: La Commission a l'intention d'évaluer l'efficacité et l'efficacé des fonds au titre des programmes de développement rural 2014-2020, conformément au système commun de suivi et d'évaluation [article 110 du règlement (UE) n° 1306/2013]. Elle se fondera à cette fin sur les évaluations intermédiaires que les États membres ont présentées en 2019 et sur les évaluations ex post qui seront soumises à la Commission avant la fin de 2024 [article 78 du règlement (UE) n° 1305/2013].

Annexe 3.5 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les questions de cadre de performance

Recommandation n° 1: *La Commission devrait décliner les objectifs de haut niveau, c'est-à-dire fixés dans la réglementation relative à Horizon 2020, en objectifs opérationnels dans les programmes de travail, de sorte que, en permettant l'évaluation de la performance des programmes de travail et des appels à propositions, ils puissent être utilisés efficacement comme vecteurs de la performance.*

Réponse: La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. La Commission a mis au point des orientations internes pour l'élaboration des programmes de travail. Il y est précisé qu'Horizon 2020 est mis en œuvre au moyen de programmes de travail qui fixent les objectifs, les budgets et les échéances des appels à propositions (ce qui constitue une nouvelle étape dans le processus). L'utilisation d'indicateurs est, par ailleurs, requise dans la mesure du possible (en fonction du type d'actions).

Les orientations précitées étaient déjà pertinentes pour les programmes de travail 2016-2017 et 2018-2020, dans le cadre desquels des efforts supplémentaires ont été faits pour traduire les objectifs de haut niveau à un niveau plus opérationnel par l'amélioration des fiches relatives à l'impact attendu de chaque appel. Ces travaux se poursuivront et seront intensifiés pour le futur programme afin de renforcer le lien entre les objectifs du programme et les activités mises en œuvre par l'amélioration des logiques d'intervention et de la conception des indicateurs (chemins d'impact clés).

Ces orientations ont en outre créé le groupe stratégique pour la recherche et l'innovation, dont l'objectif était d'assurer la cohérence d'Horizon 2020 en se concentrant sur des priorités stratégiques et des liens avec les autres actions de l'Union européenne. Elles fournissent des orientations pour la programmation stratégique d'Horizon 2020 et des conseils sur des questions transversales, à savoir en particulier des éléments clés tels que l'action pour le climat, la coopération internationale, l'égalité entre les hommes et les femmes, les sciences sociales et humaines, etc.

Recommandation n° 2: *La Commission devrait clarifier davantage le lien entre la stratégie Europe 2020 (2010-2020), le cadre financier pluriannuel (2014-2020) et les priorités de la Commission (2015-2019), par exemple dans le cadre du processus de planification stratégique et de présentation de rapports (2016-2020). Cela contribuerait à renforcer les dispositifs de suivi et d'établissement de rapports et lui permettrait de rendre compte de manière efficace de la contribution du budget de l'Union européenne aux objectifs d'Europe 2020.*

Réponse: La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. Les priorités politiques de la Commission sont clairement définies dans les orientations politiques du président Juncker. Celles-ci fournissent une feuille de route pour l'action de la Commission, qui est tout à fait cohérente et compatible avec Europe 2020, la stratégie de croissance à long terme de l'Europe. Les différences, en termes de portée, entre les priorités et la stratégie Europe 2020 reflètent l'obligation incombant à la Commission de relever les défis qui sont apparus ou qui ont pris de l'importance depuis l'élaboration de la stratégie Europe 2020, comme celui de la migration.

Depuis 2016 et sur la base des plans stratégiques élaborés par chaque service de la Commission, les rapports annuels d'activités de chaque service ainsi que le rapport annuel sur la gestion et la performance (adopté le 13 juin 2017) de la Commission expliquent comment les objectifs spécifiques contribuent aux priorités politiques et précisent encore les liens avec la stratégie Europe 2020.

Recommandation n° 3: *La Commission devrait, dans l'ensemble de ses activités, utiliser les termes «intranant», «réalisation», «résultat» et «impact» de manière cohérente et conformément aux définitions fournies dans ses lignes directrices pour une meilleure réglementation.*

Réponse: La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. La Commission dispose d'un ensemble cohérent de définitions grâce aux lignes directrices actualisées pour une meilleure réglementation, au règlement financier révisé et aux propositions de la Commission relatives aux programmes financiers post-2020.

Chapitre 4 — Recettes

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne et de rapports annuels d'activités

4.9. La Commission assurera le suivi du problème constaté par la Cour en Espagne et l'État membre devra prendre les mesures appropriées pour remédier aux faiblesses relevées au niveau des **systèmes de contrôle**.

4.10. La Commission assure en permanence le suivi des lacunes recensées en rapport avec la **comptabilité B** et les États membres sont tenus financièrement responsables de toute perte de ressources propres traditionnelles (RPT) résultant d'erreurs administratives.

La Commission assurera le suivi des problèmes recensés par l'audit de la Cour dans certains États membres dans le cadre de son suivi habituel des constatations de la Cour et les États membres seront tenus de prendre des mesures appropriées pour résoudre ces problèmes.

4.12. La Commission considère que son **programme de contrôle** couvrirait les domaines déterminés comme les plus à risques, à savoir la fraude à la valeur en douane (voir la perte au Royaume-Uni d'un montant de RPT estimé à environ 3 milliards d'euros, intérêts compris) et le contournement des droits antidumping applicables aux panneaux solaires.

Compte tenu de l'importance des **montants de RPT en jeu**, ces thèmes de contrôle ont été traités en priorité en 2018 et en 2019 et ont couvert l'ensemble des États membres.

Pour l'élaboration de son programme de contrôle, la Commission utilise divers indicateurs de risques internes et externes, documentés dans le programme annuel de contrôle.

4.13. Il est procédé systématiquement à un rapprochement des **montants recouvrés** de la comptabilité B et versés au budget de l'Union européenne au moyen du relevé de la comptabilité A. Les agents mandatés de la Commission, lorsqu'ils préparent leurs contrôles sur place, vérifient en outre tous les relevés de RPT et s'ils y relèvent des changements et particularités inhabituels, la question est examinée en détail avec les États membres concernés.

Par ailleurs, dans le cas de pics particulièrement notables dans les informations agrégées fournies par les États membres au moyen des relevés de la comptabilité A et de la comptabilité B, la Commission a déjà, par le passé, contacté directement les États membres. Ainsi, le Royaume-Uni a immédiatement été contacté en 2017 concernant un cas qui portait sur un montant de plus de 155 millions de livres sterling.

4.16. La Commission admet les retards observés par la Cour. Des efforts accrus sont entrepris pour assurer le suivi rapide des points ouverts, en tenant compte des priorités et des contraintes liées aux autres actions.

Encadré 4.3 — La **France** a transmis en mars 2019 son **inventaire RNB mis à jour**.

La Commission estime que la France devrait encore améliorer la qualité de son inventaire, conformément au guide d'établissement des inventaires RNB - SEC 2010.

4.19. Les actions entreprises par la Commission en coopération avec les États membres pour traiter les **problèmes statistiques liés à la mondialisation en ce qui concerne les données RNB** ont globalement progressé selon le calendrier prévu. Ces actions permettront à la Commission de mettre en évidence les lacunes dans le traitement statistique des phénomènes liés à la mondialisation et de formuler, le cas échéant, des réserves concernant le RNB d'ici la fin de 2019, afin de préserver les intérêts financiers de l'Union européenne.

Conclusion et recommandations

Recommandation n° 4.1 (évaluation des risques pour la planification des contrôles des RPT)

La Commission accepte la recommandation n° 4.1.

La Commission envisagera d'apporter des modifications à son évaluation des risques et à la manière dont elle est documentée conformément aux recommandations de la Cour.

Recommandation n° 4.2 (contrôles des relevés des comptabilités A et B des RPT)

La Commission accepte la recommandation n° 4.2, sous réserve des résultats de la phase de test décrite ci-après.

La Commission examinera comment des contrôles documentaires renforcés, axés sur les changements inhabituels dans les relevés de RPT, pourraient générer une valeur ajoutée efficace et efficiente aux fins de la détection des erreurs. Pour autant que les résultats de la phase de test soient positifs, les instructions internes existantes seront adaptées conformément à la recommandation. Voir aussi la réponse de la Commission au point 4.13.

Annexe 4.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les recettes

Recommandation n° 1 (prescription des notifications de dettes)

La directive proposée par la Commission sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables [COM(2013) 884 final] permettrait, en cas d'adoption, d'harmoniser jusqu'à un certain point le traitement réservé à cet égard aux opérateurs économiques dans les différents États membres.

En ce qui concerne les analyses juridiques réalisées par la Commission dans les différents États membres, les services de la Commission prennent actuellement les mesures nécessaires à cet égard. Une enquête horizontale a été lancée plus tôt en 2019.

Recommandation n° 2 (gestion des éléments inscrits dans la comptabilité B)

Le Compendium fournit aux États membres des orientations complètes et systématiques sur le plan pratique. Il a été mis à jour en 2018. Des clarifications juridiques supplémentaires sur la manière de remplir correctement les relevés des comptabilités A et B des RPT sont fournies dans la décision d'exécution (UE, Euratom) 2018/194 de la Commission, telle qu'elle est appliquée depuis le 1^{er} septembre 2018. Dès à présent, lors de chaque réunion du CCRP, les États membres reçoivent un aperçu des lacunes (y compris celles relatives aux relevés des comptabilités A et B remplis de manière incorrecte) détectées par les services de la Commission lors de leurs contrôles sur place et sont informés du point de vue des services de la Commission sur la manière de remédier à ces lacunes. D'autres indications pratiques sur la manière de procéder à des inscriptions dans les différentes colonnes des relevés de la comptabilité A et de la comptabilité B seront examinées lors d'une prochaine réunion du CCRP. Tout cela fournit aux États membres des orientations claires sur la manière de gérer leur comptabilité B avec diligence.

Recommandation n° 3 (États membres: déclarer et mettre à disposition les montants déduits de la comptabilité B)

La Commission continuera à assurer le suivi des incohérences entre les comptabilités A et B jusqu'à ce que le problème soit résolu. La Cour souligne à juste titre que ces incohérences ont été considérablement réduites.

Recommandation n° 4 (recouvrement des dettes douanières)

Bien que l'entrée en vigueur du CDU le 1^{er} mai 2016 n'ait pas entièrement résolu cette question, le CDU a néanmoins fourni des instruments supplémentaires pour garantir le recouvrement de créances. Le recours aux garanties obligatoires a été considérablement étendu.

La Commission poursuivra l'examen approfondi de cette question dans le cadre de l'évaluation précédemment promise, en vue de sa finalisation avant la fin de l'année 2019.

Chapitre 5 — Compétitivité pour la croissance et l'emploi

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Première partie: régularité des opérations

5.15. La Commission dispose d'un solide système de **contrôles ex ante**, fondé notamment sur des listes de vérification systématiques détaillées, des orientations écrites et une formation continue. Améliorer ce système sans imposer de charges administratives supplémentaires aux bénéficiaires, afin que ceux-ci puissent se concentrer sur la réalisation de leurs objectifs en matière de recherche et d'innovation, tout en veillant à l'exécution rapide des paiements en faveur des chercheurs, constitue un défi permanent.

La certification des déclarations de dépenses par les **auditeurs indépendants**, qui concerne 6 des 8 cas mentionnés par la Cour, constitue un problème bien connu, qui a été abordé dans de précédents rapports. 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 le 7^e PC, 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.

5.16. Un certain nombre de **simplifications a été introduit dans Horizon 2020**, ainsi que des mesures permettant aux bénéficiaires de recourir à leurs pratiques comptables habituelles lorsque cela est possible. La Commission poursuivra néanmoins cette simplification, en tenant compte des observations formulées dans le rapport spécial n° 28/2018 de la Cour.

5.17. L'introduction d'une formule de calcul d'un taux horaire annuel unique constitue une simplification importante d'Horizon 2020. Pour accroître la flexibilité, la Commission autorise aussi les calculs sur la base d'un taux mensuel. Plusieurs actions de communication ont été menées à ce sujet, ce qui devrait réduire le nombre d'erreurs à l'avenir. La Commission réexaminera toutefois cette règle pour le prochain programme-cadre.

5.19. Un des grands objectifs d'Horizon 2020 était d'accroître la participation au programme-cadre des **nouveaux bénéficiaires** et des **petites et moyennes entreprises** (PME). À la fin de 2018, 61,4 % des participants étaient des nouveaux venus dans les programmes-cadres de recherche et d'innovation, alors que 24,2 % du budget dans les secteurs «Primauté dans le domaine des technologies génériques et industrielles» et «Défis de société» sont destinés aux PME, ce qui dépasse ainsi l'objectif des 20 %. Dès lors, même si la Commission est consciente que les nouveaux participants et les PME représentent un risque d'erreur particulier, il convient d'atténuer ce risque et non de l'éviter.

La Commission a accompli des efforts particuliers pour s'adresser aux nouveaux participants et aux PME dans ses campagnes de communication et, pour le programme Horizon 2020, elle a introduit des simplifications ciblant directement ce type de bénéficiaires, notamment des paiements forfaitaires pour l'instrument PME – phase 1.

5.21. La **convention de subvention** stipule, conformément aux règles de participation, que le transfert de fonds entre les membres d'un consortium est géré au sein du consortium. Conformément à l'article 21 des règles de participation, tous les participants sont automatiquement informés lorsqu'un paiement est effectué au coordonnateur.

La Commission 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 du motif du retard.

5.22. La Commission a consacré des ressources considérables à la **vérification ex ante** des grandes infrastructures de recherche. Elle note que les problèmes recensés ne concernaient pas l'évaluation ex ante elle-même, mais plutôt l'application par les bénéficiaires de leurs propres méthodes portant sur de grandes infrastructures de recherche.

Encadré 5.5

Exemple 1: L'utilisation d'un **système de coûts unitaires** est destinée à simplifier les règles de financement en utilisant des montants forfaitaires pour des catégories de coûts prédéfinies: une fois le système approuvé, ces montants ne devraient pas être contestés en les comparant aux coûts réels.

Dans ce cas particulier, toutefois, le montant versé à l'organisation, compris entre 90 et 144 euros, est destiné à contribuer à l'ensemble des coûts liés au séjour du personnel à l'étranger. Si l'on estime que l'organisation verse au personnel une indemnité journalière de 44 euros pour les repas, la Commission considère que la partie restante de la contribution, qui se situe entre 46 et 100 euros, est proportionnée à tous les autres coûts à couvrir, tels que le logement et les transports locaux.

Exemple 2: Le guide **Erasmus+** à l'intention des agences nationales (AN) exige que toutes les AN disposent d'un «système comptable informatisé et de procédures et contrôles adéquats pour s'assurer que les données comptables [...] sont exactes, complètes et actuelles, comme indiqué dans la convention de délégation et ses annexes».

Dans ce cas particulier, la Commission obtient une assurance quant à la légalité et à la régularité de leurs opérations, mais elle ne peut pas imposer une structure spécifique aux circuits financiers de l'AN ou du programme au niveau national.

La Commission est donc d'avis que le risque financier associé à la constatation n'a qu'une faible incidence et est déjà suffisamment atténué par le système de gestion et de contrôle.

5.29. La baisse du niveau de mise en œuvre résulte en particulier d'un certain nombre de nouveaux cas importants datant de la fin de l'année 2018, qui n'ont pas pu être traités avant la fin de l'année. Les travaux sont en cours et un certain nombre de cas a été résolu au cours de la première partie de l'année 2019. La Commission admet que l'extrapolation des **constatations d'audit dans le 7^e PC** demeure difficile, car il n'existe pas de base juridique explicite pour étayer l'extrapolation. Dans le cadre d'**Horizon 2020**, l'extension des constatations d'audit est obligatoire pour le bénéficiaire et le processus de recouvrement a été intégré dans les flux informatiques.

5.30. La mise en œuvre de toutes les constatations d'audit fait l'objet d'un suivi attentif. La **mise en œuvre tardive des constatations d'audit** se justifie souvent par le besoin d'une mise en place informatique, par des délais législatifs ou par l'adoption de nouvelles priorités.

La Commission convient que la diffusion et l'exploitation efficaces des résultats des projets sont essentielles pour un financement efficace de la recherche et de l'innovation. Elle met en œuvre la recommandation de l'IAS conformément au plan d'action.

5.33. La Commission est en train d'analyser les observations de la Cour concernant les **audits ex post** et continuera à travailler en étroite collaboration avec elle dans ce domaine. La Commission prend cependant acte du fait que, dans la plupart des cas constatés par la Cour, l'incidence financière n'était pas significative.

5.34. L'objectif principal des contrôles ex post effectués par la Commission est de protéger les intérêts financiers de l'Union en recouvrant les montants indûment versés. Ce faisant, la Commission examine le système de contrôle interne des bénéficiaires et, si elle relève des lacunes, propose des recommandations afin de prévenir et de détecter les erreurs au niveau des bénéficiaires. La Commission maximise en outre la taille de l'échantillon audité dans le cadre des audits ex post et, en cas d'erreurs systémiques, procède à une extrapolation pour chaque audit ainsi que pour le programme.

5.36. La Commission fait observer que le taux calculé par la Cour (à savoir 1,6 %) se situe dans la fourchette du **niveau d'erreur estimatif**. La Commission suivra de près l'observation formulée par la Cour au point 5.34.

Conclusion et recommandations

5.37. Le niveau d'erreur estimatif relevé par la Cour, calculé sur une base annuelle, constitue l'un des indicateurs de l'efficacité de l'exécution des dépenses de l'Union européenne.

La Commission dispose cependant d'une **stratégie de contrôle pluriannuelle** pour les dépenses de recherche. Sur cette base, la Commission estime 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.

5.38. La Commission prend acte de l'observation de la Cour selon laquelle le **risque au moment du paiement**, tel que défini dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, se situe dans la fourchette du niveau d'erreur estimatif établi par la Cour. La Commission suivra de près l'observation formulée par la Cour au point 5.34.

Recommandation n° 5.1 (PME et nouveaux participants)

La Commission accepte la recommandation n° 5.1.

La Commission poursuivra sa campagne de communication sur les règles de financement, y compris pour les PME et les nouveaux venus, conformément aux recommandations de la Cour.

Les contrôles ex ante existants de la Commission visent déjà les opérations plus risquées. La Commission examinera comment elle peut cibler davantage les déclarations de dépenses des PME et des nouveaux participants, à la lumière des observations formulées par la Cour et par ses propres auditeurs. Il faudra toutefois, pour déterminer l'ampleur de cet effort, prendre en considération le fait qu'à la fin de 2018, le programme-cadre comptait déjà 23 458 PME et 15 876 nouveaux participants. Le rapport coût/efficacité des contrôles supplémentaires devra alors être examiné avec soin.

Recommandation n° 5.2 (prochain programme-cadre de recherche)

La Commission accepte la recommandation n° 5.2.

Le mécanisme concernant les grandes infrastructures de recherche ne figure pas dans la proposition de la Commission pour «Horizon Europe». Cette proposition est cependant en cours d'examen par les autorités législatives.

Recommandation n° 5.3 (Horizon 2020)

La Commission accepte la recommandation n° 5.3.

La Commission souligne que toute amélioration introduite dans le processus d'audit à la suite de la recommandation de la Cour prendra un certain temps à se concrétiser, compte tenu de la durée du cycle d'audit.

Recommandation n° 5.4 (constatations du service d'audit interne de la Commission)

La Commission accepte la recommandation n° 5.4.

Deuxième partie: problèmes de performance dans le domaine de la recherche et de l'innovation

5.43. Les projets de recherche et d'innovation atteignent, dans la plupart des cas, les réalisations et les résultats escomptés. Ils sont toutefois, par définition, risqués et incertains.

Un processus de **suivi des projets** est en place pour évaluer l'état d'avancement des projets et, le cas échéant, prendre les mesures appropriées. Il n'est cependant pas possible de toujours garantir à l'avance que les objectifs scientifiques et technologiques peuvent être atteints.

Annexe 5.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la sous-rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi

Recommandation n° 1 (2015 – Utilisation des informations pertinentes disponibles)

La Commission a continué à revoir ses contrôles ex ante à la lumière des constatations de la Cour et de son propre service d'audit interne. Le niveau d'erreur détectable est beaucoup plus faible en 2018.

Recommandation n° 4 (2015 – Application des corrections par extrapolation)

La Commission a continué à appliquer l'extrapolation des erreurs systématiques relevées par ses auditeurs.

Recommandation n° 1 (2017 – Horizon 2020)

La Commission a continué à donner des éclaircissements supplémentaires, le cas échéant, dans les mises à jour de la convention de subvention annotée. La Commission a également mis en place un système informatique (assistant pour les frais de personnel) afin d'aider les bénéficiaires à calculer correctement leurs coûts de personnel éligibles. La liste des problèmes rencontrés dans certains pays a été mise à jour deux fois en 2017 et une fois en 2018.

Recommandation n° 2 (2017 – MIE)

La Commission considère que cette recommandation a été intégralement mise en œuvre, étant donné qu'elle a clarifié la situation au moyen d'orientations publiées en janvier 2019 sur le site internet de l'INEA.

Chapitre 6 — Cohésion économique, sociale et territoriale

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Introduction

Brève description de la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»

6.4. *Troisième tiret.* Les **audits de la régularité** font partie de l'évaluation de la Commission qui comprend un examen documentaire approfondi et exhaustif de tous les dossiers constitués aux fins de l'assurance. Ces audits sont, par conséquent, susceptibles de conduire à une nouvelle évaluation des taux d'erreur résiduels et, le cas échéant, de donner lieu à des corrections financières supplémentaires, y compris après l'année suivant la réception des dossiers constitués aux fins de l'assurance. Faisant à la suite de cette évaluation, la Commission procède chaque année à une évaluation des risques dans le but de déterminer les autorités d'audit et les programmes qui seront soumis à des audits sur place. L'objectif principal de ces audits est d'obtenir l'assurance raisonnable qu'aucune défaillance grave du système n'est passée inaperçue ou restée non déclarée par les États membres et que les opinions d'audit et les taux d'erreur résiduels communiqués sont fiables.

6.6. Le **cadre de contrôle et d'assurance 2014-2020** vise à garantir, sur la base d'un examen approfondi des dossiers constitués aux fins de l'assurance, et notamment des opinions d'audit et des taux d'erreur, envoyés par les autorités de contrôle, que le taux d'erreur résiduel pour les dépenses remboursées sur le budget de l'Union européenne reste inférieur au seuil de signification (2 %) qui a été établi pour chaque programme opérationnel. Lorsqu'elle le juge nécessaire, la Commission applique des corrections financières supplémentaires, y compris des corrections nettes, lorsque des déficiences graves subsistent (voir également les réponses de la Commission au rapport annuel 2017 de la Cour des comptes, points 6.5 à 6.15).

Première partie — Régularité des opérations

Résultats de l'examen des opérations et de la réexécution des travaux d'audit

6.14 et 6.15. la Commission reconnaît l'importance des travaux accomplis par les **autorités d'audit** dans le but de repérer les erreurs qui ont conduit à des corrections financières et des retraits significatifs avant que les comptes 2016-2017 lui soient soumis. Les travaux d'audit approfondi effectués par les autorités d'audit au moment de la clôture et jusqu'à celle-ci ont également donné lieu à d'importantes corrections financières pour la période de programmation 2007-2013.

La Commission n'approuve pas l'évaluation de la Cour des comptes concernant trois erreurs significatives relatives à la période 2014-2020 et deux erreurs relatives à la période 2007-2013 (voir également les réponses de la Commission aux points 6.71). Cela résulte d'une interprétation divergente des règles applicables au niveau national ou de l'Union européenne, qui a eu une incidence sur le **taux d'erreur** calculé.

La Commission renvoie aux scénarios les plus pessimistes présentés dans les RAA 2018 qu'elle considère comme reflétant, compte tenu des erreurs reconnues, une estimation raisonnable du taux d'erreur.

L'augmentation des montants des dépenses certifiées dans les différents États membres, ainsi que l'approche fondée sur le risque qui est appliquée par la Commission pour ses audits de conformité expliquent l'augmentation des taux d'erreur résiduels totaux moyens signalés dans les RAA. La Commission a indiqué, dans les **rapports annuels d'activités (RAA)** 2018, les corrections financières supplémentaires qu'il convenait d'appliquer pour chacun des programmes concernés.

La Commission continuera de travailler en étroite collaboration avec les autorités de gestion et d'audit des programmes concernés, d'assurer le suivi des conclusions acceptées et de garantir, à terme, un niveau résiduel d'erreur inférieur à 2 % pour tous les programmes.

6.17. En 2018, les autorités d'audit ont communiqué pour la première fois les irrégularités qu'elles ont constatées lors de leur audit des opérations en suivant **une typologie commune** convenue avec la Commission et partagée avec les États membres.

La plupart des irrégularités signalées concernaient des dépenses inéligibles, suivies par les marchés publics et les instruments financiers. Cela correspond également aux types les plus courants d'irrégularités constatées par la Commission à travers ses audits, ainsi que par la Cour des comptes lors de ses constatations supplémentaires, comme le montre l'encadré 6.2.

6.18. Les résultats des audits de la Commission, dont certains en sont encore au stade de la procédure contradictoire, montrent la pertinence de l'évaluation des risques effectuée.

Comme elle l'a indiqué dans sa réponse au point 6.20 du rapport annuel de 2016 et au point 6.28 du rapport annuel de 2017, la Commission a communiqué aux États membres des orientations mises à jour pour la période de programmation 2014-2020 qui, combinées au recours obligatoire aux **options simplifiées en matière de coûts**, devraient contribuer à l'avenir à améliorer encore la qualité des **vérifications en matière de gestion**, pour autant toutefois que du personnel soit disponible pour faire face aux volumes croissants de dépenses déclarées et que le personnel expérimenté des administrations concernées ait la stabilité requise.

La typologie des constatations d'audit communiquées aux autorités de gestion par les autorités de contrôle leur permet en outre d'intégrer les sources d'erreurs les plus fréquentes dans leurs évaluations des risques et d'adapter en conséquence leurs méthodes et outils de vérification de la gestion.

6.20 et 6.21. Dans le cas de deux erreurs ayant une incidence significative (voir la réponse de la Commission au point 6.14), la Commission estime qu'il n'y a pas eu d'infraction et que les règles nationales ou européennes applicables ont dès lors été respectées. La Commission considère donc que le projet concerné, le bénéficiaire ou les dépenses étaient éligibles.

La Commission souligne également qu'en ce qui concerne les cas confirmés, elle assurera le **suivi** nécessaire et prendra toute mesure jugée nécessaire.

6.22. Depuis l'année dernière, la Commission a adopté des lignes directrices et a fourni aux États membres des précisions concernant **l'éligibilité de la TVA**.

Dans sa proposition de cadre juridique 2021-2027, la Commission a formulé une règle plus simple pour déterminer l'éligibilité de la TVA qui repose sur un seuil du coût total des projets et qui est indépendante du statut privé ou public du bénéficiaire. La Commission estime qu'une telle règle réduira considérablement le risque d'interprétation incohérente ou incorrecte des règles d'éligibilité.

6.23. La Commission convient qu'en principe, la **surréglementation** ajoute une complexité inutile et constitue une source d'erreurs. La Commission continue de recommander aux autorités chargées des programmes de procéder à une simplification au niveau national chaque fois que de telles règles complexes sont mises en évidence. Voir également la réponse de la Commission au point 6.14.

6.24. La Commission reconnaît que les **options simplifiées en matière de coûts** sont moins sujettes aux erreurs, comme le démontre l'expérience.

Le règlement «omnibus», qui a été adopté récemment, offre davantage de possibilités de recours auxdites options. Dans sa proposition pour la période de programmation 2021-2027, la Commission a, par ailleurs, élargi le champ d'application du recours obligatoire et facultatif aux options simplifiées afin de réduire la charge administrative pour les bénéficiaires, de mettre davantage l'accent sur les résultats et de réduire encore le risque d'erreur.

6.26. La Commission poursuit la mise en œuvre de son **plan d'action actualisé relatif aux marchés publics**, qui vise à améliorer le respect des procédures de passation de marché public dans le cadre de la politique de cohésion. En 2018, un accent particulier a été mis sur la poursuite de la professionnalisation des acheteurs, conformément au paquet «marchés publics» que la Commission a adopté en octobre 2017.

La Commission attire l'attention sur les **orientations**, récemment mises à jour, **relatives à la correction financière normalisée en cas d'erreurs dans le domaine des marchés publics**. Ces orientations visent à assurer une mise en œuvre homogène dans le respect de l'égalité de traitement entre les États membres.

6.27 et 6.28. La Commission constate que, dans les opérations examinées par la Cour des comptes, les autorités d'audit ont détecté la majorité des infractions aux règles relatives aux marchés publics, ce qui montre que **la capacité des autorités d'audit** à détecter ce type d'erreur **s'est améliorée**. La part importante d'erreurs concernant les marchés publics qui ont échappé aux autorités de gestion et aux organismes intermédiaires montre toutefois qu'il demeure essentiel de poursuivre les efforts pour assurer une meilleure détection de ces problèmes par des vérifications de gestion de premier niveau. La Commission assurera le suivi de ces cas et appliquera les corrections financières supplémentaires requises, y compris des corrections financières nettes lorsque les conditions réglementaires s'appliquent.

6.30 à 6.32. Trois des erreurs quantifiées détectées par la Cour des comptes dans son échantillon concernent un problème lié à un régime national d'**aides d'État** dont les dispositions n'étaient pas compatibles avec les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État. La Commission avait préalablement constaté cette non-conformité et avait déjà invité l'État membre concerné à adopter les mesures correctives nécessaires et à modifier sa pratique sans délai. L'État membre a donc modifié sa législation pour l'appliquer avec effet immédiat aux cas futurs, mettant ainsi un terme à cette faiblesse systémique spécifique.

La Commission n'a pas connaissance d'infractions similaires dans d'autres États membres pour les comptes 2016-2017.

Pour l'un des sept autres cas relevés par la Cour des comptes, la Commission renvoie à la réponse donnée au point 6.14.

6.36 à 6.38. En ce qui concerne les **instruments financiers gérés par le groupe BEI**, l'article 40 révisé du règlement portant dispositions communes (RPDC) prévoit un nouveau modèle d'assurance, qui comprend notamment des rapports de contrôle, ainsi que des rapports d'audit rédigés par des auditeurs externes de la Banque européenne d'investissement/du Fonds européen d'investissement (BEI/FEI), dont les modèles sont approuvés par un acte d'exécution. L'assurance demandée est donc fournie et il est ainsi répondu à la recommandation n° 1 du rapport annuel 2017 de la Cour des comptes.

Le FEI a confirmé qu'il était disposé à étendre volontairement l'utilisation des nouveaux types de rapports d'audit à tous les programmes de l'initiative en faveur des PME.

6.39. La Commission souligne que l'obligation faite aux autorités des États membres de verser l'intégralité du montant de la **participation** publique **dans les 90 jours** a été pleinement respectée dans plus de 97 % des opérations examinées.

Dans un État membre (France) cependant, les autorités attendent que le bénéficiaire (prestataire de formation) envoie son rapport final de mise en œuvre avant de verser la dernière tranche (10 %).

Notre évaluation des travaux des autorités d'audit

6.40. La Commission estime que la pratique consistant à ne pas verser au bénéficiaire le montant total de la participation publique dans un délai de 90 jours, qui a été constatée dans les deux programmes concernés, peut se justifier par la nécessité d'analyser si le montant total était effectivement dû au bénéficiaire avant que le montant définitif du soutien de l'Union européenne puisse être calculé et payé.

Dans le cas spécifique de l'Allemagne, le transfert par l'autorité de gestion au bénéficiaire final («Bundesagentur für Arbeit») de la composante relevant du FSE, après remboursement par la Commission, correspond à une pratique administrative interne intervenant entre le ministère fédéral du travail et des affaires sociales et le bénéficiaire. Ce transfert ne s'applique qu'à une seule mesure du programme opérationnel (PO) concerné.

6.42. Les autorités d'audit garantissent la **représentativité** de leurs échantillons au niveau de chaque PO ou groupe de PO. Cette approche permet à la Commission de communiquer dans les RAA des informations détaillées au niveau des PO et d'obtenir également l'assurance pour chaque PO.

La Commission continue de collaborer étroitement avec toutes les autorités d'audit pour s'assurer qu'elles travaillent conformément aux normes attendues. Cette coopération comprend diverses notes d'orientation sur les dossiers constitués aux fins de l'assurance, l'élaboration d'une méthodologie d'audit des instruments financiers, des réunions techniques pour examiner les questions méthodologiques, l'élaboration de techniques d'échantillonnage convenues conjointement et partagées afin de garantir l'application de taux d'erreur représentatifs et fiables (orientations générales) et l'adoption d'outils et de listes de vérification communs.

Les contrôles documentaires, contrôles sur place et audits fondés sur le risque effectués de manière approfondie par la Commission ont amené cette dernière à mentionner dans les RAA respectifs de la DG REGIO et de la DG EMPL 40 programmes FEDER/FC et 47 programmes FSE/IEJ pour lesquels le taux d'erreur résiduel était, selon elle, supérieur à 2 %. Cela était dû à des erreurs d'écriture, à la non-détection de problèmes soulevés par la Commission dans l'analyse des rapports annuels de contrôle ou des documents de travail des autorités d'audit, ou encore au caractère insuffisant des corrections apportées au niveau des États membres.

La Commission coopère avec les autorités d'audit concernées en vue d'améliorer leurs travaux futurs.

6.43. S'agissant de la **typologie des erreurs** constatées par les États membres et les auditeurs de l'Union européenne, la Commission renvoie à la réponse qu'elle a donnée aux points 6.17 et 6.18.

La Commission convient que certains **systèmes de gestion et de contrôle** doivent encore être améliorés afin que toutes les erreurs soient détectées et corrigées en temps opportun, comme indiqué dans les RAA 2018.

6.44 et 6.45. La Commission a rédigé des **orientations** détaillées et approfondies **concernant l'échantillonnage** afin de clarifier davantage les dispositions de l'article 127 du RPDC et du règlement (UE) n° 480/2014 et de doter les autorités d'audit d'un cadre de mise en œuvre harmonisé, convenu et coordonné. La Commission souligne que les méthodes d'échantillonnage requièrent une appréciation professionnelle aux différents stades du processus, ce qui peut conduire à des évaluations différentes par divers acteurs.

La Commission poursuivra le **dialogue technique** avec la Cour des comptes afin de parvenir à une compréhension commune et d'apporter aux autorités d'audit la certitude requise.

Encadré 6.6

En ce qui concerne les faiblesses constatées dans la méthode d'échantillonnage utilisée pour un PO allemand, la Commission a conclu que, compte tenu de sa note d'orientation concernant l'échantillonnage, le taux d'erreur résultant de l'approche d'échantillonnage appliquée était acceptable. Elle a toutefois insisté auprès de l'autorité d'audit pour qu'elle modifie sa méthode d'échantillonnage afin de passer à l'échantillonnage en unités monétaires au cours des années à venir. Cette proposition a été acceptée et mise en œuvre.

6.46 et 6.47. La Commission se félicite des améliorations relevées par la Cour des comptes au point 6.48 en ce qui concerne la **documentation des travaux des autorités d'audit**. Conformément à la recommandation de 2017 de la Cour des comptes, la Commission a créé un groupe de travail auquel participent plusieurs autorités d'audit ainsi que la Cour des comptes en qualité d'observateur. L'objectif est d'établir une compréhension et une pratique communes dans ce domaine, en tenant dûment compte de la nécessité de parvenir à un juste équilibre pour garantir des procédures administratives saines et efficaces.

Afin de répondre aux points soulevés par la Cour des comptes, la Commission poursuivra sa coopération étroite avec les autorités d'audit par le partage des bonnes pratiques et l'échange d'outils et de méthodologies d'audit, notamment ses propres listes de vérification.

6.48. La Commission se réjouit de l'amélioration constatée par la Cour des comptes. Elle confirme qu'elle travaille sans interruption avec les autorités chargées des programmes, et en particulier les autorités d'audit, afin de renforcer leur capacité à prévenir et à corriger les erreurs, contribuant ainsi au **processus d'assurance**.

6.50. La Commission prend acte que les sept erreurs mentionnées par la Cour des comptes sous ce point ont eu une incidence limitée sur les taux d'erreur signalés par les autorités d'audit concernées pour ces programmes. Elle continuera toutefois de collaborer avec les autorités d'audit pour assurer le traitement et la quantification corrects des erreurs.

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activité

6.51. Les procédures de contrôle des États membres font intervenir trois autorités chargées des programmes: les autorités de gestion, les autorités de certification et les autorités d'audit qui sont responsables respectivement des **vérifications de gestion** (première ligne de défense contre les erreurs), de la **certification** de la légalité et de la régularité des **dépenses** dans les comptes en se fondant sur l'ensemble des résultats de contrôle disponibles et des audits dans le but d'émettre une **opinion d'audit**. Dans leur RAA, les directions générales rédigent des conclusions sur les trois aspects liés à ces contrôles, à savoir l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle, l'acceptabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des dépenses sous-jacentes, et cela après avoir évalué les dossiers constitués aux fins de l'assurance.

6.53. Concernant la régularité, les deux DG ont communiqué l'**indicateur clé de performance** en se fondant sur les travaux d'audit effectués et sur les éléments probants disponibles à la date d'adoption de leur RAA respectif. Le scénario «le plus pessimiste» a été estimé en utilisant des taux forfaitaires prudents pour les programmes pour lesquels les taux d'erreur se trouvaient encore au stade de la procédure contradictoire et n'étaient donc pas encore confirmés. Le scénario le plus pessimiste reflète également les risques d'erreurs non détectées subsistant dans la partie de l'échantillon AA qui n'a pas été auditée par la Commission. Dans un souci de transparence, les deux directeurs généraux s'efforcent, dans leur RAA respectif, de communiquer toutes les informations appropriées par PO (annexe 10 B).

Chaque fois que cela a été possible, la Commission a également tenu compte des résultats des travaux de la Cour des comptes. La Commission a adopté une approche prudente et a utilisé un scénario du pire pour les PO concernés lorsque l'audit de la Cour des comptes était toujours en cours et que les résultats préliminaires n'étaient pas disponibles, la procédure d'apurement n'ayant pas encore été achevée.

6.54 et 6.55. Afin de contribuer au **compte rendu**, au niveau de l'institution, sur les dépenses de 2018, les deux DG ont estimé le risque au moment du paiement et à la clôture en appliquant l'approche la plus prudente fondée sur les **taux d'erreur résiduels** confirmés pour 2016-2017. Les taux d'erreur résiduels non confirmés de 2017-2018 ne sont utilisés que s'ils sont supérieurs aux taux confirmés pour 2016-2017. La Commission souligne qu'au moment de la signature des RAA, les dépenses déclarées au cours de l'année civile de référence sont couvertes par une retenue de 10 % sur les paiements intermédiaires.

6.56. La Commission renvoie à la réponse donnée au point 6.14. Elle est d'avis que l'estimation du risque au moment du paiement, qui figure dans le **rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR)**, donne une image fidèle du risque concernant la légalité et la régularité des dépenses effectuées en 2018 au titre de la Cohésion, qui se rapportent à une période différente de celle contrôlée par la Cour des comptes.

6.60. En 2018, outre les **audits de conformité**, la Commission a également effectué 27 **audits systémiques** de prévention précoce portant sur l'efficacité du fonctionnement des systèmes de contrôle de gestion et 14 **missions d'établissement de faits** auprès des autorités d'audit afin d'examiner le contenu des rapports annuels de contrôle et de clarifier certaines questions en vue du contrôle documentaire. Cela contribue au processus d'assurance.

6.62. La Commission a conçu son **système d'assurance** de manière à permettre aux directeurs généraux de procurer une assurance pour chacun des 419 PO individuels, conformément aux obligations qui leur incombent en tant qu'ordonnateurs délégués. Ce modèle d'assurance est fondé sur une approche d'audit présentant un bon rapport coût/efficacité et qui comprend deux phases: un examen systématique sur dossier pour tous les PO et des audits complémentaires de conformité sur place, axés sur les risques, pour des PO sélectionnés. La Commission estime qu'elle a une **assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité** des dépenses sous-jacentes, à l'exception des programmes pour lesquels elle a fait état d'éventuelles corrections financières supplémentaires (voir réponse de la Commission au point 6.42).

Un indicateur clé de performance agrégé est en outre présenté dans les RAA sous la forme d'une moyenne pondérée de tous les taux d'erreur confirmés. La Commission a également communiqué un scénario du pire tenant compte de toutes les informations en attente de validation (voir la réponse de la Commission au point 6.53).

6.63. Pour chaque audit de conformité, les auditeurs de la Commission évaluent le risque de répétition, dans la partie non auditée de l'échantillon retenu par l'autorité d'audit, d'erreurs semblables à celles qui ont été détectées. Lorsque tel est le cas, des **taux forfaitaires** appropriés sont appliqués dans les RAA pour estimer le scénario le plus pessimiste pour le taux d'erreur résiduel (voir point 6.53).

6.64. Il n'est pas toujours possible de fournir chaque année un **taux d'erreur** résiduel total confirmé définitif pour chaque programme opérationnel. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à retarder cette évaluation, notamment des procédures contradictoires concernant les audits de conformité de la Commission ou la nécessité pour les services de la Commission de procéder à des vérifications supplémentaires, comme le prévoit le règlement, jusqu'à la fin de la période pendant laquelle les bénéficiaires doivent conserver les pièces justificatives.

Tel a été le cas pour, respectivement, 40 et 47 programmes relevant des DG REGIO et EMPL au cours de l'exercice comptable 2016/2017, comme expliqué dans les RAA 2018. Pour ces programmes, la Commission appliquera les corrections financières supplémentaires requises pour que le taux d'erreur résiduel soit ramené en deçà de 2 %.

6.66. La Commission considère que les dépenses certifiées à la clôture pour le dossier concerné sont conformes à la réglementation applicable, conformément à la réponse qu'elle a donnée au rapport annuel 2016 de la Cour des comptes, dans lequel deux erreurs identiques avaient été détectées.

6.67. Faisant à la suite d'un rapport final d'enquête de l'OLAF, des recommandations financières ont été formulées pour un projet inclus dans le dossier de clôture hongrois. Indépendamment des dépenses connexes, le programme présentait suffisamment de dépenses éligibles pour permettre à la Commission de procéder à une clôture partielle. Comme à la suite du rapport présenté par l'OLAF, à la fin de 2018, la juridiction compétente d'un État membre a abandonné les poursuites contre le contractant. L'enquête dans le deuxième État membre est toujours en cours. La Commission suivra l'évolution de cette affaire et prendra les mesures nécessaires pour éviter que des montants irréguliers apparaissent dans le bilan final.

6.68 à 6.70. Les dispositions du RPDC relatives à la **clôture** couvrent logiquement les dépenses spécifiques qui doivent être traitées lors de la clôture, telles que la compensation des avances versées aux instruments financiers mis en œuvre et des avances versées (article 42 du RPDC). La majorité des dépenses de la plupart des PO auront toutefois été enregistrées dans les comptes annuels et seront définitives.

Selon la Commission, il y aura lieu de publier en temps utile des lignes directrices concernant la clôture du PO en 2025. Ces lignes directrices peuvent clarifier davantage le modèle de **rapport final de mise en œuvre** (article 142 du RPDC) afin de garantir qu'il contient toutes les informations requises et, pour la période 2007-2013, préciser la façon dont divers points doivent être traités au moment de la clôture, notamment l'apurement des avances restantes sur les aides d'État (article 131, paragraphe 5, du RPDC), les recettes générées après l'achèvement des opérations (article 61 du RPDC), les opérations non achevées (article 2, paragraphe 14, du RPDC), les calendriers des opérations, le plafonnement du paiement final de l'Union européenne (article 129 du RPDC), etc.

Conclusion et recommandations

6.71. Dans ses RAA 2018, la Commission a indiqué, en toute transparence, qu'il existait un risque que le **taux d'erreur** reste significatif pour 40 programmes de la DG REGIO et 47 programmes de la DG EMPL. Elle a communiqué les programmes concernés dans les RAA 2018. Conformément à la réglementation de 2014-2020, la Commission s'est engagée à appliquer à ces programmes les corrections financières supplémentaires requises, y compris les corrections nettes lorsque les conditions réglementaires s'appliquent.

Les montants plus élevés des dépenses certifiées dans les États membres ainsi que l'approche fondée sur les risques appliquée par la Commission pour ses audits de conformité expliquent l'augmentation, par rapport à 2017, des taux d'erreur résiduels totaux moyens qui ont été communiqués dans les différents RAA de la Commission.

La Commission n'approuve pas, par contre, l'évaluation de la Cour des comptes relative à trois erreurs significatives concernant 2014-2020 et deux erreurs concernant 2007-2013. Cela résulte d'une interprétation divergente des règles applicables au niveau national ou de l'Union européenne, qui a eu une incidence sur le taux d'erreur calculé.

La Commission renvoie aux scénarios les plus pessimistes présentés dans les RAA 2018 qu'elle considère comme reflétant, compte tenu des erreurs reconnues, une estimation raisonnable du taux d'erreur

La Commission continuera de travailler en étroite collaboration avec les autorités de gestion et d'audit des programmes concernés, d'assurer le suivi des conclusions acceptées et de garantir, à terme, un **niveau d'erreur résiduel inférieur à 2 %** pour tous les programmes. Le règlement fournit à la Commission tous les instruments de contrôle requis pour arrêter les paiements intermédiaires ou le paiement du solde annuel et pour effectuer des corrections financières supplémentaires afin de garantir qu'à terme, tous les programmes présentent un taux d'erreur résiduel acceptable.

6.72. La Commission souligne l'importance des travaux réalisés par les **autorités d'audit** pour détecter les erreurs, ce qui a permis de formuler des opinions d'audit détaillées pour tous les programmes, y compris des opinions négatives dans onze cas, et de procéder à d'importantes corrections financières dans les comptes annuels et à la clôture.

La Commission a indiqué dans les RAA 2018 concernés que des améliorations demeurent nécessaires pour sept autorités d'audit. Pour le surplus, l'évaluation détaillée de chaque autorité d'audit et de chaque programme effectuée par la Commission a mis en évidence le bon fonctionnement de ces autorités ou uniquement la nécessité de procéder à des améliorations mineures.

D'une manière générale, la Commission se fie donc aux travaux des autorités d'audit, sauf dans un nombre limité de cas pour lesquels des réserves appropriées ont été formulées et des plans d'action ont été mis en place afin de procéder aux améliorations requises.

6.73. La Commission considère qu'elle a mis en place une approche rigoureuse qui lui permet d'obtenir l'assurance raisonnable requise concernant le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle.

La Commission a conçu son **système d'assurance** de manière à permettre aux directeurs généraux de fournir une assurance pour chacun des 419 PO individuels, conformément aux obligations qui leur incombent en tant qu'ordonnateurs délégués. Ce modèle d'assurance est fondé sur une approche d'audit proportionnée, présentant un bon rapport coût/efficacité sur le plan administratif et qui comprend deux phases: un examen documentaire systématique pour tous les PO et des audits de conformité complémentaires exécutés sur place, axés sur les risques, pour des PO sélectionnés. La Commission estime avoir une assurance raisonnable concernant la légalité et la régularité des dépenses sous-jacentes, hormis pour les programmes pour lesquels elle a communiqué des corrections financières supplémentaires potentielles.

Dans les RAA 2018, la Commission a présenté non seulement son estimation des **taux d'erreur résiduels globaux**, mais aussi les scénarios les plus pessimistes (incluant les résultats des audits de la Cour des comptes lorsqu'ils étaient disponibles). Cela englobait, entre autres, l'utilisation de taux forfaitaires pour certains programmes pour lesquels un risque de non-détection d'erreurs pouvait être suspecté.

6.74. La Commission renvoie à sa réponse au point 6.56. Elle est d'avis que le risque estimé au moment du paiement, tel qu'il a été communiqué dans l'AMPR, donne une image fidèle du risque concernant la légalité et la régularité des dépenses effectuées en 2018 au titre de la Cohésion, qui se rapportent à une période différente de celle contrôlée par la Cour des comptes.

6.75. Le **cadre de contrôle et d'assurance** a été conçu dans le but de garantir un taux d'erreur résiduel annuel inférieur à 2 % par programme. La Commission a conclu que tel était bien le cas pour la majorité des programmes (70 %), mais elle a reconnu que tel n'était pas encore le cas pour 30 % des programmes clairement recensés dans ses RAA 2018. Pour ces cas, ainsi que pour les cas confirmés dans lesquels la Cour des comptes a constaté des erreurs supplémentaires, la Commission assurera le suivi et appliquera les corrections financières supplémentaires nécessaires, y compris les corrections nettes, lorsque les conditions fixées par le législateur s'appliquent.

Pour ces programmes, la Commission convient que d'autres améliorations s'imposent. Les autorités de gestion et d'audit doivent renforcer leurs **vérifications de gestion** et audits respectifs afin de mieux prévenir les erreurs au cours des prochains exercices comptables. La Commission collaborera avec les autorités concernées afin d'améliorer leurs procédures de contrôle.

6.76. En ce qui concerne les deux **recommandations des années précédentes** auxquelles la Commission n'aurait pas donné suite selon la Cour des comptes, la Commission tient à souligner ce qui suit:

- la Commission n'a pas accepté l'une des recommandations et ne doit donc pas prendre d'action à cet égard;
- concernant l'autre recommandation, des mesures visant à clarifier et à simplifier l'éligibilité de la TVA ont été prises dans la proposition de la Commission pour le cadre juridique post-2020.

Voir également la réponse de la Commission au point 6.3.

Recommandation n° 6.1 (modalités d'audit pour les programmes relevant de l'initiative en faveur des PME)

La Commission accepte cette recommandation.

(a) L'article 40 révisé du RPDC prévoit un nouveau modèle d'assurance, qui comprend notamment des rapports de contrôle, ainsi que des rapports d'audit établis par les auditeurs externes de la BEI/du FEI, dont les modèles sont approuvés par un acte d'exécution.

Le FEI a confirmé qu'il était disposé à étendre volontairement l'utilisation des nouveaux types de rapports d'audit à tous les programmes de l'initiative en faveur des PME. Le nouveau modèle d'assurance prévu par le RPDC et la mise en œuvre volontaire des rapports d'audit dans le cadre de l'initiative en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) sont considérés comme des moyens de donner suite à la recommandation.

Recommandation n° 6.2 (retenue irrégulière de paiements par les autorités des États membres)

La Commission accepte la recommandation et prendra les mesures nécessaires pour veiller à ce que les autorités de gestion et de contrôle accordent l'attention nécessaire au respect de l'article 132 du RPDC.

Recommandation n° 6.3 (modalités de clôture pour la période 2014-2020)

La Commission examine systématiquement chaque programme avant sa clôture afin de garantir que le niveau des dépenses irrégulières est inférieur au seuil de signification. Elle le fera également pour les programmes 2014-2020, dont la clôture est prévue en 2025 selon le règlement.

(a) La Commission accepte la recommandation et mettra en évidence les principaux risques susceptibles d'affecter la clôture des programmes 2014-2020 en se fondant sur les enseignements tirés de la mise en œuvre du programme, en vue de les inclure dans les lignes directrices de clôture qu'elle rédigera à l'intention des États membres.

(b) La Commission accepte par principe cette partie de la recommandation, mais estime qu'il n'est pas urgent d'élaborer de telles lignes directrices, dès lors que la clôture est prévue, selon le règlement, en 2025. De telles lignes directrices de clôture devraient en outre tenir compte de l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre des programmes.

Deuxième partie — Évaluation de la performance des projets

6.81. La Commission tient à faire remarquer qu'aucune exigence d'établissement d'**indicateurs de résultats** au niveau des projets n'est fixée dans le règlement. Dans les règlements régissant les Fonds pour la période 2007-2013 et 2014-2020, le terme «indicateurs de résultat» n'est mentionné que dans le contexte des axes prioritaires.

Une **logique d'intervention** bien conçue telle que celle qui est décrite dans les programmes opérationnels garantit que les réalisations et les résultats au niveau du projet contribuent à atteindre les résultats escomptés des programmes opérationnels, étant entendu que ces derniers sont également influencés par des facteurs externes.

6.82 et 6.83. La Commission note que dans 95 % des projets examinés, des **indicateurs** de réalisation ou des indicateurs de réalisation et de résultat ont été fixés au niveau des projets, conformément aux exigences des règlements de l'Union européenne qui s'appliquent à ce domaine de dépenses.

Les **évaluations d'impact** aideront également à évaluer la contribution des opérations cofinancées aux objectifs du PO. La Commission estime qu'il existe une différence entre les résultats directs au niveau des projets et les résultats à atteindre au niveau du PO.

La Commission relève également que la législation régissant la période de programmation 2014-2020 a renforcé la logique d'intervention et l'accent mis sur les résultats.

6.84. La Commission constate avec satisfaction que tous les États membres audités ont mis en place des **systèmes de suivi** permettant d'enregistrer les informations sur la performance. Pour 2014-2020, les informations sur la performance constituent un élément important d'une stratégie plus fortement **axée sur les résultats**, fondée sur la logique d'intervention et le suivi d'indicateurs communs communiqués chaque année à la Commission dans des rapports annuels de mise en œuvre.

6.85. Avec la récente modification du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission, les autorités d'audit sont désormais tenues d'inclure l'aspect de la fiabilité des données sur la performance dans leurs audits d'opérations, en plus des audits de système. Cela contribuera à améliorer l'assurance fournie sur la qualité et la fiabilité des données sur la performance qui sont communiquées à la Commission.

6.86. La Commission a réalisé au total 43 audits fondés sur le risque dans 17 États membres afin d'évaluer la fiabilité des données sur la performance communiquées par les États membres. Dans neuf cas, des insuffisances graves ont été détectées. Des recommandations ont été formulées afin d'améliorer le compte rendu et les systèmes informatiques, le cas échéant, et de corriger les données sur la performance. Les enseignements tirés de ces audits ont été communiqués aux autorités chargées des programmes afin de les sensibiliser aux risques qui pèsent sur la fiabilité des données relatives à la performance et d'améliorer encore le compte rendu.

6.87 et 6.88. Il est important de rappeler que l'échantillon de la Cour des comptes concernait une combinaison de projets portant sur les périodes 2007-2013 et 2014-2020, avec une modification importante de l'approche de la performance et de la logique d'intervention des programmes dans le cadre de la réglementation relative à la période 2014-2020. Les résultats déclarés fournissent dès lors un aperçu limité des résultats spécifiques pour la période 2014-2020 jusqu'à présent.

Dans l'ensemble toutefois, la Commission constate que 81 % des projets ont entièrement ou partiellement atteint leurs indicateurs de performance, sachant que les indicateurs de résultat peuvent encore évoluer après l'achèvement physique des projets.

Annexe 6.3 — Suivi des recommandations formulées antérieurement

Recommandation n° 1 (2015 — Conception et mécanisme de mise en œuvre des Fonds ESI pour la prochaine période de programmation)

La Commission souligne que ses propositions législatives contiennent plus de 80 mesures de simplification directement inspirées des travaux du groupe de haut niveau chargé de la simplification, de recommandations antérieures de la Cour des comptes et des contributions d'autres parties prenantes.

Recommandation n° 2 (2015 — Communication aux États membres d'orientations sur la manière de simplifier les règles et d'éviter toute complexité et/ou lourdeur inutiles)

La Commission évalue en permanence les règles nationales relatives à l'éligibilité aux programmes à haut risque sélectionnés pour les audits sur place. La méthodologie d'audit a été mise au point afin de s'assurer que les auditeurs de la Commission signalent également les règles nationales complexes inutiles (surréglementation) et les exemples de bonnes pratiques. Avec le règlement «omnibus», la Commission a également fourni aux autorités chargées des programmes des options supplémentaires simplifiées en matière de coûts et a renforcé la sécurité juridique en fixant des taux dans le règlement, directement utilisables par ces autorités pour réduire la complexité, simplifier la gestion et les règles applicables aux bénéficiaires et renforcer la sécurité juridique pour tous.

Recommandation n° 3 (2015 — Prolongement de la période d'éligibilité prévue pour les instruments financiers)

La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Recommandation n° 1 (2017 — Dispositifs d'audit destinés aux instruments de la BEI et du FEI)

La Commission considère que cette recommandation a été pleinement prise en compte pour les instruments de la BEI et du FEI en dehors des programmes de l'initiative en faveur des PME. Pour les PO relevant de cette initiative qui ont été adoptés avant la modification «omnibus», la Commission renvoie à la réponse qu'elle a fournie au point 6.36.

Recommandation n° 2 (2017 — Remboursement de la TVA après 2020)

La Commission n'a accepté que partiellement la recommandation de la Cour des comptes relative à la TVA. La Commission a fait une proposition visant à simplifier l'éligibilité de la TVA pour tous les bénéficiaires, indépendamment de leur statut public ou privé ou de leur statut au regard de la TVA pour le cadre juridique post-2020. La Commission a expliqué la logique de sa proposition et les difficultés que soulèverait la recommandation de la Cour des comptes (voir la réponse de la Commission à la recommandation de la Cour des comptes dans le rapport annuel 2017 et ses réponses aux points 6.31 à 6.35 du rapport annuel 2015).

Recommandation n° 3 (2017 — Vérification des travaux des autorités d'audit)

La Commission assure le suivi de toutes les recommandations de la Cour des comptes en ce qui concerne la surveillance et le soutien des travaux des autorités d'audit et a fourni de nouvelles orientations sur le traitement des avances au titre des instruments financiers, des avances sur les aides d'État, des listes de vérification et de la documentation d'audit.

Recommandation n° 6 (2017 — Contrôles suffisants concernant les autorités d'audit pour pouvoir formuler une conclusion dans les RAA publiés l'année suivant l'approbation des comptes)

La Commission rappelle qu'elle n'a que partiellement accepté cette recommandation, étant donné que les difficultés objectives liées à la procédure contradictoire de ses audits et les exigences légales en matière de contrôles supplémentaires après approbation des comptes ne permettent pas toujours de tirer des conclusions définitives sur tous les taux d'erreur communiqués dans un délai d'un an. Voir la réponse de la Commission au point 6.64. Toutefois, la Commission a tenu compte des projets de résultats d'audit dans l'évaluation de l'indicateur clé de performance n° 5, comme indiqué dans les différents RAA. La Commission considère donc qu'elle a mis en œuvre cette recommandation à pratiquement tous les égards.

Chapitre 7 — Ressources naturelles

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Première partie: Régularité des opérations

7.8. La Commission souligne que **98 % des dépenses de ce chapitre sont des dépenses de la PAC** pour lesquelles la **Commission a établi un taux d'erreur de 2,15 %**, tel que publié dans le rapport annuel d'activités (RAA) 2018 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI). Le taux d'erreur établi par la Commission continue de baisser.

La Commission note avec satisfaction que le niveau d'erreur qu'elle a établi pour les dépenses de la PAC concorde avec les conclusions de la Cour des comptes.

La Commission considère que le **risque pour le budget de l'Union européenne est couvert de manière adéquate par la capacité de correction**, qui consiste à procéder à des corrections financières nettes et à des recouvrements auprès des bénéficiaires. La capacité de correction mentionnée dans le rapport annuel d'activités 2018 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural s'élevait à 1,90 % des dépenses concernées de la PAC. Partant, le montant à risque final a été estimé à 0,25 % des dépenses concernées de la PAC.

7.11. La Commission est très satisfaite que la Cour des comptes ait constaté que les paiements directs relevant du FEAGA, qui représentent 41,5 milliards d'euros pour l'exercice 2018, sont exempts d'erreurs significatives. La **Commission a estimé le niveau d'erreur pour les paiements directs à 1,83 %** (voir le RAA 2018 de la DG AGRI). Cette estimation concorde avec la conclusion de la Cour des comptes.

7.14. La Commission se félicite que la Cour des comptes ait évalué que 77 opérations ne comportaient aucune erreur et que les paiements directs aux agriculteurs présentent un risque d'erreur moins élevé. Voir également la réponse donnée par la Commission au point 7.11.

7.15. La Commission estime qu'il est impossible d'éviter des erreurs mineures à un coût raisonnable.

7.17. La Commission se réjouit de l'**appréciation positive portée par la Cour des comptes sur le rôle du système d'identification des parcelles agricoles** dans la prévention et la réduction des niveaux d'erreur.

7.18. La Commission apprécie également l'évaluation réalisée par la Cour des comptes en ce qui concerne la **demande d'aide géospatiale**, que la Commission considère comme un instrument important dans la prévention des erreurs et la simplification des procédures pour les exploitants agricoles et les organismes payeurs. Voir également la réponse de la Commission au point 7.17.

7.19. La Commission fait observer que la vue d'ensemble des opérations présentée par la Cour des comptes à l'**annexe 7.2** ne peut servir d'indicateur du niveau d'erreur relatif dans les États membres de l'échantillon. La Commission souligne que les 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'activités, 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.

Encadré 7.3

Concernant le **cas estonien**: la Commission fait remarquer qu'**au moment où le paiement a été effectué** au cours de l'exercice 2018, l'opération était légale et régulière et que toutes les conditions d'éligibilité étaient remplies. Les modifications apportées à la structure des exploitations sont postérieures à l'exécution en bonne et due forme des contrôles des AP et au paiement. Par ailleurs, après avoir été informé de la visite de la Cour des comptes, le bénéficiaire a rectifié la situation concernant l'intégration du deuxième membre au sein du conseil d'administration, ce qui a amené les autorités estoniennes à conclure à l'éligibilité du paiement.

Concernant le **cas italien**: comme indiqué ci-dessus, la Commission fait remarquer qu'**au moment où le paiement a été effectué**, au cours de l'exercice 2018, l'opération était légale et régulière et toutes les conditions d'éligibilité étaient remplies. Il a été décidé de procéder au recouvrement parce que les conditions ont changé après l'exécution du paiement. La Commission croit également savoir que les autorités italiennes disposent de procédures qui leur auraient permis de recouvrer le paiement avant le paiement final, même sans la visite de la Cour des comptes.

7.26. **La pêche, l'environnement et l'action pour le climat** représentent 2 % des dépenses consacrées aux «ressources naturelles», et les **systèmes de gestion et de contrôle différent de ceux qui s'appliquent aux dépenses de la PAC**.

Dans le cadre du cycle de contrôle, la Commission souligne que les autorités nationales ont déjà apporté des corrections aux problèmes de nature plutôt administrative qui ont été relevés par la Cour des comptes afin de protéger le budget de l'Union européenne, ou peuvent encore en apporter.

7.31. La Commission salue l'évaluation positive de la Cour des comptes concernant la cohérence de la **méthodologie appliquée par la DG AGRI**.

7.32 et encadré 7.6. Les **travaux des organismes de certification** concernant la légalité et la régularité des dépenses ont été pris en compte dans le taux d'erreur global de 2,15 % constaté pour la PAC. Cela signifie que plus de 97 % des dépenses de la PAC sont exemptes d'erreurs (voir le rapport annuel d'activités 2018 de la DG AGRI) et que **les organismes de certification ont considérablement contribué à l'obtention de l'assurance et, à titre préventif, à la réduction des erreurs dans les États membres**.

Le modèle d'assurance de la PAC est fondé sur les contrôles des organismes payeurs accrédités, le travail des organismes de certification et les propres audits de la DG AGRI. Afin de pouvoir se fonder sur les travaux des organismes de certification pour son processus d'obtention de l'assurance, la DG AGRI procède à un suivi et à une évaluation continue de ces travaux en réalisant de nombreux audits auprès de divers organismes de certification tout au long de l'année, ainsi qu'en soumettant tous les organismes de certification à la procédure annuelle d'apurement des comptes (voir également l'encadré 1.10 du rapport annuel 2018 de la Cour des comptes).

7.32 *Premier tiret*. La DG AGRI considère que, d'une manière générale, la **méthode d'échantillonnage des organismes de certification** est conforme aux lignes directrices de la Commission et fournit des résultats statistiquement valables. Des recommandations ont été adressées aux organismes de certification sur la façon d'améliorer leur échantillonnage, mais leurs échantillons et les erreurs extrapolées sont considérés comme représentatifs. La Commission n'a rencontré des problèmes d'échantillonnage susceptibles de compromettre la représentativité statistique de l'échantillon des organismes de certification que dans trois populations liées à trois organismes de certification.

7.32 *Deuxième tiret*. La Commission estime que si les travaux de ces neuf organismes de certification fournissent une certaine assurance, il reste nécessaire d'améliorer les **revérifications des contrôles d'éligibilité effectués par ces organismes**. En tout état de cause, le fait qu'il puisse subsister quelques lacunes ne saurait suffire pour considérer les travaux des organismes payeurs comme insuffisants ou peu fiables.

7.33. La Commission considère les travaux des organismes de certification comme fiables et les utilise de la façon décrite dans le rapport annuel d'activités 2018 de la DG AGRI. Grâce à leur **fiabilité accrue par rapport à l'exercice 2017**, les résultats des organismes de certification ont pu être mieux pris en compte dans le calcul du taux d'erreur ajusté de la DG AGRI pour l'exercice 2018.

En outre, comme l'indique le rapport annuel d'activités 2018 de la DG AGRI, la Commission évalue les travaux des organismes de certification en examinant les aspects de la légalité et de la régularité par population, ce qui permet de s'appuyer sur une ou plusieurs populations et de n'en considérer qu'une seule comme étant moins fiable. Les conclusions présentées dans l'encadré 7.6 ne couvrent que certaines populations: l'évaluation détaillée réalisée par la Commission permet de s'appuyer sur les travaux de ces organismes de certification pour d'autres populations.

La Commission contrôle les organismes de certification afin d'assurer une amélioration continue de leurs travaux.

7.34. La Commission tient à souligner que les travaux des organismes de certification ont été davantage pris en compte dans le rapport annuel d'activités 2018 de la DG AGRI (voir page 92 des annexes du RAA) que les années précédentes. Pour le taux d'erreur dans le rapport annuel d'activités, voir les réponses données par la Commission aux points 7.8 et 7.35.

7.35. La Commission considère que les **conclusions de la Cour des comptes sont cohérentes avec les taux d'erreur indiqués dans le rapport annuel d'activités de la DG AGRI** (voir les réponses de la Commission aux points 7.8 et 7.11). Le taux d'erreur estimé par la Commission pour l'ensemble des dépenses de la PAC est proche du seuil de signification (2,15 %). La Commission considère également que le risque pour le budget de l'Union européenne est couvert de manière adéquate par la capacité de correction, qui consiste à procéder à des corrections financières nettes et à des recouvrements auprès des bénéficiaires. La capacité de correction mentionnée dans le rapport annuel d'activités 2018 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural s'élevait à 1,90 % des dépenses concernées de la PAC. Par conséquent, le montant final à risque a été estimé à 0,25 % des dépenses concernées de la PAC, ce qui est nettement inférieur au seuil d'importance relative.

Conclusion

7.37. La Commission se félicite que la Cour des comptes ait conclu que le niveau d'erreur des paiements directs n'est pas significatif, niveau qui est conforme au taux d'erreur établi dans le rapport annuel d'activités 2018 de la DG AGRI (1,83 %). Attendu que des erreurs ont également été constatées cette année dans des domaines de la rubrique 2 du CFP en dehors de la PAC (voir point 7.26), la Commission observe qu'il **n'est pas possible de comparer directement le taux d'erreur constaté par la Cour des comptes pour ce chapitre avec celui qui a été établi pour la PAC**. Voir les réponses de la Commission aux points 7.35, 7.11 et 7.8.

7.38. La Commission se félicite de la **concordance de la conclusion de l'audit de la Cour des comptes avec le rapport annuel sur la gestion et la performance et le rapport annuel d'activités 2018 de la DG AGRI en ce qui concerne le risque au moment du paiement**. Ces faibles taux d'erreur (voir le point 7.35) justifient l'assurance raisonnable pour la déclaration d'assurance du directeur général de la DG AGRI.

7.40. La Commission surveille activement l'exhaustivité et la mise en œuvre rapide des plans d'action correctifs établis par les États membres et continuera à demander l'établissement de tels plans d'action lorsque des déficiences graves sont constatées. La Commission continue de surveiller et d'évaluer la qualité des travaux des organismes de certification et de fournir les orientations nécessaires.

Deuxième partie: Performance

7.53. Chaque mesure de la PAC donne lieu à un suivi au moyen de ses indicateurs de réalisation respectifs, et un rapport est établi en conséquence, mais l'analyse de ses effets fait l'objet d'une évaluation. Celle-ci s'appuie sur les aspects en la matière, pour lesquels les indicateurs du CCSE ne représentent qu'un outil, d'autres informations étant prévues en complément. La plupart des 35 actions examinées concernent des paiements pour des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (mesure 13), qui constituent essentiellement un régime de soutien du revenu, tandis que les indicateurs de résultat pour la restauration, la préservation et la valorisation des écosystèmes sont axés sur l'amélioration des pratiques agricoles. Le nombre d'**indicateurs communs pour la période de 2014-2020** et leur définition devaient tenir compte du rapport coût-efficacité du système et de la charge administrative acceptable pour les États membres.

7.55. L'efficacité et l'efficience des programmes de développement rural seront évaluées au moyen d'évaluations approfondies, pour lesquelles les indicateurs du CCSE ne représentent qu'un outil, **d'autres informations étant prévues en complément**, afin de répondre aux questions d'évaluation relatives aux différents domaines d'intervention.

7.56. L'aide à l'installation des **jeunes agriculteurs** est subordonnée au respect d'exigences minimales en matière de compétences et de formation, ce qui sous-tend l'objectif de faciliter l'entrée dans le secteur de (jeunes) agriculteurs suffisamment qualifiés.

Si l'aide permet de suivre les effets du soutien sur la population ciblée, l'évaluation de ses effets sur le renouvellement générationnel est une question d'évaluation.

7.57. Les indicateurs de performance ne peuvent être conçus de manière à couvrir chaque paiement.

7.58. Les **indicateurs de résultat** visent à surveiller les effets prévus des mesures. Dans la mesure du possible, ils sont définis en pourcentage, ce qui permet de mesurer, entre autres, la part des populations ciblées qui reçoit une aide. Les indicateurs d'impact mesurent l'impact des interventions politiques à plus long terme et au-delà des effets immédiats.

Afin de pouvoir évaluer si le soutien a contribué efficacement au domaine d'intervention, il est nécessaire d'isoler l'effet politique d'autres facteurs d'influence (faits contextuels, autres politiques connexes, etc.). Il convient de mesurer les **«impacts nets»**, ce qui se fait normalement par le biais d'évaluations.

7.59. Une action mise en œuvre profite potentiellement à l'ensemble de la population de la municipalité. Il se peut que les habitants d'une municipalité ne soient pas tous disposés à utiliser de nouveaux services ou infrastructures, mais s'ils souhaitent le faire, le service ou l'infrastructure est disponible.

7.60. Six indicateurs de résultat sont basés sur des enquêtes par sondage réalisées dans chacun des États membres. Les directives générales ont certes été publiées après le démarrage de la mise en œuvre du projet, mais elles étaient en tout état de cause disponibles à temps pour permettre la réalisation de l'enquête.

7.62. Les **paiements directs aux jeunes agriculteurs** doivent avant tout aider à réaliser l'objectif spécifique qui consiste à «contribuer aux revenus agricoles et limiter la variabilité des revenus agricoles en réduisant au minimum les effets de distorsion des échanges», comme pour tous les paiements directs.

Il est clair que des exploitations agricoles qui ont un revenu moins vulnérable sont mieux placées pour investir et devenir plus compétitives. Cela est particulièrement important pour les jeunes agriculteurs nouvellement installés. Par ailleurs, le renforcement de l'aide à ces jeunes agriculteurs nouvellement installés a également pour but d'encourager le renouvellement des générations dans l'agriculture.

Les indicateurs de résultat sous-jacents constituent donc essentiellement une «part du soutien direct dans le revenu agricole» et la «variabilité du revenu des exploitations».

7.63. La Commission considère que la proportion des **surfaces faisant l'objet de pratiques d'écologisation** est un indicateur pertinent, étant donné qu'elle quantifie la surface couverte par ces pratiques, ce qui constitue un élément important de son efficacité.

7.64. La Commission a demandé aux États membres de fournir des données sur l'utilisation de la dérogation pour l'utilisation, en particulier, des jachères déclarées «surfaces d'intérêt écologique». La qualité des données reçues n'a toutefois pas permis d'obtenir une image suffisamment fiable et complète de l'utilisation de la dérogation.

Conclusion et recommandations

7.65. La Commission se félicite que la Cour des comptes conclut que la **plupart des actions de développement rural achevées ont produit les résultats escomptés**.

Le recours à des **options simplifiées en matière de coûts** (OSC) pour des mesures non liées à la surface ou aux animaux est une possibilité prévue par le règlement, dont les États membres peuvent faire usage sur une base volontaire. La Commission constate toutefois que le recours aux OSC a progressivement augmenté au cours de la période de programmation.

7.66. La proposition de **modèle de mise en œuvre de la PAC reposant sur la performance après 2020** s'appuie sur l'actuel cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) et, reconnaissant ses déficiences, continue à développer des indicateurs appropriés. Ce faisant, la Commission a amélioré le système d'indicateurs pour l'évaluation des paiements directs, du développement rural et des programmes sectoriels. Toutes les interventions sont couvertes par des indicateurs de réalisation et de résultat (ces derniers permettant de fixer des objectifs). Tandis que les indicateurs de réalisation permettent le comptage quantitatif des interventions (principalement utilisés pour l'évaluation des performances), les indicateurs de résultat reflètent le ou les objectifs et les effets prévus des interventions.

Recommandation 7.1 (Mesure de la performance de la PAC et établissement de rapports)

La Commission accepte la recommandation.

L'annexe I de la proposition de règlement de la Commission établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, qui est présentée par la Commission [COM(2018) 392] définit les indicateurs communs d'impact, de réalisation et de résultat de la PAC. Les indicateurs de résultat proposés devraient servir à: i) établir des objectifs opérationnels pour la mise en œuvre des interventions pertinentes incluses dans les plans stratégiques de la PAC et ii) suivre les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs. À cet égard, les indicateurs de résultat jouent un rôle fondamental dans la planification des politiques et le suivi de leur mise en œuvre. La proposition de la Commission est en cours de négociation avec le législateur (le Conseil et le Parlement européen). La Commission s'efforcera de veiller à ce que les indicateurs de résultat reflètent les effets escomptés des interventions.

Chapitre 8 — Sécurité et citoyenneté

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Première partie: Régularité des opérations

8.6. Le **système de contrôle de la Commission** a pris les mesures préventives nécessaires en n'apurant pas complètement les comptes de l'exercice 2017 pour l'Espagne lors de la procédure d'apurement des comptes en 2018. Le type d'erreur relevé par la Cour des comptes avait déjà été mis en évidence par l'**autorité d'audit espagnole** au cours de l'audit des dépenses. L'autorité d'audit a contrôlé 20,35 % des dépenses en question et a calculé un taux d'erreur de 0,6 %.

Encadré 8.2

La Commission note que les registres n'ont pas été correctement tenus pour une seule des 10 sessions (certificat n'incluant pas toutes les informations nécessaires ou dépassé). Les autorités espagnoles prendront des mesures afin que le bénéficiaire rende mieux compte de ses activités dans ce type de cas.

Le **système de contrôle interne** mis en place par la Commission avait déjà détecté l'erreur au moyen de l'audit de l'autorité d'audit et l'avait corrigée dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Voir également la réponse au point 8.6.

Encadré 8.3

La Commission réexaminera ses **procédures internes** afin de recenser les éventuelles autres mesures présentant un bon rapport coût/efficacité qui seraient propres, à l'avenir, à atténuer le risque dans des cas similaires. Dans ce cas particulier, la Commission note que le bénéficiaire a reçu des orientations pour exécuter correctement la procédure de passation de marché. En outre, le rapport financier final remis par le bénéficiaire était accompagné d'un certificat d'audit reposant sur des constatations factuelles, signé par un auditeur agréé. D'une manière générale, la Commission informe, lors des réunions de démarrage, tous les bénéficiaires actifs dans le sous-programme Culture des règles relatives aux frais de sous-traitance. Les «Lignes directrices pratiques pour la gestion de votre projet», élaborées par l'EACEA, donnent des orientations supplémentaires sur les règles applicables en matière de marchés publics.

Examen d'une sélection de systèmes

FAMI et FSI en gestion partagée

8.8. La Commission s'engage à suivre de près l'**exécution des fonds**, par l'évaluation des rapports annuels de mise en œuvre envoyés par les États membres et au moyen de missions de contrôle.

L'encadré 8.4 présente une tendance positive en ce qui concerne l'exécution de l'ensemble des **fonds** disponibles **au niveau des États membres** (14 % d'exécution pour la période 2014-2015, 24 % pour la période 2014-2016, 36 % pour la période 2014-2017).

8.9. La Commission s'est assurée que toutes les **autorités avaient mis au point des procédures détaillées**, qui étaient en général suffisantes pour répondre aux exigences des règlements relatifs au FAMI et au FSI.

Encadré 8.5

a) La **Suède** a pris, pour remédier aux insuffisances constatées, des mesures qui, si elles sont correctement mises en œuvre, apporteront une solution satisfaisante aux problèmes relevés.

b) Les **États membres** ont mis en place des mesures (listes de vérification et contrôles améliorés) qui, si elles sont correctement mises en œuvre, apporteront une solution satisfaisante aux problèmes relevés.

c) Les autorités nationales en **Allemagne** ont déjà pris des mesures pour remédier à cette lacune. La Commission a suivi la situation avec l'autorité allemande responsable de la mise en œuvre des mesures annoncées (mise à jour du manuel interne).

d) La Commission assurera le suivi, avec l'**autorité belge responsable**, des mesures prises pour remédier à cette lacune.

En ce qui concerne l'**Espagne**, la Cour des comptes a constaté une erreur dans le calcul du préfinancement. Il s'agit d'une erreur de calcul, qui est corrigée lors du paiement final en faveur des projets concernés. Le fait que les montants définitifs apurés ne dépassent pas la contribution de l'Union européenne est vérifié dans le cadre des contrôles administratifs et des contrôles sur place effectués par l'autorité responsable.

FAMI et FSI en gestion directe/indirecte

8.11. La Commission est convaincue que sa **gestion des appels à propositions et des demandes de subventions** est efficace.

Encadré 8.6

a) Les retards relevés par la Cour des comptes sont la conséquence de la forte augmentation du budget géré par la DG HOME et devraient s'analyser dans le contexte plus large de l'environnement complexe dans lequel la DG HOME opère (crise migratoire). La priorité est toujours donnée à l'assurance quant au contenu ainsi qu'à la légalité et à la régularité. Ces retards ont été progressivement réduits au fil des ans.

b) En raison de la nature spécifique de l'**aide d'urgence** dans le domaine de la migration, le comité d'évaluation ne dispose pas toujours de toutes les informations nécessaires sur chaque élément de l'action proposée. Dans de nombreux cas, le comité d'évaluation a reporté au stade de la préparation des subventions l'examen avec le bénéficiaire de questions telles que la fourniture d'indicateurs de réalisation et de résultats ou l'éligibilité d'éléments de coûts spécifiques (y compris la question de savoir s'ils sont nécessaires ou raisonnables pour la sous-action à mettre en œuvre). Dans certains cas, comme celui constaté par la Cour des comptes, ce n'est qu'une fois que le projet est en cours que tous les éléments concrets prévus peuvent être confirmés.

c) La Commission a traité ces cas en appliquant l'esprit général des lignes directrices et les principes fixés dans le **règlement financier**.

d) La Commission adaptera ses **lignes directrices internes** afin de préciser la documentation requise et les cas dans lesquels les documents seront vérifiés et les procédures appliquées par les bénéficiaires examinés.

Les stratégies de contrôle de la Commission sont fondées sur les risques et prennent en considération les ressources disponibles.

Encadré 8.7

a) Depuis 2016, la Commission a recueilli des informations pour mettre à jour les **coûts unitaires** fixés en 2014, mais elle a estimé que les données disponibles étaient insuffisantes ou de trop mauvaise qualité pour pouvoir procéder à un nouveau calcul des coûts unitaires. Cela signifie que les coûts unitaires de 2014 utilisés dans les programmes de 2017 et de 2018 se fondaient sur les meilleures données disponibles à l'époque.

b) La Commission adaptera ses **lignes directrices internes** afin de préciser la documentation requise et les cas dans lesquels les documents seront vérifiés et les procédures appliquées par les bénéficiaires examinés.

Les **stratégies de contrôle de la Commission sont fondées sur les risques** et prennent en considération les ressources disponibles.

Conclusion et recommandations

Recommandation n° 8.1 (contrôles des marchés publics)

La Commission accepte la recommandation n° 8.1.

La Commission adaptera ses lignes directrices internes afin de préciser la documentation requise et les cas dans lesquels les documents seront vérifiés et les procédures appliquées par les bénéficiaires examinés.

Les stratégies de contrôle de la Commission sont fondées sur les risques et prennent en considération les ressources disponibles.

La Commission donnera aussi pour instruction aux autorités des États membres d'agir de manière conforme aux recommandations de la Cour des comptes.

Deuxième partie: Performance

8.20. Les règlements relatifs au FAMI et au FSI comprennent des indicateurs communs que les États membres communiquent dans le cadre du **rapport annuel de mise en œuvre** présenté à la Commission.

La Commission vérifie le caractère plausible des données fournies par les États membres dans le cadre de l'évaluation du rapport et conformément aux recommandations du service d'audit interne. Cette évaluation de la plausibilité des données relatives aux indicateurs a reçu un caractère plus formel et a été incluse dans la liste de vérification des éléments à évaluer.

Chapitre 9 — L'Europe dans le monde

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Première partie — Régularité des opérations

Encadré 9.3 — Dépenses inéligibles incluses dans la déclaration de dépenses

Le bénéficiaire a déclaré à la Commission qu'entre-temps, il s'était adressé à son cocontractant, qui a reconnu que les coûts déclarés à l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) étaient une erreur d'imputation et qu'ils seraient donc annulés.

9.11. En ce qui concerne l'**appui budgétaire**, les critères d'éligibilité font l'objet d'une évaluation approfondie lors des phases de conception et de versement, conformément aux lignes directrices relatives à l'appui budgétaire. Les conclusions du Conseil de 2012 sur l'appui budgétaire énoncent ce qui suit: «L'Union européenne appliquera une approche personnalisée et dynamique de l'admissibilité, en mettant l'accent sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de stratégies de réforme sectorielle crédibles et pertinentes.»

9.12. L'**approche notionnelle** suivie lorsque les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs est prévue à l'article 155, paragraphe 5, du règlement financier et est appliquée dans tous les cas où une convention de délégation est signée et où l'action correspondante est cofinancée conjointement avec d'autres donateurs/organisations.

Étude 2018 sur le taux d'erreur résiduel de la DG NEAR

9.15. La Commission considère que l'**étude relative au TER était adaptée à l'objectif de fournir une assurance à l'ordonnateur délégué**. Dans les deux derniers rapports annuels, la Cour a évalué la méthodologie relative au TER et l'a jugée globalement adaptée à sa finalité. La Commission a mis en œuvre toutes les recommandations formulées par la Cour en ce qui concerne le TER.

9.17. Dans le cadre de l'étude relative au TER, la Commission souligne que, lorsqu'une confiance totale est appliquée, les erreurs relevées par les premiers auditeurs qui n'avaient pas été corrigées ont été prises en considération pour calculer le TER conformément à la méthodologie. La Commission considère dès lors que le risque mentionné de ne pas atteindre l'objectif est faible. Par ailleurs, lorsque la confiance totale s'applique à une opération, les procédures suivantes sont suivies: examen approfondi des activités de contrôle antérieures; documentation du risque d'erreur résiduel qui subsiste à l'issue des travaux de contrôle; confirmation du recouvrement, le cas échéant.

9.21. En ce qui concerne le **rapport annuel d'activités et l'étude sur le TER de la DG DEVCO**, voir les réponses de la Commission aux points 28 à 34 du rapport annuel relatif aux FED.

Conclusions et recommandations

9.23. La Commission considère qu'une partie de la recommandation visant à utiliser des grilles d'évaluation de la qualité pour les vérifications des dépenses réalisées à l'initiative des bénéficiaires n'est plus pertinente. Le nouveau mandat révisé vise à atteindre le même objectif, à savoir améliorer la qualité des audits et de la vérification des dépenses.

Recommandation n° 1 (organisations internationales)

La Commission accepte la recommandation. La Commission mettra en place un système prévoyant d'entrer immédiatement en contact avec les organisations internationales au niveau central chaque fois que leurs opérations sont retenues par la Cour dans un échantillon.

Recommandation n° 2 (méthodologie relative aux TER de la DG NEAR)

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 3 (capacité de correction de la DG ECHO)

La Commission accepte la recommandation.

Deuxième partie — Performance***Encadré 9.6 — Problèmes liés à la performance dans certains projets ayant fait l'objet de visites***

En raison principalement des conditions climatiques, le nombre de participants a été inférieur aux prévisions. Les formations représentent moins de 3,5 % des activités financées.

De plus, sur la base du rapport narratif et financier final, la délégation a estimé que le contrat avait atteint les indicateurs liés aux objectifs généraux et spécifiques (impact et résultats).

L'exercice de démonstration conjoint a dû être remplacé par un exercice fondé sur des données réelles en raison de l'élévation du niveau de la rivière Sava et de la déclaration d'une situation d'urgence du fait des inondations survenues au moment de l'exercice.

Chapitre 10 — Administration***Réponses du Parlement européen au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne***

10.11. Le Parlement reconnaît qu'étant donné les circonstances particulières (travaux devant être effectués dans un délai court du fait de problèmes de sécurité pressants et nombre limité de fournisseurs des matériaux spécifiques requis), les plus stricts critères de concurrence n'ont peut-être pas été respectés. Les nouveaux contrats-cadres attribués dans ce secteur à cinq contractants sont fondés sur la remise en concurrence, de sorte à garantir une concurrence par les prix adéquate.

Réponses de la Commission au rapport annuel 2018 de la Cour des comptes européenne

Régularité des opérations

10.8. La Commission a déjà mis en place plusieurs mesures pour améliorer encore la mise à jour des situations personnelles et la gestion des **allocations familiales**. En outre, elle procède actuellement au contrôle de l'ensemble des situations dans lesquelles des allocations non déclarées ont été reçues d'autres sources.

10.12 et 10.13. La Commission tient à souligner que les **procédures dans le domaine de la sécurité** ayant été retenues étaient des procédures pour des valeurs moyenne et faible, qui étaient en deçà des seuils fixés par le règlement financier, à l'exception d'une seule procédure à valeur élevée, pour laquelle aucun problème n'a été détecté.

Prenant acte des observations formulées pour les procédures de passation représentant des valeurs moyenne et faible, la Commission souhaite attirer l'attention sur le contexte très spécifique dans lequel ces activités ont été menées, comme il est indiqué au point 10.9. À l'issue d'une analyse de la nature des constatations, il sera remédié à la faiblesse en matière de contrôle interne grâce à la mise en œuvre d'un plan d'action adapté à la situation, comme il convient.

Conclusion et recommandations

Recommandation n° 10.1 (allocations familiales)

La Commission accepte la recommandation; elle a déjà pris des mesures pour améliorer encore la gestion des allocations familiales et la mise à jour des situations personnelles:

- utilisation de l'outil informatique SYSPER aux fins d'un encodage direct et plus aisé par les agents;
- octroi de droits pendant une période limitée ou jusqu'à une date de fin spécifique, permettant des contrôles réguliers;
- développement de la communication par des canaux spécialisés et portant sur les échanges d'informations concernant l'obligation incombant aux agents de mettre à jour leurs données.

En outre, la Commission mène actuellement un exercice visant à mettre à jour tous les dossiers correspondants, qui doit être mené à bien d'ici à la fin de 2019.

**RAPPORT ANNUEL SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DES
HUITIÈME, NEUVIÈME, DIXIÈME ET ONZIÈME FONDS
EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT (FED)**

(2019/C 340/02)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
FED — Rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED)	273
Réponses de la Commission	295

**Rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième
Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2018**

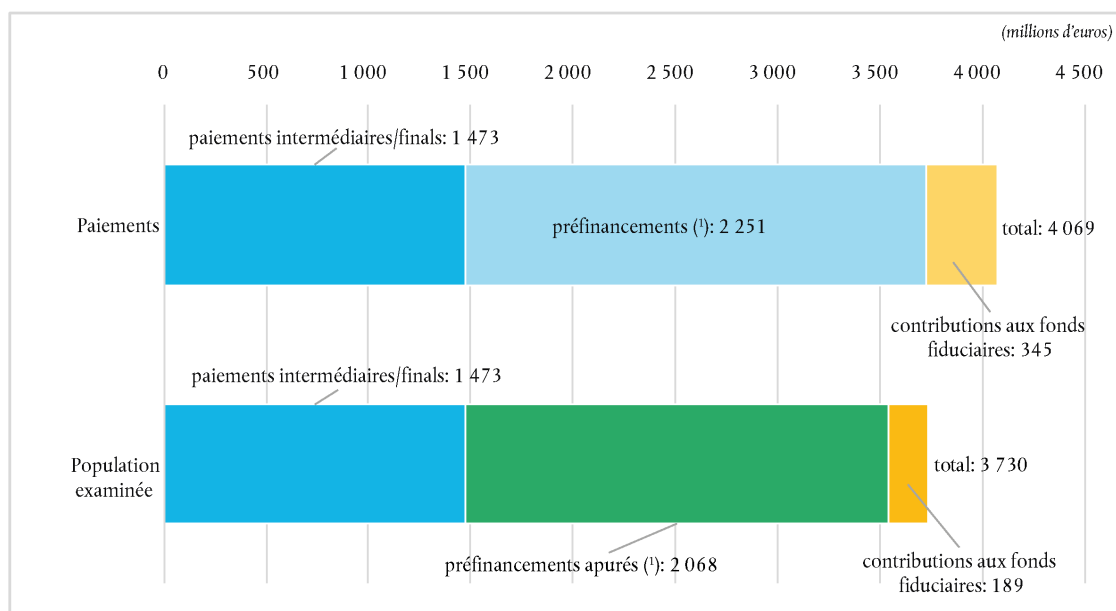
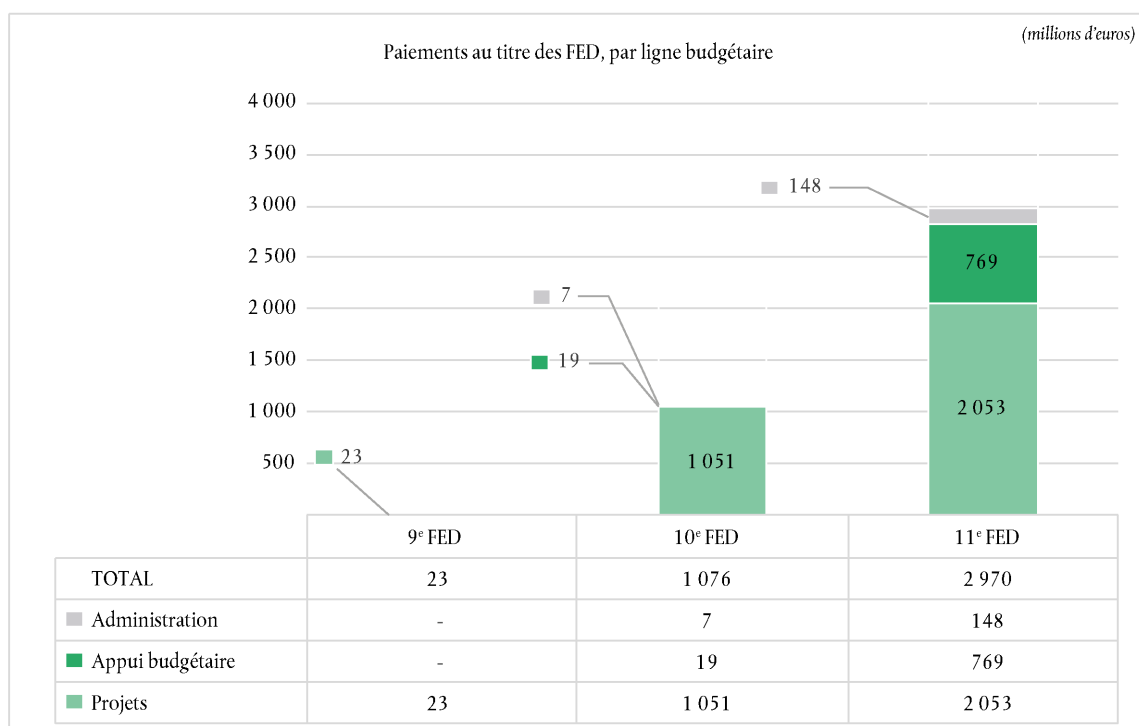
TABLE DES MATIÈRES

	<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	1-37
Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil — Rapport du réviseur indépendant	I-XXI
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	10-37
Étendue et approche de l'audit	10-14
Fiabilité des comptes	15
Régularité des opérations	16-22
Rapport annuel d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance	23-37
Conclusion et recommandations	38-41
Conclusion	38-39
Recommandations	40-41
Chapitre III — Performance	42-43
 Annexe I — Résultats des tests sur les opérations pour les Fonds européens de développement	
Annexe II — Paiements effectués au titre des Fonds européens de développement en 2018, par grande région	
Annexe III — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les Fonds européens de développement	

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 des dépenses réalisées dans ce domaine en 2018.

Encadré 1
Fonds européens de développement — Aperçu financier 2018



(1) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (voir **annexe 1.1**, point 13, du rapport annuel 2018 de la Cour sur l'exécution du budget).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des *comptes consolidés* des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement pour l'exercice 2018 et du rapport annuel d'activité 2018 de la DG DEVCO.

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'Union européenne, 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 la détermination et l'affectation des ressources des FED. Le Parlement européen reste toutefois l'autorité de *décharge*, excepté pour la facilité d'investissement, qui est gérée par la BEI et n'entre donc pas dans le cadre du présent audit ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
 - 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.
4. Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG DEVCO) ⁽³⁾.
5. Les dépenses examinées dans le présent rapport sont effectuées selon des méthodes extrêmement diverses ⁽⁴⁾, appliquées dans 79 pays.

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 ⁽⁵⁾ (2015-2020) est entré en vigueur le 1^{er} mars 2015 ⁽⁶⁾. Le onzième FED dispose d'une enveloppe budgétaire de 30 506 millions d'euros ⁽⁷⁾, dont 29 089 millions d'euros alloués aux pays ACP et 364,5 millions d'euros, aux PTOM.
8. L'**encadré 2** montre l'emploi des ressources des FED en 2018, ainsi que leur utilisation cumulée.

⁽¹⁾ 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^e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 17).

⁽²⁾ En 2012, un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour [article 134 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement (JO L 78 du 19.3.2008, p. 1)] a défini les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour. La déclaration d'assurance de la Cour ne couvre pas la facilité d'investissement.

⁽³⁾ La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) a pour sa part géré 5 % des dépenses effectuées au titre des FED en 2018.

⁽⁴⁾ Par exemple marchés de travaux/de fournitures/de services, subventions, appui budgétaire et devis-programmes.

⁽⁵⁾ JO L 210 du 6.8.2013, p. 1.

⁽⁶⁾ De 2013 à 2015, pour assurer la continuité en attendant la ratification du onzième FED, les fonds ont été engagés par l'intermédiaire d'un *mécanisme de transition*.

⁽⁷⁾ Y compris 1 139 millions d'euros gérés par la BEI.

Encadré 2
Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2018

(millions d'euros)

	Situation fin 2017		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2018 (montants nets) ⁽⁶⁾					Situation fin 2018					
	Montant total	Taux d'exécution ⁽²⁾	8 ^e FED ⁽³⁾	9 ^e FED ⁽³⁾	10 ^e FED	11 ^e FED ⁽³⁾	Montant total	8 ^e FED	9 ^e FED	10 ^e FED	11 ^e FED	Montant total	Taux d'exécution ⁽²⁾
A – RESSOURCES ⁽¹⁾	76 924		– 7	– 40	– 65	126	14	10 378	15 390	21 423	29 747	76 938	
B – UTILISATION													
1. Engagements globaux ⁽⁴⁾	65 852	8,6 %	– 4	– 33	– 147	4 332	4 148	10 378	15 358	20 905	23 359	70 000	9,1 %
2. Engagements individuels ⁽⁵⁾	59 243	7,7 %	0	16	236	4 687	4 939	10 376	15 305	20 361	18 140	64 182	8,3 %
3. Paiements	49 498	6,4 %	0	23	1 076	2 970	4 069	10 375	15 187	18 829	9 176	53 567	7,0 %
C – Engagements restant à liquider (B1-B3)	16 354	2,1 %						3	171	2 076	14 183	16 433	2,1 %
D – Solde disponible (A-B1)	11 072	1,4 %						0	32	518	6 388	6 938	0,9 %

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ En pourcentage des ressources.

⁽³⁾ Les montants négatifs correspondent à des dégagements.

⁽⁴⁾ Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement.

⁽⁵⁾ Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

⁽⁶⁾ Engagements nets après dégagements. 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 2018. Les chiffres présentés ne couvrent pas les ressources des FED dont la gestion relève de la BEI.

9. En 2018, la DG DEVCO a poursuivi ses efforts visant à réduire la proportion d'anciens *préfinancements* et d'*engagements* restant à liquider, avec pour objectif de la ramener à 25 % ⁽⁸⁾ (voir **encadré 3**).

Encadré 3**Indicateurs de performance clés (IPC) en matière de réduction des anciens préfinancements, des engagements restant à liquider et des contrats expirés**

La DG DEVCO a dépassé son objectif: elle a réduit les anciens préfinancements de 43,79 % pour l'ensemble de son domaine de compétence (40,33 % pour les FED) et les anciens engagements restant à liquider, de 39,71 % (37,10 % pour les FED).

Elle a en outre également atteint son objectif (maintien à un niveau inférieur à 15 %) pour l'IPC concernant la proportion de contrats expirés, avec un taux global de 13,88 %. Même si cet objectif n'a pas été atteint pour les FED, le pourcentage est en amélioration par rapport à 2017. Comme pour les exercices précédents, la différence entre les FED et le reste du domaine de compétence de la DG DEVCO s'explique principalement par la complexité technique liée à la clôture des anciens contrats faisant l'objet d'ordres de recouvrement non encaissés. Après l'établissement de la nouvelle procédure en septembre 2017, la DG DEVCO est parvenue à réduire le pourcentage de 18,75 % en 2017 à 17,27 % en 2018.

⁽⁸⁾ Cet objectif a été fixé tant pour l'ensemble du domaine de compétence de la DG DEVCO que pour les FED en particulier.

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 du réviseur 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 2018 et qui ont été approuvés par la Commission le 26 juin 2019;
 - b) la *légalité et la régularité* des opérations sous-jacentes dont la gestion financière incombe à la Commission ⁽⁹⁾.

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 2018 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2018, 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

- III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2018 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Dépenses

Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses

- IV. Compte tenu de l'importance du problème décrit dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses, nous estimons que les dépenses acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2018 présentent un niveau d'erreur significatif.

Justification de l'opinion

- V. Nous avons conduit notre audit conformément aux *normes internationales d'audit* (ISA) et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes et de ces codes sont décrites plus en détail dans la section «Responsabilités de l'auditeur» de notre rapport. Nous avons également honoré nos obligations en matière d'indépendance et nous sommes acquittés de nos responsabilités d'ordre éthique conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'International Ethics Standards Board for Accountants. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer notre opinion.

⁽⁹⁾ Conformément aux dispositions des articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement financier applicable au onzième FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas les ressources des FED gérées par la BEI.

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

VI. Les dépenses comptabilisées en 2018 au titre des huitième, neuvième, dixième et onzième FED présentent un niveau d'erreur significatif. Notre *niveau d'erreur estimatif* pour les dépenses acceptées figurant dans les comptes est de 5,2 %.

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 l'établissement 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 2.8) et fondées pour l'essentiel sur des estimations. Fin 2018, la Commission a estimé que les dépenses éligibles supportées mais non encore déclarées par les bénéficiaires représentaient 5 133 millions d'euros (contre 4 653 millions d'euros fin 2017).

IX. Nous avons examiné le calcul de ces estimations, ainsi qu'un échantillon de 30 contrats différents, afin de parer au risque que le montant des charges à payer soit erroné. Les travaux réalisés nous ont permis de conclure que les charges à payer inscrites dans les comptes définitifs étaient correctes.

Impact potentiel du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur les comptes 2018 des Fonds européens de développement

X. Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a officiellement notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'Union européenne. Le 19 mars 2018, la Commission a publié un projet d'accord de retrait décrivant sommairement les progrès accomplis dans les négociations avec le Royaume-Uni. D'après ce projet d'accord de retrait, le Royaume-Uni demeurera partie aux Fonds européens de développement jusqu'à la *clôture* du onzième FED ainsi que de tous les FED antérieurs non clos, assumera les mêmes obligations que les États membres au titre de l'accord interne qui a institué le onzième FED et s'acquittera des obligations résultant des FED précédents jusqu'à la clôture de ces derniers.

XI. Le projet d'accord de retrait indique également que, si des montants provenant de projets relevant du dixième FED ou de FED antérieurs ne sont pas engagés ou sont dégagés à la date d'entrée en vigueur de l'accord, la part de ces montants revenant au Royaume-Uni ne sera pas réutilisée. La même règle s'applique à la part revenant au Royaume-Uni dans les fonds relevant du onzième FED qui n'auront pas été engagés ou qui seront dégagés après le 31 décembre 2020. Les négociations relatives au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne se poursuivent toujours, et le texte définitif de l'accord n'a donc pas encore été confirmé.

XII. Dès lors, aucun impact financier sur les comptes 2018 des FED n'est à prévoir. Nous estimons, en conclusion, que les comptes des FED au 31 décembre 2018 reflètent correctement l'état du processus de retrait à cette date.

Responsabilités de la direction

XIII. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier applicable au onzième FED, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes annuels des FED sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED.

XIV. Dans le cadre de l'élaboration des comptes des FED, la Commission est tenue d'évaluer la capacité des FED à poursuivre leurs activités, de faire connaître toute information importante et d'établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf si elle a l'intention de mettre en liquidation les FED ou de mettre un terme à leurs activités, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

XV. La Commission est chargée de surveiller le processus de présentation de l'information financière des FED.

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

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

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

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

XIX. 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.

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

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

Le 11 juillet 2019
Klaus-Heiner LEHNE
Président

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

Informations à l'appui de la déclaration d'assurance

Étendue et approche de l'audit

10. L'**annexe 1.1** du rapport annuel 2018 de la Cour relatif à l'exécution du budget présente notre approche et nos méthodes d'audit.

11. Nos observations concernant la fiabilité des comptes des FED se fondent sur les états financiers ⁽¹⁰⁾ des huitième, neuvième, dixième et onzième FED approuvés par la Commission conformément au règlement financier applicable aux FED ⁽¹¹⁾, et parvenus à la Cour le 27 juin 2019, accompagnés de la lettre de déclaration du comptable. Nous avons effectué des tests sur les montants présentés et sur les informations fournies, et évalué les principes comptables appliqués, ainsi que toutes les estimations significatives réalisées par la Commission et la présentation globale des comptes.

12. En ce qui concerne l'audit de la régularité des opérations, nous avons analysé un échantillon de 125 de celles-ci. Représentatif de tout l'éventail des paiements effectués dans le cadre des FED, il se composait de 96 paiements ordonnancés par 19 délégations de l'Union européenne ⁽¹²⁾ et de 29 paiements approuvés par les services centraux de la Commission ⁽¹³⁾. Une partie de la population examinée l'ayant également été lors de l'étude 2018 sur le *taux d'erreur résiduel* (TER) réalisée par la DG DEVCO ⁽¹⁴⁾, nous avons intégré dans notre échantillon 1 opérations supplémentaires pour lesquelles nous avons tenu compte, après ajustement, des résultats ⁽¹⁵⁾ de cette étude. La taille totale de l'échantillon était donc de 139 opérations, ce qui est conforme au modèle d'assurance de la Cour. Lorsque des erreurs ont été détectées au niveau des opérations, nous avons analysé les systèmes concernés pour en déterminer les faiblesses.

13. Pour l'exercice 2018, notre examen a également porté sur:

- a) l'ensemble des contributions des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes;
- b) certains des systèmes utilisés par la DG DEVCO et les délégations de l'Union européenne, à savoir: i) les contrôles ex ante réalisés par les agents de la Commission, les auditeurs externes (engagés par la Commission ou les bénéficiaires) ou les superviseurs externes avant paiement; ii) le suivi et la surveillance, notamment le suivi des audits externes et l'étude sur le TER susmentionnée;
- c) la fiabilité des informations sur la régularité figurant dans le *rapport annuel d'activité* (RAA) de la DG DEVCO, la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections et recouvrements futurs et leur inclusion dans le rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance;
- d) le suivi de nos recommandations antérieures.

14. Comme cela est indiqué au point 4, la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général de l'Union européenne et sur les FED sont mis en œuvre par la DG DEVCO. Nos observations relatives aux systèmes, à la fiabilité du RAA ainsi qu'à la déclaration du directeur général pour 2018 portent sur l'ensemble du domaine de compétence de la DG DEVCO.

⁽¹⁰⁾ Voir article 39 du règlement (UE) 2018/1877.

⁽¹¹⁾ Voir article 38 du règlement (UE) 2018/1877.

⁽¹²⁾ Angola, Barbade, Botswana, Burkina Faso, Tchad, Djibouti, Éthiopie, Guinée, Haïti, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Malawi, Mozambique, Niger, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie et Zimbabwe.

⁽¹³⁾ DG DEVCO: 124 paiements; ECHO: 1 paiement concernant l'aide humanitaire.

⁽¹⁴⁾ La DG DEVCO commande chaque année une étude sur le 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'ont pas permis d'empêcher dans l'ensemble de son domaine de compétence. L'étude sur le TER ne constitue ni une mission d'assurance ni un audit; elle est réalisée conformément à la méthodologie et au manuel relatifs au TER fournis par la DG DEVCO.

⁽¹⁵⁾ Notre examen des études sur le TER a montré que, par comparaison avec nos travaux d'audit, la méthodologie qui les sous-tend prévoit beaucoup moins de contrôles sur place (soit neuf au maximum) ainsi qu'un examen d'étendue plus limitée en ce qui concerne les procédures de marchés publics. Cette année, nous avons donc ajusté les résultats de l'étude sur le TER de manière à montrer le degré de non-respect des règles en matière de marchés publics. Nos constatations DAS 2014-2017 relatives aux FED ont servi de base d'ajustement.

Fiabilité des comptes

15. Notre audit a permis de constater que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives.

Régularité des opérations

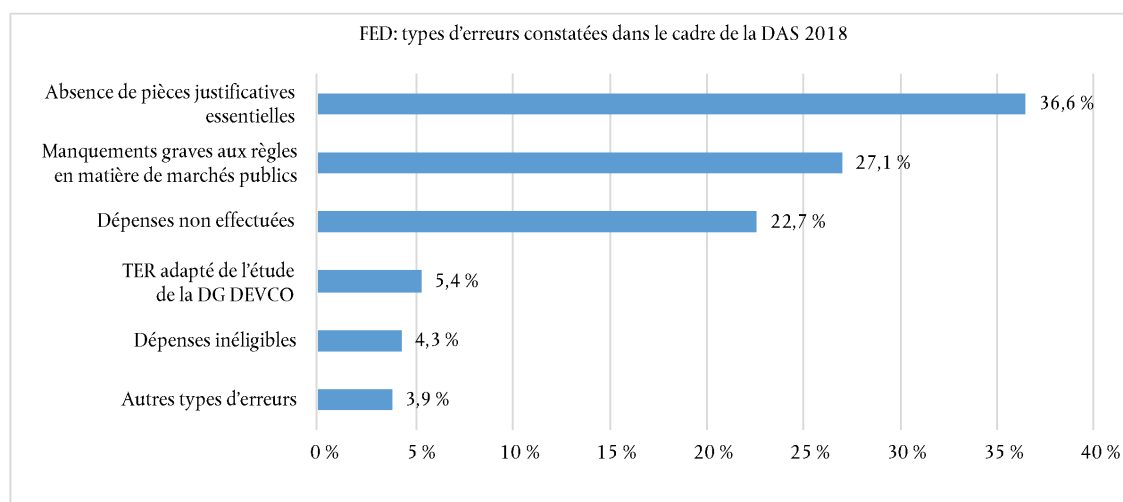
Recettes

16. Les opérations relatives aux recettes ne se caractérisaient pas par un niveau d'erreur significatif.

Paie m e n t s

17. L'**annexe I** présente une synthèse des résultats des tests sur les 125 opérations de paiement examinées, dont 51 (41 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 39 erreurs que nous avons quantifiées et des résultats ajustés de l'étude 2018 sur le TER (voir point 12), nous estimons que le niveau d'erreur s'établit à 5,2 % ⁽¹⁶⁾. Sur les 39 opérations de paiement comportant des *erreurs quantifiables*, 9 (23 %) étaient des opérations finales ordonnancées après la réalisation de l'ensemble des contrôles ex ante. L'**encadré 4** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2018, par type d'erreur. L'**encadré 5** apporte des exemples des erreurs en cause.

Encadré 4
Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

18. Comme les années précédentes, 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*, aux *accords de contribution* conclus avec des organisations internationales et aux *conventions de délégation* passées avec les agences de coopération des États membres de l'Union européenne que dans celles concernant d'autres formes d'aide ⁽¹⁷⁾. Sur les 61 opérations de cette nature examinées, 33 (54 %) comportaient des erreurs quantifiables représentant 62,5 % du niveau d'erreur estimatif.

⁽¹⁶⁾ Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un niveau d'erreur estimatif compris entre 1,2 % et 9,1 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

⁽¹⁷⁾ Par exemple les marchés de travaux/de fournitures/de services.

Encadré 5
Exemples d'erreurs quantifiables dans les opérations relatives aux projets

a) Dépenses non effectuées

La Commission a conclu une convention de contribution avec une organisation internationale concernant la gestion des risques de catastrophes naturelles dans la région des Caraïbes. La contribution de l'Union européenne, correspondant au montant total du contrat, s'élevait à 12,29 millions d'euros. L'organisation internationale a confié la mise en œuvre de certaines parties du projet à d'autres organisations en leur octroyant des sous-subsidations. Lors de l'examen de dix postes de dépenses, nous avons relevé quatre cas où l'organisation internationale avait déclaré en tant que coûts supportés des avances versées à d'autres organisations. Après vérification, nous avons constaté que les autres organisations n'avaient soit pas commencé, soit pas achevé les travaux relatifs aux projets, ce qui signifie que les dépenses déclarées (573 494 euros) n'avaient donc pas encore été supportées.

b) Absence de pièces justificatives essentielles

La Commission a conclu un contrat de subvention avec une association pour la mise en œuvre d'un projet culturel et éducatif au Belize. La valeur totale du contrat était de 0,5 million d'euros, pour une contribution maximale de l'Union européenne fixée à 0,4 million d'euros. La Commission a, à tort, accepté les coûts du projet (360 000 euros) avant d'avoir reçu le rapport financier final, la demande de paiement ou le rapport de vérification des dépenses, et ce en violation des clauses du contrat.

La Commission a conclu une convention d'administration avec une organisation internationale concernant un programme de réduction des risques de catastrophes dans les pays ACP. La contribution de l'Union européenne, correspondant au montant total du contrat, s'élevait à 74,5 millions d'euros. L'organisation internationale a confié la mise en œuvre de certaines parties du projet à d'autres organisations moyennant subventions. Dans le cadre de l'examen de 10 postes de dépenses, nous n'avons pas reçu de pièces justificatives pour deux cas de dépenses effectuées par des tiers (247 497 euros) qui avaient été déclarées en tant que coûts du projet.

c) Erreur en matière de marchés publics (décision injustifiée du comité d'évaluation)

La Commission a conclu un contrat de subvention avec une organisation non gouvernementale (ONG) pour la mise en œuvre d'un projet d'assainissement en Haïti. La valeur totale du contrat était de 2,86 millions d'euros, pour une contribution maximale de l'Union européenne fixée à 2 millions d'euros. Nous avons examiné 10 postes de dépenses, y compris le paiement final (8 768 euros) pour la construction d'installations sanitaires. L'ONG a lancé un appel d'offres et évalué celles reçues en appliquant des critères techniques et financiers. Le marché a été attribué au soumissionnaire ayant obtenu la deuxième meilleure note et non à celui classé premier, sans justification.

La Commission a conclu une convention de contribution avec une organisation internationale pour soutenir la gestion des finances publiques en Jamaïque. La contribution de l'Union européenne, correspondant au montant total du contrat, s'élevait à 5 millions d'euros. Lors de l'achat des fournitures (193 700 euros) pour le projet, l'organisation internationale n'a considéré comme fournisseurs éligibles que ceux provenant de ses pays membres. De ce fait, plusieurs pays ont été exclus, y compris certains États membres de l'Union européenne, qui devraient être éligibles lorsqu'il s'agit de projets financés par les FED.

d) Coûts indirects déclarés comme des coûts directs

La Commission a conclu une convention de contribution avec une organisation internationale pour la mise en œuvre d'un projet de bien-être nutritionnel au Kenya. La contribution de l'Union européenne, correspondant au montant total du contrat, s'élevait à 19 millions d'euros. Lors de l'examen de dix postes de dépenses, nous avons constaté que les coûts indirects du partenaire de l'organisation internationale (24 278 euros) avaient été déclarés en tant que coûts directs. L'organisation en question ayant demandé le remboursement de coûts indirects représentant 7 % des coûts directs déclarés dans le rapport financier, les coûts indirects de ses partenaires auraient dû être pris en compte dans le forfait convenu entre elle et la Commission.

19. Pour 10 opérations mises en œuvre par des organisations internationales, celles-ci ne nous ont pas transmis certaines pièces justificatives essentielles dans des délais raisonnables, ce qui a eu une incidence négative sur la planification et l'exécution de nos travaux d'audit. Dans certains cas, nous n'avons par exemple pas été en mesure d'effectuer des visites sur place de projets (voir **encadré 6**). Ce manque de coopération est contraire aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁽¹⁸⁾ qui confèrent à la Cour le droit d'obtenir toutes les informations qu'elle demande. Dans notre avis n° 10/2018⁽¹⁹⁾, nous avons recommandé à la Commission de renforcer l'obligation faite aux organisations internationales de nous communiquer les documents nécessaires à la réalisation de nos audits.

⁽¹⁸⁾ Article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: «[tout] document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par [...] les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget».

⁽¹⁹⁾ Avis n° 10/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, point 18.

Encadré 6
Coopération insuffisante de la part d'organisations internationales

En septembre 2018, nous avons informé la Commission d'une visite d'audit au Mozambique, visant à contrôler un projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement réalisé par l'Unicef, ainsi qu'un projet sur la sécurité alimentaire et la prévention de la malnutrition mis en œuvre par le Programme alimentaire mondial.

Afin de préparer la visite d'audit et de planifier les contrôles sur place des projets, nous avons demandé aux organisations en cause de nous transmettre les documents relatifs aux postes de dépenses figurant dans notre échantillon. Cependant, dans les deux cas, ces informations ne nous ont été communiquées que lorsque nous sommes arrivés au Mozambique en novembre 2018 pour commencer l'audit. Ce manque de coopération nous a empêchés de visiter les projets sur place. À notre arrivée au Mozambique, la documentation disponible dans les locaux des organisations concernées était en outre encore incomplète. En conséquence, nous n'avons pas été en mesure de vérifier si les éléments sélectionnés existaient véritablement. Par ailleurs, certains documents ne nous ont été fournis qu'après notre visite, ce qui a considérablement retardé l'achèvement de nos travaux d'audit.

Nous avons également été confrontés à un manque de coopération de la part d'autres organisations internationales telles que la Commission de l'Union africaine, la Banque de développement des Caraïbes, le Programme des Nations unies pour le développement et le groupe de la Banque mondiale.

20. Dans neuf cas d'erreurs quantifiables et huit cas d'erreurs non quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour pouvoir prévenir, ou détecter et corriger, les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si la Commission avait fait bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 1,3 point de pourcentage. Nous avons relevé cinq autres opérations comportant des erreurs que les auditeurs et superviseurs externes auraient dû détecter. Ces cas ont contribué à hauteur de 1,1 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif ⁽²⁰⁾.

21. En outre, 17 opérations comportant une erreur quantifiable ⁽²¹⁾ avaient 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 de déterminer si les erreurs auraient pu être détectées et corrigées grâce à ces contrôles ex ante.

22. Dans deux domaines, les opérations examinées étaient exemptes d'erreur. Le premier était l'*appui budgétaire* ⁽²²⁾ (neuf opérations contrôlées). Le second comprenait des cas où l'approche dite «notionnelle» avait été appliquée aux projets financés par plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales (neuf opérations contrôlées). De plus amples détails sur les domaines concernés sont fournis au chapitre 9, points 9.9 à 9.12, du rapport annuel 2018 de la Cour sur l'exécution du budget.

Rapport annuel d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

23. La DG DEVCO a émis une *réserve* sur la régularité des opérations sous-jacentes dans tous ses rapports annuels d'activité depuis 2012. Un plan d'action a dès lors été adopté pour remédier aux faiblesses dans la mise en œuvre de son système de contrôle.

24. L'année dernière, nous avons rendu compte des progrès satisfaisants accomplis dans l'exécution du plan d'action 2016; dix actions étaient terminées, deux avaient été partiellement mises en œuvre et deux étaient en cours.

25. Dans le cadre de son plan d'action 2017, la DEVCO a poursuivi ses efforts en vue de réduire le taux d'erreur en prenant des mesures ciblant les domaines à haut risque actuels ou détectés précédemment, à savoir les fonds gérés de manière indirecte par l'intermédiaire d'organisations internationales et les subventions en *gestion directe*. Parallèlement, elle a prévu plusieurs mesures d'ajustement pour assurer la conformité avec le nouveau *règlement financier* — dont certaines ont dû être reportées en raison de l'adoption tardive de ce dernier. En avril 2019, neuf actions étaient terminées, une avait été partiellement mise en œuvre et quatre étaient encore en cours.

⁽²⁰⁾ Dans un cas (contribuant pour moins de 0,1 point de pourcentage au taux d'erreur), l'erreur a été commise par la Commission elle-même et dans 11 cas (contribuant à hauteur de 2,5 points de pourcentage au taux d'erreur), elle l'a été par les bénéficiaires.

⁽²¹⁾ Contribuant à hauteur de 1,7 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

⁽²²⁾ Les paiements d'appui budgétaire financés en 2018 par les FED se sont élevés à 796 millions d'euros.

26. Deux nouvelles mesures cibles ont été ajoutées dans le plan d'action 2018, en réponse à la nécessité de clarifier et de promouvoir les *options de coûts simplifiés* et les financements fondés sur les résultats introduits par le nouveau règlement financier. Une mesure préexistante destinée à préciser les procédures relatives aux subventions a été redéfinie, tandis qu'une autre relative aux évaluations par pilier effectuées par les organisations internationales a été subdivisée en trois actions distinctes. Au total, le plan d'action de 2018 comportait 13 mesures, dont sept reportées des années précédentes, quatre consistant à assurer le suivi de mesures des années précédentes et deux nouvelles.

27. Le système de contrôle de la DG DEVCO repose 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.

Étude 2018 sur le taux d'erreur résiduel (TER)

28. En 2018, la DG DEVCO a réalisé sa septième étude sur le 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 pas permis d'empêcher dans l'ensemble de son domaine de compétence ⁽²³⁾. Pour la troisième année consécutive, le TER estimé au terme de l'étude est inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé par la Commission ⁽²⁴⁾.

29. L'étude sur le TER ne constitue ni une *mission d'assurance* ni un audit; elle est réalisée conformément à la méthodologie et au manuel relatifs au TER fournis par la DG DEVCO. Comme les années précédentes, nous avons mis en évidence des limitations, telles que le très petit nombre de contrôles sur place des opérations ⁽²⁵⁾, le caractère incomplet des contrôles relatifs aux procédures de *marchés publics* et aux appels à propositions ⁽²⁶⁾ et l'estimation des erreurs ⁽²⁷⁾, qui ont toutes contribué à faire baisser le taux d'erreur résiduel, lequel ne reflète pas la réalité.

30. Le contractant en charge de l'étude sur le TER dispose d'une importante marge d'interprétation de la méthodologie, le manuel relatif au TER fournissant essentiellement des orientations générales plutôt que des instructions détaillées. Par ailleurs le contrat concernant l'étude sur le TER est conclu pour une seule année à la fois, ce qui fait que le contractant et l'approche adoptée peuvent changer chaque année. Si la méthodologie et les orientations de la DG DEVCO relatives au TER étaient plus complètes, la cohérence et l'assurance pourraient être renforcées, même en cas de changement de contractant.

31. Notre examen des travaux du contractant en charge de l'étude sur le TER a fait apparaître des erreurs et des incohérences dans le calcul et l'extrapolation des différentes erreurs. Nous avons également relevé des erreurs dans les documents de travail du contractant, telles que des erreurs de calcul ou encore le fait que les contrôles ne portaient pas sur l'ensemble des critères d'éligibilité des dépenses. Si ces erreurs avaient été corrigées, le taux d'erreur résiduel serait plus élevé.

32. Dans notre rapport annuel 2017, nous faisons observer que la proportion d'opérations n'ayant fait l'objet d'aucune vérification de détail parce qu'une confiance totale avait été placée dans les travaux de contrôle antérieurs était bien plus élevée dans l'étude 2017 sur le TER que dans les précédentes. Cette année, nous constatons que cette proportion est revenue au niveau qui était le sien dans l'étude de 2016. Cependant, lorsque les travaux de contrôle antérieurs n'ont porté que sur une partie des dépenses, les erreurs relevées ne sont pas extrapolées à la partie non contrôlée des dépenses. Celle-ci est donc présumée exempte d'erreur dans l'étude sur le TER, ce qui a pour effet de faire baisser ce dernier.

Examen du rapport annuel d'activité 2018

33. Dans le RAA 2018, la déclaration d'assurance du directeur général comporte deux réserves. La première concerne les subventions gérées par la DG NEAR pour le compte de la DG DEVCO. La seconde a trait à la gestion indirecte par l'intermédiaire d'organisations internationales et vise explicitement les programmes gérés par la Commission de l'Union africaine qui impliquent la passation de marchés publics conséquents. La seconde réserve avait été émise en 2017 et a été maintenue pour 2018.

⁽²³⁾ Les FED et le budget général de l'Union européenne.

⁽²⁴⁾ 2016: 1,7 %; 2017: 1,18 % et 2018: 0,85 %.

⁽²⁵⁾ Pour l'étude de 2018, seules cinq des 219 opérations examinées ont fait l'objet de travaux sur le terrain dans le pays où le projet était mis en œuvre.

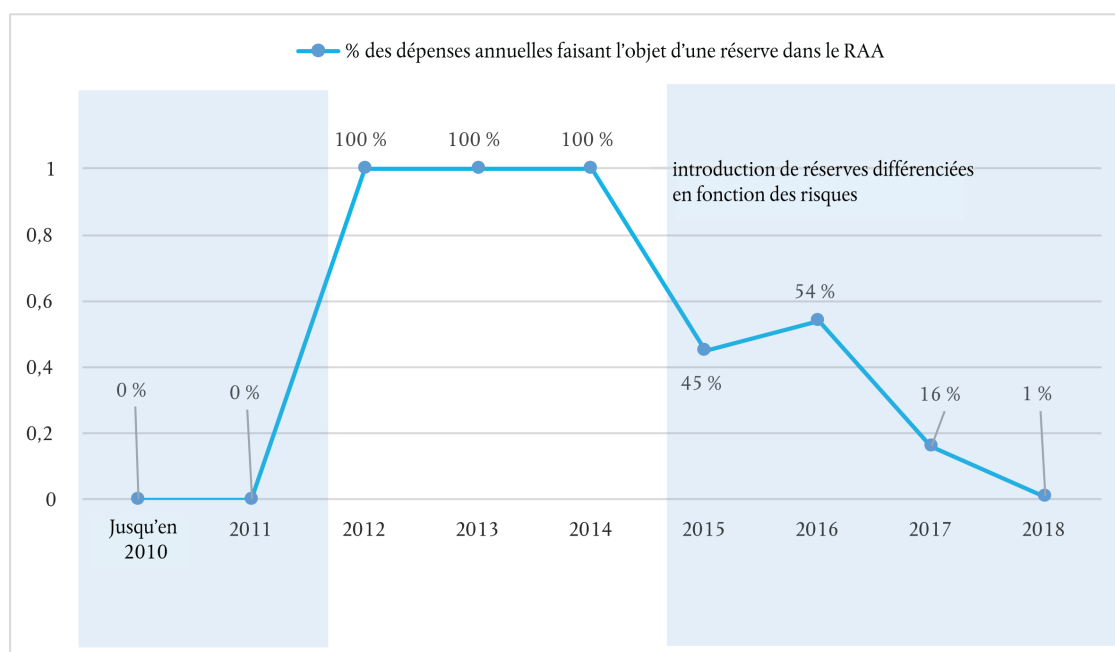
⁽²⁶⁾ Les travaux relatifs au TER n'ont pas suffisamment porté sur certains aspects des procédures de marchés publics, comme les motifs d'éviction des candidats non retenus ou le respect, par l'adjudicataire, de tous les critères de sélection et d'attribution, tandis que les procédures d'appel à propositions et les justifications en cas d'attribution directe n'ont pas été vérifiées.

⁽²⁷⁾ La méthode d'évaluation spécifique du TER laisse une marge d'appréciation très importante pour l'estimation des erreurs individuelles (par exemple l'absence de documents et la validité du motif invoqué pour l'expliquer).

34. La portée de la première réserve a été sensiblement réduite aussi bien en 2017 qu'en 2018. Cela tient en partie au fait que le taux d'erreur résiduel est resté inférieur au seuil de signification pendant trois exercices consécutifs. Compte tenu des limitations de l'étude sur le TER de 2018 (voir points 29 à 32) et des années précédentes ⁽²⁸⁾, cette restriction de la portée de la première réserve n'est pas suffisamment justifiée. Étant donné que l'étude sur le TER est l'un des éléments clés de l'évaluation des risques par la DG DEVCO, elle doit pouvoir s'appuyer sur des orientations suffisamment détaillées pour constituer une base fiable pour la réserve. L'**encadré 7** montre l'évolution des réserves formulées dans les RAA de 2011 à 2018.

Encadré 7
Réserves formulées dans les RAA de la DG DEVCO de 2011 à 2018

La part des dépenses faisant l'objet d'une réserve a fortement baissé



Source: Cour des comptes européenne.

35. La DG DEVCO a estimé que le montant global à risque au moment de la clôture s'élevait à 49,8 millions d'euros ⁽²⁹⁾. Fondée sur l'étude relative au TER, cette estimation est inférieure de 29 % à celle de l'an dernier. Nos observations concernant l'étude sur le TER valent également pour les estimations des montants à risque.

36. La DG DEVCO a évalué le montant global à risque au moment du paiement à 64,7 millions d'euros ⁽³⁰⁾ (soit 1 % des dépenses de 2018). Elle estime que, sur ce montant, 14,9 millions d'euros (23 %) feront l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réalisera dans les années à venir ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Voir le rapport annuel 2017 de la Cour sur les FED, points 34 à 38.

⁽²⁹⁾ Voir le rapport annuel d'activité 2018 de la DG DEVCO, p. 69.

⁽³⁰⁾ Il s'agit de la meilleure et de 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.

⁽³¹⁾ Voir le rapport annuel d'activité 2018 de la DG DEVCO, p. 69.

37. En 2018, la DG DEVCO a pris plusieurs mesures afin d'améliorer la qualité des données servant à calculer sa *capacité de correction* et de remédier aux insuffisances que nous avons mises au jour les années précédentes. Elle a intensifié son suivi et ses contrôles des ordres de recouvrement et déployé des efforts supplémentaires pour mieux informer sur la manière de les encoder correctement, par exemple en incluant une instruction spécifique sur le contexte du recouvrement dans la note relative à la clôture de l'exercice 2018. En ce qui concerne le calcul de la capacité de correction pour 2018, nous n'avons détecté aucune erreur dans notre échantillon ⁽³²⁾.

Conclusion et recommandations

Conclusion

38. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2018 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.

39. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que, pour l'exercice clos le 31 décembre 2018:

- a) les recettes des FED ne présentent pas un niveau d'erreur significatif;
- b) le niveau d'erreur est significatif pour les opérations de paiement des FED (voir points 17 à 22). Nous estimons que le niveau d'erreur s'établit à 5,2 % sur la base des tests que nous avons effectués sur les opérations, après intégration des résultats ajustés de l'étude sur le TER (voir **annexe I**).

Recommandations

40. L'**annexe III** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des six recommandations formulées dans notre rapport annuel 2015 ⁽³³⁾, dont quatre (les recommandations n^{os} 2, 3, 4 et 6) ont été intégralement mises en œuvre ⁽³⁴⁾ par la DG DEVCO, et une (la recommandation n^o 5) l'a été à pratiquement tous égards. La recommandation n^o 1 est à présent sans objet, la DG DEVCO ayant décidé d'améliorer la qualité des audits et des vérifications de dépenses en modifiant le cahier des charges afin qu'il autorise l'utilisation de grilles de qualité.

41. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2018, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission, à mettre en œuvre d'ici à 2020.

Recommandation n^o 1

Prendre des mesures pour renforcer l'obligation faite aux organisations internationales de transmettre à la Cour, à sa demande, tout document ou toute information nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE (voir point 19).

Recommandation n^o 2

Améliorer la méthodologie et le manuel relatifs à l'étude sur le TER afin qu'ils fournissent des orientations plus complètes sur les problèmes que nous avons mis au jour dans le présent rapport et qu'ils puissent ainsi éclairer de manière appropriée l'évaluation des risques sur laquelle la DG DEVCO fonde ses réserves (voir points 29 à 34).

⁽³²⁾ Nous avons procédé à des tests sur 12 ordres de recouvrement d'une valeur totale de 10,5 millions d'euros, soit 58 % de celle de la population totale (18,2 millions d'euros).

⁽³³⁾ Nous avons choisi notre rapport 2015 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.

⁽³⁴⁾ 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.

Chapitre III — Performance

42. Nos contrôles sur place nous ont permis non seulement d'examiner la régularité des opérations, mais également de formuler des observations sur les aspects des opérations sélectionnées relatifs à la *performance*.

43. Dans le cadre de nos contrôles sur place, en vérifiant l'existence des biens et services achetés, nous avons relevé des cas où ces derniers avaient été utilisés de manière efficace et avaient contribué à la réalisation des objectifs des projets. En revanche, nous avons aussi observé des cas où l'efficacité et l'efficacité des actions étaient compromises, les biens et services achetés et/ou les installations n'étant pas utilisé(e)s comme prévu.

Encadré 8 Exemples d'observations relatives à la performance

a) Utilisation efficiente et efficace de biens et services achetés ou d'installations

À Sainte-Lucie, la Commission a approuvé un contrat pour la fourniture d'équipements hospitaliers et de services connexes. Au cours de notre visite sur place, nous avons constaté que les éléments sélectionnés avaient été livrés et qu'ils étaient bien gérés et utilisés aux fins prévues, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de l'action; les avantages pour les bénéficiaires finals étaient donc clairs.

b) Durabilité du projet compromise

La Commission a approuvé un marché de travaux pour la construction d'une usine de dessalement à Djibouti. Lors de notre contrôle sur place, nous avons constaté que la zone initialement réservée au projet avait été nettement réduite et qu'un nouveau port et une base militaire étaient en construction à proximité immédiate de l'usine de dessalement. Les travaux de construction et l'exploitation par la suite du port et de la base militaire peuvent avoir une incidence sur les courants maritimes et la qualité de l'eau ainsi que sur la localisation de la prise d'eau. Tous ces facteurs pourraient avoir des répercussions importantes sur la viabilité de l'usine de dessalement et compromettre sa durabilité à long terme.

c) Biens et services achetés/installations dont il n'est pas fait usage

La Commission a signé une convention de contribution avec une organisation internationale pour soutenir la gestion des finances publiques en Jamaïque. L'organisation internationale a mis en œuvre l'intégralité du projet par l'intermédiaire de ses partenaires. Lors de notre contrôle sur place en 2019, nous avons constaté que l'un des deux serveurs informatiques achetés début 2017 pour le projet avait été installé dans un bureau qui n'était pas utilisé. Le deuxième serveur était encore dans son emballage d'origine deux ans après sa livraison.

En Haïti, la Commission a conclu un contrat de subvention avec une organisation non gouvernementale (ONG) pour un projet d'assainissement. Lorsque nous avons contrôlé des toilettes publiques construites à l'aide de la subvention, nous avons constaté qu'elles ne fonctionnaient pas correctement et que certaines n'étaient pas accessibles.

d) Non-respect du principe d'économie

Au Mozambique, la Commission a conclu un contrat de subvention avec une organisation internationale pour améliorer l'accès à la nourriture et la nutrition. L'un des éléments sélectionnés en vue d'un contrôle était un paiement pour un feuilleton radiophonique destiné à promouvoir un changement durable de comportement. Le montant a été facturé en vertu d'un accord interinstitutionnel conclu entre l'organisation internationale et une organisation sœur, prévoyant une contribution de 180 000 euros en faveur de cette dernière de la part de l'organisation internationale. Nous avons constaté que ce montant n'avait pas été déterminé sur la base d'une analyse des coûts, mais fixé de façon arbitraire par les deux organisations internationales sœurs en fonction des fonds de l'Union européenne disponibles.

ANNEXE I

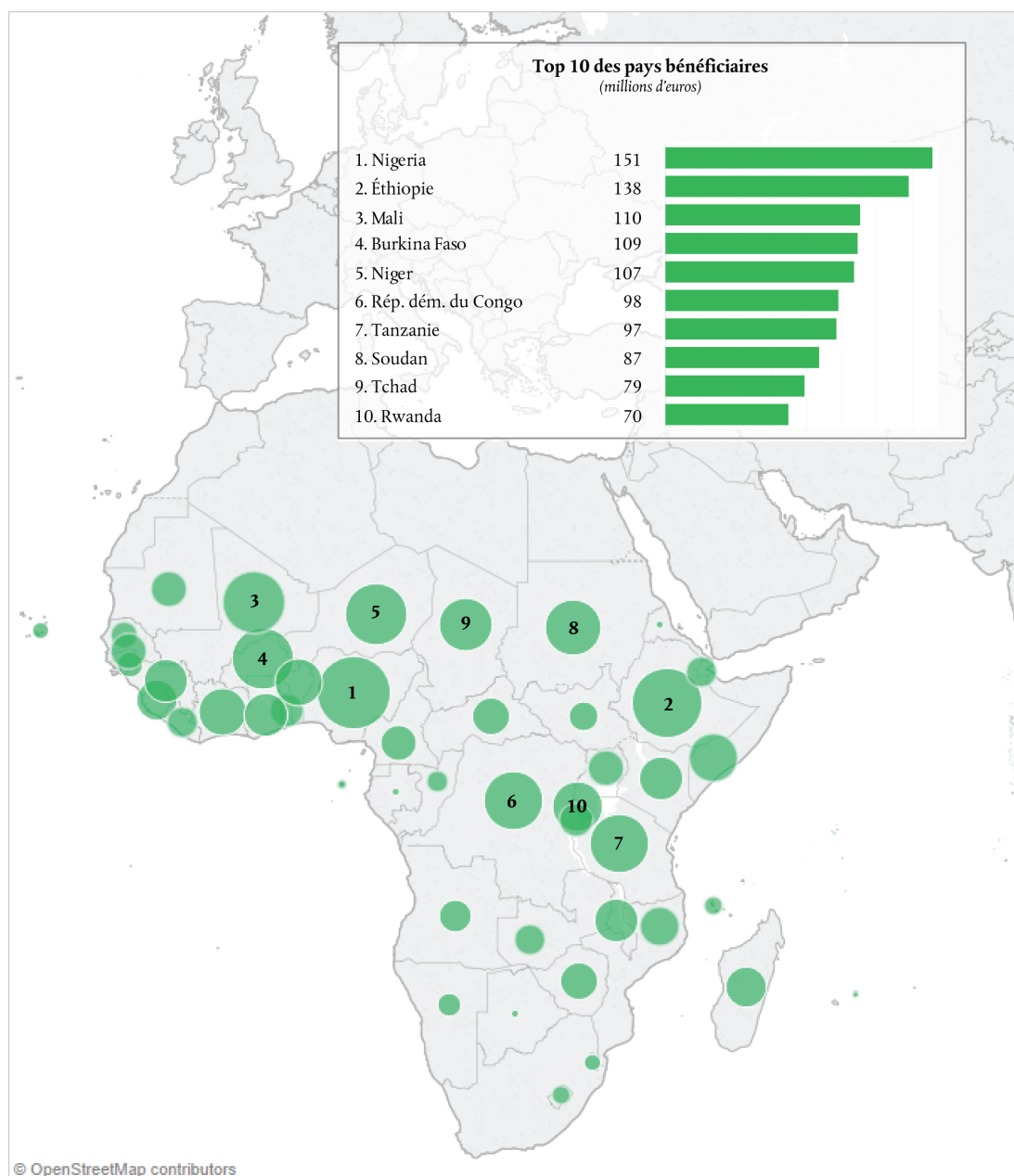
RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

	2018	2017
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	139	142
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	5,2 %	4,5 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	9,1 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	1,2 %	

ANNEXE II

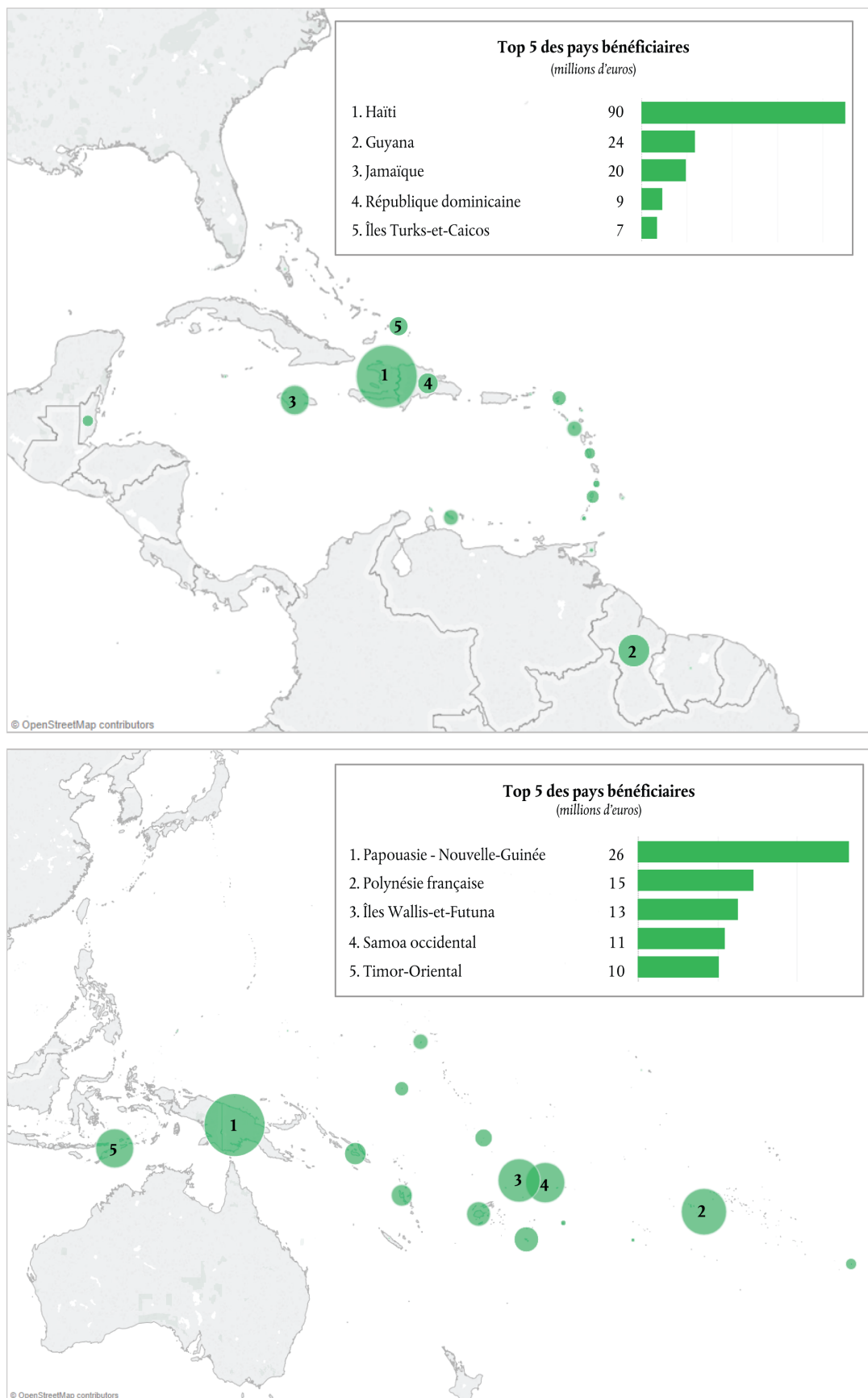
PAIEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT EN 2018, PAR GRANDE RÉGION

Paielements au titre des Fonds européens de développement — Afrique



Source: Fond de carte © OpenStreetMap contributors sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA), et Cour des comptes européenne, sur la base des comptes consolidés des huitième, neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice 2018.

Paielements au titre des Fonds européens de développement — Caraïbes et Pacifique



Source: Fond de carte © OpenStreetMap contributors sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA), et Cour des comptes européenne, sur la base des comptes consolidés des huitième, neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice 2018.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2015	Recommandation n° 1: étendre l'usage de la grille de qualité aux audits et vérifications de dépenses commandés directement par les bénéficiaires;					x	
	Recommandation n° 2: adapter le cahier des charges des audits et vérifications de dépenses en vue d'obtenir toutes les informations pertinentes dont elle a besoin pour pouvoir évaluer la qualité des travaux effectivement réalisés au moyen de la grille de qualité;	x					
	Recommandation n° 3: évaluer les coûts et les avantages de l'amélioration du suivi des audits et vérifications de dépenses commandés directement par les bénéficiaires qu'apporterait leur inclusion dans la nouvelle application d'audit;	x					
	Recommandation n° 4: imposer des sanctions appropriées aux entités qui ne respectent pas leur obligation de fournir les pièces justificatives essentielles pour l'audit de la Cour;	x					
	Recommandation n° 5: en ce qui concerne les paiements faisant l'objet d'une gestion indirecte avec les pays bénéficiaires, i) étayer la déclaration d'assurance avec les éléments probants disponibles qui sont statistiquement les plus fiables et ii) dissocier les modalités d'aide présentant des profils de risques différents, comme c'est le cas pour les paiements en gestion directe;		x				
	Recommandation n° 6: réviser l'estimation de sa capacité de correction future en excluant de son calcul i) les recouvrements de préfinancements non utilisés et d'intérêts perçus et ii) les annulations d'ordres de recouvrement précédemment émis.	x					

**RÉPONSES DE LA COMMISSION AU 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
2018**

Chapitre II — Déclaration d'assurance de la Cour relative aux FED

Encadré 6 — Coopération insuffisante de la part d'organisations internationales

La Commission a pris contact avec les organisations internationales concernées à tous les niveaux en vue de faciliter la communication des pièces justificatives demandées par la Cour. Elle analyse actuellement les cas spécifiques soulevés par la Cour.

La Commission mettra en place un système grâce auquel les organisations internationales pourront être contactées directement au niveau central lorsque leurs opérations sont sélectionnées par la Cour.

Rapport annuel d'activité et autres dispositions en matière de gouvernance

27. En ce qui concerne le **système de contrôle de la DG DEVCO**, des termes de référence révisés concernant les vérifications des dépenses ont été adoptés fin mars 2018. Ils devraient contribuer à améliorer les résultats des vérifications ex ante.

28. **L'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) est l'un des éléments du processus d'obtention de l'assurance.** La Commission a connaissance des limites mentionnées par la Cour et elle tient compte de celles-ci lors de l'évaluation des atouts et des faiblesses de son système de gestion. L'ensemble de ces éléments permettent de s'assurer que le rapport annuel d'activité de la DG DEVCO présente les informations de gestion de manière fidèle.

30. En ce qui concerne le **manuel relatif au TER**, le niveau de détail de ce dernier et de la méthodologie doit parvenir à un équilibre entre exhaustivité et flexibilité. **L'étude sur le TER fait l'objet d'un contrat conclu chaque année** afin de conserver une certaine flexibilité quant à la définition des termes de référence spécifiques. Les constatations et recommandations de la Cour peuvent alors être prises en considération.

31. Les différences en matière d'erreurs quantifiables relevées par la Cour se traduiront en effet par une hausse du taux d'erreur résiduel. Cependant, la plus grande partie de cette hausse est liée à une seule opération qui, selon la Commission, a été mise en œuvre dans des circonstances exceptionnelles. La Commission ne partage pas la conclusion de la Cour en ce qui concerne ce cas spécifique.

32. **L'approche suivie est restée inchangée par rapport à l'année précédente.** Les erreurs relevées dans un rapport sur des travaux de contrôle antérieurs dans lesquels une confiance totale avait été placée ne sont pas extrapolées s'il apparaît que la Commission a émis les ordres de recouvrement qui s'y rapportent ou adapté le paiement final relatif à l'action sur la base du montant inéligible décelé.

Le contractant a notamment pour tâche d'exercer un jugement professionnel afin de déterminer à quel moment et dans quelle mesure l'extrapolation des constatations est autorisée ou requise.

34. La Commission examinera les moyens de mettre en place des **orientations** plus complètes.

Les efforts en matière de contrôle ne sont pas réduits, même pour les autres segments qui ne font pas l'objet d'une **réserve**. Dans la description de la réserve, il est expliqué que même si celle-ci porte uniquement sur des subventions en gestion directe, les actions relatives aux autres domaines de dépenses seront également poursuivies.

Conclusion et recommandations

Recommandation n° 1 (organisations internationales)

La Commission accepte la recommandation. Elle mettra en place un système grâce auquel les organisations internationales pourront être contactées directement au niveau central lorsque leurs opérations sont sélectionnées par la Cour.

Recommandation n° 2 (méthodologie et manuel relatifs à l'étude sur le TER)

La Commission accepte cette recommandation et examinera les moyens de mettre en place des orientations plus complètes.

Chapitre III — Performance

Encadré 8 — Exemples d'observations relatives à la performance

(b) Durabilité du projet compromise: la Commission prévoit un audit et une évaluation techniques visant à évaluer le statut du projet et à déterminer les risques potentiels de celui-ci, afin de garantir sa viabilité. Elle assure par ailleurs un suivi étroit avec l'ensemble des parties concernées.

(c) Biens et services achetés/installations dont il n'est pas fait usage: la Commission examinera les deux situations afin de vérifier l'utilisation des équipements et installations correspondants.

(d) Non-respect du principe d'économie: la Commission tient à souligner que la contribution a été convenue dans un contrat entre les deux organisations internationales et que les paiements ont été exécutés conformément aux dispositions contractuelles. Le rapport d'avancement confirme les effets positifs du feuilleton, selon l'analyse effectuée par des sociétés indépendantes de recherche sur les médias.

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
L-2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR